

## **THÈSE**

Pour obtenir le grade de

**DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ GRENOBLE ALPES**

Spécialité : Droit Public

Arrêté ministériel : 25 mai 2016

Présentée par

**Komi Dodji AKPATCHA**

Thèse dirigée par Romain RAMBAUD, Professeur des Universités,  
Université Grenoble Alpes

préparée au sein du Laboratoire Centre de Recherches  
juridiques  
dans l'École Doctorale Ecole Doctorale Sciences Juridiques

**Le premier ministre en Afrique Noire  
Francophone. Essai d'analyses comparées à  
partir des exemples du Togo et de la Côte  
d'Ivoire.**

**PRIME MINISTER IN FRENCH-SPEAKING  
BLACK AFRICA. Comparative analysis from  
examples of Togo and Ivory Coast.**

Thèse soutenue publiquement le **15 décembre 2021**,  
devant le jury composé de :

**Monsieur Romain RAMBAUD**

PROFESSEUR DES UNIVERSITÉS, Université Grenoble Alpes,  
Directeur de thèse

**Monsieur Stéphane BOLLE**

MAÎTRE DE CONFÉRENCE, Université Montpellier 3 - Paul Valéry,  
Rapporteur

**Monsieur Fabrice HOURQUEBIE**

PROFESSEUR DES UNIVERSITÉS, Université de Bordeaux, Président

**Madame Pauline TURK**

PROFESSEUR DES UNIVERSITÉS, Université Côte d'Azur,  
Examinatrice

**Madame Bénédicte FISCHER**

MAÎTRE DE CONFÉRENCE, Université Grenoble-Alpes, Examinatrice

**Monsieur Urbain N'GAMPIO**

MAÎTRE DE CONFÉRENCE, Aix-Marseille Université, Examineur





# **Le Premier ministre en Afrique noire francophone.**

*Essai d'analyses comparées à partir  
des exemples du Togo et de la Côte  
d'Ivoire.*



# Dédicace

*A ma mère Bernadette et à mon feu-père Louis*

*A ma chère épouse Ornella et à mes enfants Aymeric et Naël*



# Remerciements

L'exercice solitaire de la thèse est également un moment de partage et de rencontre avec des personnes qui ont contribué de près ou de loin à sa réalisation. Je voudrais de tout cœur à travers ces quelques lignes dire un sincère merci à :

Mon directeur de thèse, le professeur Romain RAMBAUD, qui a cru en moi dès le premier jour où il m'a ouvert les portes de son bureau pour accepter de diriger cette thèse. Il a été présent à toutes les étapes de cette thèse pour m'encadrer et m'orienter avec toute sa disponibilité et sa rigueur. Je voudrais lui dire qu'il a été pour moi plus qu'un directeur de thèse, il a surtout été pour moi un ami, un frère, qui m'a donné toute son affection et m'accompagné dans plusieurs étapes de ma vie personnelle et professionnelle pendant toutes ces années. Ces quelques lignes ne suffisent pas pour lui témoigner toute ma reconnaissance ;

Mesdames et messieurs les professeurs et enseignants-chercheurs, Pauline TÜRK, Bénédicte FISCHER, Fabrice HOURQUEBIE, Stéphane BOLLE et Urbain N'GAMPIO, qui malgré leurs agendas très chargés, ont accepté d'évaluer cette thèse ;

Ma famille, spécialement mon épouse Ornella Kossiwa, qui a partagé mes moments de joie et de peine pendant la rédaction de cette thèse avec beaucoup de sacrifice, d'amour et de sollicitude à mon égard ; à mes enfants Aymeric et Naël qui ont grandi entre mes livres et documents qui traînaient dans tous les coins de la maison ; ma mère Bernadette et mes sœurs Nathalie, Cécile, Georgette, Edwige et Gentille, leurs conjoints et enfants, et mon frère Gérard pour leur soutien sans faille de différentes manières, de près ou de loin ;

La communauté étudiante togolaise de Grenoble, spécialement, Bernardin et Philippe AGBO, mes petits-frères de toute épreuve, pour leur compagnie, leur disponibilité et leurs aides multiformes ; mes compagnons footballeurs du dimanche ;

Monsieur Alain TESSI pour m'avoir ouvert ses portes et accueilli aux débuts de mon séjour à Grenoble, pour ses conseils et son amitié inébranlable.

Toutes les personnes que je n'ai pas pu citer...





# Sigles et abréviations

**AFDC** : Association Française de Droit constitutionnel  
**AFDI** : Annuaire Français de Droit International  
**AIJC** : Annuaire Internationale de Justice Constitutionnelle  
**AJP** : Afrique Juridique et Politique  
**ALN** : Accord de Linas-Marcoussis  
**AN** : Assemblée Nationale  
**ANC** : Alliance Nationale du Changement  
**APG** : Accord Politique Global  
**CAR** : Comité d'Action pour le Renouveau  
**CEAN** : Centre d'Etudes d'Afrique Noire  
**CHEAM** : Centre des Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie Modernes  
**CNDH** : Commission Nationale des Droits de l'Homme  
**CNS** : Conférence Nationale Souveraine  
**CNSP** : Comité National du Salut Public  
**COD** : Collectif de l'Opposition Démocratique  
**CODESRIA** : Council for the Development of Social Science Research In Africa (Conseil pour le Développement de la recherche en sciences sociales en Afrique)  
**CPP** : Convention Patriotique Panafricaine  
**CREDILA** : Centre de Recherche, d'Etude et de Documentation sur les Institutions et les Législations Africaines  
**DEA** : Diplôme d'Etudes Approfondies  
**FANCI** : Forces Armées Nationales de Côte d'Ivoire  
**FAR** : Front des Associations pour le Renouveau  
**FN** : Forces Nouvelles  
**FPI** : Front Populaire ivoirien  
**IEP** : Institut d'Etude Politique  
**JCP** : JurisClasseur Périodique  
**JORAT** : Journal Officiel de la République Autonome du Togo  
**JORC** : Journal Officiel de la République du Cameroun  
**JORCI** : Journal Officiel de la République de Côte d'Ivoire  
**JORF** : Journal Officiel de la République Française  
**JORG** : Journal Officiel de la République Gabonaise  
**JORS** : Journal Officiel de la République Sénégalaise  
**JORT** : Journal Officiel de la République Togolaise  
**LGDJ** : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence  
**LPA** : Les Petites Affiches  
**LTDH** : Ligue Togolaise des Droits de l'Homme  
**MJP** : Mouvement pour la Justice et la Paix  
**MPCI** : Mouvement Patriotique de Côte d'Ivoire

**MPIGO** : Mouvement Populaire Ivoirien du Grand Ouest  
**NEA** : Nouvelles Editions Africaines  
**PDCI** : Parti Démocratique de Côte d'Ivoire  
**PIT** : Parti Ivoirien des Travailleurs  
**PM** : Premier Ministre  
**PR** : Président de la République  
**PUF** : Presses Universitaires de France  
**PUM** : Presses de l'Université de Montreal  
**RBSJA** : Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives  
**RDA** : Rassemblement Démocratique Africain  
**RDP** : Revue de Droit Public  
**RDR** : Rassemblement Des Républicains  
**RFDA** : Revue Française de Droit Administratif  
**RFDC** : Revue Française de Droit Constitutionnel  
**RFEP** : Revue française d'études politiques africaines  
**RFSP** : Revue Française de Science Politique  
**RHDP** : Rassemblement des Houphouëtistes pour la Démocratie et la Paix  
**RIDC** : Revue Internationale de Droit Comparé  
**RIPAS** : Revue des Institutions Politiques et Administratives du Sénégal  
**RIPC** : Revue Internationale de Politique Comparée  
**RJP** : Revue Juridique et Politique  
**RJPEF** : Revue Juridique et Politique des Etats Francophones  
**RJPIC** : Revue Juridique et Politique – Indépendance et Coopération  
**RJPOM** : Revue Juridique et Politique de l'Outre-Mer  
**RPT** : Rassemblement du Peuple Togolais  
**UDPCI** : Union pour la Démocratie et la Paix en Côte d'Ivoire  
**UFC** : Union des Forces du Changement  
**UNIR** : Union pour la République  
**UPS** : Union Progressiste Sénégalaise  
**UTD** : Union Togolaise pour la Démocratie





# Sommaire

|                                                                                                                                                                     |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>INTRODUCTION .....</b>                                                                                                                                           | <b>15</b>  |
| <b>1<sup>ERE</sup> PARTIE : LE PREMIER MINISTRE, UN INSTRUMENT DES<br/>TENTATIVES DE RATIONALISATION DU PRESIDENTIALISME EN<br/>AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE .....</b> | <b>65</b>  |
| TITRE 1 <sup>ER</sup> : LE PREMIER MINISTRE DE TRANSITION, UN INSTRUMENT DE<br>RUPTURE ET DE CONTINUITE.....                                                        | 67         |
| Chapitre 1 <sup>er</sup> : Le Premier ministre de rupture, une émanation des conférences<br>nationales.....                                                         | 69         |
| Chapitre 2 : Le Premier ministre de continuité, une émanation des transitions sans<br>conférence nationale .....                                                    | 121        |
| TITRE 2 : LE PREMIER MINISTRE, UNE TENDANCE DU NOUVEAU<br>CONSTITUTIONNALISME AFRICAIN .....                                                                        | 175        |
| Chapitre 1 <sup>er</sup> : Le Premier ministre, un instrument d'équilibre institutionnel .....                                                                      | 179        |
| Chapitre 2 : Le Premier ministre, un instrument de déconcentration de l'Exécutif.....<br>.....                                                                      | 255        |
| <b>2<sup>E</sup> PARTIE : L'ECHEC DU PREMIER MINISTRE DANS LA<br/>RATIONALISATION DU PRESIDENTIALISME EN AFRIQUE<br/>NOIRE FRANCOPHONE .....</b>                    | <b>337</b> |
| TITRE 1 <sup>ER</sup> : L'ECHEC DES TENTATIVES DE DEPRESIDENTIALISATION DE<br>L'EXECUTIF .....                                                                      | 339        |
| Chapitre 1 <sup>er</sup> : L'échec du Premier ministre de transition au Togo .....                                                                                  | 341        |
| Chapitre 2 : L'échec des tentatives de modération du présidentielisme ivoirien ....                                                                                 | 389        |
| TITRE 2 : L'AFFAIBLISSEMENT DU PREMIER MINISTRE PAR LA PRATIQUE<br>ET LES REFORMES CONSTITUTIONNELLES .....                                                         | 445        |
| Chapitre 1 <sup>er</sup> : La présidentialisation de l'Exécutif .....                                                                                               | 447        |
| Chapitre 2 : La dépréciation du Premier ministre dans les régimes présidentiels ..                                                                                  | 531        |
| <b>CONCLUSION GENERALE.....</b>                                                                                                                                     | <b>577</b> |



# Introduction

*« La dynamique des régimes politiques africains met en relief la dimension circonstancielle ou conjoncturelle de l'institution du Premier ministre. En effet, celle-ci est créée ou supprimée au gré des gouvernants pour faire face à des situations politiques données ».*

El Hadj MBODJ, « Le Premier ministre dans le nouvel ordonnancement du Sénégal <sup>1</sup>»,

1. Si l'organisation politique des Etats d'Afrique noire francophone s'est construite à la veille des indépendances autour de la fonction de Premier ministre, celle-ci fut reléguée au second plan ou supprimée au lendemain des indépendances au profit de la fonction présidentielle<sup>2</sup>. Il n'en demeure pas moins que la fonction de Premier ministre a précédé celle de Président de la République en Afrique et constitue la première forme d'institutionnalisation du pouvoir exécutif dans l'Etat moderne africain<sup>3</sup>. Soumise aux vicissitudes politiques qui ont parsemé l'évolution constitutionnelle des Etats africains, la fonction de Premier ministre a connu des cycles de suppression et de renaissance jusqu'à sa réhabilitation au début des années quatre-vingt-dix dans le cadre du renouveau démocratique africain<sup>4</sup>.
2. Depuis l'amorce du renouveau démocratique au début des années quatre-vingt-dix, la fonction de Premier ministre fait partie des nouvelles tendances du constitutionnalisme africain<sup>5</sup>. Rétabli pendant la période de transition, le Premier ministre apparaît comme un élément fondamental de la nouvelle architecture institutionnelle et de l'étude des régimes

---

<sup>1</sup> *Alternatives démocratiques dans le tiers monde*, n°6, juil.-déc. 1992, pp. 57-71

<sup>2</sup> Voir GONIDEC (P-F.), *Les Constitutions des Etats de la Communauté*, Paris, Sirey, 1959 ; ASSO (B.), « La présidence et l'institutionnalisation du pouvoir en Afrique noire », *Revue française d'histoire d'Outre-mer*, tome 68, n°250-253, 1981, pp. 217-232.

<sup>3</sup> DESCHAMPS (H.), *Les institutions politiques de l'Afrique noire*, Paris, PUF, 1962 ; QUERMONNE (J.-L.), « Les nouvelles institutions politiques de l'Afrique noire », *Revue de l'Action populaire*, juin 1960, pp. 679-690 ; « Les nouvelles institutions politiques des Etats africains d'expression française », *Civilisations*, n°11 (2), 1961, pp.171-183.

<sup>4</sup> BOURGI (A.), « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RFDC*, 2002, n°52, pp. 721-748 ; KPODAR (A.), « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », *Afrilex*, 2012, p. 12.

<sup>5</sup> AHADZI-NONOU (K.), « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », *AJP*, Vol.1, n°2, Juillet-décembre 2002, pp. 35-86 ; HUTTINGTON (S.), « Democracy's third wave », *Journal of democracy*, vol.2, 1991, n°2, pp.12-34 ; YOMBI (M.), « L'Etat de droit dans le renouveau démocratique en Afrique noire francophone », *Revue Réflexions constitutionnelles*, 2019, n°002, pp.1-34.

politiques et de l'Exécutif des Etats d'Afrique noire francophone. Il s'est imposé comme un véritable outil de déprésidentialisation et de démocratisation des régimes politiques africains<sup>6</sup>.

3. L'étude du Premier ministre prend ainsi une grande importance dans les recherches relatives au droit public des Etats d'Afrique noire francophone et intéresse aussi bien les spécialistes de droit constitutionnel, de droit administratif et de sciences politiques.
4. Cependant l'étude du Premier ministre dans les Etats d'Afrique noire francophone n'est pas une entreprise aisée. En effet, la grande majorité de manuels francophones de droit constitutionnel et d'institutions politiques ne traitent du Premier ministre que dans l'étude du régime parlementaire<sup>7</sup>. Il apparaît ainsi que la fonction du Premier ministre est une composante essentielle du régime parlementaire né au Royaume-Uni au XVII<sup>e</sup> siècle<sup>8</sup>. L'apparition du Premier ministre en France s'inscrit également dans le cadre du parlementarisme<sup>9</sup>, tout comme dans les Etats africains qui ont découvert cette fonction dans le cadre du processus de décolonisation amorcé après la deuxième guerre mondiale<sup>10</sup>. Mais, si à l'origine la fonction de Premier ministre ne se concevait que dans le cadre du régime parlementaire, l'évolution des régimes politiques africains<sup>11</sup> a démontré qu'il peut se concevoir également en dehors du régime parlementaire. En effet, si les Etats africains ont renoncé au parlementarisme<sup>12</sup> au lendemain des indépendances au profit du présidentialisme<sup>13</sup>, la fonction de Premier ministre a survécu marginalement à cette mutation politique dans certains Etats<sup>14</sup>. Ce faisant, le Premier ministre africain échappe

---

<sup>6</sup> Voir DIA (D.), *Les dynamiques de démocratisation en Afrique noire francophone*, Thèse de droit et de science politique, Université Jean Moulin Lyon 3, 2010.

<sup>7</sup> Voir notamment GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 30<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2016, p. 302 (à propos du régime britannique).

<sup>8</sup> ZILEMENOS (C.), *Naissance et évolution de la fonction de Premier ministre dans le régime parlementaire*, Paris, LGDJ, 1976, pp.52 et suivants ; ARDANT (P.), MATHIEU (B.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 27<sup>e</sup> éd., Paris, LDGJ, pp. 215 et suivants.

<sup>9</sup> Voir LAQUIEZE (A.), *Les origines du régime parlementaire en France, 1814-1848*, Paris, PUF, 2014.

<sup>10</sup> Voir MBAYE (S.), *Histoire des institutions coloniales françaises en Afrique de l'Ouest (1816- 1960)*, Dakar, Imprimerie Saint-Paul, 1991.

<sup>11</sup> GONIDEC (P-F.), « Esquisse d'une typologie des régimes politiques africains », *Pouvoirs*, n°25, 1983, pp. 65-77

<sup>12</sup> ONDO (T.), « Splendeurs et misères du parlementarisme en Afrique francophone », in GARRIGUES (J.) et al. (dir.), *Assemblées et parlements dans le monde, du Moyen-Age à nos jours*, vol. 2, 57<sup>e</sup> Congrès de la Commission Internationale de l'Histoire des Assemblées d'États (CIHAE) (4-6 septembre 2006), Paris, Assemblée nationale, Comité d'Histoire Parlementaire et Politique, vol. 2, 2010, pp. 969 et suiv.

<sup>13</sup> Voir BUCHMANN (J.), *L'Afrique noire indépendante*, Paris, LGDJ, 1962 ; « La tendance au présidentialisme dans les nouvelles Constitutions négro-africaines », *Civilisations*, Vol. 12, 1962, n°1, pp. 46-74.

<sup>14</sup> Voir CONAC (G.), *Institutions constitutionnelles et politiques des Etats d'Afrique Francophone et de la République Malgache*, Paris, Economica, 1979.



sur certains plans aux considérations théoriques des régimes politiques classiques et mérite qu'on y consacre une étude spécifique.

5. En abordant l'étude de la fonction de Premier ministre en Afrique noire francophone, l'on se rend compte que s'il dispose désormais de garanties efficaces quant à son existence et sa pérennisation dans les différents systèmes constitutionnels africains, le Premier ministre éprouve néanmoins beaucoup de difficultés à trouver sa place sur l'échiquier institutionnel. Ce premier constat est soutenu par le fait que l'hégémonie du président de la République, proclamée au lendemain des indépendances, et qui s'est affermie tout au long de l'évolution des systèmes constitutionnels africains, constitue un frein à l'affirmation du Premier ministre comme acteur clé de l'exécutif<sup>15</sup>.
6. En renaissant au début des années quatre-vingt-dix dans un contexte de remise en cause de l'hégémonie présidentielle, la fonction de Premier ministre est apparue comme un instrument de rationalisation du présidentielisme africain. Pour autant, la présente thèse démontrera que cette tentative de rationalisation du présidentielisme africain par le Premier ministre a échoué. Cette thèse ne saurait aboutir que si elle s'inscrit dans un cadre bien délimité, ce qui nous conduit à dresser avant tout l'état des études relatives au Premier ministre africain (Section 1<sup>ère</sup>). Cette présentation nous permettra de dégager le champ de la présente étude (Section 2) dont il faudra expliquer la démarche suivie (Section 3).

## I : L'état de l'art : La dimension conjoncturelle du Premier ministre en Afrique noire francophone

7. Les vicissitudes du Premier ministre en Afrique noire francophone<sup>16</sup> ne sauraient être dissociées de celles de l'évolution du constitutionnalisme africain<sup>17</sup>. En effet, l'étude du Premier ministre s'inscrit entièrement dans le cadre du constitutionnalisme africain qui s'est développé par vagues successives de la période de la décolonisation à nos jours. La doctrine africaniste a ainsi consacré une approche séquentielle du constitutionnalisme africain pour

---

<sup>15</sup> CONAC (G.), « Portrait du chef d'Etat africain », *Pouvoirs* n° 25, 1983, pp. 121-130 ; LAVROFF (D-G.), *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire : les Etats francophones*, Paris, Pedone, 1976 ; CONAC (G.), *L'évolution constitutionnelle des Etats d'Afrique noire francophone*, Paris, Economica, 1979.

<sup>16</sup> NGWE (L.), « Le premier ministre dans les mutations politiques des Etats d'Afrique francophone. Retour sur des expériences de formalisation d'un rôle et d'un ordre politiques », *Africa Spectrum*, n°6, 2006, pp. 7-34.

<sup>17</sup> BOURGI (A.), « L'évolution du constitutionnalisme africain », *op.cit.*

en faciliter l'étude, ce qui permet de distinguer aujourd'hui trois vagues ou cycles du constitutionnalisme africain<sup>18</sup>. Ce faisant, les études relatives aux différents pouvoirs et institutions africaines sont généralement fondées sur cette approche séquentielle qui a notamment permis de catégoriser le Premier ministre africain en trois générations correspondant chacune à l'une des trois vagues du constitutionnalisme africain.

- 8.** Les deux premières générations du Premier ministre ont fait l'objet d'une thèse de droit public et de science politique soutenue en 1985 par Serigne DIOP. Cette thèse reste à ce jour l'unique spécifiquement consacrée au Premier ministre en Afrique noire francophone recensée dans le répertoire des thèses francophones. Elle s'est inspirée de la synthèse du Premier ministre des deux premières générations opérée en 1979 par Guillaume Pambou TCHIVOUNDA<sup>19</sup>. Il résulte de ces études que le Premier ministre de la première génération est une émanation du parlementarisme colonial (A) alors que celui de la deuxième génération procède du présidentielisme post-colonial (B).

A. Le Premier ministre de la première génération,  
une émanation du parlementarisme colonial

- 9.** La fonction de Premier ministre a été au centre de la première vague du constitutionnalisme africain. L'apparition du constitutionnalisme en Afrique noire francophone remonte aux dernières années de la colonisation. En effet, les premières Constitutions dans les Etats d'Afrique noire francophone datent de la période des indépendances et de l'accession à la souveraineté internationale de ces Etats<sup>20</sup>.
- 10.** Le processus de décolonisation amorcé en 1946<sup>21</sup> s'est accéléré à partir de 1956 avec la reconnaissance progressive de l'autonomie politique des colonies et des territoires sous

---

<sup>18</sup> Pour plus d'informations sur les différentes vagues du constitutionnalisme africain, voir par exemple CABANIS (A.), MARTIN (M.-L.), *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Paris, Academia, 2010 ; BOURGI (A.), « L'évolution du constitutionnalisme africain », op.cit. ; KPODAR (A.), « Bilan d'un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique », op.cit., etc

<sup>19</sup> TCHIVOUNDA (G.-P.), « Essai de synthèse sur le Premier ministre africain », *RJPIC*, n°3, juil.-sept. 1979, pp. 259-283.

<sup>20</sup> Voir GONIDEC (P.-F.), « Constitutionnalismes africains », *Revue juridique et politique*, n°1, 1996, p. 23-50 et du même auteur, *Recueil des Constitutions des Etats membres de la Communauté*, op.cit.

<sup>21</sup> Le processus de décolonisation des Etats d'Afrique noire francophone amorcé par la Conférence de Brazzaville en 1944 est entériné par la Constitution française du 27 octobre 1946 avec la création de l'Union française marquant la reconnaissance des populations d'Outre-Mer. Voir LAMPUE (P.), « L'Union française d'après la Constitution », *Revue juridique et politique de l'Union française*, 1947, p. 1 et s. et p. 145 et s.

tutelles<sup>22</sup>, concrétisée par la Constitution française de 1958<sup>23</sup>. Conformément à l'article 77 de cette Constitution qui dispose que les Etats membres « *s'administrent eux-mêmes et gèrent démocratiquement et librement leurs propres affaires* », chacun des Etats membres de la Communauté s'est doté d'une Constitution<sup>24</sup> calquée sur le modèle français de la V<sup>e</sup> République<sup>25</sup>.

**11.** Ces constitutions, marquées par le sceau colonial, ont introduit le poste de Premier ministre en Afrique noire francophone. Le Premier ministre de la première génération se présentait ainsi comme une émanation du parlementarisme colonial. Il s'agissait à l'origine d'une technique de décolonisation consistant à transférer progressivement la gestion des affaires locales à des institutions autonomes mises en place dans les colonies.

**12.** En effet, au lendemain de la deuxième guerre mondiale, la Conférence de Brazzaville de 1944 définissait le cadre juridique et politique de décolonisation des Etats d'Afrique noire francophone<sup>26</sup>. La charte des Nations-Unies de 1945 à travers la reconnaissance du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes<sup>27</sup> et la Constitution française du 27 octobre 1946, à travers l'institution de l'Union française<sup>28</sup>, sont venues formaliser ce cadre en permettant aux africains à la fois de se doter d'Assemblées territoriales et de siéger au Parlement de l'Union<sup>29</sup>. Ces assemblées, qui à l'origine n'avaient que des attributions consultatives, ont été dotées en la faveur de la loi-cadre, dite « *Loi Defferre* » de 1956, d'attributions délibératives, complétées après la naissance de la Communauté française en 1958 par la

---

<sup>22</sup> Voir par exemple GONIDEC (P-F.), « De la dépendance à l'autonomie : l'Etat sous tutelle du Cameroun », *AFDI*, 1957, n°3, pp. 597-626 ; LUCHAIRE (F.), « Le Togo français : de la tutelle à l'autonomie », *Revue de l'Union française*, 1957, n°s 1 et 3.

<sup>23</sup> La Constitution française de 1958 crée la Communauté au Titre XII en reconnaissant une large autonomie aux Etats membres (art.77), avec la possibilité d'évolution statutaire au sein de la Communauté (art. 86)

<sup>24</sup> Dahomey (actuel Bénin, Constitution du 15 février 1959) ; Congo (Lois constitutionnelle du 28 novembre 1958) ; Côte d'Ivoire (Constitution du 26 mars 1959) ; Haute-Volta ( actuel Burkina-Faso, Constitution du 15 mars 1959) ; Madagascar ( Constitution du 29 avril 1959) ; Mauritanie ( Constitution du 22 mars 1959) ; Fédération du Mali ( actuels Etats du Mali et du Sénégal, Constitution du 17 janvier 1959) ; République centrafricaine, Constitution du 9 février 1959 ; Niger ( Constitution du 25 février 1959) ; Tchad ( Constitution du 26 mars 1959) ; Gabon ( Constitution du 19 février 1959). La Cameroun français, qui s'est réuni avec le Cameroun britannique pour former la République du Cameroun actuel et le Togo français, actuel Togo, qui jouissait déjà à l'époque du statut d'autonomie en étant sous tutelle de l'ONU ne faisaient pas partie de la Communauté.

<sup>25</sup> BRETON (J-M.), « Trente ans de constitutionnalisme d'importation dans les pays d'Afrique noire francophone entre mimétisme et réception critique : cohérences et incohérences (1960-1990) », *VI<sup>e</sup> Congrès français de Droit constitutionnel, Atelier 7, constitutionnalisme : un produit d'exportation*, Montpellier, 9, 10, 11, juin 2005, p. 11 ; GONIDEC (P-F.), *Les Constitutions des Etats membres de la Communauté*, op.cit.

<sup>26</sup> PLEVEN (R.), « La Conférence de Brazzaville », *RJPIC*, n°4, oct-déc.1980, pp. 761-766

<sup>27</sup> Article 1-2 de la Charte de l'ONU du 26 juin 1945.

<sup>28</sup> Titre VIII de la Constitution. Voir CATROUX (G.), « L'Union française, son concept, son état, ses perspectives », *Politique étrangère*, n°4, 1953, 18<sup>e</sup>année, pp. 233-266 ; WADE (A.), *Afrique Noire et Union Française*, *Présence Africaine*, 1953/1 n° 14, p. 118-144.

<sup>29</sup> DRESCH (J.), « Des recommandations de Brazzaville à la Constitution de l'Union française », *Politique étrangère*, n°2, 1946, 11<sup>e</sup>année. pp. 167-178

compétence de choisir et de démettre les gouvernements locaux dirigés par un Premier ministre<sup>30</sup>. Cette période correspond à la naissance du Premier ministre de la première génération, qui s'inscrit ainsi dans le cadre du parlementarisme colonial ou du « *parlementarisme négro-africain* »<sup>31</sup>.

**13.** En accédant à la souveraineté internationale avec la vague des indépendances de 1960<sup>32</sup>, les Etats d'Afrique noire francophone ont rapidement cherché à opérer une rupture avec le constitutionnalisme colonial en diversifiant notamment les sources d'inspiration des nouvelles Constitutions<sup>33</sup>. Le constitutionnalisme postindépendance apparaît ainsi comme le véritable point de départ du constitutionnalisme africain<sup>34</sup>. Jugées obsolètes car inadaptées à la nouvelle donne, les Constitutions précédentes ont été remplacées par de nouvelles, fondées sur de nouveaux principes et inaugurant de nouvelles formes de régimes politiques<sup>35</sup>. Une nouvelle conception du constitutionnalisme fondée sur l'idée d'un Etat postcolonial fort capable de répondre aux défis de l'unité nationale et du développement économique naît et justifie la tendance à la présidentialisation des régimes politiques africains postindépendance<sup>36</sup>.

**14.** L'accession à l'indépendance rendue possible par la loi constitutionnelle française du 4 juin 1960<sup>37</sup> signifiait *de jure* la caducité des Constitutions adoptées au sein de la Communauté française. Chaque Etat indépendant, formellement délié des liens coloniaux avec l'Etat français, se devait alors de se doter d'une nouvelle Constitution conformément à ses aspirations propres et à ses spécificités<sup>38</sup>. Les Constitutions précédentes étant calquées

---

<sup>30</sup> GONIDEC (P-F.), *Droit d'Outre-mer*, Paris, Montchrestien, 1958, p. 455 ; DEFERRE (G.), « La loi-cadre », *RJPIC*, n°4, oct-dec. 1980, pp. 765-770 ; etc.

<sup>31</sup> ONDO (T.), « Splendeurs et misères du parlementarisme... », op.cit.

<sup>32</sup> Dans l'ordre chronologique de la vague des indépendances en Afrique noire francophone en 1960, on retrouve le Cameroun ( 1<sup>er</sup> janvier 1960), le Sénégal (4 avril), le Togo (27 avril), Madagascar ( 26 juin), le Dahomey, actuel Bénin ( 1<sup>er</sup> août), le Congo belge, actuel République démocratique du Congo (30 juin), le Niger ( 3 août), la Haute-Volta, actuel Burkina-Faso ( 5 août), Côte d'Ivoire ( 7 août), le Tchad ( 11 août), l'Oubangui-Chari, actuel République centrafricaine ( 13 août), le Congo-Brazzaville, actuel République du Congo ( 15 août), Gabon ( 17 août), le Soudan français, actuel Mali ( 22 septembre), la Mauritanie ( 28 novembre). A noter que la Guinée (28 septembre 1958) était le premier Etat d'Afrique noire francophone à accéder à l'indépendance après avoir refusé la Communauté française instituée par la Constitution française de 1958.

<sup>33</sup> BRETON (J-M.), « Trente ans de constitutionnalisme d'importation dans les pays d'Afrique noire francophone », op. cit. ; LAMPUE (P.), « Les Constitutions des Etats africain d'expression française », *RJPOM*, 1961, n°4, p. 513.

<sup>34</sup> KOKOROKO (D.), « L'idée de Constitution en Afrique », *Afrique contemporaine*, 2012/2 n° 242, pp. 117-117

<sup>35</sup> KAMTO (M.), *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essais sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, Paris, LGDJ, 1987 ; MURACCIOLE (L.), « Les constitutions des Etats Africains d'expression française », *RJPOM*, 1961, Vol. 15, pp. 225-33

<sup>36</sup> TCHIVOUNDA (G-P.), *Essai sur l'Etat africain post-colonial*, Paris, LGDJ, 1982.

<sup>37</sup> Loi constitutionnelle n°60-625 du 4 juin 1960 tendant à compléter les dispositions du titre XII de la Constitution, *JORF*, 8 juin 1960, p. 5103

<sup>38</sup> PRELOT (M.), « Les nouvelles Constitutions d'Afrique », *Afrique documents*, 1960, pp. 13 et suivants ; LAMPUE (P.), *Les Constitutions des états africains à expression française*, Paris, LGDJ, 1964.

sur le modèle français plutôt par contrainte que par choix, l'heure était venue de mettre en œuvre une véritable ingénierie constitutionnelle authentique en Afrique noire francophone.

- 15.** La tendance générale des nouvelles Constitutions africaines était au monocéphalisme présidentiel<sup>39</sup>. Dès lors, la majorité des Etats ont fait le choix de supprimer le poste de Premier ministre de leur ordonnancement institutionnel au profit de celui de président de la République. Ce dernier occupait une place importante, qui lui conférait la totalité ou l'exclusivité du pouvoir exécutif<sup>40</sup>. Il apparaît ainsi que « *l'Exécutif de la première génération était totalement dominé par le chef de l'Etat seul maître à bord du navire gouvernemental et de l'Etat en général* »<sup>41</sup>. Toutefois, la suppression du poste de Premier ministre par les nouveaux textes constitutionnels n'a qu'un aspect purement institutionnel puisque ces textes ont favorisé l'accession à la présidence de la République de presque tous les anciens Premiers ministres<sup>42</sup>.
- 16.** Supprimé de l'ordonnancement constitutionnel de la plupart des Etats au lendemain des indépendances, le Premier ministre de la première génération survécut marginalement dans certains Etats. Il s'agit d'une minorité d'Etats qui ont fait le choix du bicéphalisme et/ou du parlementarisme au lendemain des indépendances faisant ainsi figure d'exception face à la vague présidentialiste. A cet égard on peut noter la continuité du parlementarisme monocéphale au Mali<sup>43</sup> et au Tchad<sup>44</sup>, mais les exemples les plus édifiants de survivance du Premier ministre de la première génération après l'indépendance sont ceux du Sénégal et du Cameroun, dont les Constitutions ont fait l'objet de critiques sur leur manque d'authenticité et la reproduction mimétique de la Constitution française de la V<sup>e</sup> République<sup>45</sup>.
- 17.** Au Cameroun et au Sénégal, « *le dualisme de l'exécutif constituait un fait exceptionnel par rapport aux pratiques politiques en vigueur dans les Etats de l'Afrique noire francophone, marquées par un souci de plus grande concentration du pouvoir* »<sup>46</sup>. Dans

---

<sup>39</sup> C'est notamment le cas de la Constitution togolaise du 9 avril 1961, *JORT*, 6<sup>ème</sup> année, n° 157 (numéro spécial), 17 avril 1961, pp. 296 et suivants et de la Constitution ivoirienne du 3 novembre 1960, *JORCI*, n°58, n° spécial, 4 nov. 1960, pp. 1272-1276

<sup>40</sup> BUCHMANN (J.), « La tendance au présidentialisme dans les nouvelles Constitutions négro-africaines », *Civilisations*, vol. 12, n°1, 1962, pp. 46-74 ; DUBOUIS (L.), « Le régime présidentiel dans les nouvelles constitutions des Etats africains d'expression française », *Recueil Penant*, n°691, avril-mai 1962, p. 222.

<sup>41</sup> FALL (I-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2008, p.15

<sup>42</sup> Sylvanus OLYMPIO au Togo, Félix HOUPHOUËT-BOIGNY en Côte d'Ivoire, Fulbert YOULOU au Congo, etc.

<sup>43</sup> Constitution malienne du 22 septembre 1960, Texte reproduit in *La République du Mali, Notes, études et commentaires*, Paris, La Documentation française, n°2739, 13 janvier 1961, pp.59-65

<sup>44</sup> Constitution tchadienne du 28 novembre 1960.

<sup>45</sup> GAUDUSSON (J. du Bois de), « Le mimétisme postcolonial, et après ? », *Pouvoirs*, 2009/2 n° 129, p. 45-55

<sup>46</sup> GAUTRON (J-C.), ROUGEVIN-BAVILLE (M.), *Droit public au Sénégal*, Paris, Pedone, 1970, p. 41

ces deux Etats, les raisons qui expliquent l'adoption du bicéphalisme sont différentes même si elles restent étroitement liées au fédéralisme étatique<sup>47</sup>. Pour le Sénégal, il s'agissait d'un legs du fédéralisme avorté avec le Soudan français<sup>48</sup> et pour le Cameroun, le bicéphalisme est apparu comme le moyen le plus efficace d'assurer l'unité du nouvel Etat fédéral résultant de la réunification du Cameroun français et du Cameroun britannique à l'indépendance<sup>49</sup>.

**18.** Au Sénégal, après l'échec de l'éphémère Fédération du Mali<sup>50</sup> dont il était membre à l'indépendance, la République du Sénégal a opté pour un régime parlementaire calqué sur le modèle français de 1958<sup>51</sup>. La Constitution sénégalaise du 26 août 1960 assurait ainsi la continuité du Premier ministre de la première génération au lendemain de l'indépendance en conservant le poste de Président du Conseil déjà en vigueur dans la défunte Constitution fédérale<sup>52</sup>.

**19.** Toutefois, l'expérience du bicéphalisme fut de très courte durée dans ces deux Etats. En effet, la suppression du poste de Premier ministre en 1961 au Cameroun<sup>53</sup> et en 1962 au Sénégal<sup>54</sup> faisant suite aux premières crises institutionnelles survenues dans ces Etats entre le chef de l'Etat et le Premier ministre, a ouvert la voie au monolithisme présidentiel. Ce fut notamment le cas du conflit opposant au Sénégal le Président Léopold Sédar SENGHOR au Premier ministre Mamadou DIA remporté par le Président<sup>55</sup> qui a aussitôt pris l'initiative d'une révision constitutionnelle conduisant à la suppression du poste de Premier ministre.

---

<sup>47</sup> THIAM (D.), *Le fédéralisme africain : ses principes et ses règles*, Paris, Présence africaine, 1972, pp. 79 et suivants.

<sup>48</sup> GAUTRON (J.-C.), ROUGEVIN-BAVILLE (M.), *Droit public au Sénégal*, op.cit.

<sup>49</sup> GONIDEC (P-F.), « Les Institutions politiques de la République Fédérale du Cameroun », *Civilisations*, Vol. 12, n°1, 1962, pp.13-26.

<sup>50</sup> Créée en avril 1959 et composée de la République du Sénégal et de la République du Soudan (actuel Mali), la Fédération du Mali s'est éclatée en août-septembre 1960 suite aux dissensions entre les gouvernements des deux Etats.

<sup>51</sup> GAUDUSSON (J. du Bois de), « Le mimétisme post-colonial, et après ? », op.cit.

<sup>52</sup> Texte reproduit in *La République du Sénégal, Notes et études documentaires*, Paris, La Documentation française, n°2754, 22 fév. 1961 et FALL (I-M.), *Textes constitutionnels du Sénégal de 1959 à 2007*, Dakar, CREDILA, 2007, pp. 31-51.

<sup>53</sup> La Constitution camerounaise du 1<sup>er</sup> octobre 1961 (texte reproduit in *Les Constitutions des Républiques africaines et malgache d'expression française, Notes et études documentaires*, Paris, La Documentation française, n°2994, 27 mai 1963, pp.12 et suivants) qui succéda à celle du 1<sup>er</sup> mars 1960 a instauré un Etat fédéral conduisant à la suppression du poste de Premier ministre au niveau fédéral au profit de celui de vice-président fédéral. La fonction de Premier ministre a tout de même été maintenue dans les deux Etats fédérés du Cameroun Oriental et du Cameroun Occidental.

<sup>54</sup> Loi constitutionnelle n°62-62 du 18 décembre 1962 portant modification de la Constitution et Constitution du 18 mars 1963 ; Textes reproduits in FALL (I-M.), *Textes constitutionnels...*, op.cit., pp. 54 et 55 et suivants.

<sup>55</sup> « Crise politique au Sénégal », document audiovisuel publié le 18 décembre 1962 sur <http://www.ina.fr/video/CAF97047039/crise-politique-au-senegal-video.html>, consulté le 23 février 2017.

**20.** Parallèlement au Mali et au Tchad, l'expérience du parlementarisme monocéphale a été abrégée par des coups d'Etat militaires consécutifs à la montée de l'autoritarisme chez les chefs de l'Exécutif et à leurs rapports difficiles avec les assemblées législatives devant lesquelles ils étaient responsables. Très tôt ces Etats ont adopté des réformes constitutionnelles d'inspiration présidentialiste pour renoncer au parlementarisme<sup>56</sup>.

**21.** Le renoncement au bicéphalisme et au parlementarisme a mis fin au Premier ministre de la première génération au milieu des années soixante. Le bicéphalisme renaîtra quelques années plus tard dans le cadre du « *présidentialisme négro-africain* »<sup>57</sup> avec le Premier ministre de la deuxième génération.

B. Le Premier ministre de la deuxième génération, une émanation du présidentialisme négro-africain

**22.** Evincé de l'ordonnancement juridico-politique des Etats d'Afrique noire francophone après les indépendances, le poste de Premier ministre réapparaît au début des années soixante-dix, avec la deuxième vague du constitutionnalisme africain. Ce Premier ministre, qualifié comme étant celui de la « *seconde génération* » par Guillaume TCHIVOUNDA, marque selon Serigne DIOP, la « *renaissance du bicéphalisme de l'exécutif* ».

**23.** La deuxième vague du constitutionnalisme africain est intervenue suite à l'échec du constitutionnalisme de la première vague pendant la seconde moitié des années soixante<sup>58</sup>. En effet dans plusieurs Etats, la pratique du régime présidentiel postindépendance a dérivé vers l'autoritarisme<sup>59</sup>, entraînant la réprobation de la société et l'entrée de l'armée sur la scène politique<sup>60</sup>. Comme l'affirme Louis DUBOUIS, « *le régime présidentiel africain* ».

---

<sup>56</sup> Loi constitutionnelle n°2-62 du 16 avril 1962 publiée in *La République du Tchad, Notes, études et commentaires*, Paris, La Documentation française, n°3411, 18 juillet 1967 ; Ordonnance n°1/PGRM du 16 janvier 1968, in *Journal officiel de la République du Mali*, n°269, 15 février 1968, p.73 ; ABDELKERIM (M.), *Les Régimes politiques du Tchad 1960-1990 Esquisse d'une analyse juridico-politique*, Edilivre, 2015.

<sup>57</sup> BUCHMANN (J.), *L'Afrique noire indépendante*, op.cit. ; GICQUEL (J.), « Le présidentialisme négro-africain. L'exemple camerounais », in *Le pouvoir. Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, pp. 701-725.

<sup>58</sup> BRETON (J-M.), « Trente ans de constitutionnalisme... », op.cit. ; KPODAR (A.), « Bilan d'un demi-siècle de constitutionnalisme... », op. cit.

<sup>59</sup> MEDARD (J-F.), « Autoritarismes et démocratie en Afrique noire », in *Politique Africaine*, 1991, 43, pp. 92-104

<sup>60</sup> Voir PABANEL (J-P.), *Les coups d'Etat militaires en Afrique noire*, Paris, L'Harmattan, 1984 ; VIGNON (Y.), « Le coup d'Etat en Afrique noire francophone », in *Les voyages du droit. Mélanges en l'honneur de Dominique Breillat*, Paris, LGDJ, 2010, pp. 615-617

dégénère en présidentialisme : tous les pouvoirs sont concentrés entre les mains du chef de l'exécutif, le président ; les libertés apparaissent sérieusement menacées...<sup>61</sup>».

**24.** La prolifération des coups d'Etat militaires a révélé les limites d'une telle conception du pouvoir et l'échec des régimes politiques africains postindépendance<sup>62</sup>. Grand défenseur du monocéphalisme et de la concentration des pouvoirs après l'échec du bicéphalisme inaugural au Sénégal, le président SENGHOR du Sénégal n'en admettait pas moins l'échec à la fin des années soixante. Après avoir notamment affirmé que c'était « *une erreur psychologique*<sup>63</sup> » d'avoir institué un exécutif bicéphale qu'il considéra comme « *un produit spécifique de l'Europe occidentale*<sup>64</sup>», et fait l'apologie d'« *un exécutif fort et non partagé*<sup>65</sup>», il reconnut qu'« *une trop grande concentration du pouvoir entre les mêmes mains poussait, dans un pays sous-développé, les responsables placés au-dessous, à se décharger de leurs responsabilités*<sup>66</sup>».

**25.** Le constitutionnalisme de la première vague s'est ainsi soldé par un échec car la conception unitariste et personnelle<sup>67</sup> du pouvoir sur laquelle elle s'est fondée n'a pas pu réaliser les desseins d'unité nationale et de développement économique qu'elle promettait<sup>68</sup>. Dès lors, des mutations du constitutionnalisme africain s'avéraient nécessaires.

**26.** Ces mutations marquent la deuxième vague du constitutionnalisme africain qui débuta à la fin des années soixante, soit près d'une décennie après les indépendances. Des solutions diverses ont été envisagées pour remédier aux lacunes des Constitutions de la première vague. Serigne DIOP relève ainsi dans sa thèse que ce constitutionnalisme de la deuxième vague qui réintroduit le poste de Premier ministre dans l'ordonnancement juridico-politique des Etats africains, marque « *la renaissance du bicéphalisme africain* ». Mais l'auteur

---

<sup>61</sup> DUBOUIS (L.), « Le régime présidentiel dans les nouvelles constitutions des Etats africains d'expression française », op.cit.

<sup>62</sup> CHEVRIER (J.), « Crise des institutions, coups d'Etat, dépendance accrue. L'échec des systèmes politiques africains », *Le Monde diplomatique*, août 1975, pp. 20 et suivants. Le Premier coup d'Etat militaire de l'Afrique noire indépendante eu lieu au Togo en 1963 avec l'assassinat du président Sylvanus Olympio. Voir TETE-ADJALOGO (T.-G.), *Histoire du Togo : Le régime et l'assassinat de Sylvanus Olympio (1960-1963)*, NM7 éditions, 2002.

<sup>63</sup> SENGHOR (L.-S.), *La poésie et l'action*, Paris, Stock, 1980, p. 168

<sup>64</sup> Cité par FALL (I.), « La réforme constitutionnelle du 22 février 1970 au Sénégal », *Penant*, n°731, p. 91

<sup>65</sup> SENGHOR (L.-S.), *La poésie et l'action*, op.cit.

<sup>66</sup> Rapport de politique générale devant le Congrès de l'UPS, 27 déc. 1969.

<sup>67</sup> TIXIER (G.), « La personnalisation du pouvoir dans les Etats de l'Afrique de l'Ouest », *RDP*, 1965, pp. 1129-1130

<sup>68</sup> YACINE-TOURE (B.), *Afrique : l'épreuve de l'indépendance*, Genève, Graduate Institute Publications, 1983, pp. 46 et suivants.



souligne également qu'outre l'institutionnalisation du poste de Premier ministre<sup>69</sup>, la renaissance du bicéphalisme a pris d'autres formes dans certains pays au cours de la deuxième vague du constitutionnalisme africain. On a assisté ainsi à la création de postes originaux, équivalents au Premier ministre, comme celui de Premier commissaire d'Etat au Zaïre<sup>70</sup> ou de l'imitation du ticket Président-vice-président sur le modèle américain<sup>71</sup>, notamment au Togo et au Gabon et en Côte d'Ivoire.

**27.** Le Premier ministre de la deuxième génération et ses formules équivalentes répondaient à des objectifs différents par rapport à celui de la première génération. Dans la majorité des Etats où il a été réhabilité, le Premier ministre ne s'inscrivait plus dans le cadre du régime parlementaire dans la mesure où les réformes entreprises n'ont pas porté atteinte à la nature présidentieliste des régimes malgré le bicéphalisme. Il s'agissait à court terme de déconcentrer l'Exécutif<sup>72</sup>, et éventuellement, comme l'ont illustré les cas camerounais et sénégalais, d'assurer à long terme, la succession du chef de l'Etat (1)<sup>73</sup>. Malgré quelques tentatives éparses infructueuses de restauration du parlementarisme, notamment en Haute-Volta (2)<sup>74</sup>, le Premier ministre de la deuxième génération se présente davantage comme une émanation du présidentielisme négro-africain, tout comme l'institutionnalisation de la vice-présidence, avec les cas togolais et ivoirien (3).

*1. Le Premier ministre, un instrument de déconcentration de l'Exécutif et de succession du chef de l'Etat : Les cas sénégalais et camerounais*

**28.** Au Sénégal, le président SENGHOR s'est montré favorable au rétablissement du poste de Premier ministre pour répondre aux griefs d'autoritarisme<sup>75</sup> dont il faisait l'objet depuis quelques années. C'est dans cette perspective que la loi constitutionnelle n°70-15 du 26

---

<sup>69</sup> Le Sénégal (1969), la Haute-Volta (1970), le Cameroun (1972), etc.

<sup>70</sup> AJAMI (S-M.), « Le système constitutionnel de la République démocratique du Congo », *RIDC*, n°2, 1970, pp. 325-340

<sup>71</sup> ASSO (B.), « La présidence et l'institutionnalisation du pouvoir en Afrique », op.cit.

<sup>72</sup> SY (S-M.), *Les régimes politiques sénégalais de l'indépendance à l'alternance politique*, 1960-2008, Paris, Karthala, 2009, pp. 338 et suivants.

<sup>73</sup> Voir MBODJ (E-H.), *La succession du chef de l'Etat en droit constitutionnel africain*, Thèse de droit public, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 1991.

<sup>74</sup> NIKIEMA (A.), *L'évolution du régime politique de Haute-Volta depuis l'indépendance*, Thèse de Doctorat d'Etat, Université de Poitiers, 1978.

<sup>75</sup> Voir par exemple ZUCARELLI (F.), *La vie politique sénégalaise : 1940-1988*, Paris, CHEAM, 1988, p. 25 et suivants

février 1970<sup>76</sup> a inauguré la seconde ère du bicéphalisme au Sénégal. Réintroduit dans l'ordonnancement politico-juridique sénégalais, le Premier ministre<sup>77</sup>, chargé d'appliquer la politique de la nation définie par le Président, est responsable à la fois devant le président et l'Assemblée nationale.

**29.** Si la responsabilité du Premier ministre devant le président paraissait plus conforme à l'esprit du régime présidentiel sénégalais, mis en place par la Constitution de 1963<sup>78</sup>, la possibilité donnée au Parlement de mettre fin à l'existence du gouvernement suscitait beaucoup d'interrogations sur la véritable nature du régime après la révision constitutionnelle de 1970<sup>79</sup>. Mais très vite, le président SENGHOR a fait une mise au point pour donner sa vision de la nouvelle configuration politique du pays, ce qui pourrait équivaloir à l'esprit de la nouvelle Constitution dans la mesure où il était à l'origine de la loi constitutionnelle du 26 février 1970. Il affirmait alors qu'« *il s'agit toujours d'un régime présidentiel mais déconcentré* »<sup>80</sup>, permettant à la doctrine de systématiser la notion du régime présidentiel déconcentré ou modéré<sup>81</sup>.

**30.** Fondée sur une simple volonté de déconcentration du régime présidentiel à travers le bicéphalisme de l'Exécutif, l'institutionnalisation du poste de Premier ministre au Sénégal en 1970, permettrait également selon le professeur Seydou SY, « *au leader de l'UPS [le président SENGHOR] de préparer sa succession en prenant le temps de la réflexion* »<sup>82</sup>. C'est l'idée du « *dauphinat constitutionnel* »<sup>83</sup> qui se cacherait alors sous la création du poste

---

<sup>76</sup> Texte reproduit in FALL (I-M.), *Textes constitutionnels...*, op.cit., pp. 81-89. Cette loi a été adoptée par référendum le 22 février 1970 avec un taux de participation de 95% des électeurs et la victoire du « OUI » à plus de 99%.

<sup>77</sup> La dénomination de « Premier ministre » est préférée dans la nouvelle Constitution à celle de « Président du Conseil », mais il s'agit de la même fonction, même si les attributions diffèrent en raison du changement de régime. C'est ce qui s'est également passé en France en 1958, où la Constitution de la V<sup>e</sup> République a substitué la dénomination de « Premier ministre » à celle de « Président de Conseil » en vigueur sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> République

<sup>78</sup> SY (S-M.), *Les régimes politiques sénégalais de l'indépendance à l'alternance politique ; 1960-2008*, Yaoundé-Paris, IROKO-Dakar-Étoile-CREPOS, coll. « Hommes et Sociétés », 2009 ; FALL (I-M.), *Evolution constitutionnelle du Sénégal : de la veille des indépendances aux élections de 2007*, Paris, Karthala, 2009, pp.14 et suivants

<sup>79</sup> FALL (I.), « La réforme constitutionnelle du 26 février 1970 au Sénégal », op. cit.

<sup>80</sup> DIOP (M-C.), *Le Sénégal sous Abdou Diouf : Etat et société*, Paris, Karthala, 1990, p.40 ; FALL (I-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme...*, op.cit., p.16 ;

<sup>81</sup> HESSLING (G.), *Histoire politique du Sénégal : institutions, droit et société*, Paris, Karthala, 1985, p. 223 ; CONAC (G.), *Les institutions constitutionnelles et politiques des Etats d'Afrique noire francophones et de la République malgache*, op.cit., p.67

<sup>82</sup> SY (S-M.), « La révision constitutionnelle du 26 février 1970 », op.cit.

<sup>83</sup> KAMTO (M.), « Le dauphin constitutionnel dans les régimes politiques africains », *Recueil Penant*, n°781-782, 1983, p. 19.

de Premier ministre, surtout avec la nomination d'Abdou DIOUF, un très proche collaborateur du président à ce poste<sup>84</sup>.

**31.** La « prophétie » du professeur SY se confirma quelques années plus tard, lorsque le président sénégalais fit amender une nouvelle fois la Constitution en 1976, en faisant du Premier ministre le dauphin constitutionnel du Chef de l'Etat, au détriment du président de l'Assemblée nationale à qui il revenait d'assumer l'intérim du Président en cas d'empêchement<sup>85</sup>. Ainsi, à la démission du président SENGHOR en 1980, le Premier ministre Abdou DIOUF prit sa succession en tant que chef de l'Etat<sup>86</sup>. Mais il supprima le poste de Premier ministre quelques années plus tard en faisant amender une nouvelle fois la Constitution, mettant ainsi fin au Premier ministre de la seconde génération au Sénégal<sup>87</sup>.

**32.** Au Cameroun, l'institution primo-ministérielle supprimée au niveau fédéral par la Constitution du 1<sup>er</sup> octobre 1961 est restauré par la réforme constitutionnelle du 9 mai 1975<sup>88</sup>. Cette réforme s'inscrivait dans la continuité de la Constitution de la III<sup>e</sup> République, adoptée en 1972<sup>89</sup>, qui mettait fin au fédéralisme et renforçait les prérogatives du président du nouvel État unitaire<sup>90</sup>. La réunification du pays faisant accroître les responsabilités du président, chef de l'Etat et chef du gouvernement, ce dernier sentit la nécessité de se faire assister d'un Premier ministre.

---

<sup>84</sup> Décret n°70-230 du 26 février 1970 portant nomination du Premier ministre. Voir DIOP (M.-C.), *Le Sénégal sous Abdou Diouf : Etat et société*, op.cit.

<sup>85</sup> Loi n° 76-27 du 6 avril 1976 portant révision de la Constitution sénégalaise, Texte reproduit in FALL (I.-M.), *Textes constitutionnels du Sénégal ...*, pp. 90-9. Article 35, alinéa 2 (nouveau) : « En cas de décès ou de démission du Président de la République ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par la Cour suprême, le Premier ministre exerce les fonctions de Président de la République jusqu'à l'expiration normale du mandat en cours. Il nomme un nouveau Premier ministre et un nouveau Gouvernement dans les conditions fixées à l'article 43 ». Voir MBODJ (E.-H.), *La succession du chef de l'Etat en droit constitutionnel africain*, op. cit., pp. 78 et suivants.

<sup>86</sup> DE BENOIST (J.-R.), KANE (H.), *Léopold Sedar Senghor*, Paris, Beauchesne, 1998, p. 171 ; DEBENE (M.) et GOUNELLE (M.), « Le Sénégal, du Président L. S. Senghor au Président Abdou Diouf », *RDP* 1985, pp. 1513-1552.

<sup>87</sup> Loi constitutionnelle n°83-55 du 1<sup>er</sup> mai 1983 portant révision de la Constitution, Texte reproduit in FALL (I.-M.), *Textes constitutionnels...*, op.cit., p. 108. Voir NZOUANKEU(J.-M.), « La révision constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mai 1983 et la restauration du régime présidentiel », *RIPAS*, n°8, Oct.-Déc.1983, pp.618-650.

<sup>88</sup> ATANGANA-AMOUGOU (J.-L.), « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *AJP*, n° 2, Juillet 2006, pp. 44-84.

<sup>89</sup> Cette réforme, à l'initiative du président Ahmadou AHIDJO, a été adoptée par référendum le 20 mai 1972 et promulgué par le décret n° 72-270 du 2 juin 1972 portant promulgation de la Constitution de la République unie du Cameroun.

<sup>90</sup> Etat unitaire à l'indépendance en 1960, le Cameroun opta pour le fédéralisme avec la Constitution du 1<sup>er</sup> octobre 1961 pour des raisons linguistiques et ethniques. L'Etat fédéral camerounais était composé de deux Etats fédérés, le Cameroun occidental (anglophone) et le Cameroun oriental (francophone). Mais la Constitution du 20 mai 1972 a rétabli l'Etat unitaire. Voir ABOYA ENDONG (M.), « Le parlementarisme sous tutelle de l'État fédéral (1961-1972) : une construction politique par le droit de l'État unitaire du Cameroun », *RFDC*, n°1, 2014, pp. 1-29 ; GONIDEC (P.-F.), *La République unie du Cameroun*, Paris, Berger-Levrault, 1976.

- 33.** Le nouvel article 5 al. 2 de la Constitution camerounaise de 1972 introduit par la réforme de 1975 dispose que « *Il [le Président de la République] définit la politique de la nation. Il peut charger un Premier ministre de l'application de cette politique dans des domaines déterminés* ». Il s'avère ainsi que si le Premier ministre de la deuxième génération au Cameroun s'inscrivait également dans une logique de déconcentration de l'Exécutif, la désignation de celui-ci revêt, à la différence du cas sénégalais, un caractère facultatif<sup>91</sup>. Il en résulte que l'existence ou non du Premier ministre dans le régime camerounais après la réforme de 1975, relevait du pouvoir discrétionnaire du chef de l'Etat, ce qui illustre la volonté du constituant camerounais de ne pas renoncer au présidentielisme malgré l'institution du poste de Premier ministre.
- 34.** Toutefois, le statut du Premier ministre a connu rapidement au Cameroun une évolution majeure en 1979, lorsque la réforme constitutionnelle du 29 juin<sup>92</sup> a rendu son existence obligatoire, avec une nouvelle modification des articles 5 et 7 qui fait également du Premier ministre le dauphin constitutionnel du président<sup>93</sup>. C'est ainsi, qu'à la suite de la démission du Président AHIDJO en 1982<sup>94</sup>, le Premier ministre Paul BIYA, qu'il avait choisi comme Premier ministre en 1975, prit sa succession et désigna un autre Premier ministre. Mais, comme au Sénégal, l'ex-Premier ministre devenu président fit amender la Constitution, une fois la question de la succession du chef de l'Etat réglée, pour supprimer le poste de Premier ministre<sup>95</sup>.
- 35.** Les cas sénégalais et camerounais illustrent les caractéristiques principales du Premier ministre de la deuxième génération suivant les deux phases de restauration de ce poste. La première phase s'inscrivait dans une logique de déconcentration du pouvoir présidentiel. Ainsi, la renaissance du bicéphalisme de l'exécutif dans ces deux Etats a permis de « *décongestionner la présidence, non pas de démembrer l'exécutif*<sup>96</sup> ». La seconde phase a

<sup>91</sup> ABIABAG (I.-A.), *Le Premier ministre en droit constitutionnel camerounais*, Thèse de doctorat d'Etat en droit public, Université de Nanterre Paris X, 1978 ; MBARGA (E.), « La réforme des articles 5 et 7 de la constitution de la République Unie du Cameroun », *Recueil Penant*, n°769, juillet-août-septembre 1980, pp. 262-285.

<sup>92</sup> Loi constitutionnelle n°79/02 du 29 juin 1979, *Journal officiel de la République unie du Cameroun*, n°1, supplémentaire, 1<sup>er</sup> juillet 1979, pp. 40 et suivants.

<sup>93</sup> Comme au Sénégal, la Constitution camerounaise attribue au Premier ministre la succession du président en cas d'empêchement. Voir KAMTO (M.), « Le dauphin constitutionnel... », op.cit., ABIABAG(J.), « La succession du Président de la République d'après la révision constitutionnelle de juin 1979 au Cameroun », *RJPIC*, 1980, n° 4, pp. 443-449 ; MBOME (F.), « Réflexions sur la réforme constitutionnelle du 29 juin 1979 au Cameroun », *Recueil Penant*, n° 773, juil.-août-sept. 1982, pp. 34-47, etc...

<sup>94</sup> Pour les raisons de cette démission, voir par exemple EBOUA (S.), *D'Ahidjo à Biya : le changement au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 1996, pp. 26 et suivants.

<sup>95</sup> Loi constitutionnelle n°84-1 du 4 février 1984 portant modification des articles 1<sup>er</sup>, 5, 7, 8, 26 et 34 de la Constitution.

<sup>96</sup> CONAC (G.), *Les institutions constitutionnelles et politiques des Etats d'Afrique noire francophones et de la République malgache*, op.cit., P.67

permis de faire du Premier ministre un instrument de dévolution du pouvoir présidentiel<sup>97</sup>. En effet, à cette époque, les changements de chefs d'Etats depuis l'indépendance dans la plupart des Etats d'Afrique noire francophone, ont été opérés par la voie de coups d'Etat militaires<sup>98</sup>. La voie militaire apparaissait alors comme la seule voie d'accession au pouvoir<sup>99</sup>, étant donné que la voie démocratique était verrouillée par les régimes en place, hostiles au multipartisme. L'instauration du dauphinat constitutionnel comme mode de dévolution du pouvoir présidentiel dans le second cycle constitutionnel africain renforce la thèse de la personnalisation du pouvoir dans les Etats africains après les indépendances<sup>100</sup>. Toutefois, on peut s'accorder avec El Hadj MBODJ sur le fait que « *l'institution du Premier ministre a permis d'assurer la succession de régimes forts* »<sup>101</sup>. Mais après avoir permis la dévolution du pouvoir dans ces deux Etats, l'institution primo-ministérielle fut une nouvelle fois supprimée dans ces Etats pour des raisons diverses, confirmant le caractère « *intuitu personae* » du Premier ministre de la seconde génération<sup>102</sup>.

- 36.** Si le Premier ministre de la seconde génération se présente procède du présidentielisme africain dans la mesure où il n'a pas remis en cause la prépondérance présidentielle, l'exception voltaïque du Premier ministre dans un régime parlementaire mérite également d'être analysée.

## 2. *L'exception voltaïque du Premier ministre dans un régime parlementaire*

- 37.** Le cas de l'institution du Premier ministre de la seconde génération en Haute-Volta (actuel Burkina-Faso) se distingue des cas sénégalais et camerounais sur les plans politique et juridique. Le Premier ministre voltaïque s'inscrivait juridiquement dans le cadre d'un régime parlementaire et procédait politiquement d'une volonté de pacification et de démilitarisation du régime voltaïque issu du coup d'Etat militaire de 1966.

<sup>97</sup> MBODJ (E-H.), *La succession du chef de l'Etat...*, op.cit.

<sup>98</sup> Voir PABANEL (J-P.), *Les coups d'Etat militaires en Afrique noire*, op. cit.

<sup>99</sup> MEDARD (J-F.), « La spécificité des pouvoirs africains », *Pouvoirs*, n° 25, p. 4-22 MBODJ (E-H.), *La succession du chef de l'Etat...*, op.cit.

<sup>100</sup> TIXIER (G.), « La personnalisation du pouvoir dans les Etats de l'Afrique de l'Ouest », op.cit. ; MEDARD (J.-F.), « L'Etat patrimonialisé », *Politique africaine*, n° 39, 1990, pp. 25-36.

<sup>101</sup> MBODJ (E-H.), « Le Premier ministre dans le nouvel ordonnancement constitutionnel du Sénégal », *Alternative démocratique dans le tiers monde*, n°6, juil-déc. 1992, pp. 57-71

<sup>102</sup> TCHIVOUNDA (G.-P.), « Essai de synthèse du Premier ministre africain », op.cit.

**38.** La Constitution voltaïque du 14 juin 1970 établit un régime parlementaire avec un exécutif bicéphale<sup>103</sup>, dans lequel le Premier ministre, chef du gouvernement, est élu par l'Assemblée nationale devant laquelle il est exclusivement responsable<sup>104</sup>. Le Président, chef de l'Etat, élu au suffrage universel, est cantonné dans un rôle d'arbitre du fonctionnement régulier des pouvoirs publics et de garant de l'indépendance nationale. Sa marge de manœuvre dans la nomination du Premier ministre se limitait à la proposition d'une personnalité à l'Assemblée nationale, qui a le dernier mot à travers l'élection. Par contre le président ne pouvait discrétionnairement mettre fin aux fonctions du Premier ministre qui procède de l'Assemblée nationale. Il entérine l'élection faite par l'Assemblée nationale, et accepte la démission du gouvernement à la suite du vote d'une motion de censure.

**39.** La Haute-Volta se présentait alors comme un champ d'expérimentation du parlementarisme dans les Etats d'Afrique noire francophone post-coloniale<sup>105</sup>. Mais cette vision est à nuancer puisque cette expérience ambitieuse n'aura pas duré le temps d'une législature. En effet, le déclenchement d'une crise politique entre le Président de la République et l'Assemblée nationale a conduit le Président LAMIZANA à suspendre la Constitution et les institutions de la II<sup>e</sup> République en 1974 en la faveur d'un nouveau coup d'Etat dont il fut l'initiateur<sup>106</sup>. Après quelques années de régime d'exception, il fit adopter une nouvelle Constitution en 1977<sup>107</sup> qui atténua considérablement les effets du parlementarisme<sup>108</sup> en renforçant les prérogatives du Chef de l'Etat, notamment en ce qui concerne la nomination et la révocation du Premier ministre. Même s'il demeure juridiquement responsable devant l'Assemblée nationale, le Premier ministre voltaïque était devenu une émanation du Chef de l'Etat. Toutefois, la suite agitée de l'histoire de la Haute-Volta, devenue entre-temps Burkina-Faso, marquée par des coups d'État à répétition<sup>109</sup>, a

---

<sup>103</sup> Texte reproduit in DAMIBA (A.), « La nouvelle Constitution de la Haute-Volta (14 juin 1970) », *RJPIC*, 1971, n° 25, pp. 151-170

<sup>104</sup> Voir KOULEGA (J.-N.), *Le Burkina Faso de 1991 à nos jours : entre stabilité politique et illusionnisme démocratique*, Thèse de science politique, Université de Bordeaux IV Montesquieu, 2013, p. 27

<sup>105</sup> ONDO (T.), « Splendeurs et misère du parlementarisme en Afrique... », *op.cit.*

<sup>106</sup> SAVONNET-GUYOT (C.), *État et sociétés au Burkina : essai sur le politique africain*, Paris, Karthala, 1986, pp. 165 et suivants ; GUISSOU (B.-L.), « Militaires et militarisme en Afrique : Cas du Burkina-Faso », *Afrique et développement*, n°2, 1995, pp. 55-75.

<sup>107</sup> CADENAT (P.), « La Constitution voltaïque du 27 novembre 1977 », *RJPIC*, n° 32, pp. 1025-1036 ; LAVROFF (D.-G.), « L'évolution constitutionnelle de la République de Haute-Volta : la Constitution du 27 novembre », in *Année Africaine*, 1977, pp. 170-208

<sup>108</sup> OWONA (J.), « La Constitution de la III<sup>e</sup> République voltaïque : retour au parlementarisme rationalisé et au multipartisme limité », in *Recueil Penant*, n°89, 1979, pp. 309-328

<sup>109</sup> GUISSOU (B.-L.), « Militaires et militarisme en Afrique : Cas du Burkina-Faso », *op.cit.*

conduit à l'échec total du parlementarisme<sup>110</sup> avec la suppression du poste de Premier ministre en 1983.

- 40.** Si contrairement à celui de la première génération le Premier ministre de la seconde génération n'a pas été institué dans tous les Etats d'Afrique noire francophone, on peut trouver dans certains Etats qui ont expérimenté le bicéphalisme des institutions équivalentes à celle du Premier ministre, notamment le poste de vice-président.

### *3. L'institution de la vice-présidence, les exemples togolais et ivoirien*

- 41.** Contrairement au Premier ministre de la première génération qui a existé dans tous les Etats d'Afrique noire francophone, le mouvement d'institutionnalisation de celui de la deuxième génération n'a pas été suivi partout pour des raisons conjoncturelles. Néanmoins, des formules alternatives ou équivalentes ont été initiées pour l'établissement du bicéphalisme dans une logique de modération du présidentielisme. Ce fut notamment le cas au Togo et en Côte d'Ivoire avec l'expérimentation de la formule de la vice-présidence<sup>111</sup>.
- 42.** Au Togo, la première République fondée sur le monocéphalisme présidentiel renforcé a pris fin avec le coup d'Etat du 13 janvier 1963<sup>112</sup>. Pour tirer des leçons de cet échec, la deuxième République instaurée par la Constitution du 5 mai 1963<sup>113</sup> s'est voulue plus modérée en instituant un régime présidentiel fondé sur un ticket président-vice-président à l'américaine mais suivant sur une logique de partage nord-sud qualifiée d'« *ethno-régionaliste* »<sup>114</sup>. Suivant cette logique ethno-régionaliste de partage du pouvoir exécutif, le président Nicolas GRUNITZKY, originaire du sud est assisté d'un vice-président,

---

<sup>110</sup> MBOUENDEU (J. de Dieu), « La brève et malheureuse expérience du régime parlementaire par les États africains ; Raisons de l'adoption et causes de l'échec », in *RJPIC*, n°4, 1979, pp. 451-465

<sup>111</sup> DIOP (S.), *Le Premier ministre africain...*, p. 17.

<sup>112</sup> Le président et père de l'indépendance Sylvanus OLYMPIO, originaire du sud du Togo, a été assassiné dans la nuit du 12 au 13 janvier 1963 à l'occasion du coup d'Etat fomenté par un commando militaire dirigé par Gnassingbé EYADEMA, originaire du nord du pays. Le président serait accusé de favoritisme ethno-régionaliste par les militaires originaires pour la plupart du nord faisant partie des troupes coloniales et rentrés au pays après la proclamation de l'indépendance et que le président OLYMPIO aurait refusé d'intégrer dans l'armée togolaise qu'il voulait en effectif restreint officiellement pour des raisons budgétaires. Voir TETE-ADJALOGO (T.-G.), *Le Togo : la vraie/fausse question nord-sud*, Lomé, Haho, 2007, pp. 160 et suivants.

<sup>113</sup> Texte intégral in *JORT*, n°220, n° spécial, 8e année, 12 mai 1963, pp. 305 et suivants

<sup>114</sup> YAGLA (W-O.), *L'édification de la nation togolaise : naissance d'une conscience nationale dans un pays africain*, Paris, L'Harmattan, 1978, p. 117

Antoine MEATCHI, originaire du nord du pays<sup>115</sup>. Il s'agissait de tenir compte des réalités socio-culturelles d'un jeune Etat miné par des clivages ethniques.

- 43.** Dans ce régime présidentiel atypique, si le président demeurait le seul maître du pouvoir exécutif, la présence du vice-président n'était pas non plus anecdotique puisque la Constitution lui attribue de droit un portefeuille ministériel et l'intérim du président en cas d'empêchement<sup>116</sup>. Toutefois, cette expérience originale togolaise du présidentielisme ethno-régionaliste modéré fut écourtée par les mésententes récurrentes au sein du couple exécutif.
- 44.** La crise institutionnelle de novembre 1966 fut celle qui mit véritablement en lumière les imperfections du régime<sup>117</sup>. Elle trouve son origine dans l'interprétation abusive par le vice-président, avec l'appui de certains hauts-dignitaires de l'armée, des dispositions de l'article 24 de la Constitution du 5 mai 1963. En effet, ces dispositions confiaient au vice-président la charge d'exercer provisoirement les fonctions de chef de l'Etat « *en cas d'absence ou d'empêchement du président* ». Profitant d'un voyage officiel du Président GRUNITZKY à Paris en novembre 1966, qu'il interpréta abusivement comme une absence du Président au sens de l'article 24 al. 1<sup>er</sup>, Antoine MEATCHI s'est investi des prérogatives du chef de l'Etat pour procéder à des nominations à des postes clés du Gouvernement et de l'armée<sup>118</sup>. En réaction aux agissements de son vice-président, le président GRUNITZKY fit amender la Constitution pour supprimer le poste de vice-président afin de renforcer son autorité<sup>119</sup>.
- 45.** Toutefois, si le chef de l'Etat semblait avoir gagné son duel avec le vice-président sur le plan juridique, il en sortit politiquement très affaibli puisque cette crise institutionnelle

---

<sup>115</sup> L'idée d'un partage du pouvoir sur une base ethno-régionaliste est alors née lors de la « Conférence la table-ronde » organisée après le putsch du 13 janvier 1963 et dont les conclusions ont été formalisées dans la Constitution du 5 mai 1963. Voir TOULABOR (C.), *Le Togo sous Eyadéma*, Paris, Karthala, pp. 56 et suivants ; CORNEVIN (R.), *Le Togo : nation-pilote*, Paris, Nouvelles Editions Latines, 1963, p.151 ; FEUILLET (C.), *Le Togo "en général" : la longue marche de Gnassingbé Eyadéma*, ABC, 1976, p. 64 ; etc.

<sup>116</sup> Conformément à l'article 21 de la Constitution, le vice-président Antoine MEATCHI a été nommé ministre des finances dans le premier Gouvernement de la II<sup>e</sup> République

<sup>117</sup> TOULABOR (C.), *Le Togo sous Eyadéma*, op. cit., pp. 63 et suivants

<sup>118</sup> Voir ASSIONGBOR (F.), *Gnassingbé Eyadéma (Volume I) : Discours et allocutions (1967-1975)*, Paris, L'Harmattan, 2009, p.11

<sup>119</sup> Loi n°66-21 du 15 décembre 1966 portant révision de certains articles de la Constitution, *JORT*, n°342, 11<sup>e</sup> année, 31 décembre 1966, p. 13



servit de prétexte à l'armée pour opérer un second coup d'Etat le 13 janvier 1967<sup>120</sup> mettant ainsi fin à la deuxième République et inaugurant une décennie de régime de fait au Togo<sup>121</sup>.

**46.** En Côte d'Ivoire, l'institutionnalisation de la vice-présidence n'était en réalité qu'une tentative avortée du dauphinat constitutionnel. Comme l'affirme Serigne DIOP, faisant un parallèle avec ce qui s'est passé au Gabon en 1967<sup>122</sup>, « *il s'agit de résoudre un problème précis et conjoncturel, la succession du Chef de l'Etat* »<sup>123</sup>. En effet, après vingt ans de pouvoir monocentrique, le président Félix HOUPHOUËT-BOIGNY s'est engagé dans la voie du bicéphalisme par la création d'un poste de vice-président en 1980.

**47.** Ce changement institutionnel s'inscrivait dans le sens de la concrétisation la promesse de « *démocratisation du régime* » faite par le président dans son message à la nation du 7 décembre 1979 et réitérée lors du Congrès du PDCI en octobre 1980<sup>124</sup>. La révision constitutionnelle du 26 novembre 1980<sup>125</sup> adoptée suivant la procédure d'urgence prévue à l'article 72 de la Constitution a entériné cette création. Cependant, ce poste n'a jamais été pourvu jusqu'à sa suppression en 1985<sup>126</sup>.

**48.** Le Premier ministre de la deuxième génération et les formules alternatives d'institutionnalisation du bicéphalisme en Afrique noire francophone ont pris fin au milieu des années quatre-vingt où la plupart des Etats sont revenus au monocentrisme présidentiel.

**49.** L'expérience africaine du Premier ministre au cours de ces deux premières vagues du constitutionnalisme africain sanctionnée à chaque fois par la suppression du poste de Premier ministre dénote à la fois de la dimension conjoncturelle de cette institution qui n'a pas réussi à trouver sa place sur l'échiquier institutionnel. Cette dimension est mise en lumière dans les travaux de plusieurs constitutionnalistes africains, notamment ceux de Guillaume TCHIVOUNDA et de Serigne DIOP. Cependant, on note un changement de

---

<sup>120</sup> Sur les coups d'Etat au Togo, voir VAN GEIRT (J-P.), *Togo : Autopsie d'un coup d'Etat permanent*, Paris, Atelier de presse, 2006, 215 p. ; CORNEVIN (R.), « Les militaires au Dahomey et au Togo », *RFEAP*, n°36, 1968, pp. 64-84.

<sup>121</sup> Voir AHADZI-NONOU (K.), *Essai de réflexion sur les régimes de faits : cas du Togo*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Poitiers, 1985.

<sup>122</sup> Le poste de vice-président a été créé au Gabon par le président Léon M'BA en 1967 pour assurer sa succession à une époque où il avait des problèmes de santé. Il nomma son collaborateur personnel, Albert-Bernard BONGO à ce poste. Le président décède le 28 novembre 1967 et Albert-Bernard BONGO, devenu Omar BONGO après sa conversion à l'islam lui succéda. Un an plus tard, il supprima la vice-présidence.

<sup>123</sup> DIOP (S.), *Le Premier ministre africain...*, op.cit., p. 45.

<sup>124</sup> MEDARD (J-F.), « Jeunes et aînés en Côte d'Ivoire. Le VII<sup>e</sup> Congrès du PDCI-RDA », *Politique africaine*, n°01, mars 1981, pp. 102-119.

<sup>125</sup> Loi n° 80-1232 du 26 novembre 1980 portant révision de la Constitution.

<sup>126</sup> Loi constitutionnelle n°85-1072 du 12 octobre 1985, portant modification de la Constitution, in WODIE (F.-V.), *Institutions politiques et droit constitutionnel en Côte d'Ivoire*, Abidjan, Presses universitaires de Côte d'Ivoire, 1996, pp. 495 et suivants.

dimension de la fonction primo-ministérielle en Afrique noire francophone avec l'avènement du nouveau constitutionnalisme africain à partir du début des années autre-vingt-dix, qui marque pour la doctrine la troisième vague du constitutionnalisme africain, celle du renouveau démocratique. Cette nouvelle dimension qui est celle du Premier ministre de la troisième génération est l'objet de la présente de thèse.

## II. L'objet de la thèse : Le Premier ministre de la troisième génération

**50.** La troisième vague du constitutionnalisme africain correspond à ce que la doctrine juridique africaniste qualifie du nouveau constitutionnalisme africain<sup>127</sup>. Elle est intervenue au début des années quatre-vingt-dix avec la remise en cause de l'ordre juridico-politique instauré par les deux premières vagues du constitutionnalisme africain, fondées sur le monopartisme et la personnalisation du pouvoir. La présente thèse s'avère ici un travail original en tant qu'elle est la seule à ce jour à être spécifiquement consacrée au Premier ministre de troisième génération de l'Afrique Noire francophone.

**51.** Cette nouvelle vague procède d'une phase de transition<sup>128</sup> marquée par un mouvement de restauration du poste de Premier ministre dans l'ensemble des Etats d'Afrique noire francophone pour rompre avec le présidentielisme monocratique ou pour le modérer (A). cette phase de restauration transitoire du Premier ministre a été suivie d'une phase de stabilisation ou de consolidation dans le cadre du nouveau constitutionnalisme africain grâce à l'adoption de nouvelles Constitutions (B).

A. La restauration du Premier ministre pendant la période de transition

**52.** Le Premier ministre de la troisième génération s'est d'abord présenté sous la forme d'un instrument de transition politique. Il a permis d'assurer la continuité de l'Etat en facilitant

---

<sup>127</sup> Voir CABANIS (A.), MARTIN (M.-L.), *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Louvain, Academia-Bruylant, 2010.

<sup>128</sup> Voir notamment QUANTIN (P.), DALOZ (J.-P.), *Transitions démocratiques africaines : dynamiques et contraintes (1990-1994)*, Paris, Karthala, 1997, 313 p.

le lien entre l'ordre ancien et le nouvel ordre constitutionnel. L'étape des transitions démocratiques organisées différemment dans les Etats, a permis de poser les jalons de la nouvelle architecture institutionnelle avec la restauration du bicéphalisme<sup>129</sup>. Cependant, la condition du Premier ministre de transition n'est pas commune à tous les Etats et dépend du modèle de transition choisi selon la typologie de Francis AKINDES. L'auteur distingue la formule de la démocratisation par la Conférence nationale des formules de démocratisation par évitement de la Conférence nationale<sup>130</sup>.

**53.** La Conférence nationale peut se définir comme « *un forum de négociations politiques qui a permis – dans les pays où elle s'est tenue – le passage d'un régime politique autoritaire à un régime politique pluraliste*<sup>131</sup> ». Dans les Etats théâtres de Conférences nationales, dont le Togo, la création d'un poste de Premier ministre s'est présentée comme un instrument de rupture avec le présidentielisme autoritaire. C'est à ce titre que la fonction présidentielle, considérée comme la cause de tous les maux, fut démythifiée par les CNS, et marginalisée dans les exécutifs transitionnels<sup>132</sup>.

**54.** Toutefois, si dans certains Etats comme au Bénin, initiateur du modèle des CNS<sup>133</sup>, le Premier ministre de la transition a pu s'imposer comme la « *clé de voûte des institutions*<sup>134</sup> » transitionnelles, dans d'autres comme au Togo, le rayonnement primo-ministériel a été neutralisé par la restauration autoritaire de la prééminence présidentielle<sup>135</sup>. Néanmoins, on

<sup>129</sup> Cette période a fait l'objet d'une littérature très abondante. Voir par exemple LOADA (A.), WHEATLEY (J.), (dir.), *Transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest : Processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques*, Paris, L'Harmattan, 2014 ; DIOP (E.-H.), *Partis politiques et transitions démocratiques en Afrique en Afrique noire : Recherche sur les enjeux et sociologiques du multipartisme dans quelques pays de l'espace francophone*, Paris, Publibook, 2006 ; CONAC (G.), « Quelques réflexions sur les transitions démocratiques en Afrique », in *Actes de la Conférence régionale africaine préparatoire au IVe Conférence internationale sur les démocraties nouvelles ou rétablies*, Cotonou, 19-23 février 2000 ; NDIAYE (T.-M.), « Des transitions démocratiques en Afrique », *Alternative démocratique dans le Tiers Monde*, juil.-déc. 92, pp. 13-29 ; TOULABOR (C.), « La transition démocratique en Afrique », *Afrique 2000*, n°4, fév. 91, pp. 55-70. etc.

<sup>130</sup> AKINDES (F.), *Les mirages de la démocratie en Afrique subsaharienne francophone*, Dakar, CODESRIA, Paris, Karthala, 1996, pp. 60 et suivants

<sup>131</sup> MANKOTAN (J.P.), « Une nouvelle voie d'accès au pluralisme : la conférence nationale souveraine », *Afrique 2000*, n°7, oct.-déc., pp 41-55

<sup>132</sup> KAMTO (M.), « La Conférence nationale ou la création révolutionnaire des Constitutions », in DARBON (D.), GAUDUSSON (J. du Bois de), (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, pp.177-195 ; BANEGAS (R.), « Action collective et transition politique en Afrique : la Conférence nationale du Bénin » in *Cultures et conflits*, 1995, pp. 137-175 ; BAKARY-AKIN (T.-D.), « Des militaires aux avocats : une autre forme de coup d'Etat, « La Conférence nationale souveraine » », *Géopolitique africaine*, sept.-oct. 1992, vol. 15, n° 2, p.7, etc.

<sup>133</sup> BANÉGAS (R.), « Retour sur une transition modèle : Les dynamiques du dedans et du dehors de la démocratisation béninoise », in DALOZ (J.-P.), QUANTIN (P.), (dir.), *Transitions démocratiques africaines*, op.cit., pp. 22-94.

<sup>134</sup> Pour paraphraser Michel DEBRE (Discours devant le Conseil d'Etat, 27 août 1958, *Notes et études documentaires*, n°s 4914 à 4917, La Documentation française, 1990, pp. 2 et suivants.

<sup>135</sup> DAVID (P.), *Togo 1990-1994 ou le droit maladroite : Chronique d'un effort de transition démocratique*, Paris, Karthala, 2015, pp.73 et suivants ; HEILBRUM (J.-R.), TOULABOR (C.), « Une si petite démocratisation pour le Togo... », *Politique africaine*, n°58, juin 1995, pp. 85-100.

peut considérer avec le professeur FALL<sup>136</sup> qu'« *en passant d'un exécutif traditionnellement dominé par le Président de la République à un exécutif dominé par le Premier ministre* », les conférences nationales en Afrique noire francophone ont non seulement opéré « *une rupture dans l'évolution des régimes politiques africains* », mais aussi « *jeté les bases d'un futur partage du pouvoir au sein de l'exécutif post-transitionnel* ». Cette analyse révèle la place importante occupée par le Premier ministre en Afrique noire francophone au sein des exécutifs transitionnels et son impact sur les régimes politiques mis en place après la transition.

**55.** Dans les Etats où la transition s'est opérée sans Conférence nationale, le processus de démocratisation a été amorcé grâce à des réformes constitutionnelles opérées par les régimes en place afin d'éviter la tenue d'une Conférence nationale<sup>137</sup>. Il s'agissait, à défaut de rompre radicalement avec le présidentielisme, d'assurer sa continuité tout en le modérant pour l'adapter aux exigences du nouveau constitutionnalisme africain, ce qui a conduit à la création de postes de Premiers ministres émanant du chef de l'Etat<sup>138</sup>.

**56.** Il apparaît que contrairement aux Etats théâtres de CNS, où il s'agissait de marginaliser le chef de l'Etat par la présence du Premier ministre, la création de postes de Premier ministre dans ces Etats répondait plus à un souci de déconcentration du pouvoir exécutif<sup>139</sup>. Sur cet aspect, le Premier ministre de transition dans les Etats qui n'ont pas connu de conférence nationale ressemble à un clonage du Premier ministre de la deuxième génération.

**57.** Somme toute, l'institution des Premiers ministres de transition s'inscrivait dans des perspectives de démythification de la fonction présidentielle dans les Etats théâtres de conférence nationale souveraine et de simple déconcentration du pouvoir exécutif dans les autres Etats. Ces tendances entrevues pendant les transitions seront confirmées dans les nouvelles constitutions post-transitionnelles qui ont permis de stabiliser le poste de Premier ministre dans l'architecture institutionnelle des Etats d'Afrique noire francophone.

---

<sup>136</sup> FALL (I-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique ...*, op.cit., p. 18

<sup>137</sup> Voir par exemple BAKARY-AKIN (T-D.), *La démocratie par le haut en Côte d'Ivoire*, Paris, L'Harmattan, 1992.

<sup>138</sup> Loi n° 91-25 du 5 avril 1991 portant révision de la Constitution, in FALL (I-M.), *Textes constitutionnels du Sénégal...*, op.cit., pp. 122 et suivants (Sénégal) ; Loi n°90-1529 du 6 novembre 1990 portant révision de la Constitution (Côte d'Ivoire) ; Loi n°91-001 du 23 avril 1991 portant modification des articles 5, 7, 8, 9, 26, 27 et 34 de la constitution, etc.

<sup>139</sup> Cette technique avait déjà été utilisée pour la création du Premier ministre de la deuxième génération au Sénégal et au Cameroun (voir supra). Elle sera étudiée en détail un peu plus tard dans ce document (voir infra).

## B. La stabilisation du Premier ministre dans le nouveau constitutionnalisme africain

- 58.** La « *fièvre constitutionnelle* »<sup>140</sup> a embrasé l'ensemble des Etats d'Afrique noire francophone après la période de transition organisée dans chaque Etat. Cette nouvelle phase du constitutionnalisme africain devrait conduire à une remise en cause du « *constitutionnalisme non démocratique ou rédhibitoire et la naissance d'un nouveau constitutionnalisme qui s'emploie à restaurer la séparation et l'équilibre du pouvoir et à jeter les jalons d'un Etat de droit* »<sup>141</sup>.
- 59.** Si le modèle français de la V<sup>e</sup> République a fortement influencé la rédaction des nouvelles Constitutions africaines<sup>142</sup>, elles restent malgré tout marquées par une diversité des sources d'inspiration<sup>143</sup>, avec la combinaison « *des principes empruntés aux régimes politiques de l'Europe occidentale, de l'Amérique du Nord mais aussi aux régimes africains antérieurs au processus démocratique des années quatre-vingt-dix* »<sup>144</sup>. A ce titre les thèses du mimétisme caricatural<sup>145</sup> souvent utilisées par une partie de la doctrine africaniste pour caractériser le nouveau constitutionnalisme africain paraissent réducteurs et sont à relativiser<sup>146</sup>. Malgré les influences diverses, ces Constitutions présentent quelques traits communs dont l'institution du poste de Premier ministre.

---

<sup>140</sup> GLELE (M-A.), « La Constitution ou la Loi fondamentale », *Encyclopédie juridique africaines*, T. 1, Dakar-Abidjan, N.E.A, 1982, p. 38

<sup>141</sup> FALL (I-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit., p. 22

<sup>142</sup> L'ingénierie constitutionnelle africaine (MOUDOU DOU (P.), *La Constitution en Afrique. Morceaux choisis*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 28 et suivants) a été très largement critiquée au sein de la doctrine africaniste qui a dénoncé un mimétisme constitutionnel avec la France et un manque de créativité de la part des constituants. Voir MENY (Y.), (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993. Voir particulièrement des contributions qui visent les Etats africains comme DARBON (D.), « A qui profite le mime ? Le mimétisme constitutionnel confronté à ses représentations en Afrique », pp.113-137 ; CABANIS (A.), MARTIN (M-L.), « Le nouveau cycle constitutionnel ultra-méditerranéen francophone et la Constitution du 4 octobre 1958 », pp. 139-164. Les griefs du mimétisme constitutionnel ne sont pas uniquement formulés des juristes mais également de sociologues du continent africain qui considèrent que le modèle politique instauré par ces Constitutions est « *étranger aux réalités africaines* ». Voir AMOUZOU (E.), *L'Afrique 50 ans après les indépendances*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 49.

<sup>143</sup> CONAC (G.), « Quelques réflexions sur le nouveau constitutionnalisme africain », *Actes de la deuxième réunion préparatoire au symposium de Bamako : Les institutions de la démocratie et de l'Etat de droit*, mars 2000.

<sup>144</sup> FALL (I-M.), « Les Constitutions africaines et les transitions démocratiques », in LOADA (A.), WHEATLEY (J.), (dir.), *Transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest : Processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques*, op. cit., pp. 119-138.

<sup>145</sup> HESSLING (G.), « La réception du droit constitutionnel en Afrique trente ans après : quoi de neuf ? », in ZOETHOUT (C.), (dir.), *Constitutionalism in Africa*, Ed. Sander Institut, 1996, pp.33-47.

<sup>146</sup> Sur la critique de la thèse du mimétisme caricatural, voir notamment BOLLE (S.), « Des Constitutions made-in Africa », *Communication au VI<sup>e</sup> Congrès de droit constitutionnel*, Montpellier, 9, 10 et 11 juin 2005.

- 60.** Sur le plan institutionnel, la tendance générale du nouveau constitutionnalisme africain<sup>147</sup> met en avant la restauration du bicéphalisme de l'exécutif comme le principal rempart contre les dérives monocratiques<sup>148</sup> relevées au cours des deux précédentes vagues du constitutionnalisme africain. Hormis les cas particuliers du Bénin<sup>149</sup> et de la Guinée<sup>150</sup> qui ont fait le choix du monocéphalisme en renforçant les contre-pouvoirs en dehors de l'exécutif<sup>151</sup>, la quasi-totalité des Etats d'Afrique noire francophone ont institué un poste de Premier ministre.
- 61.** Cette renaissance de la fonction primo-ministérielle s'inscrit dans une logique de rationalisation du présidentielisme dans la mesure où l'objectif des constituants n'est pas de renoncer à la prééminence du Président, mais de faire en sorte désormais qu'il « *soit fort sans être un tyran*<sup>152</sup> ». Mais à la différence du constitutionnalisme précédent, le nouveau constitutionnalisme est marqué un peu partout par l'activation des contre-pouvoirs<sup>153</sup> censés prémunir les Etats contre les dérives autoritaristes, tels que la revalorisation de la fonction de contrôle du Parlement<sup>154</sup> et l'effectivité de la justice constitutionnelle<sup>155</sup>.
- 62.** On peut, à partir de ce constat, classer les Etats ayant instauré un poste de Premier ministre en deux catégories fondées sur la nature du régime politique mis en place. La première catégorie est composée des Etats qui ont institué le Premier ministre à travers la réhabilitation du parlementarisme, faisant du Premier ministre un instrument d'équilibre institutionnel<sup>156</sup>. La deuxième catégorie est constituée d'Etats dans lesquels le Premier ministre est inscrit dans le cadre du régime présidentiel et n'apparaît que comme un simple

<sup>147</sup> TSHITSHI NDOUMBA (K.), *Le néoconstitutionnalisme africain : Tendances et trajectoires*, Paris, L'Harmattan, 2019.

<sup>148</sup> SALL (A.), « Le bicéphalisme du pouvoir exécutif dans les régimes politiques d'Afrique noire : crises et mutations », *Recueil Penant* n°825, 1997, pp. 287-309.

<sup>149</sup> Constitution de la République du Bénin du 11 décembre 1990, Texte reproduit in GAUDUSSON (J. du Bois de) et al., *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, Tome 1, Paris, La Documentation française, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 49-67.

<sup>150</sup> Constitution de la République de Guinée du 23 décembre 1990, Texte reproduit in *ibid.*, pp. 365-377.

<sup>151</sup> Voir BOLLE (S.), *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin : essai sur la construction d'une démocratie africaine par la constitution*, Thèse de droit public, Université de Montpellier, 1997.

<sup>152</sup> ASKIA (M.), « L'avancée démocratique au Mali : l'expérience d'un pluralisme socio-politique », in ROUSSILLON (H.), (dir.), *Les nouvelles Constitutions africaines ...*, op.cit., p.118 et suivants

<sup>153</sup> HOUQUERBIE (F.), « De la séparation des pouvoirs aux contre-pouvoirs : « l'esprit » de la théorie de Montestquieu », article en ligne sur [http://www.umk.ro/images/documente/publicatii/masarotunda2007/4\\_de\\_la\\_separation.pdf](http://www.umk.ro/images/documente/publicatii/masarotunda2007/4_de_la_separation.pdf), consulté le 31 mars 2016 ; MANANGOU (V-R.), « Contre-pouvoirs, tiers-pouvoirs et démocratie en Afrique », *AFDC, Congrès de Lyon*, 26, 27 et 28 juin 2014, *Atelier D : Constitution, pouvoirs et contre-pouvoirs*, disponible en ligne sur [http://www.droitconstitutionnel.org/congresLyon/CommLD/D-manangou\\_T2.pdf](http://www.droitconstitutionnel.org/congresLyon/CommLD/D-manangou_T2.pdf), consulté le 19 février 2016.

<sup>154</sup> SOMALI (K.), *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo*, Thèse de droit public, Université de Lille, 27 mai 2008.

<sup>155</sup> OULD BOUBOUTT (A-S.), « Les juridictions constitutionnelles en Afrique : Évolutions et enjeux », *AIJC*, n°13, 1997, pp. 31-45

<sup>156</sup> ONDO (T.), « Splendeurs et misères du parlementarisme... », op. cit.

instrument de déconcentration du pouvoir exécutif, comme ce fut le cas dans la deuxième vague du constitutionnalisme africain.

- 63.** Le nouveau constitutionnalisme africain a pour intérêt d'avoir réussi à stabiliser le poste de Premier ministre dans l'ordonnancement juridico-politique des Etats d'Afrique noire francophone. Plus de trois décennies après sa restauration, le Premier ministre de la troisième génération continue toujours d'exister dans la majorité des Etats qui l'ont institué, malgré que la dynamique initiale ait été enrayée par mouvement de réformes constitutionnelles. Ce mouvement, contrairement à ce qui s'est passé sous les deux cycles constitutionnels précédents, n'a pas remis en cause l'existence du Premier ministre, mais a profondément changé sa dimension.
- 64.** La dimension initiale du Premier ministre de la troisième génération et sa dimension actuelle seront donc abordées dans le cadre de cette thèse à partir d'un champ d'étude bien défini.

### III. Le champ de la thèse : La justification du choix des archétypes

- 65.** Le Premier ministre de la troisième génération, objet de la présente thèse, se situe dans le cadre théorique du nouveau constitutionnalisme africain qui correspond temporellement aux trois dernières décennies. Il faut désormais préciser le champ de l'étude dans son aspect spatial.
- 66.** Nous avons ainsi choisi l'Afrique noire francophone comme cadre général de l'étude (A) mais il s'agirait d'une entreprise trop présomptueuse que de vouloir étudier le Premier ministre dans tout l'espace francophone noir africain. Par conséquent, il s'agira de se focaliser davantage sur des archétypes que sont le Togo et la Côte d'Ivoire qui constituent le cadre spécifique de l'analyse (B) tout en nous servant régulièrement des exemples des autres Constitutions dans la mesure où elles relèvent largement du même ordre.

A. Le cadre général : L'Afrique noire francophone

- 67.** L'Afrique noire francophone ou sub-saharienne francophone a servi et continue de servir de cadre spatial à une multitude de thèses en droit public<sup>157</sup>. Elle désigne les Etats du continent africain, situés au sud du Sahara, dont le français est la langue ou l'une des langues officielles. Elle se distingue du reste de l'Afrique noire pour des raisons linguistiques et historiques liées à la colonisation, notamment des Etats anglophones et lusophones. L'Afrique noire francophone se distingue également du Maghreb et du reste de l'Afrique du Nord dite « *blanche* ». Ces zones, ci-dessus distinguées de l'Afrique noire francophone, ne sont donc pas concernées par la présente étude.
- 68.** Il convient avant tout de lever une équivoque d'ordre sémantique ou même épistémologique relatif à l'utilisation de locution « *Afrique noire* ». Si elle peut paraître a priori clivante ou stigmatisante eu égard à l'usage du terme « *noir* », cette expression n'est pas pour autant inconnue du champ de la recherche universitaire. Elle est utilisée dans toutes les disciplines des sciences humaines et sociales depuis plus d'un siècle.
- 69.** Le Larousse définit l'Afrique noire comme l'« *ensemble des pays africains situés au sud du Sahara* ». D'autres chercheurs traitant de l'Afrique noire préfèrent utiliser la locution « *Afrique sub-saharienne* », ce qui n'oppose pas fondamentalement les deux locutions. En réalité, elles sont équivalentes du point géographique et sociologique et l'utilisation de l'une ou l'autre n'a jusqu'alors pas fait l'objet de débat doctrinal sur le plan juridique ou dans d'autres disciplines. Aussi bien des thèses de droit, de science politique, de géographie, d'histoire, de sociologie, etc. utilisent indifféremment l'une ou l'autre notion.
- 70.** La question du choix de « *l'Afrique subsaharienne* » ou de « *l'Afrique noire* » a été abordée par Moustapha NDIAYE dans sa thèse (*La construction constitutionnelle du politique en Afrique subsaharienne francophone*, LGDJ, 2021). Préférant la première locution, l'auteur a néanmoins tenté de justifier ce choix en reconnaissant avant tout la similitude entre les deux locutions. Toutefois, il explique son choix par des considérations culturelles qui caractérisent son étude par crainte que celle-ci ne soit uniquement vu que sur la base de la couleur de la peau. Si cette l'approche culturelle de Moustapha NDIAYE justifie son choix pour l'Afrique subsaharienne, cette approche n'est pas la nôtre dans le cadre de cette thèse qui se base sur une approche essentiellement juridique et politique. Nous entendons donc dans le cadre de cette l'Afrique noire uniquement comme un espace

---

<sup>157</sup> Le site internet [www.thèses.fr](http://www.thèses.fr) qui recense toutes les thèses soutenues et en cours de préparation dans les universités françaises depuis 1985 indique à ce jour 102 thèses en droit public dont le titre contient l'expression « Afrique noire francophone ».



géographique correspondant aux Etats du continent africain à l'exception des Etats d'Afrique du nord.

**71.** Historiquement fondée sur des bases coloniales<sup>158</sup>, l'Afrique noire francophone ne constitue pas aujourd'hui une unité administrative ou une organisation internationale. Elle n'est plus qu'une zone géographique comprenant les anciennes subdivisions coloniales de l'Afrique occidentale française<sup>159</sup> et de l'Afrique équatoriale française<sup>160</sup> et les territoires sous-tutelle de la France, s'étendant des côtes sénégalaises à la région des Grands Lacs comprenant les anciennes colonies belges qui ont la langue française comme langue officielle. Par extension, on parle parfois d'« *Afrique noire ou subsaharienne d'expression française* » pour mettre l'accent sur le critère linguistique qui est fondamentale dans la distinction entre cette zone et l'Afrique noire anglophone ou lusophone qui ne font pas partie du champ de la présente thèse au même titre que l'Afrique du nord et les Etats de l'Océan indien.

**72.** L'Afrique noire francophone est un champ fertile pour des thèses en droit public qui continue de susciter l'attention de beaucoup de chercheurs. En effet, le passé colonial commun des Etats qui composent cette zone a influencé l'organisation et le fonctionnement des institutions de ces Etats. Il s'en suit que ces Etats ont traversé les différentes vagues du constitutionnalisme africain avec beaucoup de dénominateurs communs. De l'Union française en 1946 à l'avènement du nouveau constitutionnalisme africain au début des années quatre-vingt-dix, les Etats d'Afrique noire francophone ont connu une évolution constitutionnelle ou institutionnelle concertée. C'est notamment le cas de l'évolution statutaire commune des territoires sous-tutelle du Togo et du Cameroun de 1956 à 1960, des Constitutions des Etats membres de la Communauté française entre 1958 et 1960, de la proclamation des indépendances en 1960, des cycles de coup d'Etat, de l'instauration du parti unique, etc.

---

<sup>158</sup> Pendant la colonisation, l'Afrique noire francophone était organisée en deux structures administratives fondées sur une base régionale. On distinguait ainsi l'Afrique occidentale française (AOF) et l'Afrique équatoriale française.

<sup>159</sup> Côte-d'Ivoire, Dahomey (actuel Bénin), Guinée, la Haute-Volta (actuel Burkina-Faso), Mauritanie, Niger, Sénégal et Soudan (actuel Mali). On peut y rajouter le Togo pour des raisons géographiques, car s'il n'a pas fait partie de l'AOF, parce que n'étant pas une colonie française, le Togo a été mis sous tutelle de la France à partir de 1919. Voir CHAILLEY (M.), *Histoire de l'AOF*, Paris, Berger-Levrault, 1968.

<sup>160</sup> Gabon, Moyen-Congo (actuel Congo), Oubangui-Chari (actuel République centrafricaine), Tchad. On peut y rajouter le Cameroun pour les mêmes raisons que le Togo. Voir SURET-CANALE (J.), *L'Afrique noire occidentale et centrale de la colonisation aux indépendances, (1945-1960)*, Paris, Editions sociales, 1972.

**73.** Les Etats d'Afrique noire francophone sont ainsi marqués par une convergence de modèles politiques et constitutionnels<sup>161</sup> qui résulte notamment du legs colonial mais aussi des réalités autochtones liées au rapprochement ethnique des peuples de ces Etats et aux regroupements régionaux qui ont permis à ces Etats de mettre en commun leurs intérêts<sup>162</sup>. Dès lors, la tentation d'imitation d'un modèle développé dans un Etat est toujours forte chez les autres, ce qui conduit à une sorte de mimétisme sous-régional ou intra-africain systématique. On peut citer en exemple la généralisation des coups d'Etats militaires après les indépendances, l'institutionnalisation du parti unique et l'extension du modèle béninois des conférences nationales au début des années quatre-vingt-dix. Toutes ces dynamiques collectives qui illustrent l'homogénéité des Etats d'Afrique noire francophone permettent d'en faire un cadre d'étude spécifique notamment dans le nouveau constitutionnalisme africain où la majorité de ces Etats présentent un « *isomorphisme constitutionnel* »<sup>163</sup>.

**74.** Cette vision homogène de l'espace francophone noir africain est toutefois à nuancer puisqu'il ne faut pas non plus occulter les divergences entre ces Etats dont chacun se dote librement de ses textes juridiques et de son organisation politique en tant qu'Etat souverain. C'est dans ce cadre que par exemple, le tournant constitutionnel opéré au début des années soixante-dix par la création du Premier ministre de la deuxième génération n'a pas été suivi par tous les Etats. On peut citer également le cas de la Conférence nationale comme modèle de démocratisation qui a séduit bon nombre d'Etats mais qui a également été rejeté par d'autres Etats qui ont développé d'autres modèles de démocratisation. Enfin, dans le nouveau constitutionnalisme africain, on note que si le modèle français de la V<sup>e</sup> République a eu la faveur de la majorité des constituants<sup>164</sup>, des emprunts à d'autres systèmes

---

<sup>161</sup> BALDE (S.), *La convergence des modèles constitutionnels : Étude de cas en Afrique subsaharienne*, Thèse de droit public, Université Montesquieu Bordeaux IV, 2009, Publibook, 2010.

<sup>162</sup> On peut citer notamment le Conseil de l'entente, créé en 1959 par la Côte d'Ivoire, le Dahomey (actuel Bénin), le Niger et la Haute-Volta (actuel Burkina-Faso) qui ont été rejoint par le Togo en 1966, l'Union Economique et Monétaire d'Afrique de l'Ouest (UEMOA) composé des cinq Etats du Conseil de l'Entente ainsi que du Mali, du Sénégal et de la Guinée-Bissau ; la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) composé de six Etats d'Afrique centrale ( Cameroun, République centrafricaine, Congo, Gabon, Tchad, Guinée Equatoriale), etc. Sur les organisations sous-régionales africaines, voir GHADHI (A.-M.), *La longue marche de l'Afrique vers l'intégration, le développement et la modernité politique*, Paris, L'Harmattan, 2009, 572 p.

<sup>163</sup> CABANIS (A.), MARTIN (M.-L.), « Un espace d'isomorphisme constitutionnel : l'Afrique subsaharienne », in AUBY (J.-F.) et al. (dir.) *La Constitution et les valeurs : Mélanges en l'honneur de Dmitri-Georges Lavroff*, Paris, Dalloz-Sirey, 2014.

<sup>164</sup> Voir toute la littérature relative au mimétisme constitutionnel développé notamment par CABANIS (A.), MARTIN (M.-L.), « Le nouveau cycle ultra-méditerranéen francophone et la Constitution d'octobre 1959 », op.cit. ; GAUDUSSON (J. du Bois de), « Sur l'attractivité du modèle de la Constitution de 1958 en Afrique », MATHIEU (B.), (dir.), *Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008, p. 675, etc.

constitutionnels<sup>165</sup> ont été opérés ou des spécificités locales ont été introduites<sup>166</sup> par chaque Etat, soit pour compléter le modèle français, soit pour s'en démarquer.

**75.** S'il paraît aujourd'hui difficile de traiter de l'Afrique noire francophone comme un objet juridique homogène en raison de la diversification croissante des sources d'inspiration des systèmes juridiques et des régimes politiques adoptés par les différents Etats, une étude comparée des mécanismes constitutionnels et institutionnels permet de cerner davantage les caractéristiques du droit public africain francophone. C'est à cette entreprise que nous voulons nous livrer dans le cadre de cette étude en n'ayant pas la présomption d'étudier la fonction de Premier ministre dans l'Afrique noire francophone en général, mais en nous servant des cas du Togo et de la Côte d'Ivoire comme archétypes.

## B. Le cadre spécifique : Le Togo et la Côte d'Ivoire

**76.** Marie-Claire PONTTHOREAU affirme que « *les constitutionnalistes sont depuis toujours comparatistes par vocation* <sup>167</sup> ». Les recherches en droit constitutionnel africain, au sein desquelles s'insère la présente étude, confirment cette assertion. Quand elle se veut plus rigoureuse, la méthode comparative en droit constitutionnel requiert le choix d'archétypes<sup>168</sup>. Le recours aux Etats archétypes est fondamental lorsqu'il s'agit de comparer l'organisation et le fonctionnement des institutions dans des régimes politiques différents<sup>169</sup>. Ils permettent de mieux organiser la réflexion à partir d'exemples précis qui serviront de cadre d'étude et de porte d'entrée pour étendre la réflexion aux autres Etats.

**77.** Pour les besoins de l'analyse comparée, nous avons choisi dans la présente étude relative au Premier ministre en Afrique francophone d'organiser la réflexion à partir de deux archétypes dont le choix se fonde sur des raisons juridiques et politiques. Le critère déterminant de notre choix est relatif au modèle de transition et à la nature du régime politique instauré par ces deux Etats dans le cadre du nouveau constitutionnalisme africain, ce qui les rend représentatifs des autres Etats. Le Togo symbolise ainsi les Etats ayant instauré le poste de Premier ministre dans le cadre d'une Conférence nationale et institué

---

<sup>165</sup> BADIE B., *L'État importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.

<sup>166</sup> BOLLE (S.), « Des Constitutions « made in » Afrique », op.cit.

<sup>167</sup> PONTTHOREAU (M-C.), *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, Paris, Economica, 2010, p. 40.

<sup>168</sup> MIRKINE-GUETZEVITCH (B.), « Les méthodes d'étude du droit constitutionnel comparé », *RIDC*, 1949, n°1-4, pp. 397-417.

<sup>169</sup> ALLIOT (M.), « Anthropologie et juristique. Sur les conditions de l'élaboration d'une science du droit », *Bulletin de liaison du Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris*, n°6, 1983, pp. 83-117

les mécanismes du parlementarisme dans leurs nouvelles Constitutions alors que la Côte d'Ivoire constitue l'archétype des Etats ayant créé le poste de Premier ministre dans la continuité du présidentielisme en évitant la conférence nationale pendant la période de transition et choisi de conserver le régime présidentiel dans le nouveau constitutionnalisme africain malgré la présence du Premier ministre.

**78.** Géographiquement, le Togo et la Côte d'Ivoire sont des Etats francophones et se situent dans la région ouest-africaine. Séparés par le Ghana, pays anglophone, ces deux Etats ont été fortement influencés par le système juridique français<sup>170</sup> et ont tous les deux accédé à l'indépendance en 1960, avec toutefois des modalités de décolonisation différentes<sup>171</sup>. Ces deux Etats ont connu le Premier ministre de la première génération dans le cadre de leur processus de décolonisation et ont également consacré concomitamment la fin du Premier ministre de la première génération juste après l'indépendance, après s'être doté de régimes présidentielistes monocéphales<sup>172</sup>.

**79.** Si le Togo et la Côte d'Ivoire n'ont pas connu le Premier ministre de la seconde génération en ce que ce poste n'a pas été institué dans ces Etats, ils se rejoignent dans la catégorie des Etats ayant consacré le poste de vice-président comme équivalent du Premier ministre dans le cadre de la tendance au bicéphalisme de la deuxième vague du constitutionnalisme africain. Mais cette tentative de bicéphalisme a échoué dans ces deux Etats face à la résurgence de la tendance de monopolisation du pouvoir à travers la consécration du parti unique de droit au Togo<sup>173</sup> et de fait en Côte d'Ivoire<sup>174</sup>.

**80.** S'ils possèdent beaucoup de traits politiques et constitutionnels communs, le Togo et la Côte d'Ivoire présentent également des différences notamment dans le nouveau constitutionnalisme africain dans la mesure où leurs processus de démocratisation a emprunté des voies différentes et que leurs Constitutions ont instauré des régimes politiques différents. En effet, alors que le Togo a opté pour la démocratisation par la voie de la Conférence nationale, la Côte d'Ivoire a opté pour une démocratisation par évitement de la

---

<sup>170</sup> Contrairement à la Côte d'Ivoire, le Togo n'a pas été colonisé par la France. Sous protectorat allemand de 1884 à 1919, le Togo a été mis sous mandat de la SDN puis de l'ONU en 1945 et sous tutelle de la France. C'est à travers ce statut que le Togo a été administré par l'Etat français jusqu'à l'indépendance en 1960.

<sup>171</sup> La Côte d'Ivoire était une colonie française depuis la fin du XIXe siècle et a connu le même régime de décolonisation que toutes les colonies françaises, ce qui induit une influence française plus forte que le Togo qui n'a été placé sous la tutelle de la France qu'après la première guerre mondiale, mais dont le processus de décolonisation a été géré par l'ONU

<sup>172</sup> Constitution togolaise du 14 avril 1961, *JORT*, 6<sup>e</sup> année, n°157, n° spécial, 17 avril 1961, pp. 293-299 et Loi n°60-356 du 3 novembre 1960 portant Constitution de la République de Côte d'Ivoire, *JORCI*, 1960, p. 1271.

<sup>173</sup> KPAKPO-LODONOU (P.), *Le rassemblement du peuple togolais (R.P.T.) : instrument de légitimation du pouvoir militaire*, Thèse de sociologie, Université de Bordeaux II, 1988.

<sup>174</sup> DEBBASCH (O.), « La formation des partis uniques africains », *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, 1996, n°2, pp. 51-94

Conférence nationale, ce qui a fortement influencé la condition du Premier ministre et le régime politique mis en place dans ces deux Etats. Au Togo, la Constitution du 14 octobre 1992<sup>175</sup> avant la réforme constitutionnelle de 2002<sup>176</sup>, a instauré un régime semi-présidentiel à la française<sup>177</sup> fondé sur la réhabilitation de plusieurs mécanismes du parlementarisme, alors que la Côte d'Ivoire s'est inscrite dans la continuité du présidentielisme notamment par ces Constitutions de 2000<sup>178</sup> et 2016<sup>179</sup> malgré la pérennisation du poste de Premier ministre.

**81.** L'opposition entre le régime togolais et le régime ivoirien permet de synthétiser l'étude du Premier ministre en Afrique noire francophone. C'est ainsi qu'un groupe majoritaire d'Etats d'Afrique noire francophone, notamment ce qui ont organisé une conférence nationale, ont choisi dans leur nouvelle Constitution une articulation de l'exécutif proche de celle retenue par la Constitution togolaise du 14 octobre 1992. Le Mali<sup>180</sup>, le Burkina-Faso<sup>181</sup>, le Gabon<sup>182</sup>, le Congo avec la Constitution de 1992<sup>183</sup>, le Niger avec la Constitution de 1991<sup>184</sup>, le Sénégal avec la Constitution de 2001<sup>185</sup>, etc. peuvent être rangés dans cette catégorie.

**82.** Quant à l'exemple ivoirien du Premier ministre dans un régime présidentiel ou présidentieliste, on le retrouve presque à l'identique dans la Constitution nigérienne de 1996<sup>186</sup> mais également dans les Etats ayant fait le choix du monocéphalisme que sont le Bénin et la Guinée, notamment lorsque ces derniers se décident de se doter d'un Premier ministre facultatif non constitutionnalisé<sup>187</sup>. On le retrouve également parfois dans le

<sup>175</sup> Constitution togolaise du 14 octobre 1992, adopté par référendum le 28 septembre 1992, *JORT*, 37<sup>ème</sup> année, n° 36 (numéro spécial), 19 octobre 1992, pp. 1 et suivants ; Texte intégral reproduit in GAUDUSSON (J. du Bois de), *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, op. cit., Tome 2, pp. 376-393.

<sup>176</sup> Loi constitutionnelle n° Loi n° 2002-029, *JORT*, 47<sup>ème</sup> année, n°42 (numéro spécial), 31 décembre 2002, pp. 2 et suivants

<sup>177</sup> DEGLI (J.-Y.), *Togo : Les espoirs déçus d'un peuple*, Ivry-sur-Seine, Ed. Nouvelles du Sud, 1997, p. 105.

<sup>178</sup> Loi n°2000-513 du 1er août 2000 portant Constitution de la Côte d'Ivoire, *JORCI* n°30, 3 août 2000, pp. 529-538

<sup>179</sup> Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016, *JORCI*, n°16, n° spécial, 9 novembre 2016, pp. 129-144.

<sup>180</sup> Constitution malienne du 25 février 1991, in GAUDUSSON (J. du Bois de), et al., *Les Constitution africaines publiées en langue française*, Tome 2, p. 31.

<sup>181</sup> Constitution burkinabè du 11 juin 1991, in *ibid.*, Tome 1, p. 76.

<sup>182</sup> Constitution gabonaise du 26 mars 1991, in *ibid.*, Tome 1, p. 335.

<sup>183</sup> Constitution congolaise du 15 mars 1992, in *ibid.*, Tome 1, p. 239.

<sup>184</sup> Constitution nigérienne du 26 décembre 1992, in *Afrique contemporaine*, n° 165, 1993, pp. 33-50.

<sup>185</sup> Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001, in FALL (I.-M.), *Textes constitutionnels du Sénégal...*, op.cit., pp. 193-249.

<sup>186</sup> Constitution nigérienne du 12 mai 1996, in GAUDUSSON (J. du Bois de), et al., *Les Constitution africaines publiées en langue française*, Tome 2, p. 162

<sup>187</sup> Malgré que leurs Constitutions n'a pas prévu ce poste, le Bénin et la Guinée ont connu des Premiers ministres dont les postes ont été institués au sein du Gouvernement par les chefs d'Etat en place et confiés à des personnalités qu'ils voudraient honorer à titre personnel au sein du Gouvernement. Confère infra.

fonctionnement des régimes où la Constitution prévoit une responsabilité dualiste du Gouvernement devant le chef de l'Etat et le Parlement comme au Sénégal et au Cameroun.

**83.** Le recours aux archétypes togolais et ivoirien est également intéressant du point de vue de l'évolution politique de ces deux Etats pendant les trois dernières décennies. En effet, au Togo, la période de transition a été émaillée par des crises politiques résultant des relations conflictuelles entre le président EYADEMA et le Premier ministre de transition. La vie politique togolaise après la transition n'a pas non plus été épargnée par les crises au sein de l'exécutif ayant provoqué des mutations constitutionnelles et institutionnelles qui ont fortement influencé la dimension du Premier ministre. En Côte d'Ivoire, si la période de transition a semblé plus apaisée en raison de l'évitement de la Conférence nationale, la suite a été beaucoup plus problématique, notamment après le décès du président HOUPHOUËT-BOIGNY avec des tentatives de coup d'Etat militaire provoquant la longue crise politico-militaire des années 2000 qui a également donné une autre dimension à la fonction primo-ministérielle. La vie politique des autres Etats d'Afrique noire francophone rime avec ces vicissitudes qu'ont connu ou connaissent le Togo et la Côte d'Ivoire, ce qui permet de justifier le choix de ces deux Etats comme archétypes de cette étude qui présente un intérêt certain au regard de la problématique retenue.

#### IV. Intérêt et problématique du sujet

**84.** L'étude du Premier ministre en Afrique noire francophone à partir archétypes togolais et ivoirien est intéressante à plusieurs titres (A) dans la mesure où elle permet de répondre à une problématique bien définie et d'aboutir à des résultats probants (B).

##### A. L'intérêt du sujet

**85.** L'originalité de la recherche est l'une des exigences particulières d'une étude doctorale. La présente thèse, qui présente une étude originale du Premier ministre africain, n'échappe pas à cette exigence (1). En mettant en avant le Premier ministre, la présente thèse permet d'analyser l'organisation et le fonctionnement des régimes politiques africains à la lumière

du droit et de la pratique institutionnelle, ce qui constitue une contribution à l'étude du droit public africain (2).

### 1. L'originalité de l'étude

- 86.** L'originalité de la présente thèse s'observe à double titre. Elle est d'une part liée à l'objet de l'étude, le Premier ministre de la troisième génération, et d'autre part, au champ de l'étude, notamment aux archétypes choisis que sont le Togo et la Côte d'Ivoire.
- 87.** De nombreuses études en droit public africain sont consacrées au pouvoir exécutif dans les Etats d'Afrique noire francophone. Mais force est de constater que ces études, quand elles se veulent élargies, s'intéressent au pouvoir exécutif dans son ensemble ou aux relations entre les différents organes de l'exécutif. Les thèses d'Ismaila Madior FALL (*La condition du pouvoir exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain*, 2001) et d'Ibrahima DIOP (*L'exécutif dualiste dans les Etats d'Afrique noire francophone*, 1998) en sont une illustration. Quand elles se veulent plus circonscrites, les thèses relatives au pouvoir exécutif africain s'intéressent plus souvent au président de la République ou au chef de l'Etat comme l'illustrent les thèses de Télésphore ONDO (*La responsabilité introuvable du chef d'Etat africain*, 2005) et de Frédéric-Joël AÏVO (*Le président de la République en Afrique noire francophone*, 2006) et de Cette polarisation des thèses de droit constitutionnel africain sur le président ou le chef de l'Etat peut se justifier par le fait que ce dernier est toujours resté au centre même des régimes politiques africains depuis les indépendances.
- 88.** La dimension conjoncturelle du Premier ministre en Afrique noire francophone avant les années quatre-vingt-dix<sup>188</sup> peut justifier le fait qu'il n'ait pas été autant saisi que le chef de l'Etat par les chercheurs comme thème d'étude durant les trente premières années d'indépendance. De ce fait, hormis la thèse de Serigne DIOP en 1986<sup>189</sup> qui s'est réellement intéressée au Premier ministre africain, les répertoires de thèses africaines francophones ne font mention d'aucune étude ayant le Premier ministre comme objet exclusif d'étude. Cependant si la thèse de Serigne DIOP est considérée à ce jour comme la seule à s'intéresser exclusivement à l'institution primo-ministérielle dans l'espace francophone de l'Afrique

---

<sup>188</sup> TCHIVOUNDA (G-P.), « Essai de synthèse sur le Premier ministre africain », MBODJ (E.-H.), « Le Premier ministre dans le nouvel ordonnancement constitutionnel du Sénégal », op. cit.

<sup>189</sup> DIOP (S.), *Le Premier ministre africain. La renaissance du bicéphalisme exécutif en Afrique à partir de 1969*, op.cit.

noire, il n'en demeure pas moins qu'elle n'a pu concerner que les Premiers ministres des deux premières générations. Cela ne résulte pas du choix du chercheur mais se justifie au regard de la temporalité de la thèse dans la mesure où le Premier ministre de la troisième génération n'existait pas encore au moment où son étude a été réalisée<sup>190</sup>.

**89.** Plus de trois décennies après cette thèse plus tard, l'étude du Premier ministre africain se devrait d'être actualisée au regard des évolutions contemporaines de cette institution dans le nouveau constitutionnalisme africain<sup>191</sup>. C'est l'objet même de la présente thèse qui s'intéresse au Premier ministre de la troisième génération qui est considéré comme l'une des tendances du nouveau constitutionnalisme africain<sup>192</sup>. L'objet de l'étude rend ainsi compte de son originalité.

**90.** L'originalité de l'étude est également liée aux Etats choisis comme archétypes. En effet, lorsqu'on replace l'objet de la thèse dans son champ spécifique d'étude, on se convainc rapidement de son originalité dans la mesure où ni le Premier ministre togolais, ni celui ivoirien ne s'est vu consacré une recherche doctorale. C'est donc la première fois que les Premiers ministres togolais et ivoiriens sont mis en avant dans le cadre d'une thèse ce qui valorise davantage la présente étude qui pourra servir de boussole aux chercheurs désireux d'étudier le droit public institutionnel africain. Il s'agit donc d'une contribution à l'étude du droit public africain.

## *2. Une contribution à l'étude du droit public africain*

**91.** Une thèse sur le Premier ministre présente nécessairement un intérêt théorique pour le droit public. Le Premier ministre est un objet de droit public dans la mesure où aussi bien son statut, ses compétences et ses rapports avec les citoyens et les autres institutions relèvent

---

<sup>190</sup> Le Premier ministre de la troisième génération n'est apparu qu'au début des années quatre-vingt-dix alors que la thèse de Sérigne DIOP a été soutenue en 1986.

<sup>191</sup> NCHOUAT (A.), « La nouvelle génération des Premiers ministres en Afrique noire francophone : le cas du Cameroun », op.cit. p. 197 ; BOURGI (A.), « Enfin des Premiers ministres à part entière », op.cit. ; AHADZI-NONOU (K.), « Le Premier ministre en Afrique noire francophone : étude de quelques exemples récents », *Revue nigérienne de droit*, n° 1, nov. 1999, pp. 25-76, etc.

<sup>192</sup> MVAEBEME (E.-S.), « Regard récent sur les tendances du constitutionnalisme africain, le cas des états d'Afrique noire francophone », *RIDC*, n°1, jan-mars 2019, pp. 163-196 ; ONDO (T.), « Réflexions sur les tendances (positives) du néo-constitutionnalisme africain : morceaux choisis », *Revue du Conseil constitutionnel*, n°4, 2014, pp. 365-396 ; AHADZI-NONOU (K.), « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain. Le cas des Etats d'Afrique noire francophone », op.cit.



de plusieurs disciplines du droit public notamment au droit constitutionnel et au droit administratif.

**92.** Le droit constitutionnel est généralement défini comme une discipline ayant pour objet l'étude de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat. Cet aspect institutionnel du droit constitutionnel prend en compte l'étude du Premier ministre notamment dans le cadre du régime parlementaire dont l'une des caractéristiques principales est le bicéphalisme de l'exécutif. Il en résulte que le Premier ministre est un objet de droit constitutionnel au même titre que les autres institutions de l'Etat mais pendant longtemps, le droit constitutionnel africain n'a été construit qu'autour de l'institution présidentielle qui était l'élément fondamental de tous les régimes politiques africains. Cette omnipotence du président de la République a conduit les chercheurs à ne concevoir les régimes politiques africains que sous l'angle du présidentielisme par opposition au régime parlementaire dont les caractéristiques étaient difficilement perceptibles voire inexistantes dans les régimes politiques africains.

**93.** Face aux mutations constitutionnelles et institutionnelles du début des années quatre-vingt-dix, les théoriciens du nouveau constitutionnalisme africain ont relativisé cette perception en diversifiant les objets du droit constitutionnel africain. Le Premier ministre, considéré comme l'une des nouvelles tendances du constitutionnalisme africain est alors de plus en plus mis en avant comme dans le cadre de la présente thèse. L'étude du Premier ministre permet ainsi de s'intéresser à l'organisation et au fonctionnement de l'appareil étatique sur plusieurs plans.

**94.** La présente étude est une contribution à la classification des régimes politiques africains. En effet, la classification des régimes politiques africains a toujours été au centre des préoccupations des constitutionnalistes africanistes et a pris une grande ampleur dans le nouveau constitutionnalisme africain. Avec le regain de la réception du constitutionnalisme occidental après l'échec du constitutionnalisme authentique, la classification des régimes politiques africains par rapport aux modèles classiques occidentaux a été remise à l'ordre du jour. Si les Constitutions du renouveau démocratique adhèrent tous formellement au principe de la séparation des pouvoirs, elles ont également toutes mis en place des mécanismes de collaboration tels que l'investiture du Premier ministre ou du Gouvernement, le contrôle de l'action de l'exécutif par le Parlement, le pouvoir de dissolution de l'Assemblée nationale, l'initiative partagée de la loi, etc. Force est de

constater que le Premier ministre est l'élément essentiel de ces mécanismes de collaboration dont le degré détermine le régime politique.

- 95.** Dans la théorie du droit constitutionnel, le Premier ministre est un élément du régime parlementaire, qu'il soit moniste ou dualiste, monocéphale ou bicéphale. Par conséquent, la présence ou non du Premier ministre apparaît comme un élément de distinction entre le régime parlementaire et le régime présidentiel dont les exemples britannique et américains sont respectivement comme les références. Toutefois, l'apparition du régime semi-présidentiel ou semi-parlementaire sous la Ve République en France, a permis de nuancer cette appréciation dans la mesure où la combinaison d'autres éléments empêche de classer ce régime dans l'une ou l'autre catégorie, ce qui a d'ailleurs conduit à l'invention du régime semi-présidentiel. Le même phénomène s'observe en Afrique noire francophone où le Premier ministre des deux générations s'est avéré être un critère insuffisant pour déterminer la nature des régimes politiques dans la mesure où il est surclassé par d'autres éléments tels que l'ethnie, le parti unique, le système électoral ou de dévolution du pouvoir, etc.
- 96.** En faisant de la restauration du poste de Premier ministre l'une de ses principales tendances, le nouveau constitutionnalisme africain, qui est assimilé à « *un processus de réhabilitation du constitutionnalisme occidental* <sup>193</sup> » en Afrique, en a également fait l'un des critères de classification des régimes politiques africains. Il s'agit de déterminer si la figure du Premier ministre est susceptible d'influencer la nature des régimes politiques, ce qui n'avait pas été le cas sous le second cycle constitutionnel ou le Premier ministre de la deuxième génération n'a pas réussi à influencer le caractère présidentiel des régimes dans lesquels il a été instauré. En d'autres termes, l'étude du Premier ministre de la troisième génération devrait permettre de distinguer les Etats ayant opté pour un régime parlementaire de ceux ayant opté pour un régime présidentiel et leurs différentes variantes.
- 97.** On s'intéresse ainsi particulièrement aux rapports entre le Premier ministre et le président de la République notamment sur la problématique du partage du pouvoir exécutif et aux rapports entre le Premier ministre et le Parlement notamment en ce qui concerne les mécanismes de contrôle de l'action gouvernementale pour déterminer la nature des régimes politiques. Ces problématiques, qui sont abordées dans la présente thèse, permettent à celle-

---

<sup>193</sup> GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 30<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, p. 454.

ci de clarifier davantage l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics, ce qui contribue à l'étude du droit constitutionnel africain.

**98.** Le Premier ministre apparaît également comme un objet de droit administratif sur le plan organique et sur le plan matériel. On retrouve ici la distinction entre le droit administratif organique et le droit administratif matériel.

**99.** Sur le plan organique le Premier ministre est à la fois une autorité politique et une autorité administrative. En tant qu'autorité administrative, le Premier ministre relève du droit administratif organique en ce qui concerne son statut. Si celui-ci est défini par la Constitution, il est davantage régi par le droit administratif dans la mesure où les actes portant nomination et révocation du Premier ministre sont des actes administratifs dont l'étude relève du droit administratif. L'étude du statut du Premier ministre dans la présente thèse s'intéressera donc à ces actes administratifs organiques.

**100.** Sur le plan matériel, il s'agira de s'intéresser davantage aux attributions administratives du Premier ministre ainsi qui fondent ses actions et ses rapports avec les autres autorités administratives et les administrés. Sur ce plan, l'apport de la présente thèse à l'étude du droit administratif africain réside principalement dans l'analyse du partage et de l'exercice du pouvoir réglementaire général et individuel qui pendant longtemps appartenait en exclusivité au chef de l'Etat. Cette problématique de droit administratif a des conséquences importantes sur l'organisation et le fonctionnement des exécutifs africains comme le relève Ibrahima DIOP dans sa thèse précitée.

**101.** Toutefois, cet apport au droit administratif reste hélas très limité par rapport au droit constitutionnel pour de raisons méthodologiques qui seront abordées plus loin dans cette thèse après avoir présenté la problématique et les résultats de la recherche.

## B. Problématique et résultats de la recherche

**102.** Les vicissitudes du Premier ministre en Afrique noire francophone<sup>194</sup> nous amènent à nous interroger sur l'utilité d'une telle institution dans un paysage institutionnel et politique dominé par la figure présidentielle et dans lequel le parlementarisme a toujours été mis en échec par les tendances présidentielistes des régimes politiques africains<sup>195</sup>. Il en ressort que si le Premier ministre s'est présenté en Afrique comme un instrument de rationalisation du présidentielisme, il a échoué dans sa tentative.

**103.** On remarque à l'heure du bilan que, contrairement aux Premiers ministres des deux premières générations, le Premier ministre de la troisième génération a réussi à trouver son ancrage dans le nouveau constitutionnalisme africain, ce qui lui permet de dépasser la dimension conjoncturelle de ses prédécesseurs. Tous les Etats dans lesquels ce poste a été restauré au début des années quatre-vingt-dix, à l'exception du Sénégal<sup>196</sup>, l'ont maintenu dans leur architecture institutionnelle jusqu'à ce jour en dépit des crises politiques et des changements constitutionnels auxquels ont été confrontés les régimes politiques africains durant ces trois dernières décennies<sup>197</sup>.

**104.** Le Premier ministre de la troisième génération se distingue ainsi de ses prédécesseurs par sa stabilité. Cela s'explique par la capacité d'adaptation du Premier ministre face aux transformations récurrentes des systèmes politiques africains qui ont considérablement altéré sa condition. Ainsi, même quand les réformes constitutionnelles et institutionnelles semblent être dirigées contre le Premier ministre<sup>198</sup>, il s'agit pour elles de l'affaiblir au profit du chef de l'Etat, que de le supprimer de l'ordonnancement juridico-politique. Il s'avère aujourd'hui que si le débat n'est plus lié à la dimension conjoncturelle du Premier ministre, il s'est surtout déplacé sur son utilité ou sa véritable place dans les régimes politiques africains.

---

<sup>194</sup> NGWE (L.), « Le premier ministre dans les mutations politiques des Etats d'Afrique francophone. Retour sur des expériences de formalisation d'un rôle et d'un ordre politiques », op. cit. ; AHADZI-NONOU (K.), « Le Premier ministre en Afrique noire francophone : étude de quelques exemples récents », op. cit. ; SALL (A.), « Le bicéphalisme du pouvoir exécutif dans les régimes politiques d'Afrique noire : crises et mutations », op. cit., etc.

<sup>195</sup> TCHODIE (M.-K.), *Essai sur l'évolution du présidentielisme en Afrique noire francophone : L'exemple togolais*, Thèse de droit public, Université de Caen, 1993 ; FALL (I.-M.), « La construction des régimes politiques africains : insuccès et succès », in *La constitution béninoise du 11 décembre 1990. Un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glèlè*, Paris, 2014, pp. 127-179.

<sup>196</sup> La fonction de Premier ministre, restaurée en 1991 au Sénégal et entérinée par la Constitution du 22 janvier 2001, a été supprimée par la Loi constitutionnelle n° 2019-10 du 14 mai 2019 portant révision de la Constitution, soit près de trois décennies plus tard, ce qui constitue un record pour la durée du poste de Premier ministre au Sénégal.

<sup>197</sup> GUEYE (B.), « La démocratie en Afrique : Succès et résistances », *Pouvoirs* 2009, n°129, pp. 5-26 ; FALL (I.-M.), « La construction des régimes politiques en Afrique : insuccès et succès », in *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?*, Mélanges Maurice Glèlè Ahanhanzo-Glèlè, L'Harmattan, 2014, p. 142, etc.

<sup>198</sup> GALEBAY (A.), « Réflexion sur les révisions constitutionnelles en Afrique noire francophone de 1990 à 2014 : le cas du Congo, du Tchad et du Togo », *RJPEF*, n°2, vol. 70, 2016, pp. 213-246.

**105.** L'analyse du contexte politique et des mécanismes juridiques relatifs la réintroduction du poste de Premier ministre dans le nouveau constitutionnalisme africain révèle que la mission assignée à cette institution est de rationaliser le présidentielisme africain. C'est dans cette optique que les mécanismes du parlementarisme ont été réactivés<sup>199</sup> en même temps que la restauration du Premier ministre au Togo et dans les Etats qui ont opté pour un régime semi-présidentiel afin d'offrir à ce dernier un support politique très important pour à la fois se prémunir contre l'autorité du président et d'assurer l'équilibre institutionnel au sommet de l'Etat. En Côte d'Ivoire et dans les Etats qui ont opté pour le régime présidentiel, l'institution du poste de Premier ministre pouvait surprendre a priori eu égard à la nature présidentielle du régime, mais l'expérience passée des régimes politiques africains a montré que la fonction de Premier ministre n'est pas forcément incompatible avec le régime présidentiel<sup>200</sup>. La mission de rationalisation du présidentielisme dans ces régimes se joue au sein même de l'Exécutif et résulte de la portée que le chef de l'Etat voudrait donner au bicéphalisme.

**106.** Il résulte ainsi de l'analyse que la vocation du Premier ministre africain a changé sous l'effet des facteurs politiques et juridiques. L'utilité du Premier ministre africain ne saurait être démontrée aujourd'hui sur le plan politique dans la mesure où il est entièrement phagocyté par l'hégémonie de la fonction présidentielle. Son maintien aujourd'hui ne peut s'expliquer que par la volonté des chefs d'Etat africains de disposer d'un assistant ou d'un collaborateur immédiat capable de coordonner l'action gouvernementale et de les décharger de leur responsabilité face aux parlementaires et au peuple. C'est à ce titre que le Premier ministre africain fait l'objet de sobriquets dévalorisants mais révélateurs au sein de la doctrine. « *Chef d'Etat-major* » du président, « *Premier des ministres* », « *Premier ministre administratif* », etc..., tels sont les expressions usuelles employées par la doctrine pour caricaturer l'échec du Premier ministre africain.

**107.** Toutefois, l'échec politique du Premier ministre ne doit pas éclipser son utilité, mais si celle-ci n'est que résiduelle. Dépourvu d'autorité politique et incapable de contenir la résurgence des éléments du présidentielisme, le Premier ministre a malgré tout démontré son utilité au fil du temps, à tel point que l'on ne peut s'en passer aujourd'hui dans la mise en œuvre de l'action étatique. L'utilité du Premier ministre en Afrique noire francophone se remarque surtout au niveau de son rôle administratif. La plupart des Constitutions désignent formellement le Premier ministre comme le chef de l'administration et mettent à

---

<sup>199</sup> SOMALI (K.), *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique...*, op.cit. ; ONDO (T.), « Splendeurs et misères du parlementarisme... », op. cit.

<sup>200</sup> Voir notamment sur ce plan les développements relatifs au Premier ministre de la deuxième génération au Sénégal et au Cameroun, confère supra.

sa disposition tous les moyens de l'administration<sup>201</sup>. On aperçoit également cette utilité administrative dans le cadre des nombreux programmes de réformes de l'administration publique initiées dans presque tous les Etats d'Afrique noire francophone depuis les années quatre-vingt-dix pour assainir les finances publiques ou améliorer les relations entre l'administration et les administrés<sup>202</sup>. Ces programmes sont le plus souvent pilotés par le Premier ministre et services délégués ou rattachés, ce qui renforce sa stature administrative, pendant que le président reste actif sur le plan politique.

**108.** La constitutionnalisation du rôle administratif du Premier ministre dans le nouveau constitutionnalisme africain valorise le Premier ministre de la troisième génération par rapport à celui de la deuxième génération. En effet, alors que ce dernier dépendait du président même en ce qui concernait la définition de son rôle administratif, le Premier ministre de la troisième génération dispose de compétences administratives autonomes attribuées par la Constitution. L'affirmation en soi de son rôle de chef de l'administration marque la volonté des nouveaux constituants d'en faire une autorité administrative autonome vis-à-vis du Président. Certaines Constitutions attribuent ainsi au Premier ministre un pouvoir réglementaire autonome en ce qui concerne la gestion au quotidien de l'administration.

**109.** Toutefois, cette affirmation valorisante du rôle administratif du Premier ministre de la troisième génération est à relativiser dans la mesure où si l'échec du Premier ministre est surtout relatif à son rôle politique, son rôle administratif n'a pas été pour autant complètement épargné. Même s'il se cantonne aujourd'hui dans ce rôle, les mutations sociopolitiques et juridiques empêchent aujourd'hui de déterminer avec certitude la frontière entre les attributions administratives respectives du Premier ministre et du président, voire du vice-président, dans les régimes où il existe<sup>203</sup>. Les attributions administratives du Premier ministre s'avèrent aujourd'hui limitées pour en faire le véritable chef de l'administration. Il en résulte que l'utilité administrative du Premier ministre s'avère insuffisante pour lui permettre de se faire une place pérenne et autonome au sein des exécutifs africains.

---

<sup>201</sup> Articles 77 et 78 de la Constitution togolaise de 1992 ; Article 53 et 54 de la Constitution malienne de 1992 ; Articles 89 et 90 de la Constitution congolaise de 1992 ; etc.

<sup>202</sup> Voir par exemple la thèse de FISCHER (B.), *Les relations entre l'administration et les administrés au Mali. Contribution à l'étude du droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française*, Université Pierre Mendès-France de Grenoble, 2011.

<sup>203</sup> C'est le cas notamment en Côte d'Ivoire (Constitution du 8 novembre 2016) et au Gabon (révision constitutionnelle du 22 avril 1997).

**110.** Par ailleurs, les nombreuses crises politiques<sup>204</sup> qui gangrènent les Etats africains depuis l'amorce du renouveau démocratique ont également révélé au grand jour l'utilité politique du Premier ministre. En effet, à l'origine de la plupart des crises se retrouve la remise en cause de la légitimité du titulaire de la fonction présidentielle, et le Premier ministre, autre acteur de l'exécutif est apparu comme un instrument majeur de résolution des crises. C'est notamment le cas des Etats théâtres de coup d'Etat militaire comme c'est aujourd'hui le cas au Mali ou en Guinée. Le cas ivoirien qui sera abordé dans le cadre de cette thèse illustre bien cette revalorisation conjoncturelle de la fonction primo-ministérielle en période de crise<sup>205</sup>. Cette revalorisation circonstancielle de la fonction primo-ministérielle s'avère toutefois évanescence dans la mesure où le Président retrouve son autorité naturelle, une fois la crise résolue et le Premier ministre relégué au second plan.

**111.** Enfin, le Premier ministre africain est aujourd'hui une institution affaiblie et dévoyée, ce qui en fait un instrument inefficace ou insuffisant de la classification des régimes politiques africains. Ainsi, la seule présence du Premier ministre n'est pas suffisante dans le constitutionnalisme africain pour déterminer la nature du régime en place. Il convient donc s'intéresser davantage, pour opérer cette classification, aux jeux de pouvoir, au contexte socio-politique et au fonctionnement même de ces régimes pour cerner leur véritable nature.

**112.** Pour développer ces différents éléments afin de répondre à la problématique de l'utilité du Premier ministre dans les régimes politiques africains, nous avons eu recours à une méthodologie qu'il convient d'explicitier.

## V. Considérations méthodologiques

**113.** La présente thèse est rédigée à partir d'une méthode bien définie. En effet, il est acquis que « *toute méthode de recherche se définit d'abord par des procédures et des techniques*

---

<sup>204</sup> VITALIS (J.), « Les crises africaines : violence, pouvoir et profit », *Etudes*, n°12, 2003, pp. 585-595 ; KEUTCHA TCHAPNGA (C.), « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les États francophones d'Afrique noire », *RFDC*, 3, no. 3, 2005, pp. 451-491, etc.

<sup>205</sup> DOSSO (K.), « Le Premier ministre dans la crise ivoirienne », *Revue juridique et politique des Etats francophones*, n°4, 2007, pp. 447-469.

dont la finalité est d'obtenir des réponses aux questions posées<sup>206</sup>». Ces procédures et techniques renvoient aux instruments d'analyse (A) et à l'organisation de la recherche (B).

## A. Les instruments de l'analyse

**114.** La présente thèse est fondée sur des instruments d'analyse classiques du droit constitutionnel. La démarche retenue combine ainsi une approche normative fondée sur une analyse des données juridiques et une approche pragmatique faisant appel aux instruments d'analyse de science politique. Nous avons par ailleurs été confronté à plusieurs difficultés dans le cadre de l'approche normative.

### 1. Une approche normative et pragmatique

**115.** Le droit constitutionnel est considéré comme fondé sur une triple dimension institutionnelle, normative et substantielle<sup>207</sup>. La dimension institutionnelle renvoie au cadre classique de l'organisation et du fonctionnement des pouvoirs publics fondée sur la dimension normative qui relève du droit positif, notamment de la Constitution. Nous intéresserons particulièrement aux aspects institutionnels et normatifs. Quant à la dimension substantielle qui s'intéresse aux droits et libertés proclamés par la Constitution, elle n'est pas prise en compte dans le cadre de cette thèse qui a un objet institutionnel.

**116.** L'approche retenue relève donc de la dimension traditionnelle du droit constitutionnel. La définition du droit constitutionnel comme le « *droit de la constitution* », défendue par Louis FAVOREU<sup>208</sup> et fondement de l'école aixoise de droit constitutionnel<sup>209</sup> est pleine

---

<sup>206</sup> BOUTILLIER (S.), et al., *Méthodologie de la thèse et du mémoire*, Paris, Studyrama, 2019, p. 162

<sup>207</sup> VIDAL-NAQUET (A.), « Quels équilibres entre droit constitutionnel institutionnel, normatif et substantiel », Communication au colloque de Toulouse, *Quelles doctrines constitutionnelles aujourd'hui pour quels droits demain ?*, 29 et 30 septembre 2016.

<sup>208</sup> Voir notamment FAVOREU (L.), « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit », *RFDC* 1990

<sup>209</sup> Sur l'école aixoise de droit de droit constitutionnel, voir MAGNON (X.), « Orientation théorique et choix méthodologique de l'école aixoise de droit constitutionnel : réflexions et tentative de reconstruction », in *Renouveau du droit constitutionnel : mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Dalloz. Paris p. 233-254.



de bon sens car visant un recentrage de la discipline sur son essence mais elle paraît aujourd'hui réductrice en raison de l'influence de la jurisprudence, des normes infra-constitutionnelles, de la pratique institutionnelle et même d'autres disciplines de sciences sociales comme la science politique. De même, il paraît difficile de limiter l'étude d'un objet de droit constitutionnel africain à une approche strictement institutionnelle et normative.

**117.** En effet, l'évolution constitutionnelle des Etats africains a démontré que les Constitutions de ces Etats ne correspondent pas forcément à la réalité institutionnelle dans la mesure où la pratique institutionnelle, souvent déformée au gré des circonstances et des hommes au pouvoir, tend à remettre en cause la normativité de la Constitution<sup>210</sup>. Avec l'émergence d'autres instruments juridiques ou d'actes politiques à portée juridique qui pour suppléer, compléter ou contourner la Constitution dans certaines circonstances, analyser un objet de droit constitutionnel tel que le Premier ministre uniquement sous le prisme de la Constitution serait insuffisant. Par conséquent, nous avons choisi de combiner l'approche traditionnelle avec une approche pragmatique qui est de plus en plus utilisée en droit constitutionnel qui n'est plus uniquement considéré comme le droit de la Constitution, mais aussi « *le droit de la politique* »<sup>211</sup>.

**118.** En partant de l'approche traditionnelle du droit constitutionnel, droit de la Constitution, nous avons retenu comme premiers instruments d'analyse les Constitutions des Etats objet de l'étude. Il s'agit principalement des Constitutions adoptées ou réformes constitutionnelles opérées dans le cadre du nouveau constitutionnalisme africain se rattachant ainsi au champ de l'étude<sup>212</sup>. Nous entendons ici la notion de Constitution dans son double sens formel et matériel recouvrant ainsi les Constitutions adoptées suivant la procédure d'adoption classique et les textes matériellement constitutionnels mais dont la procédure d'adoption échappe aux considérations classiques.

**119.** Dans le premier cas, s'agissant des Constitutions formelles. On s'intéresse au Togo à la Constitution du 14 octobre 1992, adoptée par référendum le 27 septembre 1992 instaurant la IV<sup>e</sup> République togolaise et ses textes modificatifs. En Côte d'Ivoire, en se référant au

---

<sup>210</sup> AÏVO (F.-J.), « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », *RDP*, n°1, 2012, pp. 141-180.

<sup>211</sup> MAGNON (X.), VIDAL-NAQUET (A.), « Le droit constitutionnel est-il un droit politique », *Les Cahiers Portalis*, n° 1, 2019, pp. 107-128

<sup>212</sup> Voir GAUDUSSON (J. du Bois de), et al., *Les Constitution africaines publiées en langue française*, Tomes 1 et 2., op. cit.

champ de l'étude, on s'intéresse chronologiquement à la loi constitutionnelle du 6 novembre 1990, modifiant la Constitution du 3 novembre 1960 et aux Constitutions du 1<sup>er</sup> août 2000 adopté par référendum le 23 juillet 2000 et du 8 novembre 2016, adopté par référendum le 30 octobre 2016 et leurs textes modificatifs. De façon générale, on s'intéresse aux Constitutions adoptées ou réformes constitutionnelles opérées dans les Etats d'Afrique noire francophone à partir de 1990.

**120.** S'agissant des Constitutions matérielles, dont la plupart sont désignés comme « *mini-constitutions* » ou « *petites constitutions* », les actes constitutionnels adoptés par les CNS régissant la période de transition démocratique, comme l'Acte n°7 de la CNS du 23 août 1991 au Togo, rentrent dans cette catégorie. Il en est également ainsi pour actes constitutionnels transitoires régissant les périodes de changement de régime, notamment après les coups d'Etat militaire ou d'autres actes politiques de ce type comme les accords ou arrangements politiques que la Côte d'Ivoire a connu pendant la crise politique des années 2000 et les textes et engagements internationaux ayant une portée constitutionnelle comme les Résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU pendant la crise ivoirienne.

**121.** Les seconds instruments d'analyse sont les normes infra-constitutionnelles, notamment les textes de valeur législative ou réglementaire ayant une influence sur le fonctionnement des pouvoirs publics tels que les lois organiques, les lois ordinaires, les décrets, les arrêtés et circulaires, etc. Nous sommes ainsi intéressés aux lois organiques complétant les dispositions constitutionnelles lorsque celles-ci y renvoient et qui régissent par exemple les rapports entre le Premier ministre et les autres institutions. Une attention particulière a également été accordée aux actes réglementaires, notamment les décrets de nomination ou de révocation du Premier ministre, de composition du Gouvernement, qui malgré leur caractère réglementaire administratif, s'analysent également sous le prisme du droit constitutionnel.

**122.** L'analyse des sources doctrinales a également tenu une place importante dans le cadre de cette étude comme il est requis de la part des chercheurs en sciences humaines. Notre démarche a ainsi consisté en un travail de sélection de sources bibliographiques à partir d'un répertoire très élargi constitué par les travaux antérieurs sur les institutions et la politique africaines en général et au Premier ministre en particulier. Nous avons confronté ainsi les documents généraux ou théoriques aux documents spécifiques afin de créer un dosage pertinent de sources d'information et de réflexion pour dégager une analyse

pertinente à la fois personnelle et non déconnectée de la réalité. Cette recherche documentaire très riche, mêlant ouvrages et articles de doctrine généraux et spécifiques, des articles et analyses journalistiques sélectionnés suivant la fiabilité des journaux, revues ou sites internet dont ils proviennent tels que *Lemonde.fr*, *Jeuneafrique.com*, *Rfi.fr*, etc., nous a permis de créer un fonds documentaire de qualité indispensable à la réussite de ce travail de recherche.

## *2. Les limites de l'approche normative et institutionnelle*

**123.** L'approche normative et institutionnelle telle que décrite nécessite pour le chercheur de disposer des textes et documents officiels sur lesquelles il doit fonder son analyse. Cependant, nous avons été confrontés à des difficultés d'ordre technique et matériel qui nous ont empêché de traiter de l'objet de la thèse dans sa plénitude comme objet de droit constitutionnel et de droit administratif.

**124.** Sur le plan matériel, l'accès aux sources normatives a été difficile voire parfois impossible. Nous avons remarqué une publication irrégulière des textes juridiques au journal officiel des Etats témoins, certains textes n'ayant même pas été publiés jusqu'à ce jour, ce qui nous a été préjudiciable. Il nous est également arrivé de trouver des versions différentes d'un même texte sans que l'on puisse déterminer avec exactitude la fiabilité des documents concernés en l'absence d'un document officiel. C'est eu égard à ces difficultés matérielles auxquelles bon nombre de chercheurs sont confrontés dans l'étude du droit public africain que nous avons jugé nécessaire de publier en 2019 un *Recueil des textes constitutionnels de la République togolaise de 1956 à nos jours*, dont l'objectif est d'établir à partir de documents officiels que nous avons pu trouver par nos recherches, une base de référence unique des textes constitutionnels togolais.

**125.** Face aux difficultés d'accès aux sources officielles, nous avons été contraints de recourir à des analyses doctrinales ou journalistiques sur certains faits dont nous n'avons pas pu accéder aux données juridiques officielles. Il arrive parfois que certains chercheurs compensent les difficultés d'accès à distance par une étude de terrain qui nécessite ainsi des déplacements périodiques ou des résidences de longue durée dans les Etats concernés par

les études. Nous avons envisagé cette démarche au départ, mais celle-ci n'a pas pu être réalisée eu égard aux difficultés d'ordre financier, matériel et logistique auxquelles nous avons été confrontées mais aussi au contexte sanitaire de ces deux dernières années restreignant les déplacements internationaux depuis plusieurs mois.

**126.** Sur le plan pratique, ces difficultés matérielles sus-évoquées ont fortement influencé notre approche du sujet dans la mesure où nous avons finalement dû surseoir à l'analyse approfondie du Premier ministre en tant qu'objet de droit administratif. En effet, pour démontrer l'utilité administrative du Premier ministre, nous aurons dû disposer de documents de coordination et d'animation de l'action gouvernementale tels que les instructions et circulaires du Premier ministre prises pour encadrer l'interministérialité de l'action gouvernementale ainsi que les lettres de missions, de cadrage, etc.

**127.** Malheureusement, ces actes administratifs organisant le fonctionnement du Gouvernement sont très rarement publiés dans les Etats africains, où ils sont souvent difficiles d'accès pour le public. Il en est également ainsi des comptes-rendus de réunions ou commissions interministérielles, du Conseil de Gouvernement ou du Conseil de cabinet qui ne sont pas répertoriés dans une base de données accessible au public. En l'absence de ces documents qui constituent des sources de première main pour l'analyse du rôle administratif du Premier ministre, nous avons été emmenés à recentrer notre approche sur l'étude du Premier ministre en tant qu'objet de droit constitutionnel. C'est cette approche qui justifie l'organisation du plan de la thèse.

## B. L'organisation du plan de la thèse

**128.** Le plan de la présente thèse s'est fondé sur la dynamique du Premier ministre de la troisième génération sur les trente dernières années, au regard du cadre normatif et du cadre politique des Etats archétypes. Cette dynamique relève que la courbe de l'évolution du Premier ministre n'est pas linéaire dans le temps, mais révèle un contraste entre ce que le professeur AHADZI appelle « *la magnificence du Premier ministre* »<sup>213</sup> et son échec dans

---

<sup>213</sup> AHADZI-NONOU (K.), « Le Premier ministre en Afrique noire francophone : étude de quelques exemples récents », op.cit.

la rationalisation du présidentielisme. Notre plan s'est alors construit autour de ce contraste entre la volonté affichée par les constituants africains de faire du Premier ministre un instrument de rationalisation du présidentielisme africain et l'évolution contrastée de ce poste victime des vicissitudes politiques et juridiques du nouveau constitutionnalisme africain.

**129.** La restauration du poste de Premier ministre à partir de 1990 s'est inscrite dans le cadre du nouveau constitutionnalisme africain, cadre normatif du renouveau démocratique africain. Après les expériences vite refermées des Premiers ministres des deux générations, cette troisième génération du Premier ministre africain s'est présentée comme une nouvelle tendance du constitutionnalisme africain dont il faut déterminer la place et mesurer l'impact sur l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics.

**130.** Nous avons ainsi adopté une démarche chronologique qui permet de mieux cerner la dynamique de l'évolution du Premier ministre de la troisième génération. Cette démarche chronologique qui met en lumière à la fois le lien indéfectible entre l'évolution du constitutionnalisme africain et celle du Premier ministre ainsi que les tentatives de valorisation et de dévalorisation du Premier ministre, ne doit pas être appréhendée sous l'angle uniquement historique.

**131.** Notre idée n'est pas d'écrire de façon linéaire l'histoire du Premier ministre en Afrique noire francophone, mais de nous servir de cette histoire pour dégager les différentes tendances juridiques et politiques de l'évolution du poste de Premier ministre à partir du début du renouveau démocratique africain afin de résoudre la problématique de l'utilité réelle du Premier ministre dans les régimes politiques africains aujourd'hui. Il existe certes des périodes particulièrement décisives sur lesquelles nous nous attarderons davantage car déterminantes dans la compréhension de la dynamique primo-ministérielle comme la période de transition post-CNS du début des années quatre-vingt-dix, qui malgré son aspect lointain, reste déterminant dans l'analyse de l'évolution actuelle du poste de Premier ministre dans les Etats d'Afrique noire francophone. Il en est également ainsi de certains événements politiques très marquants de l'histoire politico-institutionnelle contemporaine des Etats témoins tel que la succession du président HOUPHOUËT-BOIGNY entre 1990 et 1993 ainsi que la crise politico-militaire des années 2000 en Côte d'Ivoire, la transition démocratique de 1991 à 1994, la cohabitation ratée de 1994, la révision constitutionnelle du 31 décembre 2002, le décès du président EYADEMA en 2005, etc. au Togo.

**132.** Nous ne pouvons ignorer ces périodes marquantes qui ont fortement influencés de différentes manières la dynamique du Premier ministre. Par conséquent et pour une meilleure lecture de cette dynamique très fortement liée à l'histoire politico-institutionnelle de ces trois dernières décennies, nous avons choisi d'organiser la présente thèse suivant un plan thématique et chronologique.

**133.** Chronologiquement, la dynamique du Premier ministre de la troisième génération part d'une phase de valorisation, parfois à l'excès de cette institution. Cette valorisation résulte de la volonté manifestée par les acteurs du renouveau démocratique et du nouveau constitutionnalisme africain de faire du Premier ministre un instrument de rationalisation du présidentielisme africain. En effet, la création du poste de Premier ministre ou sa restauration dans les Etats d'Afrique noire francophone au début des années quatre-vingt-dix s'inscrivait en général dans une logique de remise en cause des fondements du présidentielisme exacerbé des cycles constitutionnels précédents avec la volonté d'amoindrir l'hégémonie présidentielle. Ce faisant, une catégorie d'Etats représentée ici par le Togo ont tenté de faire du Premier ministre un contre-poids du chef de l'Etat au sein de l'Exécutif avec la réhabilitation des instruments du parlementarisme pour garantir l'autonomie statutaire du Premier ministre et le partage du pouvoir exécutif suivant une logique d'équilibre institutionnel presque révolutionnaire. Quant à l'autre catégorie d'Etats représentée par la Côte d'Ivoire, elle a choisi rationaliser le présidentielisme dans la continuité en se contentant de modérer l'hégémonie du chef de l'Etat par le Premier ministre conçu comme un instrument de mise en œuvre de l'action présidentielle, qui rappelle le Premier ministre de la deuxième génération.

**134.** Cette phase inaugurale de valorisation du Premier ministre africain a été très tôt enrayée par une dynamique contraire qui a conduit à l'échec des différentes tentatives de rationalisation du présidentielisme par le Premier ministre. Cette nouvelle dynamique de dévalorisation de l'institution primo-ministérielle résulte de la conjonction de facteurs politiques et juridiques spécifiques à chaque Etat mais qui présente également des dénominateurs communs liés à la catégorisation initiale. On a ainsi constaté que dans les Etats ayant organisé une CNS comme au Togo, le Premier ministre a été confronté à une dynamique concurrente de restauration autoritaire de la prééminence présidentielle amorcée dès la période de transition et qui s'est poursuivie jusqu'à ce jour grâce aux crises institutionnelles récurrentes au sein de l'exécutif et à des réformes constitutionnelles

destinées à affaiblir le Premier ministre. Dans les Etats qui ont choisi de faire du Premier ministre un simple collaborateur du président comme en Côte d'Ivoire, il n'est pas non plus parvenu à trouver sa place ou à justifier son utilité au sein de l'exécutif en face de chefs d'Etats désireux de conserver la plénitude de leur prééminence constitutionnelle et parcimonieux dans la délégation de leur pouvoir.

**135.** Eu égard à ce qui précède, il s'agira donc de démontrer que si les Etats d'Afrique noire francophone ont tenté de rationaliser le présidentielisme par le Premier ministre (1<sup>ère</sup> partie), ces différentes tentatives ont échoué (2<sup>e</sup> partie).





# 1<sup>ERE</sup> PARTIE : LE PREMIER MINISTRE, UN INSTRUMENT DES TENTATIVES DE RATIONALISATION DU PRESIDENTIALISME EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

*« L'institution du bicéphalisme s'est généralisée en Afrique. L'objectif visé est la limitation des pouvoirs du Chef de l'Etat contraint de partager les fonctions exécutives avec un Premier Ministre qu'il n'est pas toujours assuré de contrôler »*

Godefroy MOYEN, « L'Exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain : Les cas du Congo, du Bénin et du Togo <sup>214</sup>»

- 136.** La restauration de la fonction de Premier ministre dans les Etats d'Afrique noire francophone au début des années quatre-vingt-dix marque un tournant décisif dans le constitutionnalisme africain en ce qu'elle a fortement influencé la conception du pouvoir exécutif dans ces Etats et la classification des régimes politiques africains. Elle marque le passage de la conception monocratique qui s'est imposée dans les Etats africains depuis la période postindépendance à une conception de partage et de démocratisation de l'exécutif fondée sur le bicéphalisme et la responsabilité devant le Parlement<sup>215</sup>.
- 137.** A cet effet, la période de la transition démocratique<sup>216</sup> a permis aux Etats africains d'expérimenter le rétablissement du poste de Premier ministre aux côtés du chef de l'Etat<sup>217</sup>. En effet, le Premier ministre s'est imposé dans tous les Etats d'Afrique noire francophone comme un élément de rupture ou de continuité (Titre 1<sup>er</sup>) dans la conception de l'Exécutif

---

<sup>214</sup> *Annales de l'Université Marien N'gouabi*, 2009, n°10 (3), pp. 40-68

<sup>215</sup> Voir FALL (I-M.), *La pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit. ; SALL (A.), « Processus démocratiques et bicéphalisme du pouvoir exécutif en Afrique noire francophone : un essai de bilan », *RJP*, n° 3, 2006, pp.412-462 ; DIOP (I.), *L'exécutif dualiste dans les Etats d'Afrique noire francophone : étude de la problématique du partage du pouvoir exécutif*, op.cit.

<sup>216</sup> Voir LOADA (A.), WHEATLEY (J.), (dir.), *Transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest : Processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques*, op.cit. ; ROUSSILLON (H.), (dir.), *Les nouvelles Constitutions africaines : la transition démocratique*, op.cit. ; DIOUF (M.), *Libéralisations politiques ou transitions démocratiques : perspectives africaines*, Dakar, Codesria, 1998.

<sup>217</sup> BOURGI (A.), « Le temps des Premiers ministres », *Jeune Afrique*, n°1583, 1991.

africain pendant la période de transition en permettant de démythifier la fonction présidentielle ou en modérant sa prééminence.

**138.** A l'issue de la période de transition, la quasi-totalité des nouvelles Constitutions africaines adoptées dans le cadre du nouveau constitutionnalisme ont entériné le poste de Premier ministre malgré les résultats mitigés de l'expérience transitionnelle. Le Premier ministre de la troisième génération se présente ainsi comme une tendance du nouveau constitutionnalisme africain (Titre 2).

# Titre 1<sup>er</sup> : Le Premier ministre de transition, un instrument de rupture et de continuité

*« Le processus démocratique de la fin des années quatre-vingt s'accompagne de la remise en cause de l'ordonnancement constitutionnel jusqu'ici en vigueur. Celui-ci qui mettait le président dans une situation d'hégémonie juridique et politique va connaître un début de contestation généralisée mais variable selon les Etats. De cette contestation découle une nouvelle conception de l'Exécutif dans les régimes politiques africains. C'est l'avènement de l'Exécutif de la troisième génération »,*

Ismaila M. FALL, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*<sup>218</sup>

**139.** Le Premier ministre de la troisième génération est né à partir des transitions démocratiques enclenchées dans les Etats d'Afrique noire francophone au début des années quatre-vingt-dix. Il est ensuite consacré dans le nouveau constitutionnalisme africain<sup>219</sup> et s'inscrit dans « *l'exécutif de la troisième génération* »<sup>220</sup> issu du renouveau démocratique africain.

**140.** La recrudescence de la contestation de l'ordre juridico-politique instauré par les deux premières vagues du constitutionnalisme africain<sup>221</sup>, fondées sur le monopartisme et la personnalisation du pouvoir,<sup>222</sup> a fait souffler le vent de la troisième vague de démocratisation sur les Etats d'Afrique noire francophone au début des années quatre-vingt-

---

<sup>218</sup> op.cit., p. 16

<sup>219</sup> GAUDUSSON (J. du Bois de), « Le constitutionnalisme en Afrique », in GAUDUSSON (J. du Bois de) et al., (dir.), *Les constitutions africaines publiées en langue française*, op.cit., 9-12 (propos introductifs)

<sup>220</sup> FALL (I-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique...*, op.cit

<sup>221</sup> DIA (D.), *Les dynamiques de démocratisation en Afrique noire francophone*, Thèse de science politique, Université Jean Moulin Lyon III, 2010, pp. 58 et suivants CONAC (G.), « Succès et crises du constitutionnalisme africain », in GAUDUSSON (J. du Bois de) et al., (dir.), *Les constitutions africaines publiées en langue française*, op.cit., pp. 13-19, etc.

<sup>222</sup> DEBBASCH (O.), « La formation des partis uniques africains », *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, 1966, n°2, pp. 51-94 ; MEDARD (J-F.), « L'Etat patrimonialisé », op. cit.

dix<sup>223</sup>. Les transitions démocratiques amorcées sous l'effet de facteurs endogènes<sup>224</sup> et exogènes<sup>225</sup>, et suivant des formules variées<sup>226</sup>, ont permis de baliser la voie à l'instauration d'un nouvel ordre juridico-politique fondé sur la démocratie et l'Etat de droit<sup>227</sup>. L'échec du présidentielisme monocratique a imposé partout l'idée d'une « *déprésidentialisation* » de l'Exécutif comme préalable à l'avènement de l'Etat de droit.

**141.** Si le mouvement de création ou de restauration du poste de Premier ministre a été presque simultané dans la quasi-totalité des Etats d'Afrique noire francophone, la condition du Premier ministre de transition n'est toutefois pas uniforme<sup>228</sup>. En effet, celle-ci dépendait du modèle de transition choisi par l'Etat. En nous servant de la typologie de Francis AKINDES, on peut relever deux tendances principales : Premièrement les Premiers ministres émanant des conférences nationales, dont le cas togolais est une illustration, se sont présentés comme un instrument de rupture avec le présidentielisme monocratique (Chapitre 1<sup>er</sup>). Deuxièmement, les Premiers ministres de transition sans conférence nationale, comme celui de la Côte d'Ivoire ont permis aux Etats dans lesquels ils ont instaurés d'assurer la continuité des régimes précédents tout en s'adaptant aux nouvelles tendances institutionnelles en modérant le présidentielisme (Chapitre 2).

---

<sup>223</sup> HUTTINGTON (S.), « Democracy's third wave », op. cit.

<sup>224</sup> A la fin des années quatre-vingt, la crise économique qui touchait dans les Etats africains, la réforme des administrations et l'exacerbation de la répression systématique des manifestations hostiles aux régimes autoritaires en place ont révélé les limites de la concentration des pouvoirs prônée depuis l'indépendance et provoqué la montée de l'élitisme et des manifestations en faveur de l'instauration d'un nouvel ordre juridico-politique. Voir NZOUANKEU (J-M.), « L'Afrique devant l'idée de démocratie », *Revue internationale des sciences sociales*, n°128, mai 1991, pp. 396-409 ; DECRAENE (P.), « Réflexions sur l'exigence africaine de démocratisation » in *Revue Défense nationale* n°48 (10), oct. 1992, pp. 123-136.

<sup>225</sup> La chute du mur de Berlin et la fin de la guerre de la froide, l'effondrement des régimes totalitaires de l'Europe de l'Est, le discours de La Baule par lequel le président MITTERRAND (*in Politique étrangère de la France*, mai-juin 1990, p. 131) posait le principe de la conditionnalité démocratique de la France, etc... sont autant d'événements internationaux auxquels on associe l'amorce du virage démocratique emprunté par les Etats africains au début des années quatre-vingt-dix. Voir BOLLE (S.), « La conditionnalité démocratique dans la politique africaine de la France », in *Afrilex*, n° 2, sept. 2001 ; BERRAMDANE (B.), « Le discours de La Baule et la politique africaine de la France », in *RJPIC*, n°3, sept.-déc. 1999, p. 247 et Suivants, etc.

<sup>226</sup> Voir EUZET (C.), *Eléments pour une théorie générale des transitions démocratiques*, Thèse de droit public, Université de Toulouse, 1997, 420 p.

<sup>227</sup> Voir MOYRAND (A.), « Réflexions sur l'introduction de l'Etat de droit en Afrique noire francophone », *RIDC*, 1991, n° 4, pp. 853-878 ; BAYART (J-F), « La problématique de la démocratie en Afrique noire. La Baule et puis après ? », *Politique africaine* n°43, 1991, pp. 5-20 ; CISSE (L.), *La problématique de l'Etat de droit en Afrique de l'ouest*, Thèse de droit public, Université Paris-Est, 2009 ; CHENU (G-M.), « La démocratie en Afrique », *RJPIC*, n°1, jan-mars 1991, pp. 6-9 ; etc.

<sup>228</sup> NGWE (L.), « Le Premier ministre dans les mutations politiques des Etats d'Afrique francophone », op.cit.

## Chapitre 1<sup>er</sup> : Le Premier ministre de rupture, une émanation des conférences nationales

« *Enfin des Premiers ministres à part entière !* »,

Albert BOURGI, « *Enfin des Premiers ministres à part entières !* »<sup>229</sup>

**142.** Cette exclamation d'Albert BOURGI à propos de la nouvelle génération de Premiers ministres issus des Conférences nationales en Afrique noire francophone illustre le changement profond opéré par la nouvelle conception du poste de Premier ministre et du pouvoir exécutif en Afrique à cette époque. L'auteur met en avant la rupture entre cette nouvelle génération de Premier ministre et celui de la génération précédente qui évoluait dans un cadre constitutionnel fondé sur le présidentialisme monocratique. Cette rupture s'est opérée grâce aux Conférences nationales organisées dans une grande majorité d'Etats d'Afrique noire francophone au début des années quatre-vingt-dix à partir du modèle béninois<sup>230</sup>.

**143.** Le Premier ministre émanant des conférences nationales présente la caractéristique principale d'être conçu en dehors d'un cadre présidentialiste, ce qui lui confère une marge de manœuvre plus importante au sein du pouvoir exécutif. Le cas du Togo, dont la Conférence nationale tenue du 8 juillet au 31 août 1991<sup>231</sup> a institué un poste de Premier ministre<sup>232</sup> indépendant du chef de l'Etat et chargé de diriger l'Exécutif transitionnel, en est une parfaite illustration. Le Premier ministre émanant des conférences nationales se présente ainsi comme un instrument de déprésidentialisation de l'Exécutif (Section 1<sup>ère</sup>).

**144.** Toutefois, cette volonté de déprésidentialisation ne saurait être effective que si le Premier ministre dispose d'attributions propres et autonomes face au chef de l'Etat démythifié. Les Conférences nationales se sont alors employées à transférer au Premier

---

<sup>229</sup> *Jeune Afrique*, n°1583, 1991, p. 26.

<sup>230</sup> BOURMAUD (D.), QUANTIN (P.), « Le modèle et ses doubles. Les conférences nationales en Afrique noire », in MENY (Y.), (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, op.cit., p. 174

<sup>231</sup> IWATA (T.), « La conférence nationale souveraine et la démocratisation au Togo du point de vue de la société civile », *Afrique et Développement*, n°3, 2000, pp. 135-160.

<sup>232</sup> Acte n° 7 de la CNS, in *Les Actes de la Conférence nationale souveraine*, Lomé, Editogo, 1992, p. 23 ; *JORT* 36<sup>e</sup> année, n°44, numéro spécial, 17 décembre 1991, pp. 6-11.

ministre l'essentiel du pouvoir exécutif, faisant de lui la clé de voûte de l'Exécutif transitionnel (Section 2).

## Section 1<sup>ère</sup> : Le Premier ministre, un instrument de déprésidentialisation de l'Exécutif

*« Les évolutions constitutionnelles qui ont d'abord affecté les régimes les plus autoritaires se sont inscrites dans un contexte de disqualification du gouvernement de type présidentieliste éprouvé par une profonde crise de légitimité ».*

GAUDUSSON (J. du Bois de), et al., *Les Constitutions africaines publiées en langue française*<sup>233</sup>

**145.** Le poste de Premier ministre a été instauré dans les Etats théâtres de Conférences nationales par les actes constitutionnels transitoires adoptés par les délégués pour régir le fonctionnement des institutions pendant la période de transition. Ces textes, portés par un élan révolutionnaire<sup>234</sup>, ont, d'une part, suspendu les Constitutions antérieures jugées autoritaires et inadaptées à la nouvelle donne démocratique et d'autre part, instauré un nouvel ordre constitutionnel<sup>+</sup> fondé sur un bicéphalisme favorable à l'institution primo-ministérielle au détriment de la fonction présidentielle marginalisée<sup>235</sup>.

**146.** Au Togo, c'est l'Acte n°7 de la Conférence nationale qui a institué le poste de Premier ministre. Alors que cette fonction a été supprimée de l'ordonnancement institutionnel depuis les indépendances<sup>236</sup>, et que le président EYADEMA s'était toujours montré réticent

---

<sup>233</sup> Cité par DIOMPY (A.-H.), *Le paradoxe de l'internationalisation du droit constitutionnel en Afrique : réflexions sur les interactions normatives, institutionnelles et politiques dans l'espace CEDEAO*, Thèse de droit public, Université Bordeaux IV & Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 2017, p. 229

<sup>234</sup> KAMTO (M.), « Les conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des Constitutions », in DARBON (D.), GAUDUSSON (J. du Bois de), (dir), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, pp. 177-195

<sup>235</sup> BESSE (M.), « La Conférence nationale souveraine, un pouvoir constituant original », *VII<sup>e</sup> Congrès de l'AFDC*, Paris, 25, 26 et 27 septembre 2006, p. 1-14.

<sup>236</sup> La fonction de Premier ministre institué au Togo par la Loi n°56-2 du 18 septembre 1956 déterminant dans le cadre du décret du 24 août 1956 portant statut du Togo, les pouvoirs du Gouvernement de la République autonome du Togo et ceux réservés à l'Assemblée législative ( *JORAT*, 1<sup>ère</sup> année, n°1, 16 octobre 1956, pp. 7 et suivants) a

au partage du pouvoir malgré les expériences du Premier ministre dans les Etats voisins, les confrenciers ont trouvé dans la création du poste de Premier ministre un instrument de démythification de la fonction présidentielle (Paragraphe 1). Cette démythification s'est avérée indispensable pour la déprésidentialisation de l'Exécutif afin d'assurer au Premier ministre une indépendance statutaire vis-à-vis du chef de l'Etat (Paragraphe 2).

## Paragraphe 1<sup>er</sup> : Le Premier ministre, facteur de démythification de la fonction présidentielle

**147.** La création d'un poste de Premier ministre par la Conférence nationale, qui fera naître un bicéphalisme au sommet de l'Etat togolais, devait permettre de séparer pour la première fois au Togo, depuis l'indépendance, les fonctions de chef de l'Etat et de chef de gouvernement. Ainsi, la fonction de Premier ministre a fait son apparition pour la première fois dans l'ordonnancement politico-juridique togolais marqué depuis l'indépendance par le « *one man show présidentiel* ». <sup>237</sup>

**148.** Alors qu'il a concentré tous les pouvoirs depuis son accession au pouvoir par un coup d'Etat militaire en 1967<sup>238</sup>, le président EYADEMA a dû se résoudre sous la pression de la rue<sup>239</sup> et de la communauté internationale<sup>240</sup> à accepter l'idée d'un exécutif bicéphale dont il ne serait pas le chef. La fonction présidentielle autrefois intouchable s'est alors trouvée démythifiée par la remise en cause de la concentration des pouvoirs, ce qui constitue le

---

été supprimée par la Loi n°60-10 du 23 avril 1960 modifiant l'organisation des institutions de la République togolaise (*JORT*, 5<sup>e</sup> année, n°121, n° spécial, 25 avril 1960, pp.1 et suivants).

<sup>237</sup> MANGA (Ph.), « Réflexion sur la dynamique constitutionnelle en Afrique », *RJPIC*, n°1 Jan-Avril 1994, p. 46

<sup>238</sup> Le coup d'Etat militaire du 13 janvier 1967 dirigé par le lieutenant-colonel Gnassingbé EYADEMA a renversé le président Nicolas GRUNITZKY et mis fin à la deuxième République instaurée par la Constitution du 5 mai 1963. S'en est suivie une longue période d'absence de Constitution et de régime de fait (1967-1980) (Voir AHADZI-NONOU (K.), *Essai de réflexion sur les régimes de fait : le cas du Togo*, Thèse de droit public, Université de Poitiers, 1985). La Constitution du 9 janvier 1980 a mis en place un régime présidentiel monopartite dans lequel le chef de l'Etat, chef du parti unique qui « *prime sur toutes les institutions* » (Point 4 du préambule de la Constitution), concentrait tous les pouvoirs. Voir TOULABOR (C.), *Le Togo sous Eyadema*, op.cit.

<sup>239</sup> Le régime togolais, comme celui des autres Etats d'Afrique noire francophone, a été confronté à des manifestations d'envergure organisées par les associations au début des années quatre-vingt-dix pour dénoncer l'autocratie et demander l'ouverture démocratique de l'Etat. On désigne généralement la manifestation du 5 octobre 1990 comme celle ayant déclenché la démocratisation du Togo. Voir TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, Paris, L'Harmattan, 1998 ; DOGBE (Y-E.), *Le renouveau démocratique au Togo*, Lomé, Editions Akpagnon, p. 55 ; HEILBRUM (J-R.), TOULABOR (C.), « Une si petite démocratisation pour le Togo... », *Politique africaine*, n°58, juin 1995, pp. 85-100 ; etc.

<sup>240</sup> La pression internationale, notamment des Gouvernements français, allemands et américains, mais aussi de la Communauté économique européenne (CEE) (actuel UE) et des institutions du système des Nations Unies qui ont pris une part très active au processus de démocratisation au Togo. Voir notamment KPOBIE (T.), *Action internationale en faveur de la démocratisation du Togo*, Mémoire de DEA droit public fondamental, Université de Lomé, 2012.

fondement politique de la création du poste de Premier ministre (A). Cette nouvelle donne politique a été ensuite entérinée sur le plan juridique par la CNS qui a transféré le rôle de chef de Gouvernement au Premier ministre (B).

*A. L'accord du 12 juin 1991, fondement politique*

**149.** L'institution d'un poste de Premier ministre était à l'une des revendications principales portées par les groupes de pression pour l'avènement du renouveau démocratique au Togo et dans les autres Etats d'Afrique noire francophone. Cette volonté de dualisation de l'exécutif togolais procédait de la remise en cause de la concentration du pouvoir exécutif entre les mains du chef de l'Etat consacrée par la Constitution togolaise du 9 janvier 1980<sup>241</sup>. La personnalisation du pouvoir qui en a résulté a fait naître des tensions au sein de la classe politique entre le pouvoir et les groupes d'opposition<sup>242</sup> motivant la nécessité d'un contre-pouvoir au sein même de l'Exécutif avec la création du poste de Premier ministre.

**150.** Justifié par l'échec du régime monocratique du parti unique, l'Accord du 12 juin 1991 a posé les balises de l'instauration du bicéphalisme, facteur de démythification de la fonction présidentielle.

*1. L'échec du mythe Eyadéma*

**151.** L'issue tragique du présidentielisme monocratique de la I<sup>ère</sup> République et la désillusion de l'éphémère bicéphalisme ethno-régionaliste de la II<sup>e</sup> République n'ont pas permis au Togo d'assurer la stabilité institutionnelle de son régime après l'indépendance<sup>243</sup>. Il en ressort que ni l'unitarisme, ni le bicéphalisme n'ont pas pu permettre d'édifier la nation togolaise, d'où la nécessité d'opérer des changements institutionnels, notamment dans la conception du pouvoir exécutif. C'est dans cette perspective que le pouvoir exécutif s'est retrouvé mythifié par le régime militaire qui a pris la succession des deux premières Républiques, de sorte à éviter toute velléité de partage ou de déconcentration, excluant ainsi

---

<sup>241</sup> JORT, 25<sup>e</sup> année, 1980, n°2, numéro spécial, 12 janvier 1980, pp. 1 et suivants.

<sup>242</sup> Voir MORENCY-LAFLAMME (J.), *La démocratisation au Togo et au Bénin : L'influence des stratégies des groupes d'opposition*, Mémoire de maîtrise en science politique, Université de Montréal, 2010, 108 p.

<sup>243</sup> AGBOBLI (A.), *Sylvanus Olympio : un destin tragique*, Dakar, NEA, 1992 ; AZIADOUVO (Z-K.), *Sylvanus Olympio : panafricaniste et pionnier de la CEDEAO*, Paris, L'Harmattan, 2013 ; YAGLA (W.), *L'édification de la nation togolaise*, op. cit.



la présence d'un Premier ministre, en dépit du mouvement de réhabilitation du Premier ministre enclenché dans les autres Etats. Il en résulte que le Premier ministre de la seconde génération a été ignoré au Togo dans un souci de stabilité institutionnelle à travers la personnification du pouvoir.

**152.** Après le second coup d'Etat militaire que connut le jeune Etat togolais en 1967<sup>244</sup>, le régime militaire qui s'est imposé sous l'autorité d'Etienne Gnassingbe EYADEMA<sup>245</sup>, manifesta une hostilité vis-à-vis de la conception démocratique du pouvoir et du bicéphalisme<sup>246</sup>. Il s'est attelé à faire croire au peuple désabusé que les maux togolais depuis l'indépendance sont dus à l'incapacité des régimes constitutionnels précédents à assurer le développement et garantir l'unité nationale et qu'il fallait désormais que la nation s'incarne en un homme et un « *creuset national* » capable d'outrepasser les divisions ethniques et régionales<sup>247</sup>. C'est le début de la personnification du pouvoir au Togo et la création du parti unique, le Rassemblement du peuple togolais (RPT), dirigé par le Chef de l'Etat<sup>248</sup>. Un régime de fait<sup>249</sup> s'est alors instauré, avec l'abrogation de la Constitution du 3 mai 1963<sup>250</sup> et la dissolution des partis politiques existants<sup>251</sup>.

**153.** La création du RPT, qui inaugurait le monopartisme au Togo, s'inscrivait dans la tendance africaine de l'époque qui consistait pour les Chefs de l'Etat, au pouvoir depuis l'indépendance ou parvenus au pouvoir grâce à un coup d'Etat, à, de fait ou de droit, monopoliser la vie politique autour de leur personne et à enrayer les contestations éventuelles de leur pouvoir au plan interne<sup>252</sup>. L'institutionnalisation du parti unique apparaissait alors comme indispensable pour assurer la légitimité des régimes militaires qui

---

<sup>244</sup> Voir WIYAO (E.), *13 janvier 1963, 13 janvier 1967 : pourquoi ?*, Lomé, Les Nouvelles éditions africaines du Togo, 1997.

<sup>245</sup> TOULABOR (C.), *Le Togo sous Eyadema*, op. cit. En fait, s'il est considéré comme l'auteur du coup d'Etat du 13 janvier ayant renversé le président Nicolas GRUNITZKY, arrivé au pouvoir en 1963 après le coup d'Etat du 13 janvier 1963 ayant entraîné l'assassinat du premier président Sylvanus OLYMPIO, Gnassingbé EYADEMA n'est devenu président de la République qu'à compter d'avril 1967 (Ordonnance n°15 du 14 avril 1967 portant désignation du président de la République, *JORT*, 12<sup>e</sup> année, n°351, numéro spécial, 15 avril 1967, p. 9). Le premier Comité de réconciliation nationale (CRN) qui avait pris le pouvoir juste après le coup d'Etat était dirigé par le colonel Kléber DADJO.

<sup>246</sup> Ordonnance n°1 du 14 janvier 1967 relative à la constitution du Comité de Réconciliation Nationale, *JORT*, 12<sup>e</sup> année, n° 345, numéro spécial, 30 janvier 1967, pp. 1-2

<sup>247</sup> EYADEMA (G.), *Allocutions et discours du Général d'armée Gnassingbé Eyadéma: Président-fondateur du RPT, Président de la République togolaise, 1969-1979*, Lomé, Secrétariat administratif, 1979, pp.230 et suivants

<sup>248</sup> VERDIER (R.), « Le parti du Rassemblement du peuple togolais », *RFEPA*, n°145, 1978, pp. 86-97.

<sup>249</sup> AHADZI-NONOU (K.), *Essai de réflexion sur les régimes de faits : cas du Togo*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Poitiers, 1985.

<sup>250</sup> Article 4 de l'Ordonnance n°1 du 14 janvier 1967.

<sup>251</sup> Décret n°67-111 du 13 mai 1967, portant dissolution des associations nommées Juvento, Mouvement populaire togolais (MPT), Parti de l'Unité togolaise (PUT), Union démocratique des populations togolaises (UDPT), *JORT*, n°357, 12<sup>e</sup> année, 16 juin 1967, p. 276

<sup>252</sup> SEURIN (J.-L.), « Les régimes militaires », in *Pouvoirs* n°25, avril 1983, pp. 89-105

proliféraient en Afrique noire francophone<sup>253</sup>. Nous partageons à cet effet le constat de Jean-François MEDARD selon lequel « *les régimes militaires étant dépourvus de légitimité institutionnelle intrinsèque, sinon, de légitimité conjoncturelle, se voyaient dans l'obligation, pour se survivre à eux-mêmes, de se transformer en présidentialisme de parti unique* <sup>254</sup> ». Un constat également partagé par Dmitri Georges LAVROFF qui affirmait que « *le RPT appartient à cette nouvelle catégorie de partis politiques en Afrique noire dont la fonction est d'assurer au Président de la République une légitimité et de lui fournir un moyen d'action* <sup>255</sup> ».

**154.** Le parti unique a été conçu pour assurer l'autorité indivisible de son leader qu'est le chef de l'Etat. Par conséquent, la fonction de Premier ministre lui était complètement indifférente car celle-ci est considérée par les régimes militaires ou de parti unique comme un instrument de division du pouvoir dont ces Etats ont déjà connu les effets néfastes. La simple déconcentration du pouvoir exécutif semblable à ce qui s'est passé au Sénégal et au Cameroun, était inconcevable dans le régime togolais où la présidence monopolisait l'ensemble des pouvoirs, conformément à l'esprit du parti unique. Ainsi, les nouveaux régimes monocratiques étaient plus préoccupés par la nécessité d'assurer leur pérennité, que de s'autolimiter par la déconcentration du pouvoir. La pérennité et la stabilité du régime militaire togolais s'est donc basé sur la mythification du pouvoir par le président EYADEMA pour imposer le culte de sa personnalité.

**155.** Le travail de persuasion opéré par le président EYADEMA à son arrivée au pouvoir pour monopoliser la vie politique lui permit ainsi de contrôler tous les arcanes du pouvoir. Pour pérenniser ce pouvoir, il s'employa donc à entourer sa fonction d'un mythe<sup>256</sup>. En effet, à partir de 1967, le président EYADEMA, qui considérait être propulsé à la magistrature suprême par la force du destin<sup>257</sup>, fondait la légitimité de son pouvoir, non sur un texte constitutionnel comme c'est le cas dans les régimes contemporains, mais sur la doctrine du droit divin providentiel de Saint Thomas d'Aquin<sup>258</sup>. C'est ce qui ressort des propos d'un

---

<sup>253</sup> Voir MAHIOU (A.), L'avènement du parti unique en Afrique noire. L'expérience des Etats d'expression française, *RIPC*, n°2, 1969, p. 449 ; DEBBASCH (O.), « La formation des partis uniques africains », *Revue de l'Occident musulman et de la méditerranée*, n°1, 1966, pp. 54-94

<sup>254</sup> MEDARD (J-F.), « Autoritarismes et démocratie en Afrique noire », *Politique Africaine*, 1991, 43, pp. 92-104

<sup>255</sup> LAVROFF (D-G.), *Les partis politiques en Afrique noire*, Paris, PUF, 1970, op.cit., p.388

<sup>256</sup> Sur le caractère sacralisation du pouvoir du président EYADEMA, voir AHADZI-NONOU (K.), *Essai de réflexion sur les régimes de faits : cas du Togo*, op.cit., p. 153 et suivants

<sup>257</sup> TOULABOR (C.), *Le Togo sous Eyadema*, op.cit., pp. 48 et suivants.

<sup>258</sup> JACQUE (J-P.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Dalloz, 7<sup>e</sup> éd., 2008, p. 18 : « Cette doctrine trouve son origine dans la doctrine de Saint Paul et a été notamment développé par Thomas d'Aquin. Le fondement du pouvoir est bien divin en ce sens que toute autorité repose sur la volonté de Dieu, mais la forme du pouvoir est une affaire humaine ».

journaliste togolais, qui affirmait à propos du président togolais, qu'étant « *devenu chef de l'Etat ex-nihilo sans être formé ni préparé pour exercer une telle fonction, l'ex-sergent de la coloniale n'a trouvé d'autres explications à sa réussite spectaculaire que la volonté divine* <sup>259</sup> ».

**156.** Il s'agissait d'une rupture totale avec les régimes précédents qui, malgré les dérives autoritaires relevées<sup>260</sup>, étaient fondés sur des règles constitutionnelles. De même, alors que le projet de Constitution devant être élaboré par Comité constitutionnel<sup>261</sup> créé par le président EYADEMA à son arrivée au pouvoir n'a jamais vu le jour, un régime de confusion des pouvoirs s'est instauré, dans lequel le chef de l'Etat, sans contre-pouvoirs<sup>262</sup>, s'est arrogé l'ensemble des pouvoirs de l'Etat, légiférant par ordonnances<sup>263</sup> et prenant des décrets dont le champ d'application n'est pas limité et qui ne sont soumis qu'aux ordonnances prises par le même Chef de l'Etat<sup>264</sup>.

**157.** Pour couronner ce mythe, le chef de l'Etat togolais s'est forgé un véritable culte de la personnalité<sup>265</sup> à partir de certains événements dramatiques qu'il a subi et dont il est sorti indemne selon lui grâce à la providence divine<sup>266</sup>. Il avait coutume d'employer la formule suivante pour manifester son adhésion à la doctrine du droit divin providentiel : « *Si ce que je fais est mauvais, que Dieu me barre la route* <sup>267</sup> ». Pour renforcer ce culte, il n'hésita pas à user de techniques plébiscitaires qui font dire à Michel PROUZET que « *le général Eyadema s'est révélé maître dans l'art de provoquer des manifestations en sa faveur* <sup>268</sup> ». L'auteur décrit le mode opératoire du chef de l'Etat togolais en ces termes : « *menacer de démissionner, pour ensuite, devant la pression du peuple, reprendre de plus belle les rênes* ».

<sup>259</sup> SASSOU (A-F.), *Le Togo sous la dynastie des Gnassingbé*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 71

<sup>260</sup> BONIN (A-N.), *Le Togo du sergent en général*, Paris, Lescaret, 1982

<sup>261</sup> Ordonnance n°22 du 30 mai 1967 créant un comité constitutionnel chargé d'élaborer un projet de Constitution de la République togolaise, *JORT*, 12<sup>e</sup> année, n°358, numéro spécial, 30 juin 1967, p. 2

<sup>262</sup> L'Assemblée nationale élue le 5 mai 1963 et la loi n°63 n°63-14 du 27 mars 1963 fixant les règles relatives à l'élection des députés ont été respectivement dissoute et abrogée par les articles 3 et 4 de l'ordonnance n°1 du 14 janvier 1967. Le Togo n'a donc pas connu d'institution parlementaire entre 1967 et 1979.

<sup>263</sup> L'article 2 de l'Ordonnance n°1 du 14 janvier disposait que les matières qui relevaient du domaine de la loi dans la Constitution du 5 mai 1963 feront l'objet d'une ordonnance.

<sup>264</sup> AHADZI-NONOU (K.), *Essai de réflexion sur les régimes de faits : cas du Togo*, op.cit

<sup>265</sup> TOULABOR (C.), *Le Togo sous Eyadema*, op.cit., SASSOU (A-F.), *Le Togo sous la dynastie des Gnassingbé*, op.cit., VAN GEIRT (J-P.), *Togo : Autopsie d'un coup d'Etat permanent*, op.cit.

<sup>266</sup> Après s'être sorti indemne de l'accident d'avion du 24 janvier 1974, le président Eyadema, dont on dénonçait l'accointance avec la France, dont il fut soldat de l'armée coloniale notamment au Vietnam et en Algérie, se mua subitement en nationaliste convaincu en fustigeant un attentat commandité par les anciens colons pour lui faire payer sa décision de nationaliser la Compagnie Togolaise des Mines du Bénin (CTMB), auparavant société d'économie mixte avec des capitaux français. La décision de nationaliser cette société qui exploite du phosphate, principale ressource minière du pays, renforça son culte au sein de la population.

<sup>267</sup> TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, op cit., p.34

<sup>268</sup> PROUZET (M.), « Les procédures de révision constitutionnelle », in CONAC (G.), *Institutions constitutionnelles et politiques des Etats d'Afrique Francophone et de la République Malgache*, Paris, Economica, Collection « La vie du droit en Afrique », 1979, pp. 281-320

du pouvoir<sup>269</sup>». C'est ainsi qu'il justifia l'instauration d'un régime d'exception, après avoir fait la promesse de libéraliser la vie politique au lendemain du putsch de 1967, par les manifestations spontanées d'une partie de la population et des délégations de chefs traditionnels lui demandant « *de surseoir à sa volonté de libéralisation et de constitutionnalisation de la vie politique*<sup>270</sup> ».

**158.** Le Président togolais, qui appartenait à cette catégorie de putschistes africains des années postindépendance, avides de s'éterniser au pouvoir, verrouilla également les conditions d'accès au pouvoir afin d'y demeurer à vie<sup>271</sup>. Interdiction du multipartisme, création du parti unique, rapt et éliminations physiques d'opposants politiques, etc. composaient la panoplie de procédés machiavéliques utilisées pour consolider le pouvoir monocratique. Cette conception du pouvoir a débouché sur une très forte tendance à la personnalisation du pouvoir que les élections-ratifications, organisées à intervalles réguliers<sup>272</sup> ou l'adoption d'une nouvelle Constitution<sup>273</sup>, n'ont pas permis de modérer.

**159.** Que ce soit avec les consultations électorales plébiscitaires<sup>274</sup> qu'il avait l'habitude d'organiser et de gagner en étant unique candidat ou avec la Constitution du 9 janvier 1980<sup>275</sup>, l'idée fondamentale était de renforcer le culte de la personnalité du Chef de l'Etat. Cette nouvelle Constitution<sup>276</sup> renforce la prépondérance du chef de l'Etat<sup>277</sup>, dont le pouvoir ne peut être limité que par le parti unique<sup>278</sup> qui « *prime toutes les institutions de l'Etat*<sup>279</sup> ». Une telle conception patrimoniale du pouvoir<sup>280</sup> ainsi décrite ne saurait guère tolérer un quelconque partage ou même la simple déconcentration du pouvoir exécutif au Togo, comme ce fut le cas dans certains Etats à cette époque.

---

<sup>269</sup> Ibid.

<sup>270</sup> TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, op.cit., p. 34

<sup>271</sup> VAN ROUVEROY VAN NIEUWAAL (E.-A.-B.), « Esquisse du parlementarisme et du monopartisme en Afrique : Le cas du Togo », *Afrika Focus*, Vol. 5, n° 3-4, 1989, pp. 107-131.

<sup>272</sup> Le président EYADEMA s'est fait réélire à trois reprises, en 1972, 1979 et 1986, au cours de scrutins auxquels il était le seul candidat. Il revenait au peuple de voter par oui ou non contre son maintien au pouvoir, ce qui démontre le caractère plébiscitaire de ce mode de scrutin. A grands coups de chantages, dont le but est de guider dans un sens unique le vote des citoyens, il s'est toujours maintenu au pouvoir

<sup>273</sup> OWONA (J.), « La Constitution de la III<sup>e</sup> République togolaise. L'institutionnalisation du RPT », *RJPIC*, 1980, p.716-729

<sup>274</sup> BARBIER (J.-C.), « Jalons pour une sociologie électorale du Togo : 1958-1985 », *Politique Africaine*, n° 27, oct. 1987, pp. 6-18.

<sup>275</sup> Texte intégral in *JORT*, 25<sup>e</sup> année, n°2, n° spécial, 12 janvier 1980, pp. 7 et suivants ; *Afrique contemporaine* n°108, mars-avril 1980, pp.19-23

<sup>276</sup> LECLERCQ (C.), « La Constitution togolaise du 13 janvier 1980 », *RJPIC*, n°4, oct-déc. 1980, pp. 821-825.

<sup>277</sup> AGBODJAN (C.-G.), *Institutions politiques et organisation administrative du Togo*, Lomé, Editogo, 1987 ; NATCHABA (O.-F.), « Le régime constitutionnel au Togo depuis 1979 », Recueil Penant, 1985, n° 786

<sup>278</sup> DIOP (O.), *Partis politiques et processus de transition démocratique en Afrique noire : recherches sur les enjeux juridiques et sociologiques du multipartisme dans quelques pays de l'espace francophone*, Paris, Publibook, 2006, p.33

<sup>279</sup> Point 4, du préambule de la Constitution du 9 janvier 1980.

<sup>280</sup> MEDARD (J.-F.), « L'Etat patrimonialisé », op. cit.

**160.** C'est dans ce contexte que s'est durci la vie politique au Togo jusqu'au début des années quatre-vingt-dix où le pouvoir monocratique du président EYADEMA a commencé par être secoué par le vent de démocratisation. La recrudescence des manifestations politiques et sociales contre le parti unique<sup>281</sup> et son chef ont contraint ce dernier à négocier les modalités d'accès à la démocratie avec l'opposition<sup>282</sup>. Ces modalités ont été formalisées dans l'Accord du 12 juin 1991.

## 2. L'instauration d'un nouvel ordre politique

**161.** A la base des revendications démocratiques ayant occasionné les mutations politico-institutionnelles du début des années 90, se trouvait ainsi la contestation du présidentielisme autoritaire monocratique<sup>283</sup>. Les CNS ont servi de cadre institutionnel à la remise en cause de cet ordre politique ancien<sup>284</sup> pour restaurer le bicéphalisme à travers la création de postes de Premiers ministres chargés de conduire les transitions démocratiques. Si elle ne constituait pas la seule et unique voie d'accès au pluralisme politique dans les Etats d'Afrique noire francophone<sup>285</sup>, comme cela découle de la typologie de F. AKINDES, « *la fièvre de la conférence nationale* »<sup>286</sup>, initiée avec succès au Bénin en 1990<sup>287</sup>, a embrasé

---

<sup>281</sup> ALIDJINO (A.-D.), « Droit constitutionnel et changement politique au Bénin et au Togo. Les paradoxes de la doxa juridique », article publié en ligne sur [www.codesria.org/IMG/pdf/alidjinou.pdf?1494/](http://www.codesria.org/IMG/pdf/alidjinou.pdf?1494/), consulté le 13 septembre 2014

<sup>282</sup> AGBOBLI (A.-K.), « Prolégomènes à la Conférence nationale du Togo », *Afrique 2000*, octobre-décembre 1991, n° 7, p. 55-74.

<sup>283</sup> MÉDARD (J.-F.), « Autoritarismes et démocraties en Afrique noire », *Politique Africaine*, n°43, 1991, p. 92-104 ; NIANDOU-SOULEY (A.), *Crise des autoritarismes militaires et renouveau politique en Afrique de l'Ouest. Étude comparative, Bénin, Mali, Niger, Togo*, thèse de doctorat de science politique, Université de Bordeaux I, 1991.

<sup>284</sup> GAZIBO (M.), *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique*, Montréal, Presses universitaires de Montréal, 2018, pp. 72 et suivants

<sup>285</sup> DIA (D.), *Les dynamiques de démocratisation en Afrique noire francophone*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université Jean Moulin Lyon III, 2010, 429 p. ; DUCIEL (T.-P.), *Les Conférences nationales en Afrique noire francophone : les chemins de la démocratie*, Thèse de science politique, Université de Lille 2, 1997, 542 p. ; NTSAKALA (R.), *Les Conférences nationales de démocratisation en Afrique francophone et leurs résultats*, Thèse, Université de Poitiers, 2001.

<sup>286</sup> EBOUSSI-BOULAGA (F.), *Les Conférences nationales en Afrique. Une affaire à suivre*, Paris, Karthala, 1993.

<sup>287</sup> ADAMON (A.-D.), *Le renouveau démocratique au Bénin : la Conférence nationale des forces vives et la période de transition*, Paris, L'Harmattan, 1995.

plusieurs Etats d'Afrique noire francophone<sup>288</sup>, dont le Togo<sup>289</sup>, à la recherche du modèle idéal de démocratisation<sup>290</sup>.

**162.** Si la création du poste de Premier ministre a été décidé par la CNS au Togo, le processus avait été enclenché bien avant la tenue des assises. Contraints par l'exacerbation de la contestation politique<sup>291</sup> au début des années quatre-vingt-dix, le chef de l'Etat Gnassingbé EYADEMA s'est résolu à entamer des négociations avec l'opposition naissante<sup>292</sup> afin d'éviter l'escalade de la violence et trouver une voie consensuelle de démocratisation<sup>293</sup>. Mais les réformes envisagées par les pourparlers se sont heurtées à l'inflexibilité du Chef de l'Etat, qui avait pourtant promis d'engager un processus de « *libéralisation des institutions* »<sup>294</sup>, classé sans suite<sup>295</sup>.

**163.** Finalement, c'est l'accord du 12 juin 1991<sup>296</sup>, signé entre le Gouvernement et le Collectif de l'opposition démocratique (COD), considéré comme la feuille de route du processus de transition, qui a scellé la création du poste de Premier ministre par la CNS. Cet accord, qui prévoit la tenue de la Conférence nationale<sup>297</sup>, confie à cette dernière la charge de « *...la mise en place de nouvelles institutions ; la constitution d'un gouvernement de transition dirigé par un Premier ministre issu de la Conférence nationale ...* ».

---

<sup>288</sup> MANKOTAN (J-P.), « Une nouvelle voie d'accès au pluralisme : la conférence nationale souveraine », in *Afrique 2000*, n°7, oct.-déc. 1991, pp. 41-55 ; MOREL (Y.), « Démocratisation en Afrique noire, les Conférences nationales », in *Etudes*, n°376, juin 1995, pp. 733-743 ; MUELLE KOMBI II (N.), « La Conférence nationale africaine : l'émergence d'un mythe », in *Afrique 2000*, nov. 1991, pp. 35-40

<sup>289</sup> ABOUDOU-SALAMI (M.-S.), *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, 493 pages

<sup>290</sup> RAYNAL (J.-J.), « Le renouveau démocratique béninois : modèle ou mirage ? », *Afrique contemporaine*, n°173, 1995, pp. 40-55 ; QUANTIN (P.), « La démocratie en Afrique à la recherche d'un modèle », *Pouvoirs*, 2009/2 n° 129, pp. 65-76 ; etc.

<sup>291</sup> DEGLI (J.-Y.), *Togo : A quand l'alternance politique ?*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 26. L'auteur établit un catalogue des événements à l'origine de l'organisation de la Conférence nationale, dont il fut le rapporteur général. Il cite entre autres, « *le soulèvement populaire du 5 octobre 1990, la grève des étudiants de mars 1991, la descente des femmes dans la rue...* ». Il soulève également le rôle important joué les organisations de la société civile dont le Front des associations pour le renouveau (FAR), « *dont les négociations ont abouti à la libéralisation de la vie politique et à l'amnistie générale* »

<sup>292</sup> Le multipartisme a été suspendu depuis le coup d'Etat de 1967. Seul était autorisé, le parti unique, le Rassemblement du peuple togolais (RPT), créé en 1969 et constitutionnalisé sous la III<sup>e</sup> République (Constitution du 9 janvier 1980).

<sup>293</sup> ZIEGLER (J.), « Démocratie et nouvelles formes de légitimation en Afrique : les conférences nationales au Bénin et au Togo », *notes et travaux n°47, Itinéraires*, Genève, octobre, 1997

<sup>294</sup> Intervention au Congrès national du parti unique, le RPT, en mai 1990. Voir ASSIONGBOR (F.), *Gnassingbe Eyadema (Volume IV) : Discours et allocutions (1987-1992)*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 9.

<sup>295</sup> Le chef de l'Etat y décréta la séparation du parti et de l'Etat et fit l'annonce de la mise en place d'un comité constitutionnel en vue de doter le Togo d'une nouvelle Constitution. Cette commission est mise en place unilatéralement par le Chef de l'Etat (Décret n°90-173 du 26 octobre 1990 portant création d'une Commission constitutionnelle, in *JORT*, 35<sup>e</sup> année, n°20 ter, n° spécial, 30 octobre 1990, p.1), mais l'opposition s'y oppose et réclame des réformes consensuelles.

<sup>296</sup> Voir DAVID (P.), *Togo, 1990-1994 ou le droit maladroite...*, pp. 73 et suivants

<sup>297</sup> AGBOBLI (A.-K.), « Prolégomènes de la Conférence nationale du Togo », op.cit.

**164.** Il s'avère ainsi que la création du poste de Premier ministre au Togo relève avant tout d'une négociation politique. Pour le COD, il s'agissait de constater l'échec des promesses présidentielles de libéralisation du régime politique et de prendre le contrôle du processus de démocratisation. En chargeant la CNS de créer le poste de Premier ministre, alors que cela aurait pu être le fait d'une révision constitutionnelle proposée par le chef de l'Etat conformément à l'article 52 de la Constitution du 9 janvier 1980, l'opposition s'est chargée de démythifier la fonction présidentielle en le privant d'une compétence majeure. De plus, le fait de confier à la CNS la création du poste de Premier ministre permettait à l'opposition de s'assurer de l'effectivité de cette création, eu égard aux nombreuses promesses précédentes non tenues par le président, et de garder la main sur le titulaire de ce poste qui viendrait concurrencer le président au sein de l'Exécutif. En concédant la tenue de la CNS et la création du poste de Premier ministre par celle-ci, le président EYADEMA s'est donc rendu compte de l'érosion de son pouvoir personnel qui s'en est trouvé démythifié.

**165.** Si le principe de la création du poste de Premier ministre chargé de diriger le Gouvernement de transition a été acquis en amont de la CNS, la formalisation juridique de l'avènement du bicéphalisme au Togo est intervenue plus tard avec l'adoption de l'Acte n°7 de la CNS portant loi constitutionnelle, qui a défini la nouvelle architecture du régime transitoire devant conduire le Togo au renouveau démocratique.

*B. L'Acte n°7 de la CNS, le fondement juridique*

**166.** L'effectivité de la création du poste de Premier ministre au Togo résulte de l'Acte n°7 de la CNS. Cette « *petite Constitution*<sup>298</sup> » a donné une base juridique aux stipulations de l'Accord du 12 juin 1991 en posant les principes d'organisation et de fonctionnement des institutions pendant la période de transition. L'adoption de ce texte a bien évidemment été précédé de la suspension par la CNS de la Constitution du 9 janvier 1980<sup>299</sup>, ce qui peut être légitimement considéré comme un acte révolutionnaire<sup>300</sup>. Ces types d'actes

---

<sup>298</sup> Sur la notion de « petite Constitution », voir CARTIER (E.), « Les petites Constitutions : contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire », *RFDC*, n°71, 2007, pp. 513-554 ; ZAKI (M.), « Petites constitutions et droit transitoire en Afrique », *RDP*, n°6, 2012, pp. 1667-1678 ; KOMLAN (K.-K.), *Les petites constitutions en Afrique: essai de réflexion à partir des exemples de la Côte d'Ivoire, de la RDC, de la Tunisie et du Togo*, Mémoire de Master 2 droit public fondamental, 2015, disponible en ligne sur <https://www.memoireonline.com/10/17/10112/Les-petites-constitutions-en-Afrique-essai-de-reflexion-partir-des-exemples-de-la-Cte-d-Ivoir.html>, consulté le 22 septembre 2020.

<sup>299</sup> Acte n°1 de la CNS du 16 juillet 1991, non publié au JORT. Le texte est reproduit in EBOUSSI-BOULAGA (F.), *Les conférences nationales...*, op. cit., p. 211 et *Les Actes de la Conférence nationale souveraine...*, op. cit., p. 5

<sup>300</sup> KAMTO (M.), « La Conférence nationale ou la création révolutionnaire des Constitutions », op.cit.

constitutionnels provisoires<sup>301</sup> ont été également adoptés dans d'autres Etats d'Afrique noire francophone pour régir les institutions de transition en remplacement des Constitutions précédentes<sup>302</sup>, ce qui renforce la souveraineté, parfois contestée<sup>303</sup>, des Conférences nationales<sup>304</sup>.

**167.** L'institutionnalisation du poste de Premier ministre, eu égard aux conséquences institutionnelles qu'elle emporte, a fait l'objet de vifs débats au sein de la CNS dans le cadre des travaux préparatoires de l'Acte n°7 portant loi constitutionnelle, notamment en ce qui concerne l'organisation de ses rapports entre le Premier ministre et le chef de l'Etat. En effet, de la nature de ces rapports, dépendait le régime politique instauré par le loi constitutionnelle transitoire. Ces débats ont débouché sur un compromis prévoyant la mise en place d'un Exécutif bicéphale favorable au Premier ministre.

#### 1. Le débat sur l'organisation de l'Exécutif transitionnel

**168.** A l'amorce de la transition démocratique au Togo<sup>305</sup>, deux positions se confrontaient au sein du Collectif de l'opposition démocratique (COD)<sup>306</sup> sur le maintien ou non au pouvoir du Président EYADEMA pendant la transition dirigée par un Premier ministre désigné par la CNS. Dans l'hypothèse où le président serait maintenu dans ses fonctions, il s'agirait de trouver une place au Premier ministre sur l'échiquier institutionnel, notamment

<sup>301</sup> PERLO (N.), « Les Constitutions provisoires, une catégorie normative au cœur des transitions constitutionnelles », *Actes du IX<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel*, 26 au 28 juin 2014, pp. 9-17

<sup>302</sup> Loi constitutionnelle n°90-022 du 13 août 1991 portant organisation des pouvoirs durant la période de transition (Bénin) ; Acte fondamental portant organisation des pouvoirs publics durant la période de transition du 4 juin 1991 (Congo) ; Acte constitutionnel de la transition du 09 avril 1994 (Zaïre, actuel RD Congo) ; Acte fondamental n° 21/CN portant organisation des pouvoirs publics pendant la période de transition du 21 octobre 1991 (Niger), etc.

<sup>303</sup> Au Togo, le président EYADEMA n'a pas accepté la souveraineté auto-proclamée de la CNS (Acte n°1 précité). Voir ALIDJINO (A-D.), « Droit constitutionnel et changement politique au Bénin et au Togo. Les paradoxes de la doxa juridique », op.cit.

<sup>304</sup> Avant de se doter du pouvoir constituant transitoire, la Conférence nationale togolaise s'est déclarée souveraine (Acte n°1 de la CNS, du 16 juillet 1991, in EBOUSSI-BOULAGA (F.), *Les Conférences nationales en Afrique noire...*, op.cit., pp. 211 et suivants). MASSINA (P.), « De la souveraineté des conférences nationales africaines », *Revue burkinabè de droit*, n°24, 1993, pp. 224-251.

<sup>305</sup> DOSSEH-ADJANON (B-A.), *Le Togo en marche vers la démocratie*, Lomé, Editogo, 1993, 120 p.

<sup>306</sup> Le Collectif de l'Opposition démocratique (COD) est un regroupement de partis politiques d'opposition formés après l'adoption de la loi du 12 avril 1991 restaurant le multipartisme. Il s'agissait de la transformation politique de l'ex-Front des associations pour le renouveau (FAR) qui regroupait les associations engagées dans la lutte pour le renouveau démocratique au début des années quatre-vingt-dix, et qui ont contraint par leurs actions, le président EYADEMA et le parti au pouvoir à entamer les pourparlers pour l'ouverture démocratique. Les principaux partis du COD étaient le Comité d'action pour le renouveau (CAR) de Me Yawovi AGBOYIBOR, l'Union Togolaise pour la démocratie (UTD) d'Edem KODJO, la Convention démocratique des peuples africains (CDPA), de Léopold Messan GNININVI, etc. Sur l'avènement du multipartisme au Togo, Voir TOULABOR (C.), « La difficile implantation du multipartisme au Togo », in QUANTIN (P.), (dir.), *Gouverner les sociétés africaines : acteurs et institutions*, CEAN-IEP Bordeaux, Paris, Karthala, 2005, pp. 113 et suivants.



au sein de l'Exécutif devenu bicéphale. Le débat concernait donc les relations entre le président de la République et le Premier ministre pendant la période de transition.

**169.** En effet, estimant avoir implicitement obtenu de l'accord du 12 juin 1991 la souveraineté de la Conférence nationale, à travers la clause selon laquelle « *les orientations et décisions de la conférence nationale ne seront pas remises en cause par le chef de l'État* », et emportée par l'idée d'une transition apaisée face à l'escalade de la violence dans tout le pays<sup>307</sup>, la mouvance majoritaire du COD conduite par M<sup>e</sup> AGBOYIBOR, présente à la table des négociations, a fait des concessions au président EYADEMA quant à son maintien au pouvoir pendant la transition, en contrepartie du transfert de l'essentiel de ses compétences au Premier ministre. Le chef de file de cette mouvance déclara à cet effet ce qui suit :

*« Il faut absolument quelqu'un qui puisse assumer la transition vers la démocratie. Actuellement, il y a un chef d'Etat qui est en place. Il vaut mieux qu'au cours des mois à venir la transition s'opère dans le respect des institutions<sup>308</sup> ».*

**170.** Cette position très conciliante vis-à-vis du chef de l'Etat démythifié et complètement affaibli sur le plan politique, a été partagée par le Président de la Ligue togolaise des droits de l'Homme<sup>309</sup>, Joseph KOFFIGO<sup>310</sup>.

**171.** Face à ces positions jugées trop modérées et conciliantes vis-à-vis du chef de l'Etat démythifié, celles d'autres partis membres minoritaires du COD et en dehors de celui-ci<sup>311</sup>, se voulaient plus radicales. Ils voulaient aller à cet effet aller au bout de la révolution amorcée en usant de la souveraineté de la Conférence nationale pour destituer le chef de l'Etat afin que la transition puisse s'opérer uniquement avec le Premier ministre choisi par la Conférence nationale. Ce dernier cumulerait ainsi les fonctions de chef de Gouvernement et de chef de l'Etat, comme ce fut le cas du Premier ministre de la première génération, avant l'indépendance. Pour les radicaux, l'article 4 de l'Acte n°1 de la CNS qui suspend

---

<sup>307</sup> TOULABOR (C.), « Violence militaire, démocratisation et ethnicité au Togo », *Autrepart*, n°10, 1999, pp. 105-115 ; « Jeunes, violence et démocratisation au Togo », *Afrique contemporaine*, n°180, oct.-déc. 1996, pp. 116-125.

<sup>308</sup> *Jeune Afrique Economie*, n° 143, mai 1991.

<sup>309</sup> Une organisation de la société civile qui a pris une part très active à la lutte démocratique notamment par les actions en faveur du respect des droits de l'Homme et ses rapports accablants sur les exactions commises par le pouvoir du général EYADEMA.

<sup>310</sup> *Jeune Afrique Economie*, n° 143, mai 1991.

<sup>311</sup> Ils ont notamment signé un « Appel national pour la destitution immédiate d'Eyadema », voir TETE (G.), « Togo : la Conférence nationale souveraine (CNS), juillet-août 1991 », 8 juillet 2013, compte rendu disponible en ligne sur <http://cvu-togo-diaspora.org/files/2013/03/Conference-Nationale-Souveraine.pdf>, consulté le 21 janvier 2016.

« la Constitution du 9 janvier 1980 ainsi que les institutions politiques qui en sont issues <sup>312</sup>» devrait s'appliquer *de jure* au président EYADEMA.

**172.** Si le monocéphalisme primo-ministériel prôné par la mouvance radicale pouvait paraître trop strict et difficile à mettre en place, il n'était pas non plus inédit dans le constitutionnalisme africain puisque ce fut déjà le cas pendant la décolonisation. Le Premier ministre de la première génération qui venait de naître à cette époque cumulait déjà l'entière responsabilité du pouvoir exécutif, mais restait sous l'autorité résiduelle du chef de l'Etat français, président de la Communauté française. Le monocéphalisme primo-ministériel de la période de décolonisation ne pouvait donc pas être assimilé à celui qu'ont voulu instaurer les radicaux togolais dans la mesure où le statut du Premier ministre des Etats de la Communauté française était juridiquement et politiquement différent de celui de la transition.

**173.** Après moult tergiversations, ces deux positions contradictoires et très éloignées au départ relatives à la configuration de l'Exécutif transitionnel ont débouché sur une solution de compromis formalisée dans l'Acte n°7 de la CNS.

## 2. Le compromis

**174.** A l'issue des débats, les institutions mises en place par l'Acte constitutionnel du 23 août 1991<sup>313</sup>, adopté par la CNS en lieu et place de la Constitution du 9 janvier 1980 suspendue, sont basées sur une sorte de compromis entre le radicalisme et la modération vis-à-vis du Chef de l'Etat. Godwin TETE, délégué à la CNS, résume ainsi succinctement le compromis :

*« Il ressortait de l'avis majoritaire tacite, qu'à défaut de le destituer, il faut dépouiller Eyadema autant que possible de ses attributions. En fin de compte un accord se réalisa sous la forme d'un système à l'allemande <sup>314</sup>».*

**175.** L'article 5 de l'Acte n°1 longtemps récusé par les radicaux, a donc maintenu le chef de l'Etat en fonction, en le chargeant de la « *continuité, de l'indépendance et de l'unité*

---

<sup>312</sup> Acte n°1 de la CNS du 16 juillet 1991, op. cit.

<sup>313</sup> Acte n°7 de la CNS du 23 août 1991 portant loi constitutionnelle organisant les pouvoirs durant la période de transition, op. cit.

<sup>314</sup> TETE (G.), « Togo : la Conférence nationale souveraine (CNS), juillet-août 1991 », op.cit.

*nationale (...) du respect des traités et accords internationaux* ». Il ne conserve ainsi que les attributions minimales relevant généralement d'un chef de l'Etat en régime parlementaire classique<sup>315</sup>. Le reste de ses prérogatives sont transférées au Premier ministre de la transition par l'Acte n°7<sup>316</sup>.

**176.** Même si l'organisation de l'Exécutif transitionnel paraît très favorable au Premier ministre, l'objectif de déprésidentialisation de l'Exécutif prôné par la CNS ne saurait être atteint que si le Premier ministre ne procédât pas du chef de l'Etat. C'est dans cette optique que l'Acte constitutionnel de la transition s'est employé à assurer au Premier ministre une indépendance statutaire vis-à-vis du chef de l'Etat. Cette situation fait penser à l'instauration d'un régime primo-ministériel, c'est-à-dire « *un régime où le Premier ministre joue un rôle très actif puisqu'il gouverne (...), un régime où le Premier ministre, qui ne peut être démis par le président...* »<sup>317</sup> » exerce l'essentiel du pouvoir exécutif.

Paragraphe 2 : L'autonomie statutaire du Premier ministre de la transition vis-à-vis du chef de l'Etat

**177.** Depuis les indépendances, la fonction de Premier ministre a toujours procédé en Afrique noire francophone du chef de l'Etat<sup>318</sup>. Hormis dans l'éphémère régime parlementaire voltaïque, l'ensemble des Etats ayant connu le poste de Premier ministre après les indépendances ont attribué au chef de l'Etat un pouvoir discrétionnaire sur la détermination du statut du Premier ministre. La nomination du Premier ministre était un pouvoir exclusif et inconditionné du chef de l'Etat qui pouvait également le révoquer *ad nutum*<sup>319</sup>.

**178.** La donne a changé dans les Etats ayant organisé une conférence nationale. Le Premier ministre de la troisième génération institué dans ces Etats n'est pas une émanation du chef de l'Etat. Son statut a été presque entièrement déprésidentialisé afin de lui accorder une réelle autonomie et des garanties statutaires pour la direction effective de la transition. Pour assurer une indépendance statutaire au Premier ministre vis-à-vis du chef de l'Etat, l'élection par la CNS a été privilégié comme mode de désignation (A). Emanation de la

---

<sup>315</sup> COLLIARD (J.-C.), *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de sciences po, 1978.

<sup>316</sup> Confère infra.

<sup>317</sup> ZARKA (J.-C.), « A propos du régime primo-ministériel », in *Recueil Dalloz*, 2006, n°19, pp. 1244-1245

<sup>318</sup> Voir notamment les développements sur le Premier ministre de la deuxième génération (confère supra, introduction) et DIOP (S.), *Le Premier ministre africain...*, op.cit.

<sup>319</sup> TCHIVOUNDA (G.-P.), « Essai de synthèse sur le Premier ministre africain », op. cit., DIOP (S.), *Le Premier ministre africain...*, op. cit., pp. 35 et suivants.

CNS, le Premier ministre n'est responsable que devant l'organe législatif transitoire (B), ce qui empêche juridiquement le chef de l'Etat de le révoquer discrétionnairement.

*A. L'élection du Premier ministre par la Conférence nationale*

**179.** Le procédé principal de désignation du Premier ministre de la transition dans les Etats théâtres d'une CNS est l'élection<sup>320</sup>. L'élection comme mode de désignation du Premier ministre<sup>321</sup>, paraissait comme une innovation majeure dans le mode de désignation des Premiers ministres en Afrique noire francophone depuis les indépendances. L'élection a déjà été utilisé au moment de la décolonisation pour le Premier ministre de la première génération sous la forme de l'investiture d'une personnalité pressentie par l'Assemblée législative élue au suffrage universel<sup>322</sup>. C'est ce qui était notamment prévu aux articles 8 et 9 de la Constitution ivoirienne du 26 mars 1959 et dans les Constitutions d'autres Etats membres de la Communauté<sup>323</sup>. Mais après les indépendances, la désignation du Premier ministre dans les pays où ce poste existait, était un pouvoir exclusif du Président de la République et relevait de son pouvoir discrétionnaire<sup>324</sup>.

**180.** Le procédé électoral est novateur pour le Premier ministre de la troisième génération surtout dans des Etats où la fonction de Premier ministre apparaissait pour la première fois dans l'ordonnancement institutionnel depuis l'indépendance. Dans tous les Etats où la Conférence nationale s'est déclarée souveraine<sup>325</sup>, le Premier ministre est une émanation de la CNS. Ecarté de la procédure de désignation du Premier ministre, le chef de l'Etat devrait se contenter d'entériner le choix de la CNS, ce qui participe à la volonté de déprésidentialisation de l'Exécutif transitionnel. Ne pouvant remettre en cause le choix de

---

<sup>320</sup> Ce procédé est notamment prévu par l'article 22 de la loi constitutionnelle du 13 août 1990 au Bénin et l'article 33 de l'Acte fondamental du 4 juin 1991 du Congo.

<sup>321</sup> COLLIARD (J-C.), « L'élection du Premier ministre et la théorie du régime parlementaire », in *Mélanges Pierre Avril « La République »*, Paris, Montchrestien, 2000, pp.517-531

<sup>322</sup> MBOUENDEU (J. de D.), « La brève et malheureuse expérience du régime parlementaire par les Etats africains », op. cit.

<sup>323</sup> Article 5 de la Constitution nigérienne du 12 mars 1959 et article 8 de la Constitution dahoméenne du 15 février 1959 notamment.

<sup>324</sup> Ce fut notamment le cas lors de la renaissance du Premier ministre dans les années soixante-dix, considérée comme la deuxième génération du Premier ministre africain. C'est ce qui était notamment prévu par l'article 43 de la Constitution sénégalaise de 1963 après la révision constitutionnelle du 26 février 1970.

<sup>325</sup> Bénin, Togo, Congo, Zaïre, Niger, Tchad et Mali. La Conférence nationale du Gabon n'est pas souveraine. Il en est de même des assises nationales du Burkina-Faso.

la CNS, le chef de l'Etat ne disposait que d'une compétence liée dans la désignation du Premier ministre.

**181.** L'analyse des modalités et du déroulement de l'élection au Togo est révélatrice de l'importance du pouvoir de désignation du Premier ministre conféré aux Conférences nationales.

#### 1. Les modalités de l'élection

**182.** La désignation du Premier ministre de la transition faisait partie des prérogatives de la CNS telles que définies dans l'accord du 12 juin 1991. Le point 4 dudit accord prévoit la « *Constitution du Gouvernement de transition dirigé par un Premier ministre issu de la Conférence nationale* ». Cette disposition attribue formellement à la CNS le pouvoir de désignation du Premier ministre. Ce pouvoir est juridiquement entériné par le décret présidentiel portant convocation de la Conférence nationale<sup>326</sup>. L'article 2-c du décret n°91-179 du 25 juin 1991 reprend les termes du point 4 de l'accord du 12 juin 1991 confirmant ainsi cette prérogative de la CNS. En se fondant sur sa souveraineté, la CNS a défini elle-même les modalités de l'élection dans l'Acte n°7.

##### a. Les conditions de candidature

**183.** Le principe de l'élection du Premier ministre est consacré par l'article 33 de l'Acte n°7 de la CNS qui prévoit également les conditions à remplir par les candidats. Il dispose que :

*« Le Premier ministre est élu par la Conférence Nationale Souveraine parmi les délégués remplissant les conditions ci-après :*

- 1. Avoir 40 ans révolus à la date de l'élection,*
- 2. Être de nationalité togolaise d'origine ou acquise depuis au moins 10 ans,*
- 3. Jouir de tous ses droits civils et politiques,*
- 4. Ne pas avoir été condamné pour crime ou délit intentionnel,*
- 5. Être réputé de bonne moralité et d'une grande probité ».*

---

<sup>326</sup> Décret n°91-179 du 25 juin 1991 portant convocation de la Conférence nationale, modifié par le décret n° 91-182 du 2 juillet 1991, *JORT*, 36<sup>e</sup> année, n°16, n° spécial, 4 juillet 1991, p.2.

- 184.** Si l'élection du Premier ministre par les CNS constitue une innovation majeure, le fait de soumettre les candidatures à des conditions ci-dessus énumérées renforce le caractère inédit de ce mode de désignation. Il s'agissait également d'une particularité togolaise dans la mesure où les Actes constitutionnels des autres Etats n'ont pas prévu ces conditions restrictives ouvrant ainsi la candidature au poste de Premier ministre à tous les citoyens.
- 185.** Les articles 22 et 40 respectivement de la loi constitutionnelle n° 90-22 du 13 août 1990 du Bénin et de l'Acte fondamental du 4 juin 1991 portant organisation des pouvoirs publics pendant la transition du Congo se sont contentés d'affirmer le principe de l'élection du Premier ministre par la Conférence nationale sans prévoir les conditions de candidature. Les constituants béninois et congolais se sont montrés plus souples que le constituant togolais qui, en soumettant la candidature au poste de Premier ministre à des conditions restrictives qui s'apparentent aux conditions auxquelles sont soumises le plus souvent les candidatures à l'élection présidentielle, a voulu conférer à ce poste une importance particulière au sein de l'Exécutif transitionnel.
- 186.** Si les conditions prévues par l'article 33 de l'Acte n°7, notamment celle fixant l'âge plancher des candidats à 40 ans ont paru très restrictives, voire discriminatoires, les dispositions de l'article 61 selon lesquelles *«les membres de l'Exécutif de la période de transition, garants du déroulement impartial de toutes les élections, ne peuvent être candidats aux élections présidentielles suivant immédiatement la période de transition»*, avaient également une incidence sur la candidature au poste de Premier ministre. Cette disposition qui vise spécialement l'élection présidentielle post-transition, a eu des effets importants sur l'élection du Premier ministre de transition. En effet, si la restriction posée par l'article 61 constitue une condition de recevabilité des candidatures à l'élection présidentielle post-transition, il influence directement les candidatures au poste de Premier ministre de la transition dans la mesure où les candidats potentiels devraient prendre en compte l'impossibilité pour eux de se présenter à l'élection présidentielle s'ils sont élus Premier ministre<sup>327</sup>. En d'autres termes, devenir Premier ministre de la transition, signifierait *de facto* et *de jure* un renoncement à la candidature à l'élection présidentielle, ce qui renforce encore plus la spécificité de la loi constitutionnelle transitoire togolaise. A titre de comparaison, le Premier ministre de la transition béninoise Nicéphore SOGLO, élu par la CNS, a pu se présenter à l'élection présidentielle organisée à l'issue de la transition,

---

<sup>327</sup> Voir TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, op.cit., pp.

ce qui lui a permis de devenir le premier président de la République du Bénin post-transition<sup>328</sup>.

**187.** Cette disposition a un effet dissuasif certain pour la classe politique vis-à-vis du poste de Premier ministre. L'élection présidentielle post-transition serait pour la première fois pluraliste au Togo<sup>329</sup> depuis l'indépendance et les personnalités de premier plan de la transition togolaise ne manquaient pas d'ambitions présidentielles. Cette disposition, qui faisait la particularité de la transition togolaise, a conduit plusieurs candidats potentiels au poste de Premier ministre à faire l'impasse sur la primature dévoilant tacitement leurs ambitions présidentielles<sup>330</sup>.

**188.** En dehors des conditions de candidature, il convient de s'intéresser au mode de scrutin.

#### *b. Le mode de scrutin*

**189.** Le mode de scrutin de l'élection du Premier ministre de la transition togolaise est défini par l'Acte n°10 de la CNS<sup>331</sup> dont l'article 1<sup>er</sup> dispose :

*« Le Premier ministre du Gouvernement de transition est élu à la Conférence nationale au scrutin uninominal à la majorité des 2/3 aux deux premiers tours et à la majorité absolue à partir du troisième tour ».*

Les modalités prévues par cette disposition paraissent complexes. En effet, elle prévoit deux modes de scrutin différents correspondant aux différents tours de scrutin. Il en résulte qu'aux deux premiers tours du scrutin, le Premier ministre ne peut être élu que s'il obtient les 2/3 des voix. Il s'agit d'une condition de majorité très qualifiée qui peut s'expliquer par la nécessité du consensus de tous les acteurs autour du Premier ministre de transition pour la réussite de la mission confiée au Gouvernement de transition.

---

<sup>328</sup> Voir DISSIOU (M.), *Le Bénin à l'épreuve de la démocratie : Leçons des élections de 1991 à 2001*, Paris, L'Harmattan, pp. 88 et suivants

<sup>329</sup> Le multipartisme, interdit au Togo après le coup d'Etat de 1967, a été rétabli par la loi n°91-97 du 12 avril 1991 portant charte des partis politiques, *JORT*, 36<sup>e</sup> année, n°7 bis, n° spécial, 12 avril 2011, pp. 2 et suivants.

<sup>330</sup> M<sup>e</sup> Yawovi AGBOYIBOR et Edem KODJO, deux grandes figures de la Conférence nationale et de la transition, qui auraient pu prétendre au poste de Premier ministre s'en étaient d'ailleurs abstenus par un calcul politicien en optant pour l'élection présidentielle.

<sup>331</sup> Acte n°10 CNS du 28 août 1991 portant modalités d'élection du Premier ministre par la Conférence nationale, in *JORT*, numéro spécial, n°27 du 29 août 1991, p. 1

**190.** L'exigence de cette majorité très qualifiée est également motivée par le souci d'éviter les candidatures fantaisistes ou clivantes et d'obliger les acteurs à s'entendre dès le départ autour d'une candidature de consensus assurée d'obtenir les 2/3 requis pour être élu que le Premier ministre bénéficier d'une plus grande légitimité. L'exigence de la majorité absolue au troisième tour, beaucoup plus classique en matière électorale et plus simple à obtenir pour un candidat, a pour but de sanctionner l'absence de consensus aux deux premiers tours et d'éviter l'enlisement de l'élection, ce qui pourrait conduire à une impasse. Toutefois, dans l'intention du constituant transitionnel, cette élection est beaucoup plus dirigée vers la recherche d'un homme de consensus que d'assister à une véritable joute électorale, qui paraîtrait certes s'inscrire théoriquement dans le jeu démocratique, mais qui serait politiquement rédhibitoire pour la réussite transition.

**191.** La dernière étape de la désignation du Premier ministre est relative à l'officialisation du choix des conférenciers par le chef de l'Etat. Ecarté de toute la procédure de désignation, le chef de l'Etat n'a d'autre choix que d'entériner la désignation du Premier ministre élu par la CNS à travers la promulgation de l'Acte de la CNS portant proclamation des résultats de l'élection du Premier ministre. Il s'agit d'un acte purement formel qui affaiblit davantage le chef de l'Etat, ce qui concourt à la démythification de la fonction présidentielle indispensable à la déprésidentialisation de l'Exécutif transitionnel.

**192.** Le chef de l'Etat apparaît ainsi comme un simple spectateur ou un acteur passif de la désignation du Premier ministre dans la mesure où l'article 10 de l'Acte n°1 de la CNS précise que « *les décisions de la Conférence nationale sont impératives et exécutoires* ». Cette disposition a pour but de prémunir la transition contre d'éventuelles résistances du président dans la promulgation de ses actes notamment en ce qui concerne la désignation du Premier ministre à laquelle il n'a pas participé.

## 2. Le déroulement de l'élection, l'élection de Koffigoh

**193.** La question de la désignation du Premier ministre, à l'instar des discussions sur les autres sujets de la CNS, n'a pas été facilement réglée au Togo. En effet, malgré le regroupement des forces de l'opposition<sup>332</sup> au sein du Front des associations pour le renouveau (FAR), puis du Collectif de l'opposition démocratique (COD) avant et pendant la CNS, force est de constater qu'il ne s'agissait que d'une alliance de façade. Les

---

<sup>332</sup> DEGLI (J-Y.), *Togo : les espoirs déçus d'un Peuple*, Ivry-sur-Seine, Éditions Nouvelles du Sud, 1997, p. 33



désaccords, liés le plus souvent à la défense d'intérêts personnels, montraient qu'il s'agissait d'une alliance hétéroclite et contre-nature<sup>333</sup>.

**194.** Ainsi, contrairement à l'esprit de l'Acte n°7 de la CNS, la désignation du Premier ministre n'a pas été le fruit d'un consensus entre les conférenciers, mais a fait l'objet d'une réelle compétition qui a révélé les fissures au sein du bloc de l'opposition au président EYADEMA. On a retrouvé sur la ligne de départ, six candidats<sup>334</sup> dont Léopold Messan GNININVI, coordonnateur du Collectif de l'opposition démocratique (COD) et Joseph KOFFIGO, président de la Ligue togolaise des droits de l'Homme (LTDH), une organisation de la société civile ayant pris une part active dans le processus de démocratisation<sup>335</sup>. Bien que représenté au sein de la CNS, l'ancien parti unique, le Rassemblement du peuple togolais (RPT) du président EYADEMA, n'a pas présenté de candidat, ayant pris conscience du désaveu populaire dont il fait l'objet et de la marginalisation de ses délégués au sein de la CNS.

**195.** A l'issue du premier tour du scrutin du 26 août 1991, aucun des candidats en lice n'a obtenu la majorité absolue des 2/3 des sept-cents-soixante-douze (772) délégués votants pour passer dès le premier tour. Alors qu'un second tour de scrutin se profilait entre les deux premiers conformément à l'Acte n°10 de la CNS, Léopold GNININVI, arrivé en seconde position au premier tour, a décidé de se retirer du scrutin au profit de son adversaire, Joseph Kokou KOFFIGO, vainqueur du premier tour. Il a été révélé que le Président du COD, Léopold Messan GNININVI aurait promis avant la CNS, le poste de Premier ministre à KOFFIGO, avant de revenir sur sa décision pour aller « *au combat final pour la primature* »<sup>336</sup>. Il s'est ainsi ravisé entre les deux tours du scrutin.

**196.** Joseph KOFFIGO devenait ainsi par acclamation le « *premier* » Premier ministre du Togo depuis l'indépendance. Agé de 43 ans au moment de son élection, et avocat de profession au barreau de Lomé, il n'était pas très connu dans le milieu politique togolais, où il n'est apparu qu'au début des années quatre-vingt-dix dans la mouvance des revendications démocratiques. Il n'était d'ailleurs affilié à aucun parti politique de l'époque mais se présentait comme une figure de la société civile, car il présidait la Ligue togolaise des Droits de l'Homme, une organisation de défense des droits de l'Homme créée dans la

---

<sup>333</sup> SEELY (J.), *The Legacies of Transition Governments in Africa: The Cases of Benin and Togo*, Springer, 2009, p.184

<sup>334</sup> Outre GNININVI et KOFFIGO, étaient également candidats au poste de Premier ministre, Elias Kokou KPETIGO, Yves Emmanuel DOGBE, Joachin Atsutsè AGBOBLI et Egbemimon HOUMEY.

<sup>335</sup> IWATA (T.), « La Conférence nationale souveraine et la démocratisation au Togo du point de vue de la société civile », op.cit.

<sup>336</sup> TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, op. cit., p.69

mouvance de démocratisation pour dénoncer les violations de droits de l'Homme notamment celles perpétrées par l'armée et le clan présidentiel<sup>337</sup>. C'est à ce titre qu'il s'est vu intégré à la lutte des forces démocratiques dès le départ et a joué un rôle important d'appui social aux forces politiques. Toutefois, il n'avait jamais caché ses ambitions politiques<sup>338</sup>, qui se sont concrétisées d'abord par son élection au poste de vice-président du présidium de la CNS<sup>339</sup> et ensuite par sa candidature et son élection au poste de Premier ministre.

**197.** Après l'élection du Premier ministre par la CNS, le chef de l'Etat, qui a été tenu à l'écart du déroulement de l'élection, est intervenu à titre résiduel pour promulguer l'Acte portant proclamation des résultats de l'élection. Il s'agit d'un acte purement formel et sans incidence sur la procédure de désignation dans la mesure où le chef de l'Etat ne pouvait remettre en cause l'élection du Premier ministre conformément au principe du caractère impératif et exécutoire des décisions de la CNS posé à l'article 10 de l'Acte n°1 de la CNS. C'est à ce titre que l'Acte n°15<sup>340</sup> portant proclamation des résultats de l'élection du Premier ministre a été promulgué par le président EYADEMA le 28 août 1991, soit au lendemain de l'élection.

**198.** Si la promulgation de l'acte portant proclamation de l'élection du Premier ministre entérine sa désignation, son entrée en fonction était subordonnée à sa prestation de serment devant la CNS, conformément à l'article 45 de l'Acte n°7 suivant la formule suivante :

*« Devant Dieu, la Nation et la Conférence Nationale Souveraine représentant le peuple togolais,*

*Nous, Premier ministre élu par la Conférence Nationale Souveraine, jurons solennellement*

- de respecter et défendre la loi constitutionnelle organisant la période de transition,*
- de remplir loyalement les hautes fonctions que la Conférence Nationale Souveraine nous a confiées,*
- de ne nous laisser guider que par l'intérêt général et le respect des droits de la personne humaine, de consacrer toutes nos forces à la promotion du bien commun, de la paix et de l'unité nationale,*

---

<sup>337</sup> Voir notamment Commission nationale des droits de l'Homme, Ligue togolaise des droits de l'Homme, et al., *Togo : la stratégie de la terreur, 3 ans de violation des droits de l'Homme*, Paris, 1994, 64 p.

<sup>338</sup> Voir DEGLI (J-Y.), *Togo : à quand l'alternance politique*, op.cit.

<sup>339</sup> Voir TETE (G.), « La Conférence nationale... », op.cit.

<sup>340</sup> Acte n°15 de la CNS du 28 août 1991 portant proclamation des résultats de l'élection du Premier ministre du Gouvernement de transition, *JORT*, 36<sup>e</sup> année, n°26, numéro spécial, 28 août 1991, p.2

- *de préserver l'intégrité du territoire national,*
- *de nous conduire en tout, en fidèle et loyal serviteur du peuple ».*

**199.** Ce procédé original de prestation de serment du Premier ministre, témoigne encore une fois de la place centrale qu'il occupe au sein des institutions transitionnelles dans la mesure ou d'ordinaire, la cérémonie de prestation de serment est réservée au chef de l'Etat après son élection<sup>341</sup>. Cette cérémonie de prestation de serment post-élection du Premier ministre n'est prévu ni dans la loi constitutionnelle du 13 août 1990 au Bénin, ni dans l'Acte fondamental du 4 juin 1991 au Congo. Cela renforce le caractère atypique du Premier ministre de transition togolaise qui est érigé comme le véritable chef de l'Exécutif transitionnel.

**200.** Somme toute, l'élection du Premier ministre de la transition a inauguré une nouvelle ère dans la vie politico-institutionnelle togolaise, car pour la première fois, une autre institution que le président occupe le devant de la scène politique. Si l'élection du Premier ministre peut être considérée comme participant à l'objectif déprésidentialisation du régime togolais porté par la CNS, cet objectif est renforcé par l'inamovibilité que lui assure l'Acte n°7 de la CNS.

#### *B. L'inamovibilité du Premier ministre de transition*

**201.** Elu pour la durée de la transition<sup>342</sup>, le Premier ministre désigné par la CNS ne pouvait être démis de ses fonctions avant la fin de la transition. L'Acte n°7 de la CNS n'attribue aucun pouvoir de révocation du Premier ministre, ni au Haut-conseil de la République (HCR), l'organe législatif de la transition, ni au chef de l'Etat. La spécificité du Premier ministre de la transition se confirme ainsi par son inamovibilité, ce qui lui donne une marge de manœuvre importante dans la mise en œuvre de la mission qui lui est assignée par la CNS. Il demeure néanmoins limitativement responsable devant le HCR à travers les moyens de contrôle de l'action du Gouvernement.

<sup>341</sup> AIVO (J.-F.), « Le statut constitutionnel du « président élu » en Afrique noire francophone », *Afrilex*, jan. 2019, pp. 1-37.

<sup>342</sup> L'article 66 de l'Acte n°7 précise que « la mission des organes de transition prend fin à la date de la mise en place des nouvelles institutions de la République », ce qui paraît très ouvert, raison pour laquelle, pour ne pas rendre la transition interminable, l'al. 2 de l'art. 66 fixe à un an la durée maximum de la transition.

## 1. La responsabilité limitée du Premier ministre de transition

- 202.** Malgré l'inamovibilité du Premier ministre tel qu'il résulte de la loi constitutionnelle transitoire, le Gouvernement de transition restait soumis au contrôle du HCR. En revanche, le Gouvernement n'était pas responsable devant le chef de l'Etat, ce qui paraît cohérent du point de vue de l'esprit de déprésidentialisation de l'Exécutif dans le régime transitionnel<sup>343</sup>, et plus conforme à la théorie générale du Premier ministre tel qu'il existe dans les régimes parlementaires classiques<sup>344</sup>.
- 203.** Si l'irresponsabilité du Gouvernement devant le chef de l'Etat est une illustration de la déprésidentialisation de l'Exécutif, il apparaît toutefois comme novatrice en Afrique noire francophone dans la mesure où depuis les indépendances, le chef de l'Etat était le seul maître à bord du navire gouvernemental, même dans les Etats où il a existé un poste de Premier ministre<sup>345</sup>.
- 204.** Le contexte particulier de la transition a nécessité l'existence de ces garanties statutaires contre l'éventuelle émergence d'une responsabilité de fait du Gouvernement devant le président malgré l'exclusion de la responsabilité de droit. En effet, le maintien au pouvoir du chef de l'Etat, malgré la suspension des institutions de la III<sup>e</sup> République par la CNS<sup>346</sup> est certes, une solution compromissoire dans les sens de l'apaisement<sup>347</sup>, mais aussi risquée pour la viabilité des institutions transitoires, notamment du Premier ministre avec qui il doit cohabiter. Ces craintes pouvaient être justifiées par certaines prises de position initiales du président EYADEMA, notamment lorsqu'il n'a pas hésité à qualifier la CNS de « *coup d'Etat civil*<sup>348</sup> ». Il n'avait pas ainsi corroboré sa marginalisation par la CNS et la proclamation unilatérale de la souveraineté de la Conférence nationale, dont il a usé de tous

---

<sup>343</sup> BOURGI (A.), « Enfin des Premiers ministres à part entière... », op.cit.

<sup>344</sup> Voir ZILEMENOS (C.), Naissance et évolution de la fonction de premier ministre dans le régime parlementaire, op.cit.

<sup>345</sup> La responsabilité du Gouvernement et/ou du Premier ministre devant le chef de l'Etat a été l'une des caractéristiques principales du constitutionnalisme africain des deux premières vagues, notamment dans le constitutionnalisme postindépendance. La soustraction du Gouvernement et de son chef à cette responsabilité est un véritable signe de rupture dans le constitutionnalisme africain et dans la conception du pouvoir exécutif en Afrique noire francophone.

<sup>346</sup> Article 4 de l'Acte n°1 de la CNS du 16 juillet 1991, in EBOUSSI-BOULAGA (F.), *Les Conférences nationales...*, op.cit.

<sup>347</sup> Voir supra

<sup>348</sup> Cité par KAIROUZ (M), « Ce jour-là : le 8 juillet 1991, les togolais placent leur espoir dans une Conférence nationale, in Jeune Afrique », *Jeune Afrique*, 16 juillet 2016, article en ligne sur <http://www.jeuneafrique.com/338712/politique/jour-8-juillet-1991-togolais-placent-leurs-espoirs-conference-nationale/>

les moyens<sup>349</sup> pour suspendre les travaux<sup>350</sup> ou invalider certains de ces actes<sup>351</sup> qui lui paraissent défavorables. C'est dans cette perspective que se situe la mise en place de garde-fous nécessaires à la prééminence du Premier ministre.

**205.** La responsabilité, certes limitée du Gouvernement devant le HCR est donc destinée à protéger ce dernier contre le président et à lui offrir un soutien politique important pour la mise en œuvre de sa mission. Elle n'est donc pas destinée à mettre fin aux fonctions du Premier ministre et du Gouvernement avant la fin de la transition, ce qui justifie l'absence dans l'Acte constitutionnel des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement prévues dans les régimes parlementaires classiques. Le Premier ministre ne pouvait ainsi prendre l'initiative d'engager la responsabilité du Gouvernement devant les membres du HCR et ces derniers ne peuvent pas non plus déposer et voter une motion de censure contre le Gouvernement.

**206.** Il en était de même au Bénin où, si la responsabilité du Gouvernement devant l'organe législatif transitionnel est expressément prévue par l'Acte constitutionnel transitionnel<sup>352</sup>, cette responsabilité ne pouvait déboucher sur la censure du Gouvernement et/ou du Premier ministre avant la fin de la transition<sup>353</sup>. Cela peut s'expliquer par le souci de garantir la stabilité du Gouvernement de transition eu égard à aux difficultés inhérentes à la mission qui lui est assignée et au temps limité dans lequel cette mission doit se réaliser.

**207.** Si les Constituants togolais et béninois paraissent unanimes la limitation de la responsabilité du Gouvernement de transition devant l'organe législatif transitoire malgré la puissance politique de ce dernier<sup>354</sup>, il en allait toutefois autrement chez le constituant transitoire congolais, qui a prévu à l'article 71 de l'Acte fondamental du 4 juin 1991 que « *le Conseil supérieur de la République met en cause la responsabilité du gouvernement de transition par le vote d'une motion de censure lorsqu'il constate que celui-ci s'est gravement écarté des décisions et recommandations de la Conférence nationale* ». La même prérogative est prévue à l'article 91 de l'Acte constitutionnel de la transition du Zaïre.

---

<sup>349</sup> DAVID (P.), *Togo 1990-1994 ou le droit maladroît*, op. cit., p. 108

<sup>350</sup> Décrets n°s 91-202 du 26 août 1991 portant suspension de la Conférence nationale et 91-203 du 26 août 1991 rapportant le décret n°91-202 du 26 août 1991 portant suspension de la Conférence nationale, *JORT* n°26, n° spécial, 28 août 1991, pp. 1 et 2 ;

<sup>351</sup> Ordonnance n°91-96 du 26 août 1991 portant invalidation de certains actes de la Conférence nationale, in *JORT*, 36<sup>e</sup> année, n° 25, n° spécial, 26 août 1991, p.1.

<sup>352</sup> Article 28 de la loi constitutionnelle du 13 août 1990 du Bénin

<sup>353</sup> BESSE (M.), *Les transitions constitutionnelles démocratiques : Analyse comparative à partir de l'expérience du Bénin*, Thèse de droit public, Université de Clermont-Auvergne, 2017, p. 485

<sup>354</sup> Ibid., p. 483.

**208.** Si ces dispositions des Constitutions congolaise et zaïroise renforcent davantage le parlementarisme transitionnel, on peut considérer qu'elles ne sont pas réellement destinées à soumettre le Premier ministre de transition et son Gouvernement au bon vouloir des parlementaires, mais servir davantage de moyen de pression et de garantie pour l'effectivité de la mission du Gouvernement de transition. C'est la raison pour laquelle l'article 71 al. 2 de l'Acte fondamental congolais exige une majorité très qualifiée de 2/3 des membres du Conseil supérieur de la transition pour le vote de la motion de censure alors que le constituant zaïrois a prévu un vote des 3/4 des membres du Haut conseil de la transition, ce qui est un facteur de rationalisation du parlementarisme transitionnel assurant la stabilité du Gouvernement de transition.

**209.** Si l'inamovibilité du Premier ministre de transition consacrée par les textes constitutionnels est de principe malgré la soumission du Gouvernement de transition au contrôle des parlementaires transitionnels, elle n'est pour autant pas absolue. Elle peut notamment être relativisée par les dispositions de l'article 59 de l'Acte n°7 de la CNS togolaise qui prévoient la destitution du Premier ministre « *en cas de haute trahison, par le Haut Conseil de la République statuant à la majorité des 2/3 de ses membres* ».

**210.** Cette disposition qui concerne également le président prévoit l'unique hypothèse dans laquelle le HCR peut mettre fin aux fonctions du Premier ministre de transition. Toutefois elle ne peut être assimilée une procédure d'engagement de la responsabilité politique du Premier ministre dans la mesure où elle relève davantage des faits qui le concernent directement et détachables de ses fonctions qui n'engagent pas le Gouvernement dans sa collégialité<sup>355</sup>. Elle ne peut d'ailleurs être déclenchée que des cas très exceptionnels dans la mesure où la notion de haute trahison vise des situations inhabituelles d'« *atteinte à l'indépendance nationale ou à l'intégrité du territoire national* »<sup>356</sup>.

**211.** Au demeurant, cette disposition n'aurait qu'une portée préventive ou dissuasive pour le Premier ministre à qui l'on ne saurait concéder les pleins pouvoirs malgré la place centrale qu'il occupe dans les institutions transitionnelles, ce qui justifie également les moyens mis à la disposition du HCR pour le contrôle de l'action du Gouvernement dont il est le chef.

## 2. Les moyens de contrôle du HCR

---

<sup>355</sup> Sur la notion de haute trahison, voir ARDANT (P.), « Responsabilité politique et pénale des chefs d'État, des chefs de gouvernement et des ministres », *RIDC*, n° 54, 2002, pp. 465-485

<sup>356</sup> Article 93 de l'Acte constitutionnel de la transition du 9 avril 1994 du Zaïre.

*« Les membres du gouvernement peuvent être entendus sur interpellation par le Haut Conseil de la République, sur des questions écrites ou orales qui leur sont adressées »*

Article 53 de l'Acte n°7/CNS

**212.** Le principal outil de contrôle de l'action du Gouvernement de transition par le HCR est l'interpellation<sup>357</sup>. C'est ce qui résulte de l'article 53 de l'Acte 7 dont les mêmes termes figurent à l'article 29 de la loi constitutionnelle béninoise.

**213.** Le droit d'interpellation des membres du Gouvernement est une prérogative classique des membres de l'organe délibérant dans les régimes représentatifs<sup>358</sup>. L'interpellation est *« une procédure par laquelle un ou plusieurs parlementaires provoquent un débat à l'occasion de la politique du ministère et qui s'achève par un vote susceptible de mettre en cause la responsabilité de ce dernier, s'il n'en n'épouse pas les vues »*<sup>359</sup>. Né en France sous la Monarchie de Juillet<sup>360</sup>, la procédure de l'interpellation, considérée comme une marque de la souveraineté parlementaire, s'est affermie sous la III<sup>e</sup> République<sup>361</sup> et a connu son apogée sous la IV<sup>e</sup> République<sup>362</sup>. Avec la rationalisation du parlementarisme par la Constitution de 1958, l'interpellation a changé de dimension politique en France<sup>363</sup>. Si les députés, conformément à l'article 48 al.6 peuvent toujours questionner oralement ou par écrit le Gouvernement, le débat sur la question ne donne plus lieu à un vote de défiance, assouplissant ainsi les effets de ce mécanisme de contrôle qui ne permet plus de mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement. Il s'agit de séparer clairement la procédure des questions au Gouvernement de celle de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement

---

<sup>357</sup> Sur la procédure d'interpellation parlementaire, voir YAMAMOTO (H.), *Les outils du contrôle parlementaire : étude comparative portant sur 88 parlements nationaux*, Genève, Union interparlementaire, 2007, p. 63

<sup>358</sup> JAN (P.), « Des principes du gouvernement représentatif et de leur application selon Prosper Duvergier de Hauranne (1838) », in *Parlements « Revue d'histoire politique »*, 2014 (1), n° 21, pp. 143-157.

<sup>359</sup> GICQUEL (J.), GICQUEL (J-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 2016-2017, 30<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2016, p. 178, note 63.

<sup>360</sup> La paternité de cette procédure est attribuée au député François Mauguin (1785-1854).

<sup>361</sup> Voir ESMEIN (A.), *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 6<sup>e</sup> édition revue par Joseph BARTHELEMY, Sirey, Paris, 1914, pp. 1036-1039 en ligne sur <https://langloishg.fr/2018/12/29/le-droit-dinterpellation-sous-la-iiie-republique/> consulté le 28 mai 2020 ; LAFAILLE (F.), « « Le présidentielisme parlementaire » sous la III<sup>e</sup> République : « Les descentes de fauteuil » de Gambetta et Herriot », *RFDC* 2008, n° 76, pp. 733-760.

<sup>362</sup> Voir BODINEAU (P.), VERPEAUX (M.), « La démocratie parlementaire : la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup> République (1870-1958) », in BODINEAU (P.), VERPEAUX (M.), *Histoire constitutionnelle de la France*, Paris, PUF, 2016, pp. 47-76.

<sup>363</sup> Voir TOULEMONDE (G.), *Le déclin du Parlement sous la V<sup>e</sup> République. Mythe et réalités*, Thèse de droit public, Université Lille 2, 1998, p. 370.

désormais prévu à l'article 49, ce qui est une marque de la rationalisation du parlementarisme<sup>364</sup>.

**214.** La procédure de l'interpellation telle que prévue par l'article 53 de l'Acte n°7 se rapproche de celle prévue par l'article 48 al. 6 de la Constitution française de 1958. Elle n'a pas pour but de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement, mais d'assurer le contrôle de l'action du Gouvernement par le HCR. Il s'agit d'un moyen d'information<sup>365</sup> par des questions orales ou écrites<sup>366</sup> de l'organe législatif transitoire qui ne pourrait déboucher sur un vote de défiance.

**215.** Si cette procédure a pour effet d'assurer la stabilité du Gouvernement de transition tout en préservant le contrôle parlementaire nécessaire au jeu démocratique, elle n'est pas coercitive dans la mesure où elle ne peut pas déboucher sur la sanction du Gouvernement, notamment lorsque ce dernier s'écarte de la mission qui lui est confiée par la CNS contrairement à ce qui est prévu à l'article 71 de l'Acte fondamental congolais.

**216.** On ne retrouve pas ainsi un équivalent de l'article 49 de la Constitution française, qui prévoit les mécanismes d'engagement de la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, ni dans l'Acte n°7 de la CNS au Togo, ni dans la Loi constitutionnelle béninoise, devant permettre au HCR de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement et provoquer la démission du Premier ministre. Il en résulte que la confiance donnée au Gouvernement de transition par la CNS à travers l'élection du Premier ministre ne saurait être remise en cause ultérieurement par le HCR, ce qui renforce l'inamovibilité du Premier ministre et lui assure une continuité fonctionnelle jusqu'au terme de la transition.

**217.** En revanche, à titre de comparaison, l'Acte fondamental du 4 juin 1991 au Congo a prévu à la fois l'interpellation sans vote, telle qu'elle résulte de l'article 48 de la Constitution française, et les procédures de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement, telles que prévues par l'article 49 de la Constitution française. Le texte congolais renforce ainsi les moyens de contrôle de l'organe législatif transitoire qui peut mettre fin à l'existence du Gouvernement de transition en contraignant le Premier ministre à démissionner et en élisant un nouveau Premier ministre. Toutefois, cela n'a pas pour but d'affaiblir le Gouvernement

---

<sup>364</sup> Voir notamment BALME (R.), « Le parlementarisme rationalisé de la Cinquième République à la lumière du choix rationnel », *RFSP*, 1998, n°48, pp. 147-150.

<sup>365</sup> N'GUESSAN (K.), « Les moyens parlementaires de contrôle de l'action gouvernementale dont les moyens d'interpellation dans l'espace francophone », *Rapport de la Commission des affaires parlementaires de l'Assemblée parlementaire de la francophonie*, Berne, juil. 2015.

<sup>366</sup> Sur la pratique des questions parlementaires, voir NGUYEN HUU (P.), « L'évolution des questions parlementaires depuis 1958 », *RFSP*, 1981, n° 31-1, pp. 172-190 ; THIAM (K.), *Le contrôle de l'Exécutif dans la création de l'Etat de droit en Afrique noire francophone*, Thèse de droit public, Université de Bordeaux, 2018, p. 198.



de transition dans la mesure où non seulement la majorité des 2/3 pour le vote de la motion de censure paraît très qualifiée, mais aussi cela permet au Gouvernement de quantifier le soutien apporté à sa politique par les parlementaires.

**218.** Si le statut du Premier ministre de transition est déprésidentialisé et renforcé vis-à-vis de l'organe législatif transitoire, lui assurant son inamovibilité, la lourde tâche de la mise en œuvre des orientations de la CNS nécessite qu'il lui soit accordé la prééminence au sein de l'Exécutif. L'Acte n°7 de la CNS a entendu dans cette optique faire du Premier ministre, le chef de l'Exécutif transitionnel.

## Section 2 : Le Premier ministre, chef de l'Exécutif transitionnel

**219.** Conformément à l'esprit révolutionnaire qui a guidé leurs travaux<sup>367</sup>, les CNS ont opéré une véritable rupture au sein des exécutifs africains en érigeant le Premier ministre en chef malgré le maintien au poste des chefs d'Etat marginalisés. Cette opération de démythification de la fonction présidentielle s'est concrétisée par dépouillement du chef de l'Etat de l'essentiel de ses compétences au profit du Premier ministre, qui, en dehors des régimes parlementaires monocéphales de la période de décolonisation<sup>368</sup>, a toujours vécu dans l'ombre du président tout-puissant<sup>369</sup> dans les Etats où il a existé après les indépendances<sup>370</sup>.

**220.** Les CNS ont opéré une délicate répartition des compétences au sein de l'Exécutif très favorable au Premier ministre dont les prérogatives ont été considérablement renforcées au détriment du chef de l'Etat, notamment en ce qui concerne la direction de l'équipe gouvernementale (Paragraphe 1<sup>er</sup>). Eu égard aux missions qui lui ont été confiées par les CNS, le Premier ministre a été doté d'un pouvoir décisionnel très important lui permettant d'exercer une grande influence sur l'action gouvernementale (Paragraphe 2).

---

<sup>367</sup> CONAC (G.), « Le processus de démocratisation en Afrique », op.cit.

<sup>368</sup> Voir MABILEAU (A.), « Les Etats d'Afrique noire de succession française », in MABILEAU (A.), MEYRIAT (J.), *Décolonisation et régimes politiques en Afrique*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1967, pp. 17-69.

<sup>369</sup> CONAC (G.), « Portrait du chef d'Etat africain », op. cit.

<sup>370</sup> QUERMONNE (J-L.), « Les nouvelles Institutions politiques des États africains d'Expression française », *Civilisations*, vol.11, n°2, 1961, pp. 171-186.

Paragraphe 1<sup>er</sup> : L'autorité gouvernementale exclusive du Premier ministre

**221.** Procédant d'une logique de rupture institutionnelle et de démythification de la fonction présidentielle, les CNS ont instauré dans les Etats où elles se sont tenues de véritables régimes primo-ministériels<sup>371</sup> en faisant du Premier ministre le titulaire de la quasi-totalité des compétences au sein de l'Exécutif. Les compétences des institutions transitionnelles sont définies au Togo par la CNS. On les retrouve notamment dans les Acte n°1 du 16 juillet 1991 et n°7 du 23 août 1991. Ils définissent notamment les compétences respectives du président et du Premier ministre en assurant à ce dernier la prééminence au sein de l'exécutif.

**222.** Disposant d'une autorité gouvernementale très renforcée à travers la compétence exclusive de nomination et de révocation des membres du Gouvernement (A), le Premier ministre de transition s'est vu doté des moyens nécessaires pour assurer la direction du Gouvernement et la réalisation des objectifs de la transition (B).

*A. La nomination et la révocation des membres du Gouvernement de transition*

**223.** L'essence du régime primo-ministériel réside avant tout dans l'étendue de l'autorité conférée au Premier ministre sur le reste de l'équipe gouvernementale qu'il est appelé à diriger<sup>372</sup>. Les actes constitutionnels de la transition dans les Etats d'Afrique noire francophone ont attribué aux Premiers ministres de la transition une autorité exclusive et entière sur les membres du Gouvernement qui se révèle dans la nomination et la révocation des membres du Gouvernement. L'article 34 de l'Acte n°7 de la CNS togolaise dispose dans ce sens que « *le Premier ministre désigne chacun des membres de son gouvernement après avis favorable du Haut Conseil de la République* ».

---

<sup>371</sup> Les régimes britannique et indien actuels sont généralement cités comme les modèles classiques du régime primo-ministériel contemporain.

<sup>372</sup> ZARKA (J.-C.), « A propos du régime primo-ministériel », op.cit.

**224.** Il en résulte que si la nomination et la révocation des membres du Gouvernement est une compétence exclusive du Premier ministre, ce pouvoir n'est atténué que par la consultation obligatoire du HCR imposée par les textes constitutionnels transitionnels.

1. Une compétence exclusive du Premier ministre

**225.** Chef du Gouvernement de transition<sup>373</sup>, le Premier ministre dispose d'une autorité gouvernementale considérable puisqu'il décide seul de la composition du Gouvernement, sans l'intervention du chef de l'Etat conformément à l'article 34 de l'Acte n°7. Il s'agissait d'une véritable révolution dans le fonctionnement des exécutifs africains où le président de la République disposait d'un pouvoir exclusif de désignation des membres du Gouvernement<sup>374</sup>.

**226.** L'article 41 de l'Acte fondamental de transition congolaise attribue également ce pouvoir au Premier ministre excluant ainsi l'intervention du Chef de l'Etat. Par contre, si le Togo et le Congo excluent radicalement la participation du chef de l'Etat à la formation du Gouvernement, l'article 24 de l'Acte constitutionnel de la transition béninoise lui réserve un pouvoir de nomination résiduel en consacrant une compétence tripartite. Ce texte dispose qu'« *après avis du Haut Conseil de la République, le Premier Ministre propose à la nomination du Président de la République, les membres du Gouvernement* ». Cette formule, jugée « *prudente destinée à ménager le président* »<sup>375</sup> montre que si le choix des ministres appartient au Premier ministre après avis du HCR comme au Togo, la nomination relève en dernier ressort du chef de l'Etat.

**227.** L'acte constitutionnel béninois paraît plus bienveillant vis-à-vis du chef de l'Etat<sup>376</sup> que ses homologues togolais et congolais, mais il faut se garder d'exagérer la portée de ce pouvoir de nomination qui apparaît purement formel dans les faits. Il en ressort qu'une fois que le HCR a donné son avis favorable aux ministres proposés par le Premier ministre, le chef de l'Etat ne peut remettre en cause ce choix. Ce faisant, il s'agissait pour le constituant

---

<sup>373</sup> Ce statut n'est pas expressément affirmé par l'Acte constitutionnel, mais il se déduit très facilement du statut du Premier ministre, de ses compétences et des prérogatives du chef de l'Etat.

<sup>374</sup> Il en était ainsi en raison de la prévalence du monoclisme présidentiel dans les régimes politiques africains d'avant 1990. Même dans les Etats qui ont connu le biclisme, le Gouvernement procédait directement du président.

<sup>375</sup> BESSE (M.), *Les transitions constitutionnelles démocratisantes : Analyse comparative à partir de l'expérience du Bénin*, op. cit., p.319.

<sup>376</sup> BANEGAS (R.), *La démocratie à pas de Caméléon : Transition et imaginaires politiques au Bénin*, Paris, Karthala, 2003, pp. 177 et suivants.

béninois d'associer le chef de l'Etat, malgré ses pouvoirs honorifiques, à la gestion de la transition, dans un esprit inclusif, qui a marqué la spécificité de la transition béninoise.

**228.** Quant à la révocation des ministres du Gouvernement de transition, elle obéit au principe du parallélisme des formes et des compétences qui veut que « *lorsqu'une autorité a compétence pour faire un acte, elle ait également compétence pour faire l'acte contraire* <sup>377</sup> » en suivant la même procédure. En effet, dans les Etats où la nomination des ministres relève exclusivement du Premier ministre, notamment au Togo et au Congo, les ministres sont révoqués et remplacés par le même Premier ministre, dans les conditions de leur nomination. C'est ce qui ressort de l'article 41 *in fine* de l'Acte fondamental congolais qui confère au Premier ministre un pouvoir exclusif de révocation des ministres et de l'article 44 al.2 de l'Acte n°7 de la CNS togolais qui dispose que « *le Premier ministre pourvoit, en cas de besoin, au remplacement d'un ministre après avis du Haut Conseil de la République* ». Le principe du parallélisme des formes joue également pour la révocation des ministres au Bénin, où l'article 24 de la loi constitutionnelle précise qu'« *il est mis fin à leurs fonctions dans les mêmes conditions* » que celles de leur nomination, soit par le chef de l'Etat, sur proposition du Premier ministre après avis du HCR.

**229.** En héritant du pouvoir de nomination des membres du Gouvernement, le Premier ministre de la transition se révèle comme le véritable chef de l'Exécutif togolais, ce qui va dans le sens de la rupture voulue par la CNS. Ce pouvoir est d'autant plus important que la détermination du nombre de portefeuilles ministériels, le choix du profil des ministres et la répartition des ministres suivant leur appartenance politique est laissée à la discrétion du Premier ministre. Seule l'intervention consultative à titre subsidiaire du HCR permet de modérer ce pouvoir primo-ministériel.

## 2. L'intervention subsidiaire du HCR

**230.** L'unique interférence dans le pouvoir primo-ministériel de composition du Gouvernement au Togo de transition résidait dans l'avis préalable du Haut-commissariat de la République (HCR), organe législatif transitionnel, tel qu'il relève des dispositions de l'article 34 de l'Acte n°7. Cette intervention est également prévue au Bénin<sup>378</sup>, mais pas au

---

<sup>377</sup> WALINE (J.), *Droit administratif*, 27e éd., Dalloz, 2018, p. 465.

<sup>378</sup> Article 24 de la Loi constitutionnelle du 13 août 1990

Congo, ce qui renforce l'indépendance du Premier ministre congolais et confirme l'exclusivité de son autorité gouvernementale.

- 231.** Au Togo, cet avis a pris la forme d'une investiture collective du Gouvernement. Cette investiture ne concerne que les ministres choisis par le Premier ministre, dans la mesure où, le chef du Gouvernement a déjà été investi par la CNS, lors de son élection et sa prestation de serment. L'objectif recherché ici est de faire en sorte que le Gouvernement de transition, eu égard aux missions qui lui sont confiées, reflète le plus large consensus possible de la classe politique. Il s'agit également de s'assurer que les personnalités choisies par le Premier ministre correspondent aux aspirations de la CNS et disposent des capacités nécessaires pour mener à bien les missions du Gouvernement de transition. La CNS du Bénin a même dans ce sens dressé un profil général des personnalités appelés à intégrer le Gouvernement de transition en prévoyant qu'il doit être composé « *des personnes compétentes connues pour leur intégrité et leur expérience professionnelle et sociale* <sup>379</sup> ».
- 232.** Sur le plan formel, l'avis du HCR imposé par l'article 34 de l'Acte n°7 de la CNS togolaise devrait être préalable à la nomination des membres du Gouvernement par le Premier ministre. Il en résulte que la signature de l'acte portant nomination des membres du Gouvernement et la diffusion de la liste ne pourraient intervenir qu'après l'intervention de cet avis. L'investiture des membres du Gouvernement est donc une investiture préalable.
- 233.** Afin de constituer un Gouvernement susceptible d'obtenir un avis favorable du HCR, ce qui engagerait également sa légitimité, le Premier ministre KOFFIGOH ne s'est pas précipité pour établir la liste des personnalités pressenties. Il faut dire qu'il n'a pas non plus été aidé dans cette tâche par la CNS, qui n'a pas dressé ni de profil des ministres, ni réparti les portefeuilles ministériels entre les différentes composantes de la classe politique et de la société civile. Sur un autre plan, on peut considérer que cela a contribué à laisser une grande marge de manœuvre au Premier ministre pour le choix de son équipe gouvernementale. Tout compte fait, la présentation de la liste des membres du Gouvernement au HCR constituait le premier examen de passage auquel était soumis le Premier ministre et l'avis du HCR devrait sceller le lien indéfectible qui devrait exister entre ces deux institutions pour la réussite de la transition. C'est dans cette optique que le Premier ministre KOFFIGOH a présenté les membres choisis pour constituer son Gouvernement au HCR une quinzaine de jours après sa désignation par la CNS avant d'entériner leur nomination

---

<sup>379</sup> BESSE (M.), *Les transitions constitutionnelles démocratisantes : Analyse comparative à partir de l'expérience du Bénin*, op. cit., p. 490.

par décret<sup>380</sup>. Ledit décret vise ainsi expressément « *l'Avis favorable du HCR* », ce qui démontre que l'obtention de cet avis est une condition de validité du décret portant nomination des membres du Gouvernement.

**234.** Le pouvoir de nomination et de révocation des membres du Gouvernement que lui a attribué l'Acte n°7 de la CNS assure au Premier ministre une réelle autorité sur l'équipe gouvernementale de la transition, ce qui renforce son statut de chef de l'Exécutif. Conformément à ce statut, le Premier ministre s'est vu doté de prérogatives importantes qui lui assurent la direction effective de l'action gouvernementale.

#### *B. La direction de l'action gouvernementale*

**235.** « *Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement* » conformément à l'article 37 de l'Acte n°7 de la CNS. Le régime primo-ministériel instauré par la CNS togolaise a assuré au Premier ministre la direction effective de l'action gouvernementale. Eu égard à l'importance des missions confiées au Gouvernement de transition, et au délai relativement court dans lequel ces missions devraient être réalisées<sup>381</sup>, il nécessita que le Premier ministre disposât des moyens nécessaires pour exercer son autorité sur les autres membres du Gouvernement afin de mieux coordonner l'action gouvernementale.

**236.** Il était également indispensable sur le plan politique que la prééminence du Premier ministre au sein de l'Exécutif soit formellement définie afin d'assurer son indépendance vis-à-vis du chef de l'Etat et le protéger contre les velléités de restauration de la prééminence présidentielle. C'est dans cette optique que l'article 35 de l'Acte n°7 de la CNS a confié au Premier ministre la présidence du Conseil des ministres, comme instrument de déprésidentialisation de l'action gouvernementale et marqueur de l'autorité gouvernementale du Premier ministre. Cette compétence politiquement valorisante, devrait permettre au Premier ministre d'assurer la mise en œuvre des orientations de la CNS. En confiant au Premier ministre une compétence majeure qui avait toujours été exercée par le

---

<sup>380</sup> Décret n°91-1 du 25 septembre 1991, portant composition du Gouvernement de la période transition, *JORT* n°33, n° spécial, du 7 octobre 1991, p. 2, modifié par le décret n°91-14 du 26 septembre 1991, *JORT* n°36, numéro spécial du 17 octobre 1991, p. 5

<sup>381</sup> L'article 66 al. 2 de l'Acte n°7 a fixé le mandat des institutions transitionnelles à une année à compter de leur mise en place.

président de la République depuis l'indépendance<sup>382</sup>, la CNS a entériné la prééminence du Premier ministre au sein de l'Exécutif.

**237.** Toutefois, ce n'est pas la première fois que le Premier ministre s'est vu confié la présidence du Conseil des ministres au Togo. En effet, ce fut déjà le cas avec l'Ordonnance du 30 décembre 1958<sup>383</sup>, dont l'article 14 confiait cette compétence au Premier ministre à l'époque de la décolonisation. Mais à la différence du régime transitionnel, cette compétence primo-ministérielle se justifiait à l'époque par le monocéphalisme primo-ministériel, caractéristique principale des régimes des Etats d'Afrique francophone de l'époque. Le Premier ministre étant l'unique autorité exécutive, il en allait de soi que la présidence du Conseil des ministres lui fut confiée alors que dans le régime primo-ministériel transitionnel fondé sur le bicéphalisme, le fait de confier cette compétence au Premier ministre est un élément fondamental de sa prééminence sur le chef de l'Etat dans la direction de l'action gouvernementale.

**238.** La présidence du Conseil des ministres par le Premier ministre est une caractéristique du régime parlementaire britannique dans lequel le monarque n'assiste plus aux délibérations du Cabinet depuis le règne de George Ier au début du XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>384</sup>. Par contre, si sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> République en France le Premier ministre portait le titre de président du Conseil des ministres<sup>385</sup>, il ne préside pas pour autant le Conseil des ministres, réunion collégiale hebdomadaire des membres du Gouvernement pour délibérer et arrêter la politique du Gouvernement, présidée par le chef de l'Etat<sup>386</sup>. Ce fut également le cas au Sénégal au début des années 1960<sup>387</sup> et actuellement en Italie. Il ne faut donc pas confondre la présidence de l'institution et le titre de président du Conseil.

**239.** En confiant expressément au Premier ministre la présidence du Conseil des ministres et en évinçant par la même occasion le chef de l'Etat de l'une de ses compétences traditionnelles, la CNS a entendu lui assurer la pleine autorité sur son Gouvernement. Il s'agissait également d'assurer la cohésion gouvernementale en évitant que le chef de l'Etat, marginalisé, ne puisse s'opposer aux orientations du Gouvernement dans la mesure où c'est cet organe collégial qui est chargé de prendre les grandes décisions conformément aux

---

<sup>382</sup> Article 36 de la Constitution du 9 avril 1961 ; article 25 de la Constitution du 5 mai 1963 ; article 17 de la Constitution du 9 janvier 1980.

<sup>383</sup> Ordonnance n°58-1876 du 30 décembre 1958 portant statut de la République togolaise, *JORAT*, 4<sup>e</sup> année, n°82 bis, numéro spécial, 4 janvier 1959, pp. 1 et suivants.

<sup>384</sup> GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 303

<sup>385</sup> Voir ARNE (S.), *Le Président du Conseil des ministres sous la IV<sup>e</sup> République*, Paris, LGDJ, 1962.

<sup>386</sup> Article 32 de la Constitution française du 27 octobre 1946.

<sup>387</sup> Loi n° 60-045 A.N. du 26 août 1960 portant révision de la Constitution de la République du Sénégal, in FALL (I.-M.), *Textes constitutionnels du Sénégal...*, op.cit., p. 33.

orientations définies par la CNS. Toutefois, la donne n'était pas la même dans tous les Etats ayant organisé une CNS.

**240.** Si l'article 40 de l'Acte fondamental du Congo va dans le même sens que l'article 35 de l'Acte n°7 de la CNS togolais en confiant expressément la présidence du Conseil des ministres au Premier ministre, l'article 17 de la loi constitutionnelle béninoise choisit la solution inverse en attribuant cette compétence au président de la République, ce qui va dans le sens de la préservation de la fonction présidentielle, caractéristique principale de la transition béninoise<sup>388</sup>.

**241.** Toutefois, la présidence du Conseil des ministres par le chef de l'Etat au Bénin est atténuée par les dispositions de l'article 26 de la loi constitutionnelle qui crée un Conseil de cabinet<sup>389</sup>, réunion préparatoire au Conseil des ministres, présidé par le Premier ministre. Il s'avère ainsi que c'est au Conseil de cabinet, sous l'autorité exclusive du Premier ministre, que sont discutées et arrêtées les décisions qui seront formalisées plus tard en Conseil des ministres, par le chef de l'Etat. Si cela pouvait a priori paraître comme trop conciliant voir trop imprudent de la part du constituant béninois de laisser la présidence du Conseil des ministres au chef de l'Etat, il ressort de l'analyse que cette compétence ne lui est donc attribuée qu'à titre protocolaire et honorifique, sans grande incidence sur l'autorité gouvernementale du Premier ministre. Cela participe à la sauvegarde de l'esprit d'inclusivité de tous les acteurs politiques prôné par la CNS béninoise, qui, tout en s'inscrivant dans la logique commune de démythification de la fonction présidentielle, se singularise, par rapport aux autres Etats par la volonté d'associer le chef de l'Etat, même affaibli, à la gestion de la transition.

**242.** Héritant de la présidence du Conseil des ministres où sont délibérées les projets de lois et décisions importantes relatives à la gestion de la transition et à l'organisation de la période post-transition, le Premier ministre togolais s'est vu doté d'un large pouvoir décisionnel lui assurant la maîtrise du pouvoir exécutif.

## Paragraphe 2 : Le pouvoir décisionnel renforcé du Premier ministre

---

<sup>388</sup> BESSE (M.), *Les transitions constitutionnelles démocratisantes...*, op.cit.

<sup>389</sup> Sur la distinction entre le Conseil des ministres et le Conseil de cabinet, voir PLOUVIN (J-Y.), « Le Conseil des ministres, institution seconde », *La Revue administrative*, 33<sup>e</sup> année, n°197, sept-oct. 1980, pp. 485-492.



**243.** La kyrielle de compétences attribuées au Premier ministre et au Gouvernement de transition par la CNS ne sauraient être effectives que si le Premier ministre disposât d'un pouvoir décisionnel conséquent. Ce pouvoir lui est expressément conféré par l'article 36 de l'Acte n°7 de la CNS qui dispose que « *le Premier ministre signe les décrets délibérés en Conseil des ministres. Il nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat* ». Chargé de présider le Conseil des ministres et d'assurer l'exécution des actes de la CNS<sup>390</sup>, le Premier ministre est doté d'un pouvoir réglementaire général (A) lui permettant de traduire en actes les recommandations de la CNS et de prendre les décisions à portée générale pendant la période de transition. Chef de l'administration publique pendant la transition, le Premier ministre s'est également vu attribué le pouvoir de nomination aux emplois civils militaires (B) lui permettant d'opérer les changements nécessaires aux postes de responsabilité tenus pas les dignitaires de l'ancien parti unique démythifié par la CNS.

*A. Le pouvoir réglementaire général du Premier ministre de transition*

**244.** En chargeant le Premier ministre de signer les décrets délibérés en Conseil des ministres, l'Acte constitutionnel transitoire lui attribue le pouvoir réglementaire général lui permettant de prendre des décisions à portée générale lui permettant d'assurer l'exécution des lois votées par le HCR et les Actes de la CNS. Le pouvoir réglementaire général du Premier ministre visé par l'article 35 de l'Acte n°7 semble être limité au Conseil des ministres, mais il n'est pas limitatif puisqu'en dehors des matières délibérées obligatoirement ou facultativement en Conseil des ministres, le Premier ministre est appelé à prendre d'autres décisions par décret. Or, l'étendue de ce pouvoir réglementaire de droit commun n'est pas définie par l'Acte constitutionnel, ce qui pouvait poser des problèmes de coordination avec les actes pris par le chef de l'Etat dans ses domaines de compétence, d'où la nécessité de prendre des mesures complémentaires pour fonder le pouvoir réglementaire du Premier ministre et définir son étendue.

1. La confusion : L'article 36 de l'Acte n°7

---

<sup>390</sup> Article 35 de l'Acte n°7 de la CNS.

**245.** Le pouvoir réglementaire du Premier ministre de la transition se déduit des dispositions de l'article 36 de l'Acte n°7 qui réserve au chef du Gouvernement la signature des décrets délibérés en Conseil des ministres. L'attribution de ce pouvoir, permettant à son titulaire « *de statuer par voie générale* »<sup>391</sup>, auparavant exclusivement dévolu au chef de l'Etat<sup>392</sup>, au Premier ministre de la transition paraît logique dans la mesure où c'est ce dernier qui préside le Conseil des ministres<sup>393</sup>. Il s'agit également d'un indicateur très important de la démythification de la fonction présidentielle par la CNS, d'autant plus que l'Acte constitutionnel n'attribue formellement aucun pouvoir réglementaire au chef de l'Etat qui ne participe pas non plus au Conseil des ministres.

**246.** Toutefois, l'exercice de ce pouvoir a suscité des interrogations dans la mesure où si l'article 36 attribue au Premier ministre la signature des décrets délibérés en Conseil des ministres, qu'en est-il des décrets pris en dehors du Conseil des ministres ? En d'autres termes, quelle serait l'autorité titulaire du pouvoir réglementaire de droit commun ? Du silence de l'Acte n°7 de la CNS, qui d'ailleurs n'attribue formellement aucun pouvoir réglementaire au chef de l'Etat, on peut déduire que la totalité du pouvoir réglementaire général, qui s'exerce aussi bien en Conseil des ministres, qu'en dehors, relèverait du Premier ministre, ce qui ferait de lui une autorité administrative très puissante.

**247.** Les textes constitutionnels des autres Etats paraissent plus précis sur la répartition du pouvoir réglementaire entre le chef de l'Etat et le Premier ministre de transition. D'abord, l'article 43 de l'Acte fondamental du Congo dispose expressément et sans équivoque que « *le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire* ». Par cette formule laconique et très simple, le constituant congolais a le mérite d'assumer la mise à disposition du Premier ministre de l'entière du pouvoir réglementaire et en exclure par la même occasion le chef de l'Etat. Il en résulte que le Premier ministre congolais est ainsi sans ambiguïté le détenteur exclusif du pouvoir réglementaire pendant la transition.

**248.** La loi constitutionnelle de la transition béninoise paraît encore plus précise et méticuleuse dans la répartition du pouvoir exécutif au sein de l'Exécutif. En effet, contrairement aux constituants togolais et congolais qui ont attribué la totalité du pouvoir réglementaire au Premier ministre pour confirmer la démythification de la fonction présidentielle, le constituant béninois a quant à lui opéré un partage de ce pouvoir entre le Premier ministre et le chef de l'Etat. En confiant au président de la République la présidence

---

<sup>391</sup> WALINE (J.), *Droit administratif*, op.cit., p. 346

<sup>392</sup> Article 15 de la Constitution togolaise du 9 janvier 1980 : « Le Président de la République exerce le pouvoir réglementaire par décret pris en Conseil des ministres dans les cas prévus par la loi ».

<sup>393</sup> Confère supra

du Conseil des ministres, l'article 18 va au bout de la logique et de l'esprit de la loi constitutionnelle en lui attribuant un pouvoir réglementaire en disposant que « *le président de la République signe les décrets pris en Conseil de Ministres dans les huit (8) jours qui suivent leur adoption* ».

**249.** Le président de la République béninois disposait donc d'un pouvoir réglementaire restreint dans le cadre du Conseil des ministres, ce qui restait sans danger pour la transition, dans la mesure où il n'est que l'autorité signataire des décrets délibérés par le Gouvernement dont il n'est pas le chef<sup>394</sup>. Il se trouvait même en compétence liée puisque, non seulement est-il tenu de signer lesdits décrets dans un délai de huit jours, mais aussi l'article 18 précise en amont que « *les décrets sont contresignés par le Premier ministre et le cas échéant par le ou les ministres chargés de leur exécution* ». Le contresignement du Premier ministre et des ministres garantit ainsi la fidélité des décrets signés par le président aux délibérations du Conseil des ministres<sup>395</sup>.

**250.** Le pouvoir réglementaire du président béninois étant limité dans le cadre du Conseil des ministres, l'article 27 attribue au Premier ministre le pouvoir réglementaire de droit commun, s'exerçant notamment en dehors du Conseil, en précisant que « *nonobstant les dispositions de l'article 18 de la présente loi, le Premier Ministre exerce le pouvoir réglementaire* ». Cette disposition, qui a le mérite d'être claire et précise sur la délimitation du champ d'application des pouvoirs réglementaires respectifs du chef de l'Etat et du Premier ministre, permet notamment à ce dernier, à l'expiration du délai de huit jours dans lequel le président doit signer les décrets délibérés en Conseil des ministres, d'user de son pouvoir réglementaire de droit commun pour signer les décrets en non signés par le président.

**251.** Au Togo, l'Acte constitutionnel est resté muet sur l'exercice du pouvoir réglementaire en dehors du Conseil des ministres, notamment sur l'existence ou non d'un pouvoir réglementaire au profit du chef de l'Etat. Ce dernier, profitant de cette lacune de l'Acte constitutionnel, a continué par signer des décrets au début de la transition<sup>396</sup>, parallèlement aux décrets signés par le Premier ministre en Conseil des ministres, ce qui était source de confusion. Aussitôt installé, le HCR s'est occupé de la question pour combler cette lacune de l'Acte n°7, en adoptant la loi n°91-1 du 25 septembre 1991<sup>397</sup>.

---

<sup>394</sup> Article 22 de la Loi constitutionnelle du 13 août 1990

<sup>395</sup> BESSE (M.), *Les transitions constitutionnelles démocratisantes...*, op.cit., p. 473.

<sup>396</sup> Voir notamment le *JORT*, 36<sup>e</sup> année, n°31 du 1<sup>er</sup> octobre 1991, pp. 754-764.

<sup>397</sup> Loi n° 91-1 du 25 septembre 1991 portant exercice du pouvoir réglementaire du Président de la République et du Premier ministre, *JORT* n°33, n° spécial, 7 octobre 1991, p. 1

## 2. La clarification : La loi n°91-1 du 25 septembre 1991

**252.** La loi n°91-1 du 25 septembre 1991 portant exercice du pouvoir réglementaire du Président de la République et du Premier ministre est la première loi adoptée par le HCR, l'organe législatif transitoire mis en place par le CNS, et a pour objectif, comme l'indique son intitulé, de clarifier la répartition des compétences au sein de l'Exécutif eu égard aux différentes interprétations qui pouvaient découler de l'article 36 de l'Acte n°7. Cette loi a été adoptée le même jour que la publication du décret portant composition du Gouvernement par le Premier ministre, ce qui marque le point de départ du fonctionnement de ce Gouvernement.

**253.** L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 25 septembre 1991 précise que « *le Président de la République et le Premier ministre exercent par décret, chacun en ce qui le concerne, les pouvoirs que lui confère l'Acte n°7 de la Conférence nationale souveraine...* ». On remarque très rapidement que si l'Acte constitutionnel est resté silencieux sur l'attribution ou non d'un pouvoir réglementaire au président, la loi répond rapidement à cette interrogation en désignant le Président et le Premier ministre comme cotitulaires du pouvoir réglementaire. Il en résulte que si le pouvoir réglementaire du Premier ministre a un fondement constitutionnel, celui du président relève de la loi, ce qui, du point de vue de la hiérarchisation des normes juridiques, protège davantage le pouvoir réglementaire du Premier ministre vis-à-vis du président.

**254.** Le contenu de cette loi, au demeurant très laconique, se limite particulièrement à l'article 1<sup>er</sup> précité puisque les deux dernières dispositions se contentent de prescrire les formalités d'abrogation des dispositions antérieures contraires et de la publication au Journal officiel. On se rend alors compte qu'en dehors du partage du pouvoir exécutif entre le Premier ministre et le président, la loi a tenté de mettre de l'ordre dans l'exercice du pouvoir réglementaire en étendant d'une part, la compétence du Premier ministre en dehors du Conseil des ministres, et attribue d'autre part un pouvoir réglementaire résiduel au président, dans la mesure où les matières qui relèvent de sa compétence, et qui peuvent faire l'objet de ses décrets, ont été très fortement restreints par l'Acte constitutionnel<sup>398</sup>.

**255.** Sur l'exercice du pouvoir réglementaire du Premier ministre, alors que l'Acte n°7 semblait le limiter aux décrets délibérés en Conseil des ministres, la loi du 25 septembre

---

<sup>398</sup> Articles 26 et suivants de l'Acte n°7.

1991 lui permet de prendre des actes réglementaires dans tous les domaines de compétence que lui confère l'Acte n°7 aussi bien en Conseil des ministres qu'en dehors. Il s'agit donc d'une délimitation matérielle et non formelle. Cette précision s'avérerait très importante dans la mesure où l'article 38 de l'Acte n°7 a confié au Premier ministre « *l'exécution des lois et des Actes de la Conférence nationale* ». Il va de soi que si les actes les plus importants devraient relever d'un décret en Conseil des ministres, après délibération, l'attribution d'un pouvoir réglementaire de droit commun au Premier ministre lui permet de prendre en cas de nécessité des décrets spontanés régissant la vie de la nation sans avoir besoin de passer par le Conseil des ministres.

**256.** La seule limite au pouvoir réglementaire du Premier ministre réside dans la délimitation *ratione materiae* visant « *les pouvoirs que lui confère l'Acte n°7 de la Conférence nationale souveraine...* ». En dehors du pouvoir de nomination que confère l'Acte n°7 au Premier ministre et qui sera abordé plus tard<sup>399</sup>, on peut considérer que le législateur vise les autres domaines de compétence du Premier ministre ou du Gouvernement<sup>400</sup> tels que l'exécution des lois et des actes de la CNS, la détermination et la conduite de la politique de la nation, la préparation du référendum constitutionnel et des élections, la gestion de l'administration publique, etc.

**257.** Il en résulte que, même si la loi réhabilite le pouvoir réglementaire du président à côté de celui du Premier ministre, le champ couvert par le pouvoir réglementaire du Premier ministre paraît très vaste et plus important que celui du président fortement restreint par l'Acte n°7. En effet, le domaine de compétence ouvert au président est relatif au domaine régalien de la conduite des relations internationales<sup>401</sup> à travers la représentation de l'Etat à l'étranger et l'accréditation des ambassadeurs étrangers. Il s'agit du seul domaine réservé du chef de l'Etat dans lequel sa compétence n'est pas liée ou partagée.

**258.** Pour l'exercice du reste de ses compétences, la décision du chef de l'Etat est liée par un délai ou soumise à la proposition du Premier ministre, ce qui restreint fortement sa marge de manœuvre. C'est notamment le cas de la promulgation des lois où l'article 27 de l'Acte n°7 ne lui laisse d'autre choix que de promulguer la loi, au risque d'être dessaisi de cette compétence à l'expiration d'un délai de huit jours au profit du Premier ministre conformément à l'article 60 qui dispose que « *les lois régulièrement votées par le Haut Conseil de la République et non promulguées par le Président de la République dans le délai prévu par la présente loi, le sont valablement par le Premier ministre* ». Au Bénin et

---

<sup>399</sup> Confère infra

<sup>400</sup> Articles 38 et suivants de l'Acte n°7.

<sup>401</sup> Articles 26 et 29 de l'Acte n°7.

au Congo, les constituants transitoires ont opté pour le caractère directement exécutoire des lois non promulguées par le président dans un délai de quinze (15) jours<sup>402</sup>.

**259.** On se rend compte encore une fois qu'en prévoyant que les actes non promulgués par le président dans le délai prescrit le soient par le Premier ministre avant leur exécution, l'Acte constitutionnel togolais poursuit sa volonté de faire du Premier ministre l'alter ego du président en se substituant à lui dans ses tâches traditionnelles, ce qui participe à la démythification de la fonction présidentielle. Il s'agissait de faire en sorte que le président, privé de la participation au Conseil des ministres où sont délibérés les projets de loi et ne disposant pas de l'initiative législative, ne se serve de ce pouvoir de promulgation pour freiner l'exécution des lois votées par le HCR.

**260.** Pour l'exercice du droit de grâce qui est un pouvoir dont l'exercice est traditionnellement laissé à la discrétion du chef de l'Etat, l'article 30 de l'Acte n°7 subordonne son exercice par le président togolais à la proposition du Gouvernement, une intervention gouvernementale qui n'est prévue, ni au Bénin<sup>403</sup>, ni au Congo<sup>404</sup>. On peut expliquer cette disposition sur le plan politique par la volonté d'éviter que le chef de l'Etat ne se serve de ce droit de grâce pour s'immiscer dans le fonctionnement de la justice en usant de ce pouvoir pour amnistier ses dignitaires mis en cause par la CNS et faisant l'objet de poursuites judiciaires. On voit bien l'Acte n°7 de la CNS est resté très méfiant vis-à-vis du président jusqu'au bout en restant fidèle à sa logique de déprésidentialisation de l'Exécutif.

**261.** Par rapport à son efficacité, on peut s'accorder sur le fait que la loi du 25 septembre 1991 a permis au Premier ministre de prendre d'importantes décisions à portée générale et individuelle pour la mise en œuvre des orientations de la CNS et l'exécution des lois votées par le HCR. Ce pouvoir est d'autant plus important que l'objectif de la transition est d'instaurer un nouvel ordre juridique, politique et social<sup>405</sup>.

**262.** L'adoption de cette loi, intervenu pratiquement un mois après la désignation du Premier ministre, a permis de formaliser rétroactivement par décret certaines décisions qu'il avait déjà prises par de simples communiqués, dont la composition du Gouvernement. C'est la raison pour laquelle, le décret portant composition du Gouvernement<sup>406</sup> a été signé le même

---

<sup>402</sup> Article 18 (Bénin) ; article 36 (Congo).

<sup>403</sup> L'article 20 de la Loi constitutionnelle béninoise ne subordonne l'exercice du droit de grâce par le président qu'à l'avis motivé du Conseil supérieur de la magistrature.

<sup>404</sup> Quant à l'article 38 de l'Acte fondamental du Congo, elle ne prévoit aucune intervention.

<sup>405</sup> Voir TETE (Godwin), « Togo : la Conférence nationale souveraine (CNS), juillet-août 1991 », op.cit. ; DEGLI (J-Y.), *Togo : A quand l'alternance politique ?*, op.cit., pp.25-42

<sup>406</sup> Décret n° 91-1 du 25 septembre 1991 portant composition du Gouvernement de la période de transition, op. cit.

jour que l'adoption de cette loi alors que le Gouvernement, qui était déjà en fonction, avait été nommé par un simple communiqué<sup>407</sup> sans valeur juridique. L'article 4 du décret du 25 septembre 1991 portant composition du Gouvernement précisait à juste titre que « *le présent décret donne effet au communiqué n°001/CPM du 7 septembre 1991 rendant publique la désignation des membres du Gouvernement de la République togolaise durant la période de transition* », ce qui légitime les actions menées par le Gouvernement jusqu'à la signature du décret du 25 septembre 1991. Il s'agissait du tout premier décret signé par le Premier ministre de transition, dont les visas comportaient la mention de la loi n°91-1 du 25 septembre 1991, ce qui dénote de l'importance de cette loi pour le Premier ministre dans la mise en œuvre de ses compétences.

**263.** Usant de son pouvoir réglementaire général, le Premier ministre s'est attelé à procéder à la réorganisation des services publics<sup>408</sup> et à la relance de l'économie togolaise dont l'« *état de délabrement* »<sup>409</sup> a été relevé par la CNS comme symbole de « *la faillite économique du régime Eyadema* »<sup>410</sup>. Une analyse minutieuse des journaux officiels togolais de cette période montre que la loi du 25 septembre 1991 a donné un coup d'accélérateur à l'action du Premier ministre qui a pris plusieurs décrets<sup>411</sup> relevant de son domaine de compétence alors que sur la même période le nombre de décrets présidentiels s'est fortement réduit. Cela dénote du fait que cette loi a fait du Premier ministre l'autorité réglementaire de droit commun au détriment du président dont l'étendue du pouvoir réglementaire a été fortement restreint, voire annihilée.

**264.** Si ce pouvoir dénote de l'importance de son pouvoir décisionnel, il lui a également permis de donner effet au pouvoir de nomination qui lui est attribué par l'Acte n°7.

---

<sup>407</sup> Communiqué n°001/CPM du 7 septembre 1991 rendant publique la désignation des membres du Gouvernement de la République togolaise durant la période de transition.

<sup>408</sup> Par exemple le décret n°91-2 du 25 septembre 1991 portant organisation des services du Premier ministre, JORT, 36<sup>e</sup> année, n°36, 7 oct. 1991, p. 2 a permis au Premier ministre de créer les services de la primature dans un pays où tous les services gouvernementaux relevaient jusqu'alors de la présidence et le décret n°91-3 du 25 sept. 1991 portant nomination du secrétaire général du Gouvernement, alors que l'existence de ce dernier n'était jusqu'alors fondé que sur le Communiqué n°2/CPM du 13 septembre 1991.

<sup>409</sup> Déclaration n°1 du 21 août 1991 de la Conférence nationale souveraine, JORT, 36<sup>e</sup> année, n°44, 17 décembre 1991, p. 31. La dette extérieure de l'Etat togolais était estimée à 302 milliards de FCFA, soit près de 500 millions d'euros, fin juin 1991 par la Commission des affaires économiques mise en place par la CNS.

<sup>410</sup> Ibid.

<sup>411</sup> Il s'agissait principalement de décrets d'application des lois adoptées par le HCR, conformément à l'article 38 de l'Acte n°7. En effet, l'organe législatif transitoire s'est attelé à abroger ou à réformer l'arsenal législatif existant et adopté sous le parti unique et qui était encore le symbole du présidentielisme autoritaire. Doté du pouvoir réglementaire d'exécution des lois par l'Acte n°7 et renforcé par la loi du 25 septembre le Premier ministre de transition a pris une série de décret dans ce sens. On peut citer par exemple les décrets portant création de sociétés d'Etat en vue de la réorganisation de l'économie nationale (ex : Décret n°91-027 du 2 oct. 1991 portant transformation du port autonome de Lomé en société d'Etat, Décret n°91-025 du 2 oct. 1991 portant transformation de la loterie nationale togolaise en société d'Etat, etc. publiés au JORT, 36<sup>e</sup> année, n°38, n° spécial, 5 novembre 1991).

*B. Le pouvoir de nomination du Premier ministre de transition*

**265.** Le pouvoir de nomination attribué au Premier ministre par l'article 36 de l'Acte n°7 de la CNS apparaît comme le complément de son pouvoir réglementaire général. En effet, cette disposition précise qu'« *il [le Premier ministre] nomme aux emplois civils et militaires* ». L'exercice de ce pouvoir est encadré par des principes dégagés par la CNS et couvre un champ d'application étendu permettant au Premier ministre de s'ériger comme la principale autorité de nomination au sein de l'Exécutif.

1. Les conditions d'exercice du pouvoir de nomination du Premier ministre

**266.** L'exercice du pouvoir de nomination devrait permettre au Premier ministre de disposer, non seulement de la faculté de choisir ses collaborateurs et les personnes ressources nécessaires de l'administration pour la mise en œuvre la politique du Gouvernement, mais aussi de « *purger* » l'administration civile et militaire des dignitaires de l'ancien parti unique et de certaines pratiques administratives peu orthodoxes<sup>412</sup>. C'est un pouvoir administratif très important qui est ainsi confié au Premier ministre qui va lui permettre de réformer une administration togolaise moribonde, politisée, tribalisée et totalement acquise à la cause du chef de l'Etat. C'est à ce titre que la Résolution n°7 de la CNS<sup>413</sup> a chargé le Gouvernement de transition de veiller « *à la dépolitisation et à la démilitarisation du secteur public* » en précisant que « *les nominations, avancements, promotions et sanctions ne procèderont pas de considérations politiques, tribales, ethniques ni de toutes autres considérations subjectives* ».

**267.** Si le pouvoir de nomination attribué au Premier ministre par l'article paraît très étendu, la Résolution n°7 précitée encadre ce pouvoir afin d'éviter les dérives précédemment constatées dans l'exercice de ce pouvoir par les autorités administratives précédentes. Il

---

<sup>412</sup> On peut évoquer ici le cas de la tribalisation ou de l'ethnisation des nominations et de la promotion du zèle politique dans l'administration publique et dans l'armée. Voir TOULABOR (C.), *Le Togo sous Eyadéma*, op. cit., pp. 105 et suivants ; « Violence militaire, démocratisation et ethnicité au Togo », op. cit.

<sup>413</sup> Résolution n°7 du 27 août 1991 sur la réorganisation du secteur public, *JORT*, 36<sup>e</sup> année, n°44, pp. 22-23.



couvre non seulement les nominations devant intervenir en Conseil des ministres, mais aussi en dehors de celui-ci.

**268.** S'agissant des nominations en Conseil des ministres, le second alinéa de l'article 36 établit la liste des postes concernés, mais soumet également la nomination du Premier ministre à l'avis du HCR, ce qui tempère la liberté du Premier ministre dans la mise en œuvre de ce pouvoir. Il dispose que « *les membres de la Cour suprême, le Grand chancelier de l'Ordre du Mono, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les préfets, les officiers généraux, le président de l'Université du Bénin élu par ses pairs, les directeurs des administrations centrales sont nommés en Conseil des ministres après avis du bureau du Haut Conseil de la République* ». En soumettant l'exercice du pouvoir de nomination du Premier ministre à l'avis préalable du HCR, cette disposition pose un principe du contrôle parlementaire des nominations<sup>414</sup> comparable à celui instauré en France depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>415</sup>.

**269.** En France, le contrôle parlementaire est appliqué au pouvoir de nomination du président de la République<sup>416</sup>, conformément à l'article 13 al. 5 (nouveau) de la Constitution, qui prévoit « *l'avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée* » pour la nomination à certains emplois en raison de « *leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la nation* ». Si en France, cet encadrement du pouvoir présidentiel de nomination<sup>417</sup> est justifié par la volonté de renforcer le contrôle parlementaire sur l'Exécutif dans un souci de rééquilibrage de la V<sup>e</sup> République<sup>418</sup>, l'intervention du HCR dans le pouvoir de nomination du Premier ministre de la transition au Togo relève quant à elle d'une volonté rationalisation du pouvoir primo-ministériel eu égard aux objectifs spécifiques de la transition. En effet, en confiant l'essentiel du pouvoir exécutif au Premier ministre, la CNS n'a pas entendu faire de lui un « *super Premier ministre* » en ayant en mémoire les dérives du présidentielisme monocratique du président EYADEMA.

---

<sup>414</sup> FORMERY (S-L.), *La Constitution commentée article par article*, Paris, Hachette supérieur, 21<sup>e</sup> éd., 2018, pp. 47-48.

<sup>415</sup> Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, *JORF* n°0171 du 24 juillet 2008.

<sup>416</sup> TESTARD (C.), *Le contrôle parlementaire du pouvoir de nomination du Président de la République*, Université Jean Moulin Lyon III, 2011, pp. 162 (Mémoire de master de droit public fondamental) ; MAHERZI (D.), « La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 et le pouvoir de nomination du président de la République », *RRJ Droit prospectif*, 1<sup>er</sup> décembre 2011, n° 3, p. 1335-1357

<sup>417</sup> SUTTER (G.), « Contrôle parlementaire des nominations présidentielles : la compétence incontournable du législateur organique », *Constitutions*, 2014, p. 170 ; VIDAL-NAQUET (A.), « Un président de la République plus encadré ? », *La Semaine juridique (JCP-G)*, n°31, 30 juillet 2008, pp. 28-34.

<sup>418</sup> DORD (O.), « Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement », *RFDC*, 2009/1, n° 77, pp. 99-118

**270.** Toutefois, l'exigence de l'avis du HCR ne remet pas fondamentalement en cause le pouvoir discrétionnaire du Premier ministre dans la nomination des haut-fonctionnaires visés dans la mesure où le HCR ne disposait pas d'un droit de veto sur les nominations comparable à ce dont dispose les parlementaires français<sup>419</sup> ou américains<sup>420</sup>. Non seulement est-il rendu public, mais aussi l'avis des commissions permanentes est déterminant dans le choix du président en France, puisque l'article 13 al.5 précise que « *le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des commissions* ». Aucun texte n'attribuait un tel pouvoir au HCR, qui devrait ainsi se contenter de donner un avis simple, dont on ne peut pas mesurer l'influence sur le pouvoir de nomination du Premier ministre, puisque l'Acte constitutionnel n'exige pas, contrairement à la Constitution française, que l'avis soit rendu public.

**271.** Le contrôle parlementaire des nominations en France s'avère donc plus contraignant que celui qui était prévu pendant la transition au Togo. L'intervention du HCR n'a donc qu'une valeur consultative, ce qui ne restreint pas considérablement le pouvoir de nomination du Premier ministre de la transition au Togo, d'autant plus que cette intervention n'est prévue que pour la liste limitative des emplois énumérés à l'article 36 al.2 de l'Acte n°7, la majeure partie du pouvoir de nomination du Premier ministre relevant ainsi de son pouvoir discrétionnaire.

**272.** Contrairement au Togo, la nomination des hauts-fonctionnaires par le Premier ministre au Congo est un pouvoir autonome dont il fait usage sans l'intervention de l'organe législatif transitoire. En effet, l'article 42 de l'Acte fondamental dispose tout simplement que le Premier ministre « *nomme aux hautes fonctions civils et militaires par décrets pris en Conseil des ministres* ». Il en résulte à titre de comparaison que théoriquement le Premier ministre congolais semblait disposer d'une plus grande marge de manœuvre dans l'exercice de son pouvoir de nomination que son homologue togolais dans la mesure ce pouvoir n'est pas juridiquement soumis à l'avis du Conseil supérieur de la République (CSR).

**273.** Cette appréciation théorique est toutefois à nuancer, d'abord juridiquement en raison des moyens de contrôle dont dispose le CSR sur le Gouvernement<sup>421</sup>, et politiquement en raison du contexte particulier de la transition qui exige des deux institutions transitoires une

---

<sup>419</sup> GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., 30<sup>e</sup> éd., p. 665 ; SPONCHIADO (L.), « Du droit de regard au droit de veto : le contrôle restreint opéré par les parlementaires sur les nominations présidentielles », *RFDA*, 1<sup>er</sup> septembre 2011, n°5, pp. 1019-1028

<sup>420</sup> FISHER (L.), « Pouvoirs présidentiels et du Congrès : de la lettre de la Constitution à la pratique institutionnelle », *Politique américaine*, 2006/2, n° 5, pp. 53-72

<sup>421</sup> Article 71 de l'Acte fondamental du 4 juin 1991, confère supra.

entente cordiale dans la mise en œuvre des orientations de la CNS. Par conséquent, l'on pourrait légitimement penser que, notamment pour la nomination aux « *hautes fonctions civiles et militaires* » considérées comme hautement stratégiques pour la réussite de la transition, le Premier ministre, au risque d'encourir l'interpellation et/ou la censure, est appelé à consulter le bureau du HCR.

**274.** Si le pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires relève du Premier ministre au Togo et au Congo, il en allait autrement au Bénin où l'article 17 de la Loi constitutionnelle dispose que le président de la République « *nomme aux hautes fonctions civiles et militaires sur proposition du Gouvernement* ». Si contrairement au Togo et au Congo, le Premier ministre béninois ne disposait pas formellement du pouvoir de nomination, l'Acte fondamental béninois lui attribue d'autres prérogatives qui font de lui la véritable autorité de nomination.

**275.** En effet, l'attribution du pouvoir de nomination au président se justifie par le fait que c'est lui qui préside le Conseil des ministres et qui est appelé à signer obligatoirement les décrets qui y sont délibérés. Comme son pouvoir réglementaire général, son pouvoir de nomination relève d'une compétence liée dans la mesure où non seulement, ne peut-il pas prendre l'initiative d'une nomination, mais aussi est-il tenu suivre la proposition du Gouvernement dans la mesure où l'article 18 al. 2 lui fait obligation de signer les décrets pris en Conseil des ministres dans un délai de huit (8) jours. Également, l'obligation du contreseing des actes du président par le Premier ministre lui permet de contrôler en aval les décrets de nomination du président, ce qui lui permet d'être présent à toutes les étapes de la chaîne de la nomination en se comportant comme la véritable autorité de nomination, le pouvoir de nomination du président n'étant plus que protocolaire.

**276.** Il faut également relever que si la répartition du pouvoir réglementaire général par l'Acte n°7 est apparue ambiguë, nécessitant l'intervention salvatrice de la Loi du 25 septembre 1991, celle du pouvoir de nomination paraît plus précis, puisque le Premier ministre est la seule autorité de nomination prévue par le texte constitutionnel. L'Acte n°7 a donc ôté tout pouvoir de nomination au chef de l'Etat, dont les collaborateurs dirigeaient toutes les administrations jusqu'à la mise en place des institutions transitoires.

## 2. Le champ d'application du pouvoir de nomination du Premier ministre

- 277.** Le pouvoir de nomination du Premier ministre de transition couvrait tout à la fois l'administration interne que l'administration internationale. Ce dernier domaine de nomination attribué au Premier ministre est très important puisque les partenaires internationaux du Togo, notamment la France, l'Allemagne, la Commission Economique Européenne (actuel UE) et les Etats-Unis, se sont véritablement impliqués dans la gestion de la transition togolaise<sup>422</sup>, au nom du principe de la conditionnalité démocratique<sup>423</sup>.
- 278.** Les ambassadeurs nommés par le Premier ministre<sup>424</sup> auprès de ces différents Etats et organisations internationales avaient donc la lourde tâche de relayer et défendre la politique interne menée par les institutions transitoires auprès de ces partenaires et d'assurer le lien permanent entre ces derniers et le Gouvernement togolais dans la mesure où l'appui financier et matériel de la Communauté internationale restait indispensable pour la réussite de la transition togolaise. C'est dans ce sens que la CNS a lancé un appel « *aux pays amis ainsi qu'aux organismes internationaux à soutenir le Togo dans sa lutte pour son redressement économique et son développement* »<sup>425</sup>. Cet appel devrait servir à baliser la voie à la mise en œuvre de la politique internationale du Gouvernement de transition à travers la nomination par le Premier ministre des représentants de l'Etat togolais auprès des missions diplomatiques.
- 279.** Au plan interne, la question de la dépolitisation de l'armée et de l'administration civile s'avérait cruciale pour la transition. Il s'agissait, à travers les changements à opérer aux postes de responsabilité, de sécuriser les institutions transitoires contre les éventuelles velléités de déstabilisation de la part des militaires dont l'accointance avec le chef de l'Etat lui-même militaire de son état était de notoriété publique, et de s'assurer de l'exécution des mesures du Gouvernement et du HCR par les hauts-fonctionnaires placés à la tête des administrations centrales et déconcentrées.
- 280.** Le cas particulier de l'armée mérite d'être analysé. En effet, si pour les nominations dans l'administration civile, le Premier ministre disposait d'un blanc-seing en dehors des emplois pour lesquels l'avis du HCR est requis, il a dû concilier son pouvoir de nomination

---

<sup>422</sup> Voir THIVILLON (T.), *La France et l'Union européenne au Togo : Les aléas de la conditionnalité démocratique*, Mémoire IEP de Grenoble, 2003, 115 p.

<sup>423</sup> Sur le principe de conditionnalité démocratique voir notamment TABI-AKONO (F.), *Le discours de la Baule et les processus démocratiques en Afrique : contribution à une problématique de la démocratie et du développement dans les pays d'Afrique noire francophone*, Thèse de science-politique, Université de Clermont-Ferrand 1, 1995 ; BOLLE (S.), « La conditionnalité démocratique dans la politique africaine de la France », op. cit. ; DE SCHUTTER (R.), « L'ingérence et conditionnalité démocratique: l'état de la question » *Actualités Gresea*, avril 1993, p. 28

<sup>424</sup> Voir notamment le décret n° 91-7 du 26 septembre 1991 portant nomination des représentants de la République togolaise auprès d'organismes financiers internationaux, *JORT*, 36<sup>e</sup> année, n°36, n° spécial, 17 octobre 1991, p.3.

<sup>425</sup> Appel de la Conférence nationale souveraine du Togo, *JORT*, 36<sup>e</sup> année, n°44, p. 18.

aux emplois militaire relevant de l'article 36 de l'Acte constitutionnel avec le statut du chef suprême de l'armée réservé au chef de l'Etat en vertu de l'article 26 al.2. La principale illustration en est que le Premier ministre s'est contenté de nommer un chef d'Etat-major général adjoint de l'armée<sup>426</sup>, alors que le chef d'Etat-major général, désigné par le président avant le début de la transition était toujours en poste. Par cet acte, le Premier ministre semblait réserver au chef de l'Etat la nomination du chef d'Etat-major en raison de son statut de chef suprême de l'armée, alors qu'aucun texte ne l'y obligeait, ce qui paraît politiquement calculé. Sur un plan symbolique, on peut relever que c'est d'ailleurs pour la première fois depuis son arrivée au pouvoir en 1967 que le général-président EYADEMA est contraint de partager avec une autre autorité ses pouvoirs paternalistes sur l'armée togolaise, ce qui constitue également une illustration de la démythification de la fonction présidentielle au Togo.

**281.** Dans l'administration civile, le Premier ministre KOFFIGOH a usé de son pouvoir de nomination étendu pour réorganiser à la fois l'administration centrale par une série de nominations de directeurs de services centraux des ministères, et l'administration déconcentrée par le remplacement des préfets qui se présentaient encore comme les symboles de la personnalisation du pouvoir au Togo en raison de la révérence exagérée qu'ils avaient pour le président EYADEMA<sup>427</sup>. Ces séries de nomination<sup>428</sup> dans l'administration sont le reflet de la rupture avec l'ordre ancien, ce qui est comparable avec ce qui se passe après une alternance politique.

---

<sup>426</sup> Décret n° 91-012 du 26 septembre 1991, portant nomination du chef d'Etat-major général-adjoint, *JORT*, 36<sup>e</sup> année, n°36, numéro spécial, 17 octobre 1991, pp. 4-5

<sup>427</sup> La nomination des préfets par le président EYADEMA constituait l'un des reflets de l'autocratie au Togo avant l'avènement du renouveau démocratique. Cette nomination était ainsi réservée aux personnes ayant fait preuve du plus grand zèle politique au chef de l'Etat ou aux militaires dans les préfectures stratégiques ou jugées politiquement sensibles

<sup>428</sup> Pour la nomination des préfets, voir notamment le *JORT*, n°40, 36<sup>e</sup> année, numéro spécial, 25 novembre 1991, pp. 2-12.

## **Conclusion chapitre 1<sup>er</sup>**

*« On passe d'un exécutif traditionnellement dominé par le président de la République à un exécutif dominé par le Premier ministre, ce qui constitue, dans une certaine mesure, une rupture avec l'évolution des régimes politiques africains traditionnellement caractérisés par une suprématie présidentielle ».*

FALL (I.-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit., p. 18.

- 282.** Le Premier ministre de la transition dans les Etats où ce poste a été créé par une Conférence nationale souveraine est un instrument de rupture avec le présidentialisme autoritaire des années postindépendance. Le cas du Togo illustre très bien cette volonté de rupture avec l'instauration d'un régime primo-ministériel très fort marqué par un Premier ministre fort héritant de l'essentiel des pouvoirs jadis détenus par le chef de l'Etat et soutenu par l'organe législatif transitoire poursuivant la mission d'établissement du nouvel ordre juridico-politique entamé par la CNS.
- 283.** Si la création du poste de Premier ministre par les CNS participe dans tous les Etats à cette volonté de rupture, les textes constitutionnels transitoires ont particularisé les rapports entre le Premier ministre et le chef de l'Etat, selon que ce dernier soit associé à l'action gouvernementale ou qu'il soit marginalisé.
- 284.** On distingue ainsi le cas du Bénin, initiateur de cette nouvelle conception de l'Exécutif, qui, dans un souci d'apaisement et d'inclusion, a permis au chef de l'Etat, Mathieu KEREKOU, de participer à l'exécutif transitionnel en lui emménageant des pouvoirs formels, le plus souvent impératifs, aux côtés du Premier ministre et du Gouvernement de transition à qui revenait la conception et la mise en œuvre de l'action gouvernementale<sup>429</sup>. Cette conception inclusive de l'Exécutif transitionnel a fait la particularité de la transition béninoise et découle du contexte dans lequel la CNS a été organisée et s'est déroulée<sup>430</sup>.

---

<sup>429</sup> Voir BESSE (M.), *Les transitions constitutionnelles démocratisantes*, op.cit.

<sup>430</sup> BANEGAS (R.), « Action collective et transition politique en Afrique : la Conférence nationale du Bénin », op.cit.

- 285.** Parallèlement, dans les autres Etats qui ont imité le modèle béninois, notamment au Togo, le contexte politique n'était pas le même. Au Togo par exemple, la CNS s'est déroulée dans un esprit de revanche contre le président EYADEMA<sup>431</sup>, qui dès le départ s'est opposé à sa tenue<sup>432</sup>, puis à la proclamation de sa souveraineté par les conférenciers<sup>433</sup>. C'est dans cet esprit de défiance réciproque que se sont déroulés les travaux de la CNS, ce qui a conduit le constituant transitoire à pousser plus loin la logique de rupture en faisant du Premier ministre la clé de voûte de l'Exécutif transitionnel en face d'un président marginalisé.
- 286.** Somme toute, les CNS ont exalté la fonction primo-ministérielle en lui permettant, d'une part d'être élu, et non nommé, ce qui est une source de légitimité importante, et d'exercer les pouvoirs traditionnellement relevant du président de la République, ce qui en fait un alter ego du président.
- 287.** Si la création de la fonction de Premier ministre dans le cadre du renouveau démocratique n'est pas exclusive aux Etats ayant organisé une CNS, les Etats qui ont organisé une Conférence nationale non souveraine ou qui n'en ont pas du tout organisé n'ont pas retenu la même configuration de l'Exécutif que les Etats théâtres de CNS. Dans ces Etats, la volonté de rupture est restée modérée, car les réformes opérées ont été initiées et contrôlées par les chefs d'Etat en place en inscrivant le Premier ministre dans la continuité du présidentielisme.

---

<sup>431</sup> SOGLO (C-K.), « Les hésitations au Togo : Les obstacles de la transition », in ROUSSILLON (H.), (dir), *Les nouvelles Constitutions africaines : la transition démocratique*, op.cit. pp. 163-172.

<sup>432</sup> Au départ, il voulait un Forum national de dialogue et non une Conférence nationale souveraine sur le modèle béninois.

<sup>433</sup> Il a qualifié cette proclamation de « *coup d'Etat civil* ».

**TABLEAU RECAPITULATIF DES PREMIERS MINISTRES DE TRANSITION**  
**ISSUS DE CONFERENCES NATIONALES SOUVERAINES**

| Etat         | Dates de la CNS               | Constitution précédente           | Acte constitutionnel transitoire                                                                         | Premier ministre      | Président            |
|--------------|-------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|----------------------|
| <b>Bénin</b> | 19 - 28 février 1990          | Constitution du 9 septembre 1977  | Loi constitutionnelle du 13 août 1990                                                                    | Nicéphore SOGLO       | Mathieu KERÉKOU      |
| <b>Congo</b> | 25 février - 10 juin 1991     | Constitution du 8 juillet 1979    | Acte fondamental de la transition du 4 juin 1991                                                         | André MILONGO         | Denis SASSOU-NGUESSO |
| <b>Niger</b> | 29 juillet - 3 novembre 1991  | Constitution du 24 septembre 1989 | Acte fondamental n°21 du 29 octobre 1991                                                                 | Cheffou AMADOU        | Ali SAÏBOU           |
| <b>Zaïre</b> | 7 août 1991 - 6 décembre 1992 | Constitution du 24 juin 1967      | Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de transition du 4 août 1992         | Etienne TSHISEKEDI    | Joseph MOBUTU        |
|              |                               |                                   | Loi n° 93-001 portant Acte constitutionnel harmonisé relatif à la période de transition du 2 avril 1993. | Faustin BIRINDWA      |                      |
|              |                               |                                   | Acte constitutionnel de la transition du 9 avril 1994                                                    | Léon KENGO WA DONDO   |                      |
| <b>Tchad</b> | 15 janvier - 7 avril 1993     | Constitution du 10 décembre 1989  | Charte de la transition du 5 avril 1993                                                                  | Fidèle MOUNGAR        | Idriss DEBY          |
| <b>Togo</b>  | 8 juillet - 28 août 1991      | Constitution du 9 janvier 1980    | Acte n°7 de la CNS portant loi constitutionnelle du 23 août 1991                                         | Joseph Kokou KOFFIGOH | Gnassingbé EYADEMA   |



## Chapitre 2 : Le Premier ministre de continuité, une émanation des transitions sans conférence nationale

*« Dans bien de pays, en court-circuitant les demandes de conférence nationale, les pouvoirs contestés ont trouvé dans la voie directe des élections à la fois la stratégie qui disloque presque toujours les rangs de l'opposition et le moyen « légal » de contrôle légitime du processus de démocratisation ».*

AKINDES (F.), *Les mirages de la démocratie en Afrique subsaharienne francophone*, op.cit., p. 78

**288.** Si les Conférences nationales ont permis à plusieurs Etats africains de tourner rapidement la page du monolithisme présidentiel et d'évoluer vers le nouvel ordre politico-institutionnel par une transition de rupture dirigée par un Premier ministre, ce modèle de démocratisation n'a pas été unanimement suivi par tous les Etats. Eu égard à leur contexte particulier, certains Etats, dont la Côte d'Ivoire, ont voulu se démocratiser dans la continuité du présidentielisme, en marge du modèle de la CNS, en opérant des ajustements constitutionnels pour se conformer aux tendances du nouveau constitutionnalisme africain<sup>434</sup>, ce qui témoigne de la diversité des voies d'accès à la démocratie en Afrique noire francophone<sup>435</sup>.

**289.** Malgré l'attrait du modèle de la CNS dont l'exemple béninois a été imité dans plusieurs Etats<sup>436</sup> avec parfois des variantes et des résultats différents<sup>437</sup>, le modèle de transition<sup>438</sup> choisi par les Etats comme la Côte d'Ivoire, le Sénégal, le Cameroun, etc. a été guidé par le

---

<sup>434</sup> AHADZI-NONOU (K.), « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain. Le cas des Etats d'Afrique noire francophone », op.cit.

<sup>435</sup> La revue trimestrielle panafricaine *Politique africaine* a consacré son 43<sup>e</sup> numéro d'octobre 1991 à la diversité des voies d'accès à la démocratie en Afrique, intitulé « les chemins de la démocratie » ; MONKOTAN (J-B.), « Des modes originaux d'expression démocratique en Afrique », in *Afrique 2000*, n°3, nov. 1990, pp. 55-65.

<sup>436</sup> BOURMAUD (D.), QUANTIN (P.), « Le modèle et ses doubles... », op.cit.

<sup>437</sup> GAZIBO (M.), *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique. Analyse institutionnelle et stratégique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2005, pp. 82 et suivants.

<sup>438</sup> QUANTIN (P.), « La démocratie en Afrique à la recherche d'un modèle », op.cit.

souci d'opérer des transitions démocratiques par «*évitement de la conférence nationale*<sup>439</sup>», selon la typologie de Francis AKINDES.

**290.** Nonobstant leurs différences de fond et de forme, ces deux modèles d'accès à la démocratie présentent plusieurs dénominateurs communs dont l'instauration du Premier ministre de la troisième génération. Toutefois, la vocation du Premier ministre de la troisième génération dans les Etats n'ayant pas connu de CNS est, non pas de démythifier la fonction présidentielle en instaurant un duel au sein de l'Exécutif, mais de permettre au président de préserver son autorité en se posant en alternative contre les velléités d'organisation d'une conférence nationale redoutée par la plupart des régimes en place.

**291.** Il en a été ainsi parce que la plupart des réformes ayant instauré le poste de Premier ministre ont été initié les chefs d'Etat en place. L'étude du cas de la Côte d'Ivoire, qui apparaît comme un archétype de ce modèle, nous permet donc de démontrer que l'institution du Premier ministre dans ces Etats se révèle sur le plan politique comme un moyen d'évitement de la Conférence nationale (Section 1<sup>ère</sup>) et de modération du présidentielisme sur le plan juridique (Section 2).

## Section 1<sup>ère</sup> : Le Premier ministre, un instrument d'évitement de la Conférence nationale

**292.** La création ou le rétablissement du poste de Premier ministre dans certains Etats d'Afrique noire francophone à la suite des mouvements de protestation contre le monolithisme présidentiel au début des années quatre-vingt-dix est un moyen pour ces Etats d'éviter la tenue d'une Conférence nationale. Francis AKINDES explique que la démocratie par évitement de la Conférence nationale «*consiste en un double jeu simultané d'opposition à la tenue d'une conférence nationale et de mise en place des stratégies de contournement rapide de ce type de forum politique aux issues incertaines pour les pouvoirs en place*<sup>440</sup>».

**293.** En effet, si l'organisation d'une Conférence nationale constituait la principale tendance de la nouvelle vague de démocratisation des Etats africains<sup>441</sup>, cette formule

---

<sup>439</sup> AKINDES (F.), *Les mirages de la démocratie en Afrique subsaharienne francophone*, op. cit., pp. 78 et suivants

<sup>440</sup> Ibid

<sup>441</sup> Voir supra

révolutionnaire<sup>442</sup> s'est heurtée dans certains Etats à l'intransigeance des régimes en place<sup>443</sup> eu égard à la volonté de déprésidentialisation systématique sur laquelle elle est fondée. Toutefois, d'autres formules de réaménagements constitutionnels<sup>444</sup> ont été imaginées par les chefs d'Etat pour engager leurs Etats dans le processus de démocratisation en évitant à tout prix la Conférence nationale<sup>445</sup>. Ce fut le cas du régime ivoirien dirigé sans partage depuis l'indépendance par Félix HOUPHOUËT-BOIGNY<sup>446</sup>, qui a réussi à anticiper l'enclenchement du processus de démocratisation, en donnant satisfaction aux revendications des mouvements protestataires notamment par la création du poste de Premier ministre. On retrouve également dans ce sillage d'autres Etats qui ont déjà connu le poste de Premier ministre comme le Sénégal, le Cameroun, le Burkina-Faso, etc.

**294.** Si la création du poste de Premier ministre en Côte d'Ivoire sonne comme une évolution politique remarquable, c'est parce que l'analyse du contexte socio-politique ivoirien depuis l'indépendance a révélé une résilience chronique du monolithisme présidentiel depuis l'indépendance (paragraphe 1<sup>er</sup>). En initiant cette évolution sans l'organisation d'une conférence nationale, le président ivoirien s'est ainsi assuré le contrôle du processus démocratique en s'appuyant sur un Premier ministre qui émane de lui (paragraphe 2).

Paragraphe 1<sup>er</sup> : La résilience chronique du monolithisme présidentiel en Côte d'Ivoire (1960-1990)

**295.** Le « *présidentialisme exacerbé*<sup>447</sup> », instauré par la Constitution ivoirienne de 1960 et entretenu par le règne sans partage du président HOUPHOUËT-BOIGNY<sup>448</sup>, a résisté aux vicissitudes des régimes politiques africains<sup>449</sup> et aux mutations socio-politiques

---

<sup>442</sup> KAMTO (M.), « La Conférence nationale ou la création révolutionnaire des Constitutions », op.cit.

<sup>443</sup> GUEYE (B.), « La démocratie en Afrique : Succès et résistances », op.cit.

<sup>444</sup> NIANG (Y.), *Le contrôle juridictionnel du processus électoral en Afrique noire francophone : les exemples du Sénégal et du Bénin*, Thèse de droit public, Université de Bordeaux, Université de Saint-Louis (Sénégal), 2018, p. 31

<sup>445</sup> Ce fut également les cas du Sénégal, du Cameroun, du Burkina-Faso, etc.

<sup>446</sup> Premier ministre de la République de Côte d'Ivoire (1958-1960) avant l'indépendance, il est devenu président de la République après l'indépendance en 1960, poste qu'il a conservé sans partage jusqu'à son décès en 1994.

<sup>447</sup> Expression empruntée à GICQUEL (J.), GICQUEL (J-E.), *Droit constitutionnel et institution politiques*, op. cit., p.569

<sup>448</sup> ALEXANDER (A.-S.), « The Ivory Coast Constitution : an accelerator not a brake », *The Journal of modern african studies*, n°3, 1963, pp. 293-311

<sup>449</sup> Voir GONIDEC (P-F.), *Les systèmes politiques africains*, Paris, LGDJ, 1974

nationales<sup>450</sup>. Toutefois, la recrudescence de la contestation du système de parti unique<sup>451</sup> sur lequel s'est fondé ce régime depuis l'indépendance et de la personnalisation du pouvoir du président ivoirien<sup>452</sup> au début des années quatre-vingt-dix a provoqué des réformes dans le sens de la démocratisation du pouvoir ivoirien<sup>453</sup>.

**296.** La situation socio-politique qui prévalait en Côte d'Ivoire au début des années quatre-vingt-dix<sup>454</sup> et qui a favorisé l'avènement du bicéphalisme est comparable à celle qu'ont connue les Etats ayant organisé une Conférence nationale. Elle est marquée par la contestation de l'ordre économique, socio-politique et institutionnel ancien fondé sur le culte de la personnalité de Félix HOUPHOUËT-BOIGNY à travers la primauté du parti unique<sup>455</sup>, le PDCI-RDA, le rejet des principes démocratiques et un « *miracle [économique] en trompe-œil* »<sup>456</sup>.

**297.** En effet, la Côte d'Ivoire, à l'instar du Togo, fait partie des Etats qui ont renoncé au Premier ministre de la première génération au lendemain des indépendances, au profit d'une conception unitariste du pouvoir exécutif en optant pour un régime présidentieliste monocratique<sup>457</sup>. Mais contrairement au Togo, la Côte d'Ivoire, sous l'autorité du président HOUPHOUËT-BOIGNY a réussi à assurer la stabilité institutionnelle de son régime<sup>458</sup>, même si celle-ci n'est en fait qu'apparente<sup>459</sup> (A). Par conséquent, le régime monolithique ivoirien est resté pendant longtemps fermé aux velléités d'ouverture démocratique et au bicéphalisme. L'avortement de la tentative de déconcentration du pouvoir exécutif par l'institution du poste de vice-président au début des années quatre-vingt par le chef de l'Etat illustre la réfutation du bicéphalisme dans cet Etat (B).

<sup>450</sup> COULIBALY (A.), *Le système politique ivoirien : De la colonie à la II<sup>e</sup> République*, Paris, L'Harmattan, 2002

<sup>451</sup> SYLLA (L.), « Genèse et fonctionnement de l'Etat clientéliste en Côte d'Ivoire », *Archives européennes de sociologie*, Vol. 26, n°1, pp. 29-57.

<sup>452</sup> SIMONET (T.), « Les composantes du pouvoir de Félix Houphouët-Boigny en Côte d'Ivoire (1958-1965) », *Outre-mers*, tome 97, n°368-369, 2<sup>e</sup> semestre 2010, Cinquante ans d'indépendances africaines, pp. 403-420

<sup>453</sup> FAURE (Y.-A.), « Sur la démocratisation en Côte-d'Ivoire : passé et présent », in *L'Année africaine*, 1990, pp. 115-160

<sup>454</sup> HOFNUNG (T.), *La crise ivoirienne : De Félix Houphouët-Boigny à la chute de Laurent Gbagbo*, Paris, La Découverte, 2011, p. 27

<sup>455</sup> BLEOU (M.), *Le Président de la République en Côte d'Ivoire*, Thèse de doctorat d'Etat, Université de Nice, 1984.

<sup>456</sup> Ibid. p. 25

<sup>457</sup> GONIDEC (P-F.), « Les principes fondamentaux du régime politique de la Côte d'Ivoire », in *Recueil Penant*, 1961, p. 691

<sup>458</sup> AMONDI (M.), *Félix Houphouët-Boigny et la Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, 1984.

<sup>459</sup> HOFNUNG (T.), *La crise ivoirienne : De Félix Houphouët-Boigny à la chute de Laurent Gbagbo*, op. cit., pp. 27 et suivants.

*A. La stabilité apparente du régime ivoirien, facteur de réfutation du bicéphalisme*

**298.** La stabilité du régime ivoirien vantée dans les années soixante, au moment où les autres Etats d'Afrique noire francophone étaient gagnés par des incertitudes et des changements politiques et institutionnels intempestifs<sup>460</sup> est à mettre à l'actif du président Félix HOUPHOUËT-BOIGNY<sup>461</sup>. En effet, l'émergence rapide du parti unique<sup>462</sup>, qui a très tôt légitimé la prépondérance du président sur la vie politique ivoirienne<sup>463</sup>, lui a permis d'étouffer les contestations relatives aux dérives autoritaristes de son régime<sup>464</sup>. C'est au nom de cette stabilité politique et institutionnelle apparente<sup>465</sup> fondée sur une réussite économique revendiquée<sup>466</sup>, que le président ivoirien a réfuté jusqu'au bout la fonction de Premier ministre, dont la renaissance au début des années soixante-dix<sup>467</sup> dans les Etats comme le Sénégal et le Cameroun où régnait la même stabilité, n'a pas influencé le régime ivoirien.

1. L'émergence rapide du parti unique de fait, pilier du monolithisme présidentiel et obstacle au partage du pouvoir

**299.** L'émergence rapide du parti unique en Côte d'Ivoire<sup>468</sup> constituait dans les années soixante le principal obstacle à la déconcentration du pouvoir exécutif<sup>469</sup> et à l'institutionnalisation du poste de Premier ministre. L'histoire politico-institutionnelle des Etats d'Afrique noire francophone révèle dans chaque Etat, à un moment donné, une période

---

<sup>460</sup> La Côte d'Ivoire est d'ailleurs l'un des rares Etats d'Afrique noire francophone à ne pas avoir connu de coup d'Etat militaire pendant les deux premières vagues du constitutionnalisme africain.

<sup>461</sup> AMONDJI (M.), *Félix Houphouët-Boigny et la Côte d'Ivoire*, op. cit.

<sup>462</sup> KEITA (M.), « Le parti unique en Afrique », *Présence africaine*, n°30, fev.-mars 1960, pp. 3-24.

<sup>463</sup> SIMONET (T.), « Les composantes du pouvoir de Félix Houphouët-Boigny en Côte d'Ivoire (1958-1965) », *Outre-mers*, n°368, 2010, pp. 403-420.

<sup>464</sup> HOFNUNG (T.), *La crise ivoirienne : De Félix Houphouët-Boigny à la chute de Laurent Gbagbo*, op. cit., pp. 23-24.

<sup>465</sup> La Côte d'Ivoire est le seul Etat d'Afrique noire francophone qui n'a pas changé de Constitution entre les indépendances en 1960 et le début de la troisième vague du constitutionnalisme africain au début des années quatre-vingt-dix.

<sup>466</sup> PERSON (Y.), « La Côte d'Ivoire sous le signe de l'expansion : Continuité politique et succès économique », *Le Monde diplomatique*, Février 1978, pp. 23 et 29, en ligne sur <https://www.monde-diplomatique.fr/1978/02/PERSON/34633>, consulté le 11 mars 2021.

<sup>467</sup> DIOP (S.), *Le Premier ministre africain...*, op. cit.

<sup>468</sup> LAVROFF (D-G.), *Les partis politiques en Afrique noire*, op. cit., p. 34.

<sup>469</sup> La déconcentration de l'Exécutif est le fondement général de la renaissance du bicéphalisme en Afrique noire francophone à travers le Premier ministre de la deuxième génération après les indépendances (Voir DIOP (S.), *Le Premier ministre africain...*, op.cit.)

marquée par l'émergence d'un parti unique de fait ou de droit<sup>470</sup>. Cette histoire révèle également que ce fut en Côte d'Ivoire qu'émergea le premier parti unique en Afrique noire francophone, et ce, même avant l'accession à l'indépendance<sup>471</sup>. C'est ce qu'affirme Jean-François MEDARD lorsqu'il constate que « *le passage du multipartisme au parti unique de fait ou de droit fut très rapide et devança souvent l'indépendance, comme en Côte-d'Ivoire* »<sup>472</sup>. Il s'est cristallisé au lendemain de l'indépendance avec le mouvement d'africanisation des régimes politiques africains<sup>473</sup>, qui a conduit à l'abandon généralisé du pluralisme politique<sup>474</sup> jugé inadapté aux Etats africains.

**300.** Mais contrairement à plusieurs Etats d'Afrique noire francophone, le parti unique n'a jamais été constitutionnalisé en Côte d'Ivoire. Il a émergé de fait dans les dernières années de la décolonisation<sup>475</sup>, du fait la polarisation du Parti démocratique de Côte d'Ivoire (PDCI-RDA) de Félix HOUPHOUËT-BOIGNY. Cette polarisation découlait à la fois de la personnalité imposante du président<sup>476</sup> et de l'évolution même de la vie politique ivoirienne, qui se confondait facilement avec l'évolution du PDCI-RDA<sup>477</sup>. Ce parti s'inscrivait dans la lignée des grands partis anticolonialistes<sup>478</sup> que connut l'Afrique noire francophone après la fin de la deuxième guerre mondiale.

**301.** Devenu l'interlocuteur privilégié de l'administration coloniale, le PDCI fut plébiscité à la fois au plan interne en remportant toutes les élections du processus de décolonisation, et

---

<sup>470</sup> MAHIOU (A.), « L'avènement du parti unique en Afrique noire. L'expérience des Etats d'expression française », *RIPC*, n°2, 1969, p. 449 ; DEBBASCH (O.), « La formation des partis uniques africains », *Revue de l'Occident musulman et de la méditerranée*, n°1, 1966, pp. 54-94.

<sup>471</sup> LAVROFF (D-G.), *Les partis politiques en Afrique noire*, op.cit., p. 34

<sup>472</sup> MEDARD (J-F.), « Autoritarismes et démocratie en Afrique noire », *Politique africaine*, n°43, 1991, pp. 92-104.

<sup>473</sup> QUERMONNE (J-L.), « Les nouvelles Institutions politiques des États africains d'Expression française », op.cit. ; BOURMAUD (D.), « Aux sources de l'autoritarisme en Afrique : des idéologies et des hommes », *RIPC*, 2006, n°4, pp. 625-641 ; MEDARD (J-F.), « Autoritarismes et démocratie en Afrique noire », op.cit. ; « L'Etat patrimonialisé », op.cit. ; TIXIER (G.), « La personnalisation du pouvoir dans les Etats de l'Afrique de l'Ouest », op.cit.

<sup>474</sup> QUANTIN (P.), « La démocratie en Afrique à la recherche d'un modèle », in *Pouvoirs*, 2009/2 n° 129, p. 65-76.

<sup>475</sup> DEBBASCH (C.), « Le parti unique à l'épreuve du pouvoir : Expériences maghrébines et africaines », *Annuaire de l'Afrique du nord*, n° 4, 1965, pp. 9-36

<sup>476</sup> Félix HOUPHOUËT-BOIGNY (1905-1993) est considéré comme le père de la nation ivoirienne. Il a été la principale figure du processus de décolonisation de la Côte d'Ivoire. Son parcours politique impressionnant qui l'a vu être successivement député à l'Assemblée nationale française, ministre du Gouvernement français sous les IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> Républiques, président de l'Assemblée nationale française, maire d'Abidjan, Premier ministre puis président de la République de Côte d'Ivoire a fait de lui l'un des hommes politiques africains les plus influents aussi bien au plan interne qu'international.

<sup>477</sup> Sur l'influence du PDCI-RDA dans la vie politique ivoirienne, voir *Le PDCI-RDA et la construction de la nation ivoirienne 1946-1996 : actes du Colloque d'Abidjan : 3, 4, 5 mai 1996*, Presses universitaires de Côte d'Ivoire, 1996, 251 p. ; AMONDJI (M.), *Côte d'Ivoire : Le P.D.C.I. et la vie politique de 1945 à 1985*, Paris, L'Harmattan, 1986.

<sup>478</sup> THIOUB (I.), *Le Rassemblement démocratique africain et la lutte anticoloniale de 1946 à 1958*, Mémoire de maîtrise en histoire, Université de Dakar, 1982.

au plan international, avec la présence d'HOUPHOUËT-BOIGNY au Parlement<sup>479</sup>, puis dans le Gouvernement français<sup>480</sup>. Le PDCI réussit à éliminer toute forme d'opposition et accéda à tous les leviers du pouvoir<sup>481</sup> avec l'œuvre du Premier ministre HOUPHOUËT, devenant le parti unique d'avant-garde en Afrique noire francophone, sauf qu'il s'était imposé sans armes, ni violences, mais par sa stratégie unanimiste.

**302.** L'émergence rapide de ce parti unique de fait<sup>482</sup> qui fédéra les ivoiriens autour du mouvement nationaliste conduit par le Premier ministre HOUPHOUËT-BOIGNY, ne s'est pas estompée après l'indépendance, mais s'est plutôt consolidée, au détriment du poste de Premier ministre. En effet, usant de la passerelle de la décolonisation qui a vu les anciens Premiers ministres devenir des chefs d'Etats, HOUPHOUËT, Premier ministre de la Côte d'Ivoire avant l'indépendance<sup>483</sup>, devenu premier président de la République ivoirienne<sup>484</sup>, a supprimé le poste de Premier ministre de l'ordonnancement politico-juridique ivoirien<sup>485</sup>.

**303.** Le parti unique en Côte d'Ivoire<sup>486</sup> a servi de justification à l'éviction du bicéphalisme au lendemain de l'indépendance, mais aussi au moment où l'échec du présidentialisme monocratique<sup>487</sup> fut diagnostiqué dans la quasi-totalité des Etats d'Afrique noire francophone. Toutefois, les exemples sénégalais et camerounais ont démontré que le parti n'est pas en soi incompatible avec la fonction de Premier ministre notamment lorsqu'il s'agit simplement de déconcentrer l'Exécutif.

**304.** Dans les années soixante, le président HOUPHOUËT-BOIGNY a plutôt senti la nécessité de renforcer l'unicité de son pouvoir, que de le démembrer, ou même de le déconcentrer par la création d'un poste de Premier ministre. La domination sans partage du

---

<sup>479</sup> Député du département de la Côte d'Ivoire à l'Assemblée nationale française de 1945 à 1959.

<sup>480</sup> Ministre délégué à la présidence du Conseil de la France (1<sup>er</sup> février 1956-21 mai 1957) ; Ministre d'Etat de la France (12 juin – 30 septembre 1957) ; Ministre de la Santé publique et de la Population de la France (6 novembre 1957 – 14 mai 1958).

<sup>481</sup> Sur le fonctionnement des partis politiques africains après les indépendances, voir DECRAENE (P.), « Eléments de réflexion sur les partis politiques africains », in *Pouvoirs* n°25, avril 1983, pp. 79-87

<sup>482</sup> COULIBALY (A-A.), *Le système politique ivoirien : de la colonie à la II<sup>e</sup> République*, Paris, L'Harmattan, pp.18 et suivants

<sup>483</sup> Félix HOUPHOUËT-BOIGNY, grand artisan de la Communauté française, a pris la tête du Gouvernement ivoirien le 1<sup>er</sup> mai 1959 après les élections législatives qui ont suivi l'adoption de la Constitution ivoirienne du 26 mars 1959 et la victoire écrasante de son parti le PDCI-RDA qui a remporté avec ses alliés la totalité des sièges de l'Assemblée législative.

<sup>484</sup> Après l'indépendance, la Constitution du 26 mars 1959 a été remplacée par celle du 3 novembre 1960 qui a instauré un régime présidentiel fort inspiré du modèle américain. HOUPHOUËT-BOIGNY a été élu premier président de la République ivoirienne le 27 novembre 1960 en étant l'unique candidat à cette élection.

<sup>485</sup> GONIDEC (P-F.), « Les principes fondamentaux du régime politique de la Côte d'Ivoire », *Penant*, n°689, nov. déc. 1961, pp. 679 -702. Voir la Constitution ivoirienne du 3 novembre 1960, *JORCI*, n°58, n° spécial, 4 novembre 1960, pp. 1272-1276.

<sup>486</sup> LAVOFF (D-G.), *Les partis politiques en Afrique noire*, « Que sais-je », Paris, PUF, 1978.

<sup>487</sup> CHEVRIER (J.), « Crise des institutions, coups d'Etat, dépendance accrue. L'échec des systèmes politiques africains », op.cit.

PDCI-RDA sur la vie politique ivoirienne<sup>488</sup> lui permit ainsi de s'ériger en leader naturel de la nation en construction<sup>489</sup>. Toutefois, la Côte d'Ivoire n'a pas été épargnée par des conflits internes<sup>490</sup>. Ces conflits, moins virulents que dans d'autres Etats, ont malgré tout contribué à provoquer l'usure progressive du pouvoir monocratique de Félix HOUPHOUËT-BOIGNY.

## 2. L'usure progressif du monolithisme présidentiel, facteur d'incitation au bicéphalisme

**305.** Deux décennies après son indépendance, la Côte d'Ivoire faisait figure d'exception en Afrique noire francophone en matière de stabilité constitutionnelle et institutionnelle. En effet, alors qu'ailleurs, l'armée a fait irruption sur la scène politique en renversant des régimes démocratiquement instaurés après les indépendances<sup>491</sup>, pour diverses raisons, et que la plupart des Etats ont connu de multiples changements constitutionnels et institutionnels<sup>492</sup>, la Côte d'Ivoire ne connut ni un coup d'Etat militaire, ni de réforme institutionnelle majeure jusqu'au début des années quatre-vingt grâce à la personnalité d'HOUPHOUËT-BOIGNY et à l'omnipotence du parti unique<sup>493</sup>. On a ainsi observé que *« la stabilité politique a été assurée en grande partie par le prestige du président, profondément ancré dans les masses populaires depuis l'époque de la lutte anticoloniale, quelles que soient les critiques dont puissent faire l'objet, à tel ou tel moment, certains aspects de l'action du gouvernement »*<sup>494</sup>.

**306.** Cette stabilité, qui faisait un peu le luxe de la Côte d'Ivoire, fondée sur une conception unitariste assumée du pouvoir, a annihilé toute perspective de création d'un poste de Premier ministre ou de bicéphalisme sous une autre forme, malgré le mouvement de renaissance du Premier ministre de la deuxième génération. Ainsi, si la Côte d'Ivoire n'a pas été totalement épargnée par des soubresauts politiques, dus notamment à *« une dérive*

---

<sup>488</sup> BAKARY (T.-D.), « Côte d'Ivoire : L'étatisation de l'Etat », in MEDARD (J.-F.), (dir.), *Etats d'Afrique noire : formation, mécanismes et crises*, Paris, Karthala, 1991, pp. 55-91.

<sup>489</sup> CONAC (G.), « Portrait du chef d'Etat africain », op.cit.

<sup>490</sup> Voir GBAGBO (L.), *Côte d'Ivoire : Pour une alternative démocratique*, Paris, L'Harmattan, 1983, pp. 69 et suivants.

<sup>491</sup> PABANEL (J.-P.), *Les coups d'Etat militaires en Afrique noire*, op.cit. ; VIGNON (Y.), « Le coup d'Etat en Afrique noire francophone », op.cit.

<sup>492</sup> Voir KPODAR (A.), « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », op.cit.

<sup>493</sup> MARQUET (B.), « Côte d'Ivoire : pouvoir présidentiel, palabre et démocratie », *Afrique contemporaine*, n°114, mars-avril 1981, pp. 10-22

<sup>494</sup> PERSON (Y.), « La Côte d'Ivoire sous le signe de l'expansion : Continuité politique et succès économique », op.cit.



*progressive vers un pouvoir personnel et le musellement de toutes les institutions républicaines*<sup>495</sup>». Il en ressort que « ces crises mineures ont entraîné des remaniements correspondant à des changements de tactique, mais non d'orientation »<sup>496</sup>.

**307.** Toutefois, les changements intervenus dans les autres Etats au début des années soixante-dix<sup>497</sup> ont donné des idées au peuple ivoirien pour inciter le pouvoir à aller dans le sens de la rationalisation du présidentielisme par la déconcentration du pouvoir exécutif notamment. La montée de la contestation du monolithisme ivoirien a révélé que la stabilité du régime ivoirien ne reposait que sur un consensus politique de façade<sup>498</sup>, les oppositions étant le plus souvent annihilées par les manœuvres du parti unique et de son leader<sup>499</sup>. Le régime monocratique ivoirien avait commencé par être de plus en plus contesté, mais au lieu d'engager des réformes dans le sens de la déconcentration du pouvoir exécutif avec la création d'un poste de Premier ministre comme l'ont fait ses homologues sénégalais et camerounais, le président ivoirien s'est plutôt attelé à éliminer toute forme d'opposition à travers par des méthodes peu orthodoxes<sup>500</sup>.

**308.** Malgré sa politique de fermeté au plan interne vis-à-vis des opposants à son régime, le président HOUPHOUËT-BOIGNY s'est tout de même rendu compte de l'usure de son régime monocratique et de la nécessité d'opérer des réformes institutionnelles d'envergure. De même, alors que ses homologues sénégalais, Léopold Sédar SENGHOR et camerounais Ahmadou AHIDJO, avec lesquels il partageait le record de longévité au pouvoir depuis les indépendances, ont pris des mesures importantes pour assurer à la fois la pérennité et la succession pacifique de leur régime<sup>501</sup>, le président ivoirien se devrait également d'adapter son pouvoir à l'évolution de la société ivoirienne et organiser sa succession<sup>502</sup>.

---

<sup>495</sup> BOGNON (R.-D.), « La situation en Côte-d'Ivoire : présidentielisme et représentation nationale », in ROUSSILLON (H.), *Les nouvelles Constitutions africaines : la transition démocratique*, op.cit., pp. 87-99.

<sup>496</sup> PERSON (Y.), « La Côte d'Ivoire sous le signe de l'expansion : Continuité politique et succès économique », op.cit.

<sup>497</sup> Il s'agit principalement de la renaissance du bicéphalisme en Afrique noire francophone avec la généralisation de la création d'un poste de Premier ministre (Sénégal, Cameroun, Haute-Volta, etc.) ou de vice-président (Zaïre, Gabon, etc.). Voir DIOP (S.), *Le Premier ministre africain...*, op.cit. ; TCHIVOUNDA (G.-P.), « Essai de synthèse sur le Premier ministre africain », op.cit.

<sup>498</sup> DECRAENE (P.), « Les sources du consensus dans les Etats africains », *Pouvoirs* n°5, 1978, pp. 119-127

<sup>499</sup> GNAHOUA (A.-R.), *La crise du système ivoirien. Aspects politiques et juridiques*, Paris, L'Harmattan, 2005, pp. 40 et suivants.

<sup>500</sup> DIARRA (S.), *Les faux complots d'Houphouët-Boigny*, Paris, Karthala, 1997, p. 174 ; GBAGBO (L.), *Côte d'Ivoire : Pour une alternative démocratique*, op. cit., pp. 69 et suivants ; GNAHOUA (A.-R.), *La crise du système ivoirien*, op. cit., p. 41

<sup>501</sup> KAMTO (M.), « Le dauphin constitutionnel dans les régimes politiques africains », op.cit.

<sup>502</sup> La réforme constitutionnelle du 31 mai 1975 est motivée par la volonté du président ivoirien de désigner lui-même son dauphin constitutionnel. C'est à ce titre que l'article 11 de la Constitution du 3 novembre 1960 a été révisée pour faire du président de l'Assemblée nationale le successeur du président de la République, en cas de vacance, jusqu'au terme de son mandat. Loi constitutionnelle n°75-365 du 31 mai 1975, portant modification de l'article 11 de la Constitution, *JORCI*, n°35, 17 juillet 1975, p. 1248.

- 309.** Prenant la mesure des choses, le chef de l'Etat, dans son message à la nation du 7 décembre 1979<sup>503</sup> lors de la célébration de la fête nationale, le président ivoirien fit la promesse de prendre mesures de « *démocratisation du régime* ». Il s'agissait pour le président contesté d'une part, de tempérer les ambitions des candidats à la succession<sup>504</sup> qui se dévoilaient déjà au sein même du parti unique<sup>505</sup>, et d'autre part d'ouvrir la perspective d'une déconcentration du pouvoir exécutif dans le sens de l'instauration du bicéphalisme comme ce qui avait été déjà fait dans d'autres Etats à cette époque.
- 310.** L'autorité du président de plus en plus contestée même en interne ne saurait donc être rétablie que par une tentative d'ouverture, la politique de fermeté ayant conduit à l'usure du régime. De même, les rumeurs sur l'état de santé déclinante du septuagénaire président alimentaient des hypothèses de création d'un poste de Premier ministre<sup>506</sup>, chargé d'exercer le pouvoir exécutif par délégation et qui prendra plus tard la succession du président<sup>507</sup> en suivant les exemples sénégalais et camerounais du dauphinat constitutionnel<sup>508</sup>.
- 311.** Dès l'annonce du président le 7 décembre 1979, plusieurs hypothèses étaient envisagées pour les réformes à venir. Mais le président ivoirien, soucieux de garder le contrôle personnel sur son régime qui vacillait, avait pris soin de ne pas préciser à l'avance le contenu des réformes qu'il envisageait, ce qui avait contribué à alimenter les interrogations sur le sens des réformes<sup>509</sup>.
- 312.** Après une année d'incertitude et de préparation, la réforme constitutionnelle du 25 novembre 1980, intervenue sur l'initiative du président, a mis fin aux spéculations, en tentant d'introduire le bicéphalisme en Côte d'Ivoire pour la première fois depuis l'indépendance, mais cette tentative a été très tôt avortée.

## *B. La tentative de bicéphalisme avortée*

<sup>503</sup> SEMI-BI (Z.), « Genèse de la « démocratie à l'ivoirienne » : bilan de l'activité parlementaire au cours de la sixième législature (1980-1985), *Le mois en Afrique*, n°249-250, octobre 1986, pp. 15-30 ; MEDARD (J-F.), « Jeunes et aînés en Côte d'Ivoire. Le VIIe Congrès du PDCI-RDA », *Politique africaine*, n°01, mars 1981, pp. 102-119

<sup>504</sup> GRAH-MEL (F.), *Félix Houphouët-Boigny : la fin et la suite*, Paris, Karthala, pp. 278 et suivants.

<sup>505</sup> On met souvent en avant l'opposition entre Philippe YACE, président de l'Assemblée nationale ivoirienne et allié de première heure du président, et Henri KONAN-BEDIE, un jeune cadre du parti, adoubé par le président qui l'a placé à la tête du ministère des finances, le portefeuille le plus important du Gouvernement ivoirien en l'absence du poste de Premier ministre.

<sup>506</sup> EBONY (N.-X.), « Côte d'Ivoire : Qui sera Premier ministre », *Demain l'Afrique*, n°38, 22 oct. 1979, p.33.

<sup>507</sup> GRAH-MEL (F.), *Félix Houphouët-Boigny : la fin et la suite*, p.279.

<sup>508</sup> KAMTO (M.), « Le dauphin constitutionnel dans les régimes politiques africains », op.cit.

<sup>509</sup> KWAME (D.), « Côte d'Ivoire : réforme pour la succession. Peut-être un vice-président élu par le peuple ? », *Demain l'Afrique*, n°42, 17 déc. 1979.

**313.** La révision constitutionnelle du 26 novembre 1980<sup>510</sup> constituait « *la plus grande opération de révision constitutionnelle jamais réalisée en Côte d'Ivoire* <sup>511</sup> ». L'ampleur de cette réforme constitutionnelle, telle qu'elle est relevée par l'auteur, ne se mesure pas par rapport au nombre de dispositions constitutionnelles révisées, mais par rapport à l'incidence qu'elle a eu sur la sacrosainte organisation monolithique de l'Exécutif ivoirien depuis l'indépendance. C'est la première fois depuis l'adoption de la Constitution du 3 novembre 1960 que les dispositions relatives au pouvoir exécutif sont modifiées en Côte d'Ivoire, ce qui est non seulement un symbole de stabilité institutionnelle, mais aussi un contraste avec les mutations institutionnelles récurrentes intervenues dans les autres Etats d'Afrique noire francophone depuis l'indépendance<sup>512</sup>.

**314.** Adoptée suivant la procédure d'urgence prévue à l'article 72 de la Constitution<sup>513</sup>, la révision de 1980 touche essentiellement aux articles 9, 10 et 11 de la Constitution<sup>514</sup>, qui sont relatifs au pouvoir exécutif<sup>515</sup>. La mesure phare du nouveau texte fondamental réside dans l'institutionnalisation du poste de vice-président<sup>516</sup>. Mais le retour au *statu quo ante* quelques années plus tard a annihilé la portée de cette évolution constitutionnelle.

1. La création du poste de vice-président, une échappatoire à la création du poste de Premier ministre

**315.** La création du poste de vice-président, qui s'inscrivait dans le sens de la concrétisation la promesse de « *démocratisation du régime* » faite par le président dans son message à la nation du 7 décembre 1979 et réitérée lors du Congrès du PDCI en octobre 1980<sup>517</sup>. L'article

<sup>510</sup> Loi n° 80-1232 du 26 novembre 1980 portant révision de la Constitution, *JORCI*, n°43, 7 novembre 1990.

<sup>511</sup> BAKARY-AKIN (T-D.), « République de côte d'ivoire », in REYTJENS (F.), et al., *Constitutiones africae*, Vol.1, Paris, Pedone, 1988.

<sup>512</sup> Sur les mutations institutionnelles postindépendance dans les Etats d'Afrique noire francophone, voir VIGNON (Y.), *Recherches sur le constitutionnalisme en Afrique noire francophone : Le cas du Congo, de la Côte d'Ivoire, du Sénégal et du Togo*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Poitiers, 1988.

<sup>513</sup> L'article 72 al.1<sup>er</sup> de la Constitution du 3 novembre 1960 dispose que « *pour être pris en considération, le projet ou la proposition de révision doit être votée à la majorité des trois quarts des membres composant l'Assemblée* » et l'al.2 précise que « *la révision n'est acquise qu'après avoir été approuvée par référendum sauf si le projet ou la proposition en cause a été approuvée à la majorité des quatre cinquièmes des membres composant l'Assemblée nationale* ». C'est cette dernière procédure qui a permis l'adoption de la révision.

<sup>514</sup> ACKA (F-S.), « Succession présidentielle : l'article 11 de la Constitution à l'épreuve du changement », *Revue internationale de droit africain*, n° 42, juil-août-sept. 1999, pp. 7-22.

<sup>515</sup> Titre II : Du Président de la République et du Gouvernement

<sup>516</sup> KWAME (D.), « Côte d'Ivoire : réforme pour la succession. Peut-être un vice-président élu par le peuple ? », *op.cit.*

<sup>517</sup> MEDARD (J-F.), « Jeunes et aînés en Côte d'Ivoire. Le VIIe Congrès du PDCI-RDA », *op. cit.*

9 dans sa version initiale, datant de l'adoption de la Constitution en 1960, était relatif à l'élection du Président de la République<sup>518</sup>. Il fut complété par un nouvel alinéa libellé en ces termes : « *Il choisit un vice-président qui est élu en même temps que lui* ».

**316.** Si Ce changement introduit par le nouvel article 9 al. 2 n'a pas d'incidence sur la nature présidentielle du régime ivoirien, il affecta néanmoins directement la forme du pouvoir exécutif ivoirien. En effet, jusque-là monocéphale avec un Président, chef de l'Etat et du gouvernement, il devient bicéphale avec la création du poste de vice-président. Ce changement institutionnel ne paraît pas original dans la théorie générale des régimes politiques, dans la mesure où dans le régime américain, qui sert de référence au régime présidentiel, le Président de la République est toujours assisté d'un vice-président élu en même temps que lui<sup>519</sup>.

**317.** Sur le plan africain, le bicéphalisme à travers l'instauration de la vice-présidence de la République fut déjà expérimenté éphémèrement au Togo sous la II<sup>e</sup> République<sup>520</sup>, mais aussi au Bénin<sup>521</sup> et au Gabon<sup>522</sup> notamment. Toutefois, contrairement au cas togolais abordé dans ce document, le ticket président-vice-président ivoirien ne repose pas sur une base ethnique ou régionaliste, ce qui paraît logique dans la mesure où les circonstances de la création du poste de vice-président dans les deux Etats et les réalités nationales sont fondamentalement différentes. Alors qu'au Togo, il s'agissait d'une technique de répartition ethno-régionaliste du pouvoir dans un souci d'équilibre nationale après le coup d'Etat du 13 janvier 1963, la création du poste de vice-président en Côte d'Ivoire en 1980 était destinée à modérer l'omnipotence du président et à permettre au chef de l'Etat d'organiser sa propre succession et choisissant son dauphin constitutionnel<sup>523</sup>.

**318.** Si son mode de désignation ne constituait nullement une révolution démocratique du pouvoir ivoirien jusque-là fondé sur un système monopartisan, le statut et les compétences du vice-président renforcent davantage l'idée d'un bicéphalisme modéré et contrôlé par le chef de l'Etat. En effet, le statut du vice-président ivoirien n'est pas détachable de celui du Président de la République en ce que l'article 10 de la Constitution modifiée, dispose que le vice-président est choisi par le président et élu simultanément avec lui. Contrairement au

---

<sup>518</sup> Il disposait que « le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel. Il est rééligible ».

<sup>519</sup> Sur la vice-présidence aux Etats-Unis, voir CHAUX (M.), *Les vice-présidents des Etats-Unis des origines à nos jours. Les délaissés de l'histoire*, Paris, L'Harmattan, 2015.

<sup>520</sup> Confère supra

<sup>521</sup> Constitutions du 25 novembre 1960 (Texte reproduit in *Les Constitutions des Républiques africaines et malgache d'expression française au 1<sup>er</sup> avril 1963, Notes et études documentaires*, Paris, La Documentation française, n°2994, 27 mai 1963, pp.45-51) et du 5 janvier 1964 (Texte reproduit in *La République du Dahomey, Notes et études documentaires*, Paris, La Documentation française, n°3307, 8 juillet 1966, pp. 34-41).

<sup>522</sup> Constitution du 17 février 1967, in *JORG*, 1<sup>er</sup> mars 1967, p.161.

<sup>523</sup> ACKA (F-S.), « Succession présidentielle : l'article 11 de la Constitution à l'épreuve du changement », op. cit.

Togo où le vice-président était une autorité constitutionnelle et administrative à part entière<sup>524</sup>, en Côte d'Ivoire il devrait exister dans l'ombre du Président. Il ne disposait d'aucune attribution constitutionnelle ou administrative. Son utilité se limitait uniquement à l'éventuelle succession du chef de l'Etat. En effet, l'article 11<sup>525</sup> révisé prévoyait qu'« *en cas de vacance de la présidence de la République par décès, démission ou empêchement absolu constaté par la Cour suprême saisie par le Gouvernement, le vice-président devient de plein droit Président de la République* ».

**319.** S'il ne s'inscrivait pas dans une perspective de démocratisation du régime, l'institutionnalisation du poste de vice-président en Côte d'Ivoire ne s'inscrivait pas non dans un souci de déconcentration du pouvoir exécutif. Il s'agissait uniquement « *de résoudre un problème précis et conjoncturel : la succession du chef de l'Etat* »<sup>526</sup>. Il s'avère ainsi qu'avec la création de ce poste, le président ivoirien n'a jamais entendu se décharger d'une partie de ses attributions au profit de son dauphin, contrairement à ce qui s'est passé au Sénégal et au Cameroun où le dauphin, en sa qualité de Premier ministre, disposait de compétences effectives déléguées par le chef de l'Etat<sup>527</sup>. Le vice-président ivoirien n'avait aucune attribution gouvernementale et devrait se mettre en réserve des affaires de l'Etat. Le président de la République demeurerait dans le nouveau texte constitutionnel le seul maître à bord du navire gouvernemental. On remarque ici que la différence entre les postes de vice-président et de Premier ministre n'est pas uniquement de forme mais réside surtout dans le fond.

**320.** La préférence du président ivoirien pour le poste de vice-président au détriment de la création d'un poste de Premier ministre pourrait ainsi se justifier par la volonté de sauvegarder l'unicité de l'Exécutif. S'il a déjà démontré qu'il peut jouer le rôle de dauphin constitutionnel du chef de l'Etat sur le plan politique, le Premier ministre, tel qu'il résulte de la théorie constitutionnelle et de la pratique, est avant tout une autorité administrative, à qui des compétences doivent être dévolues par la Constitution ou par délégation du président. Il n'en est pas le cas pour le vice-président, qui, à l'instar du modèle américain, est un acteur passif de la vie politique et obligé de vivre dans l'ombre du président.

**321.** Au final, seule la faculté laissée au président de choisir son successeur, justifiait la création du poste de vice-président en Côte d'Ivoire<sup>528</sup>. Sur ce point, la fonction de vice-

---

<sup>524</sup> La Constitution togolaise du 5 mai 1963 attribuait de droit un portefeuille ministériel au vice-président et lui confiait l'intérim du chef de l'Etat en cas d'empêchement.

<sup>525</sup> TOGBA (Z.), « L'article 11 de la Constitution de 1960 », *Penant*, n°93, juil. 1983, p. 153

<sup>526</sup> DIOP (S.), *Le Premier ministre africain...*, op. cit., p. 40

<sup>527</sup> KAMTO (M.), « Le dauphin constitutionnel dans les régimes politiques africains », op. cit.

<sup>528</sup> ANDOH (I.-H.), « Les réaménagements constitutionnels en Côte d'Ivoire », *Revue ivoirienne de droit*, 1984-1985, n°s1-2-3, pp. 4 et suivants

président s'inscrivait partiellement dans la même logique que celle du Premier ministre de la seconde génération<sup>529</sup>. En effet, tout comme ce fut le cas au Sénégal et au Cameroun, la question du dauphinat constitutionnel était au cœur du débat politique ivoirien<sup>530</sup>, à un moment où l'on sentait de plus en plus la fin du règne du « *leader naturel* » de l'Etat ivoirien<sup>531</sup>.

**322.** L'érection du vice-président en dauphin constitutionnel du président en régime présidentiel paraît tout à fait normale d'autant plus que ce dernier est le colistier du président conformément à l'article 9 (nouveau) de la Constitution ivoirienne, ce qui lui confère la légitimité du suffrage universel. Cela paraissait beaucoup plus surprenant et atypique de voir le Premier ministre jouer ce rôle de dauphin au Sénégal et au Cameroun, d'autant plus que le Premier ministre dans ces Etats n'est pas élu au suffrage universel comme en Côte d'Ivoire, mais nommé discrétionnairement par le président. Il en résulte que le dauphinat constitutionnel, tel qu'il est organisé en Côte d'Ivoire avec le vice-président paraît a priori plus démocratique que ce qui a été fait au Sénégal et au Cameroun avec le Premier ministre. Mais le monopartisme qui régnait en Côte d'Ivoire à l'époque relativise la portée démocratique de la désignation du vice-président dans la mesure où l'élection présidentielle n'était pas concurrentielle.

**323.** Erigé en dauphin constitutionnel du président, le vice-président s'est substitué au président de l'Assemblée nationale sous ce statut. La version précédente de la Constitution faisait du président de l'Assemblée nationale le dauphin constitutionnel du président de la République<sup>532</sup>. Or, l'évolution de la vie politique ivoirienne marquée par le délitement progressif du parti unique, miné par des conflits de génération<sup>533</sup>, ne garantissait pas au président un contrôle entier sur les parlementaires, surtout après la réforme des règles électorales<sup>534</sup> intervenue quelques mois plus tôt. L'émancipation progressive des parlementaires du joug du parti unique et de l'autorité de son leader rendait possible le fait qu'ils se dotent d'un président non conforme à la volonté du chef de l'Etat et l'imposer comme son dauphin constitutionnel<sup>535</sup>. La révision constitutionnelle du 26 novembre 1980

---

<sup>529</sup> DIOP (S.), *Le Premier ministre africain...*, op.cit., p.40

<sup>530</sup> BAULIN (J.), *La succession d'Houphouët-Boigny : les débuts de Konan-Bédié*, Paris, Karthala, 2000, p.127

<sup>531</sup> GRAH-MEL (F.), *Félix Houphouët-Boigny la fin et la suite*, op. cit., pp.280 et suivants ;

<sup>532</sup> Article 11 de la Constitution issue de la révision constitutionnelle du 31 mai 1975.

<sup>533</sup> MEDARD (J-F.), « Jeunes et aînés en Côte d'Ivoire... », op. cit.

<sup>534</sup> La révision constitutionnelle du 1<sup>er</sup> septembre 1980 met fin à la simultanéité des élections présidentielle et législative (Loi n° 80-1038 du 1<sup>er</sup> septembre 1980 portant modification des articles 11 et 29 de la Constitution et Loi n° 80-1039 relative à l'élection des députés à l'Assemblée nationale, *JORCI*, n° 43, numéro spécial, 20 septembre 1980)

<sup>535</sup> Le président de l'Assemblée nationale, Philippe YACE, était à ce titre soupçonné de nourrir des ambitions présidentielles, ce qui lui a valu d'être soupçonné de complot contre le chef de l'Etat et d'être déchu de son poste après les élections législatives de 1980.

permet ainsi au chef de l'Etat de se prémunir contre le zèle parlementaire des cadres du PDCI<sup>536</sup> et de s'assurer d'un contrôle total sur le choix de son dauphin à travers ce bicéphalisme contrôlé ou sur-mesure.

**324.** Toutefois, cette tentative de bicéphalisme a été rapidement avortée, ce qui provoqua un retour *in statu quo ante*.

2. La suppression du poste de vice-président, retour au statu quo ante

**325.** Préféré au poste de Premier ministre pour satisfaire le désir du président HOUPHOUËT-BOIGNY d'organiser lui-même sa propre succession, le poste de vice-président n'a pas réussi à s'imposer dans l'ordonnancement institutionnel ivoirien. Il fut rapidement supprimé restaurant ainsi le monocéphalisme originel. Le retour *in statu quo ante* a lieu en 1985 avec la suppression du poste de vice-président créé en 1980. Cette suppression, issue de la révision constitutionnelle du 12 octobre 1985<sup>537</sup>, s'explique par diverses raisons<sup>538</sup>.

**326.** Premièrement, le président s'est rendu compte que la création du poste de vice-président est politiquement une mesure impopulaire. En effet, cette création devrait, selon les propos du chef de l'Etat ivoirien lors du Congrès du PDCI de 1979, s'inscrire dans le cadre des mesures relatives à la démocratisation du régime monocratique mis en place depuis les dernières heures de la colonisation et qui s'est cristallisé après l'indépendance. Il s'agissait ainsi de répondre aux revendications de plus en plus virulentes d'une opposition naissante et de satisfaire la branche réformiste du parti unique qui commençait à émettre des réserves sur la manière de gouverner du président vieillissant dont la bataille de succession était engagée. Or, alors qu'on l'on pouvait s'attendre à une déconcentration du pouvoir exécutif avec la création d'un poste de Premier ministre à la manière dont les exécutifs sénégalais et camerounais ont répondu à l'échec du présidentielisme monocratique<sup>539</sup>, le chef de l'Etat ivoirien opta pour la création d'un poste de vice-président sans attributions constitutionnelles ou administratives. Il était clair que le président ivoirien se préoccupait plus de la consolidation de son pouvoir monocratique que d'une quelconque

---

<sup>536</sup> MEDARD (J-F.), « Jeunes et aînés en Côte d'Ivoire... », op. cit.

<sup>537</sup> Loi constitutionnelle n°85-1072 du 12 octobre 1985, portant modification de la Constitution

<sup>538</sup> KOUROUMA (M.), *Etude du présidentielisme en Afrique noire francophone à partir des exemples guinéen et ivoirien*, Thèse de doctorat en droit, Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris II, 1978 (Thèse revue et corrigée), additif à la page 40.

<sup>539</sup> CHEVRIER (J.), « Crise des institutions, coups d'Etat, dépendance accrue. L'échec des systèmes politiques africains », op. cit.

démocratisation de son régime, ce qui confirme l'analyse selon laquelle il s'agissait pour le président ivoirien d'opérer par ses réformes, juste « *des changements de tactique, mais non d'orientation* »<sup>540</sup>. La mesure de création du poste de vice-président est ainsi restée impopulaire à tel enseigne que le poste ne fut même jamais pourvu.

**327.** Deuxièmement, l'échec de la création du poste de vice-président s'explique par le fait que ce poste a été créé suivant un mauvais timing juridique et politique mais savamment calculé par le président HOUPHOUËT. Conformément à l'article 9 de la Constitution issue de la révision de 1980, le président « *choisit un Vice-président qui est élu en même temps que lui* ». Il en résulte que l'élection du vice-président est liée à celui du président. Or, ce dernier venait d'être réélu seul pour un nouveau mandat de cinq (5) ans en octobre 1980<sup>541</sup>, soit un mois avant la réforme constitutionnelle du 26 novembre 1980. La Constitution ne prévoyant pas de dispositions transitoires pour rendre immédiatement effective les nouvelles dispositions relatives à la désignation du vice-président, il faudrait juridiquement attendre la prochaine élection présidentielle prévue dans cinq ans pour pourvoir au nouveau poste créé. Institué pour ne pas être pourvu avant l'élection présidentielle de 1985, le poste de vice-président apparaissait alors comme une coquille vide, d'autant plus que matériellement il ne disposât d'aucune attribution. On se rend compte que par rapport au timing choisi, le président ivoirien a opéré un savant calcul lui permettant d'abord d'assurer sa réélection afin de sécuriser son pouvoir, avant d'opérer cette réforme impopulaire dans les rangs mêmes de son parti. Au demeurant, il s'est ainsi assuré d'une période transitoire de cinq ans lui permettant d'analyser le profil des candidats à ce poste et surtout son utilité.

**328.** Justifiée par les raisons qui précèdent, la suppression du poste de vice-président est intervenue à quelques jours de l'élection présidentielle du 27 octobre 1985 qui devrait permettre de pourvoir à ce poste pour la première fois depuis sa création. Cette réforme constitutionnelle a été opérée par l'Assemblée nationale le 12 octobre 1985<sup>542</sup>. Aussi bien le timing de la création de ce poste en 1980 que celui de sa suppression en 1985 par rapport à l'élection présidentielle peuvent semer le doute sur les réelles intentions du président ivoirien. En effet, créé au lendemain de la réélection d'HOUPHOUËT-BOIGNY en 1980, puis supprimé à la veille de sa nouvelle réélection en 1985 sans avoir été jamais pourvu, le poste de vice-président apparaît comme une institution mort-née devant permettre au

---

<sup>540</sup> PERSON (Y.), « La Côte d'Ivoire sous le signe de l'expansion : Continuité politique et succès économique », op.cit.

<sup>541</sup> Seul candidat à sa propre succession, le président HOUPHOUËT-BOIGNY remporta le scrutin présidentiel du 12 octobre 1980 avec un score de 99,99%.

<sup>542</sup> Loi constitutionnelle n°85-1072 du 12 octobre 1985, op. cit.



président de tempérer au départ les aspirations réformistes et de consolider à l'arrivée le pouvoir monocratique du chef de l'Etat.

**329.** Certains auteurs considèrent toutefois que la décision de suppression du poste de vice-président n'a pas été prise par le président HOUPHOUËT, mais par les cadres du PDCI lors de son VIII<sup>e</sup> Congrès<sup>543</sup>, ce qui permet de nuancer les analyses précédentes sur les intentions réelles du président ivoirien. En effet, les incertitudes sur le titulaire de ce poste<sup>544</sup> qui devrait être pourvu pour la première fois lors de l'élection présidentielle du 27 octobre 1985 et la contestation du caractère patrimonial de cette formule de succession<sup>545</sup> auraient contraint le président à faire marche arrière et faire appel à l'Assemblée nationale pour rétablir le *statu quo ante*.

**330.** Si au final le sort réservé au poste de vice-président ivoirien est identique à celui qui a été réservé à celui togolais, et au Premier ministre de la seconde génération, il paraît très difficile de tirer des enseignements institutionnels et juridiques de l'existence de ce poste qui n'a jamais été pourvu. La suppression du poste de vice-président au Togo était la résultante d'une crise institutionnelle au sein de l'Exécutif tout comme celle du Premier ministre camerounais, alors qu'au Sénégal il s'inscrivait dans un souci de restauration du présidentielisme après le règlement de la question de la succession du chef de l'Etat. Or, en Côte d'Ivoire, ce poste est supprimé alors même que cette question de succession n'était pas encore résolue et que le poste n'a jamais été pourvu pour qu'on puisse analyser les rapports entre son titulaire et le chef de l'Etat et l'impact de ce duo sur le fonctionnement des institutions ivoiriennes.

**331.** Au demeurant, avec la suppression du poste de vice-président, l'intérim de la présidence de la République en cas de vacance est une nouvelle fois revenu au président de l'Assemblée nationale<sup>546</sup>. En effet, après s'être rassuré de la loyauté des parlementaires et installé son dauphin désigné Henri KONAN-BEDIE au perchoir<sup>547</sup>, le président ivoirien a évacué les incertitudes relatives à sa succession, qui avaient notamment inspiré la création du poste de vice-président.

---

<sup>543</sup> FAURE (Y-A.), « Nouvelle donne en Côte d'Ivoire : le VII<sup>e</sup> Congrès du PDCI-RDA (9-12 octobre 1985) », in *Politique africaine*, n°20, déc. 1985, pp.96-109

<sup>544</sup> WAUTHIER (C.), « Une délicate transition en Côte d'Ivoire : Grandes manœuvres en Côte-d'Ivoire pour la succession de M. Houphouët-Boigny », in *Le Monde diplomatique*, juillet 1985, pp. 1, 20-21.

<sup>545</sup> MEDARD (J.-F.), « L'Etat patrimonialisé », op.cit.

<sup>546</sup> Article 9 (nouveau) de la Constitution issu de la Loi constitutionnelle n°85-1072 du 12 octobre 1985. Voir TOGBA (Z.), « L'intérim de la présidence de la République en Côte d'Ivoire : Analyse juridique et impact politique », *Penant*, 1988, pp. 205 et suivants.

<sup>547</sup> BAULIN (J.), *La succession d'Houphouët-Boigny : les débuts de Konan-Bédié*, op. cit.

**332.** La suppression du poste de vice-président sans être pourvu en Côte d'Ivoire démontre également la permanence de la conception unitariste du pouvoir exécutif<sup>548</sup> dans les Etats africains. Cette conception, qui a justifié la suppression du Premier ministre de la première génération au lendemain des indépendances<sup>549</sup>, et défendue par presque tous les chefs d'Etat africains, consacre l'hégémonie institutionnelle du chef de l'Etat<sup>550</sup>, en répudiant toute velléité de bicéphalisme au sein de l'Exécutif. Reposant sur des fondements culturels<sup>551</sup> ou développementalistes<sup>552</sup>, selon ses tenants<sup>553</sup>, cette conception qui a caractérisé l'Exécutif africain des deux premières générations, malgré les tentatives de bicéphalisme sporadiques, symbolise l'Exécutif ivoirien sous le règne de Félix HOUPHOUËT-BOIGNY<sup>554</sup>.

**333.** Quoique solidement ancré dans l'ordonnancement juridico-institutionnel ivoirien, le monocéphalisme, que n'a pas pu altérer la tentative avortée de bicéphalisme par la création puis la suppression du poste de vice-président, n'a en revanche pas pu résister au vent du renouveau démocratique africain. Face à la recrudescence de la contestation du patrimonialisme présidentiel<sup>555</sup> et à la demande de plus en incessante d'organisation d'une Conférence nationale de la part de l'opposition<sup>556</sup>, le chef de l'Etat ivoirien s'est résolu à entériner le bicéphalisme par la création du poste de Premier ministre. En prenant l'initiative de la création du poste de Premier ministre, le président ivoirien a posé un acte politique stratégique, puisque cette réforme associée à d'autres innovations démocratiques telle que la restauration du multipartisme, lui a permis de contrôler le processus démocratique.

---

<sup>548</sup> MEDARD (J-F.), « La spécificité des pouvoirs africains », op.cit.

<sup>549</sup> BUCHMANN (J.), *L'Afrique noire indépendante*, op.cit. ; TCHIVOUNDA (G-P.), « Essai sur l'Etat africain postcolonial », op. cit.

<sup>550</sup> BLEOU (M.), *Le président de la République en Côte d'ivoire*, op. cit. ; CONAC (G.), « Portrait du chef de l'Etat africain », etc.

<sup>551</sup> COQUERY-VIDROVITCH (C.), « A propos des racines historiques du pouvoir : « chefferie » et « tribalisme » », *Pouvoirs*, n°25, avril 1983, pp. 51-62 ; POIRIER (J.), « Les formes monarchiques du pouvoir africain », *Annales africaines*, 1966, pp. 179-206.

<sup>552</sup> NIANDOU (S.-A.), « Le capital de confiance initial des régimes militaires africain », *Afrique et développement*, vol. 20, n°02, 1995, pp. 41-54 ; CONAC (G.), « Pour une théorie du présidentielisme. Quelques réflexions sur les présidentielismes latino-américains » in *Mélanges offerts à Georges Burdeau. Le pouvoir*, Paris, LGDJ, 1977, pp. 115-148.

<sup>553</sup> Cette théorie a été notamment défendue par l'ex-président sénégalais Léopold Sédar SENGHOR dans *La poésie et l'action*, Paris, Stock, 1980. Les autres chefs d'Etat africains e l'époque se sont naturellement rangés derrière lui pour justifier leurs régimes dictatoriaux.

<sup>554</sup> BLEOU (M.), *Le président de la République en Côte d'ivoire*, op. cit. ; GONIDEC (P-F.), « Les principes fondamentaux du régime politique de la Côte d'Ivoire », op. cit.

<sup>555</sup> MEDARD (J-F.), « L'Etat patrimonialisé », op.cit.

<sup>556</sup> BOUQUET (C.), « Le mauvais usage de la démocratie en Côte d'Ivoire », *L'Espace Politique*, n°3, 2007, pp. 90-106.

## Paragraphe 2 : Le Premier ministre, un instrument de contrôle du processus de démocratisation par le président ivoirien

**334.** A travers le procédé de création du poste de Premier ministre et par son action, le président de la République ivoirienne voulait contrôler le processus de démocratisation de la Côte d'Ivoire afin d'éviter la déprésidentialisation de l'Exécutif et sa marginalisation comme l'ont été ses homologues ayant consenti à l'organisation d'une CNS. La création du poste de Premier ministre en Côte d'Ivoire apparaît alors comme un acte politiquement stratégique (A) dont le but est de légitimer les mesures prises par le président dans le cadre du processus de démocratisation (B).

### *A. La création du poste de Premier ministre, un acte politiquement stratégique*

**335.** Après trois décennies de monolithisme présidentiel, le pouvoir ivoirien a commencé par être fragilisé par les revendications houleuses de la rue et de l'opposition naissante<sup>557</sup>. Ces mouvements de contestation sociale observées en Côte d'Ivoire<sup>558</sup>, qui s'inscrivaient dans la tendance générale du renouveau démocratique africain<sup>559</sup> amorcé au début des années quatre-vingt-dix, ont contraint le chef de l'Etat ivoirien à prendre des mesures de démocratisation de son régime<sup>560</sup>.

**336.** Pour ce faire, il revenait au président HOUPHOUËT-BOIGNY de choisir entre les différents modèles de démocratisation en vogue à cette époque, notamment entre la tenue ou non d'une conférence nationale qui apparaissait comme le modèle privilégié par la majorité des Etats. Ainsi, malgré les demandes de l'opposition pour l'organisation d'une conférence nationale qui aurait permis de rompre avec le monolithisme présidentiel, le président ivoirien a choisi la voie de l'évitement de la conférence nationale en engageant directement et unilatéralement des réformes institutionnelles. Ces réformes ont principalement concerné la restauration du multipartisme et du bicéphalisme du pouvoir exécutif. On a retrouvé le même procédé au Sénégal, au Cameroun, au Burkina-Faso, etc.

---

<sup>557</sup> GNAHOUA (A.-R.), *La crise du système ivoirien. Aspects politiques et juridiques*, op.cit., p. 47

<sup>558</sup> FAURE (Y.-A.), « L'économie politique d'une démocratisation. Eléments d'analyse à propos de l'expérience récente de la Côte d'Ivoire », *Politique africaine*, n°43, oct. 1991, p. 33, cité par ibid., p. 80.

<sup>559</sup> HUTTINGTON (S.), « Democracy's third wave », op.cit.

<sup>560</sup> FAURE (Y.-A.), « Sur la démocratisation en Côte-d'Ivoire : passé et présent », op.cit.

**337.** La création du poste de Premier ministre s'est alors imposée comme l'alternative plausible à la Conférence nationale et à la démythification de la fonction présidentielle. C'est à ce titre que le président HOUPHOUËT-BOIGNY a su user de son savoir-faire politique pour éviter à tout prix la tenue d'une Conférence nationale en Côte d'Ivoire<sup>561</sup> à travers une réforme calculée de l'Exécutif ivoirien découlant de la loi constitutionnelle du 6 novembre 1990<sup>562</sup>.

1. Le Premier ministre, une alternative forcée à la Conférence nationale

**338.** La formule de la Conférence nationale comme voie de démocratisation dans les Etats d'Afrique noire francophone était très redoutée par les chefs d'Etat séculaires africains, qui y voyaient un aveu de faiblesse de leur autorité dans la mesure où dans certains Etats où elles s'étaient tenues, les CNS se sont transformées en tribunaux populaires « *où ils devaient rendre compte de leurs gestions calamiteuses de la chose publique* »<sup>563</sup>. Au-delà de cet aspect politique redoutable, il ne faut pas non plus occulter les bouleversements juridiques et institutionnels apportés par les CNS<sup>564</sup> dans les Etats où ils se sont déroulés notamment la création des postes de Premier ministre par les Actes constitutionnels transitoires ayant remplacé les Constitutions précédentes suspendues.

**339.** En Côte d'Ivoire, le président HOUPHOUËT-BOIGNY s'est montré très tôt réticent à l'idée d'organiser une Conférence nationale<sup>565</sup>. Si cette position correspondait à celle de la plupart de ses homologues africains au départ<sup>566</sup>, la majorité d'entre eux ont fini par céder sous la pression de la rue<sup>567</sup> et de la Communauté internationale<sup>568</sup>. Pourtant, l'opposition

---

<sup>561</sup> KOFFI-KOFFI (P.), *Houphouët et les mutations politiques en Côte d'Ivoire : 1980-1993*, op.cit., p.16

<sup>562</sup> Loi n° 90-1529 du 6 novembre 1990 portant modification des articles 11, 12 et 24 de la Constitution du 3 novembre 1960, *JORCI*, n° 43, 7 novembre 1990, p.1

<sup>563</sup> ZAMBA MUGONGO (C.), *Réflexion sur le processus de démocratisation en Afrique. Cas de la République démocratique du Congo*, Mémoire de master de droit public, Université Libre de Kinshasa, 2012, en ligne sur [https://www.memoireonline.com/06/20/11857/m\\_Reflexion-sur-le-processus-de-democratisation-en-Afrique-Cas-de-la-republique-democratique-du-C14.html](https://www.memoireonline.com/06/20/11857/m_Reflexion-sur-le-processus-de-democratisation-en-Afrique-Cas-de-la-republique-democratique-du-C14.html), consulté le 25 octobre 2020

<sup>564</sup> KAMTO (M.), « La Conférence nationale ou la création révolutionnaire des Constitutions », op.cit.

<sup>565</sup> BOUQUET (C.), « Le mauvais usage de la démocratie en Côte d'Ivoire », op.cit.

<sup>566</sup> Ce fut notamment le cas des présidents EYADEMA du Togo et MOBUTU du Zaïre.

<sup>567</sup> GAZIBO (M.), *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique*, op.cit., pp. 71 et suivants.

<sup>568</sup> Confère notamment le cas du Togo où la France, l'Allemagne, les Etats-Unis et la CEE (actuellement UE) ont beaucoup influencé les rapports de force entre l'opposition et le président EYADEMA.

ivoirienne, revigorée par la restauration du multipartisme en 1990<sup>569</sup>, n'a sans cesse réclamé la tenue d'une Conférence nationale<sup>570</sup> sur le modèle béninois<sup>571</sup> afin de mener une réflexion collective sur le problème ivoirien et de repenser de façon consensuelle les aménagements à apporter au régime ivoirien, notamment le passage au bicéphalisme par la création du poste de Premier ministre. Christian BOUQUET faisait alors observer qu'« *en refusant d'organiser une Conférence nationale, comme le lui demandait notamment le Parti ivoirien des travailleurs (PIT), fraîchement créé, il montrait clairement qu'il n'avait pas l'intention d'épouser l'air du temps* »<sup>572</sup>.

**340.** Inflexible face à ces revendications, le président ivoirien n'ignorait cependant pas qu'il faille réformer son régime pour éviter qu'il s'effondre comme ce fut le cas au Mali où le président Moussa TRAORE, contesté par l'opposition avec laquelle il n'a pas trouvé d'issue pour la démocratisation du pays, a fini par être renversé par l'armée<sup>573</sup>. La création du poste de Premier ministre s'inscrivait donc dans cette logique de passage au nouvel ordre politique africain et mondial. Mais contrairement aux Etats dans lesquels une CNS a été organisée, la création du poste de Premier ministre en Côte d'Ivoire n'est pas motivée par un élan révolutionnaire. Il s'agissait pour le président ivoirien, en initiant cette réforme, avec la bénédiction des instances de son parti<sup>574</sup>, d'anticiper la déprésidentialisation de son régime, réclamée par l'opposition et de garder la main sur le processus de transition

---

<sup>569</sup> Le multipartisme a été instauré en Côte d'Ivoire par la Constitution du 3 novembre 1960 (art.7). Cependant, il fut strictement encadré par la législation ivoirienne au point d'être rendu ineffectif par les pratiques autoritaires du régime favorisant l'émergence du parti unique de fait, le PDCI-RDA (voir supra). Face à la montée de la contestation et sous l'effet du Discours de La Baule, le bureau politique du PDCI-RDA s'est prononcé en faveur de la restauration du multipartisme le 3 mai 1990. Voir BAILLY (D.), *La restauration du multipartisme en Côte d'Ivoire : ou la double mort d'Houphouët-Boigny*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; LOUCOU (J.-N.), *Le multipartisme en Côte d'Ivoire : Essai*, Abidjan, Neter, 1992.

<sup>570</sup> BOUQUET (C.), « Le mauvais usage de la démocratie en Côte d'Ivoire », op.cit. L'auteur cite le Parti ivoirien des travailleurs (PIT) comme chef de file de cette revendication

<sup>571</sup> BOURMAUD (D.), QUANTIN (P.), « Le modèle et ses doubles. Les conférences nationales en Afrique noire », op.cit.

<sup>572</sup> BOUQUET (C.), « Le mauvais usage de la démocratie en Côte d'Ivoire », op.cit.

<sup>573</sup> Une junte militaire dirigée par le colonel Amadou Toumani TOURE a arrêté le président Moussa TRAORE le 26 mars 1991 et a pris le contrôle du processus de démocratisation, d'où la voie de la « démocratisation par les armes » classée par Francis AKINDES dans sa typologie des voies d'accès à la démocratisation.

<sup>574</sup> La création du poste de Premier ministre a été approuvée par le 9<sup>e</sup> Congrès du PDCI-RDA organisé à Yamoussoukro du 1<sup>er</sup> au 5 octobre 1990. Voir GRAH-MEL (F.), *Félix Houphouët-Boigny : la fin et la suite*, op.cit., p. 331

démocratique auquel participe également la restauration du multipartisme<sup>575</sup> décidée quelques mois plus tôt<sup>576</sup>.

**341.** En anticipant la restauration du multipartisme et la création du poste de Premier ministre, le président ivoirien a, non seulement pris « *de vitesse ses opposants avant que ceux-ci n'aient le temps de s'organiser* »<sup>577</sup> mais également démontré à ces derniers obnubilés par le modèle béninois de la CNS, qu'il existe d'autres alternatives à la Conférence nationale comme voie d'accès au renouveau démocratique<sup>578</sup>. Ces réformes lui ont ainsi permis d'éviter la tenue de la Conférence nationale et de mettre un terme aux velléités révolutionnaires de l'opposition<sup>579</sup>. Il revendique également par la même occasion la paternité de la démocratisation du régime ivoirien<sup>580</sup>, alors qu'il a toujours fait l'objet d'accusations de dérives autoritaires<sup>581</sup>. Ces mesures de modération du régime ivoirien, loin de le démythifier le président ivoirien comme ses homologues ayant autorisé la tenue d'une Conférence nationale, a contribué à renforcer son mythe en légitimant sa réélection controversée au début du processus démocratique<sup>582</sup>. En refusant de « *se laisser « dicter » habilement un modèle de transition* »<sup>583</sup>, le président ivoirien voulait, malgré l'affaiblissement de son régime, montrer que « *c'était lui, et lui seul, qui avait encore l'initiative des opérations* »<sup>584</sup>.

**342.** Cette alternative à la Conférence nationale a été également utilisée au Sénégal et au Cameroun où les présidents respectifs Abdou DIOUF et Paul BIYA ont restauré le poste de Premier ministre, qu'ils ont supprimé quelques années plus tôt, sans être obligé de passer

---

<sup>575</sup> Le multipartisme est prévu par l'article 7 de la Constitution ivoirienne de 1960. Toutefois, cette disposition a été rendue ineffective, voir caduc de fait, par l'émergence rapide du parti unique de fait, le PDCI-RDA et l'adoption de règles électorales taillées sur mesure pour permettre au président ivoirien d'asseoir la domination de son parti sur la vie politique ivoirienne. Dès lors les autres partis politiques ivoiriens ont été obligés d'exercer leurs activités dans la clandestinité sans disposer de base légale. La restauration du multipartisme en Côte d'Ivoire a donc pris la forme de la légalisation des partis politiques sur la base de l'article 7 de la Constitution réhabilité et rendu effectif.

<sup>576</sup> La restauration du multipartisme a été décidé en mai 1990.

<sup>577</sup> GAZIBO (M.), *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique*, op.cit., pp. 71

<sup>578</sup> Sur la démocratisation par évitement de la conférence nationale, voir AKINDES (F.), *Les mirages de la démocratie en Afrique subsaharienne francophone*, op.cit., p. 78

<sup>579</sup> Les principaux partis de l'opposition qui ont été créés ou légalisés après la restauration du multipartisme en mai 1990 ont commencé par réclamer la démission du chef de l'Etat face au refus de ce dernier de prendre en compte leurs revendications.

<sup>580</sup> FAURE (Y.-A.), « Sur la démocratisation de la Côte d'Ivoire : passé et présent », op.cit.

<sup>581</sup> MEMEL-FOTE (H.), (dir.), *Fonder une nation africaine démocratique et socialiste en Côte d'Ivoire : Congrès extraordinaire du Front populaire ivoirien, décembre 1994*, (préface de Laurent Gbagbo), Paris, L'Harmattan, 1998, p. 32 ; BOGNON (D-R.), « La situation en Côte-d'Ivoire : présidentielisme et représentation nationale », op.cit.

<sup>582</sup> Sur la réélection controversée du chef de l'Etat ivoirien, voir GNAHOUA (A-R.), *La crise du système ivoirien...*, op.cit., pp. 53-54 ; DOZON (J-P.), *Les clefs de la crise ivoirienne*, Paris, Karthala, 2011, pp. 27 et suivants.

<sup>583</sup> AKINDES (F.), *Les mirages de la démocratie en Afrique francophone subsaharienne*, op.cit., p. 79

<sup>584</sup> FAURE (Y.-A.), « L'économie politique d'une démocratisation. Eléments d'analyse à propos de l'expérience récente de la Côte d'Ivoire », op.cit.

par une Conférence nationale<sup>585</sup> et dans une moindre mesure au Burkina-Faso<sup>586</sup>. Pour ce faire, les dirigeants sénégalais et camerounais ont restauré dans les Constitutions de leurs Etats, les dispositions relatives au Premier ministre qu'ils avaient fait supprimer quelques années plus tôt, donnant l'impression d'avoir ressuscité le Premier ministre de la deuxième génération alors que les autres Etats découvraient celui de la troisième génération. C'est en cela que le Premier ministre de la troisième génération dans les Etats qui n'ont pas organisé de CNS est considéré comme un clonage de la deuxième génération. Il apparaît ainsi que si le constituant ivoirien a fait preuve d'innovation par la création du poste de Premier ministre dans la mesure où ce poste n'a jamais existé dans ce pays depuis l'indépendance, la réhabilitation du poste de Premier ministre au Sénégal et Cameroun révèle un « *constituant [qui] tourne en rond, avec un mouvement de va-et-vient incessant entre des institutions qu'on instaure, supprime et restaure* »<sup>587</sup>

**343.** Ces différentes expériences montrent que l'étude du Premier ministre de transition ne peut être limitée à ceux issus des Conférences nationales. Toutefois, l'institution primo-ministérielle instaurée dans les Etats qui n'ont pas connu de Conférence nationale provient de réformes ou d'ajustements constitutionnels qui n'ont pas dénaturé la nature présidentielle des régimes, ni remis en cause l'autorité des chefs d'Etat en fonction<sup>588</sup>. En Cela, la loi constitutionnelle du 6 novembre 1990 paraît être une réforme calculée.

## 2. La loi constitutionnelle du 6 novembre 1990, une réforme calculée

**344.** S'il s'inscrit dans le cadre du Premier ministre de la troisième génération, le processus de création du poste de Premier ministre en Côte d'Ivoire ressemblait à celui de l'institution

<sup>585</sup> MBODJ (E.-H.), « Le Premier ministre dans le nouvel ordonnancement constitutionnel du Sénégal », op.cit. ;

<sup>586</sup> S'il s'est montré inflexible face aux demandes d'organisation d'une Conférence nationale de l'opposition, le président burkinabè, qui s'est d'abord attelé à assurer la pérennité de son pouvoir en organisant et remportant une élections présidentielle controversée dès le début du processus de démocratisation, a fini par organiser un « *Forum de réconciliation nationale* », qui sans être assimilé à la Conférence nationale souveraine sur le modèle béninois, peut être rapproché de la Conférence nationale non souveraine organisée au Gabon, avec la participation de l'opposition. La formule burkinabè de démocratisation se situe donc à mi-chemin entre le modèle béninois de la Conférence nationale souveraine, et le modèle ivoirien de démocratisation par évitement de la Conférence nationale. Voir GIRARD (P.), « L'élection présidentielle burkinabè. Cherche adversaire désespérément », *Jeune Afrique*, n°1615, 11 déc. 1991, pp. 18-19, YONABA (S.), « La " Conférence nationale " et le droit : les leçons de l'expérience burkinabè », *RJPIC*, n° 47, janv.- mars 1993, pp. 78-108

<sup>587</sup> FALL (I.-M.), *Evolution constitutionnelle du Sénégal de la veille des indépendances aux élections de 2007*, op.cit., p. 150.

<sup>588</sup> MELEDJE (D.-F.), « La révision des constitutions dans les Etats africains : Esquisse de bilan », *RDP*, 1992, pp. 111-134.

du Premier ministre de la deuxième génération<sup>589</sup>. Cette création n'a pas nécessité un bouleversement total de l'ordre constitutionnel, comme ce fut le cas dans les pays ayant connu la CNS, mais s'est opérée par de petits ajustements constitutionnels et institutionnels<sup>590</sup>.

**345.** Dans les Etats qui n'ont pas connu de CNS, la transition démocratique s'est opérée dans la continuité de telle sorte qu'en prenant les devants pour tenter de répondre aux revendications de l'opposition et aux exigences de la Communauté internationale<sup>591</sup>, les chefs d'Etat contestés et leurs régimes ont pu éviter le bouleversement de l'ordre constitutionnel établi et sont parvenus à garder le contrôle de la transition démocratique<sup>592</sup>. C'est dans ce sens que les Constitutions en vigueur dans ces Etats<sup>593</sup> avant le déclenchement du processus démocratique n'ont pas été suspendues comme dans les Etats théâtres de CNS, mais simplement modifiées pour se conformer aux nouvelles tendances du constitutionnalisme africain.

**346.** En Côte d'Ivoire, la Constitution du 3 novembre 1960<sup>594</sup>, en vigueur depuis l'indépendance, a été modifiée par la loi constitutionnelle du 6 novembre 1990<sup>595</sup> instaurant un poste de Premier ministre. Cette réforme a été opérée par l'Assemblée nationale ivoirienne, composée entièrement des membres du PDCI-RDA<sup>596</sup>, à l'initiative du président de la République et avec l'approbation du Comité central de l'ancien parti unique, ce qui dénote de la mainmise du régime sur cette évolution institutionnelle qui n'est pas le fruit d'un consensus politique. L'opposition ivoirienne ayant été écarté de la procédure d'adoption de la loi du 6 novembre 1990, on pourrait alors attribuer la paternité de la création du poste de Premier ministre au président HOUPHOUËT-BOIGNY<sup>597</sup>, alors que

---

<sup>589</sup> Sur la création du Premier ministre de la deuxième génération, voir DIOP (S.), « Le Premier ministre africain... », op.cit. (confère supra).

<sup>590</sup> MEL (A.-P.), « La réalité du bicéphalisme du pouvoir exécutif ivoirien », op.cit.

<sup>591</sup> Voir TABI-AKONO (F.), *Le discours de La Baule et les processus démocratiques en Afrique : contribution à une problématique de la démocratie et du développement dans les pays d'Afrique noire francophone*, op.cit.

<sup>592</sup> GAZIBO (M.), *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique...*, op. cit.

<sup>593</sup> Constitution ivoirienne du 3 novembre 1960 ; Constitution sénégalaise du 7 mars 1963 ; Constitution camerounaise du 2 juin 1972.

<sup>594</sup> Elle a été révisée à six reprises (1963, 1975 (2 fois), 1980 (2 fois), 1985) avant la loi constitutionnelle du 6 novembre 1990. Voir DJREDJRO MELEDJE (F.), « Faire et défaire la Constitution en Côte d'Ivoire : un exemple d'instabilité chronique », in FOMBAD (C.), MURRAY (C.), (dir.), *Fostering Constitutionalism in Africa*, Pretoria, Pretoria University Law Press, 2010, pp. 309-339.

<sup>595</sup> Loi n° 90-1529 du 6 novembre 1990 portant révision de la Constitution de la République de Côte d'Ivoire, *JORCI*, n° 43, 7 novembre 1990, p.1

<sup>596</sup> Si les soixante-quinze (75) députés de cette 7<sup>e</sup> législature de la première République ivoirienne élus en 1985 ont été, comme ceux de la législature précédente, peuvent se targuer d'avoir été élus sur la base de listes pluralistes, ce qui a été interprété comme un signe d'ouverture démocratique du régime ivoirien, ils appartenaient tous au même et unique parti autorisé à cette époque en Côte d'Ivoire, le PDCI-RDA, ce qui altère la connotation démocratique de cette législature.

<sup>597</sup> KOFFI-KOFFI (P.), *Houphouët et les mutations politiques en Côte d'Ivoire : 1980-1993*, op.cit.,



dans les Etats théâtres de CNS, les chefs d'Etat furent mis à l'écart par la CNS de la mise en place des institutions transitionnelles.

**347.** L'initiative présidentielle de révision se fonde sur les dispositions de l'article 71 de la Constitution de 1960, qui lui attribue cette prérogative concurremment avec les membres de l'Assemblée nationale. La loi constitutionnelle du 6 novembre 1990 a été adoptée conformément à l'article 72 al.2, selon la procédure parlementaire des 4/5, exclusive du référendum<sup>598</sup>.

**348.** Il en a été de même au Sénégal avec la loi constitutionnelle du 5 avril 1991<sup>599</sup> qui rétablit, à l'initiative du chef de l'Etat Abdou DIOUF, le poste de Premier ministre supprimé en 1983<sup>600</sup>. Au Cameroun, le président BIYA a suivi la même procédure pour rétablir le poste de Premier ministre supprimé en 1984<sup>601</sup> par la loi constitutionnelle du 23 avril 1991<sup>602</sup>. Cette manière délibérée et unilatérale de modification de la Constitution camerounaise pour opérer la transition<sup>603</sup> a fait dire à Maurice KAMTO que « *cette révision apparaît comme un acte de sauvetage d'un régime au bord de l'effondrement* <sup>604</sup> ». Cette remarque est valable pour la révision de la Constitution ivoirienne destinée à introduire le bicéphalisme.

**349.** Après la tentative avortée d'instauration d'un poste de vice-président non pourvu jusqu'à sa suppression<sup>605</sup>, la réforme constitutionnelle du 6 novembre 1990 instaure le bicéphalisme pour la première fois en Côte d'Ivoire depuis l'indépendance, avec la création d'un poste de Premier ministre aux côtés du président de la République<sup>606</sup>. Si elle ne marque

---

<sup>598</sup> Sur les procédures de révision de la Constitution ivoirienne du 3 novembre 1960, voir FAHE-TEHE (M.), « Réformes constitutionnelles en Côte d'Ivoire », in NIAMKEY-KOFFI (R.), (dir.), *Réformes constitutionnelles en Côte d'Ivoire. La question de l'éligibilité*, Abidjan, Presses des Universités de Côte d'Ivoire, 1999, pp. 41 et suivants.

<sup>599</sup> Loi constitutionnelle n° 91-25 du 5 avril 1991 portant révision de la Constitution, in FALL (I-M.), *Textes constitutionnels de la République du Sénégal...*, op.cit., pp. 122-129. Elle a été votée à l'unanimité des 105 députés de l'Assemblée nationale sénégalaise. Cette loi a été adoptée après la restauration du multipartisme, ce qui a permis aux députés de l'opposition de participer aux débats et de faire du rétablissement du poste de Premier ministre un symbole du renouveau démocratique. Texte reproduit par FALL (I-M.), *Textes constitutionnels du Sénégal de 1959 à 2007*, Dakar, CREDILA, 2007, pp. 122-131. Voir également MBODJ (E-H.), « Le Premier ministre dans le nouvel ordonnancement constitutionnel du Sénégal », op.cit.

<sup>600</sup> Voir supra.

<sup>601</sup> Ibid.

<sup>602</sup> Loi constitutionnelle n° 91/001 du 23 avril 1991. Voir OLINGA (A-D.), « Cameroun, vers un présidentielisme démocratique : Réflexion sur la révision constitutionnelle du 23 avril 1991 », *RJPIC*, n°4, oct.-déc. 1992, pp.449 et s. ; DOUMBE-BILLE (S.), « Les transformations au Cameroun : un processus d'élargissement prudent », in ROUSSILLON (H.), *Les nouvelles Constitutions africaines : La transition démocratique*, op. cit., pp. 77-90.

<sup>603</sup> MEHLER (A.), « Cameroun : Une transition qui n'a pas eu lieu », in DALOZ (J.-P.), QUANTIN (P.), *Transitions démocratiques africaines*, op.cit., pp. 95-138.

<sup>604</sup> KAMTO (M.), « Dynamique constitutionnelle au Cameroun indépendant », *Revue juridique africaine*, 1995, p. 9.

<sup>605</sup> Voir supra.

<sup>606</sup> MEL (A.-P.), « La réalité du bicéphalisme de l'exécutif ivoirien », op.cit.

pas la fin de la prééminence constitutionnelle du président ivoirien<sup>607</sup>, la création du poste de Premier ministre reste néanmoins l'expression d'une nouvelle forme de conception du pouvoir dans cet Etat auparavant hyper-présidentialisé<sup>608</sup>.

**350.** Pour instituer le poste de Premier ministre, il a suffi au constituant ivoirien de modifier deux articles de la Constitution, sans incidence sur les autres dispositions constitutionnelles.

**351.** Dans un premier temps, l'article 12 a été modifié. Cette disposition avait connu deux révisions précédentes, d'abord en 1980 pour la création du poste de vice-président, puis en 1985 pour la suppression du poste, qui a rétabli la version originelle de cette disposition datant de la rédaction de la Constitution en 1960 libellé en ces termes :

*« Le président de la République est détenteur exclusif du pouvoir exécutif.*

*Il nomme les membres du Gouvernement et détermine leurs attributions.*

*Les membres du Gouvernement sont responsables devant lui. Il met fin à leurs fonctions ».*

**352.** La loi constitutionnelle de 1990 y a rajouté des dispositions relatives au Premier ministre notamment aux alinéas 2 et 3. Le premier alinéa n'a pas été touché. Ces dispositions sont relatives au statut du Premier ministre en ce qui concerne sa nomination et sa révocation ainsi que des autres membres du Gouvernement. La version introduite par la loi constitutionnelle de 1990 est alors libellée comme suit :

*« Le président de la République est détenteur exclusif du pouvoir exécutif.*

*Le Président de la République nomme le Premier ministre, chef du Gouvernement, qui est responsable devant lui. Il met fin à ses fonctions sur présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement.*

*Sur proposition du Premier ministre, le Président de la République nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions ».*

On aperçoit que le nouvel article 12 traite du statut du Premier ministre, qui relève entièrement du président.

---

<sup>607</sup> NANDJUI-DANHO (P.), *La prééminence constitutionnelle du Président de la République en Côte d'Ivoire*, Paris, L'Harmattan, 2004, 163 p.

<sup>608</sup> KOUROUMA (M.), *Etude du présidentielisme en Afrique noire francophone à partir des exemples guinéen et ivoirien*, op. cit.

**353.** La seconde révision notable relative au Premier ministre concerne l'article 24. Dans sa rédaction originelle, cette disposition ne comportait qu'un seul alinéa libellé comme suit :

*« Le président de la République peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres ».*

Dans sa nouvelle rédaction, cette disposition est modifiée pour tenir compte de l'existence du Premier ministre. L'unique aliéna de la version originelle a été modifié pour insérer une référence au Premier ministre et un second alinéa a été créé pour attribuer la suppléance du président au Premier ministre. La nouvelle rédaction est alors libellée comme suit :

*« Le président de la République peut déléguer certains de ses pouvoirs au Premier ministre, chef du Gouvernement.*

*Le Premier ministre supplée le président de la République lorsque celui-ci est absent du territoire national ».*

Le nouvel article 24 de la Constitution ivoirienne de 1960 issu de la révision de 1990 a ainsi fait du Premier ministre l'unique délégataire des pouvoirs du président et lui donne droit d'exercer les compétences présidentielles en cas d'absence du président.

**354.** En somme, après la révision constitutionnelle du 6 novembre 1990, le Premier ministre n'apparaît ainsi qu'aux articles 12 et 24 de la Constitution ivoirienne du 3 novembre 1960. Si la réforme instituant le Premier ministre en Côte d'Ivoire est jugée « *significative* » en ce qu'elle opère un changement important par l'introduction du dualisme de l'Exécutif<sup>609</sup>, elle a été savamment calculée par le chef de l'Etat ivoirien<sup>610</sup>.

**355.** Sur le plan politique, cette réforme a permis de répondre aux revendications des opposants, dont certains ont d'ailleurs ouvertement demandé la démission du président<sup>611</sup>, et de calmer les ardeurs des manifestants, ce qui a permis d'apaiser le climat politique tendu après la présidentielle d'octobre 1990 remportée par le président HOUPHOUËT<sup>612</sup> qui avait

---

<sup>609</sup> DJREDJRO MELEDJE (F.), « Faire et défaire la Constitution en Côte d'Ivoire : un exemple d'instabilité chronique », op.cit.

<sup>610</sup> GHACHOUA (A-R.), *La crise du système ivoirien...*, op.cit., pp. 42 et suivants

<sup>611</sup> Il s'agit des quatre principaux partis de l'opposition ivoirienne légalisés le 18 mai 1990, le Front populaire ivoirien (FPI), le Parti ivoirien des travailleurs (PIT), l'Union des sociaux-démocrates (USD) et le Parti socialiste ivoirien (PSI), qui, au lendemain d'une rencontre avec le président le 22 juin 1990 pour trouver une issue à la crise politique et sociale, se sont déclarés insatisfaits par les mesures envisagées par le président et réclamer sa démission.

<sup>612</sup> Selon les résultats officiels de ce scrutin sous-tension, le président HOUPHOUËT a obtenu au premier tour 81, 67% des suffrages exprimés contre 18, 33% pour son adversaire Laurent GBAGBO (FPI).

face à lui pour la première fois depuis l'indépendance un candidat d'opposition en la personne de Laurent GBAGBO<sup>613</sup>.

**356.** Sur le plan juridique, il faut relever que la loi constitutionnelle de 1990 n'a pas remis en cause ni la nature présidentielle du régime, ni la prépondérance du chef de l'Etat au sein de l'Exécutif par la création du poste de Premier ministre, ce qui permet de voir qu'en Afrique, le Premier ministre n'est pas un indicateur fiable de classification des régimes politiques. En effet, malgré l'introduction du bicéphalisme, les dispositions relatives à la prépondérance du président n'ont pas été modifiées et celui-ci demeurerait toujours « *le détenteur exclusif du pouvoir exécutif* »<sup>614</sup>.

**357.** Pour paraphraser le président SENGHOR, on pourrait dire du régime ivoirien issu de la loi constitutionnelle de 1990 qu'« *il s'agit toujours d'un régime présidentiel, mais déconcentré* »<sup>615</sup>. Il ne s'agit donc que d'une révision *a minima* qui témoigne d'emblée de la faible influence de l'institution primo-ministérielle dans le régime politique ivoirien qui reste marqué du sceau du présidentielisme. Ce faisant, le chef de l'Etat ivoirien, en instaurant le Premier ministre, a réussi à préserver le présidentielisme ivoirien.

**358.** Combinée à la restauration du multipartisme qui a permis au président ivoirien de sauver les apparences démocratiques de sa réélection en octobre 1990, la création du poste de Premier ministre participe à la nécessité de légitimation de l'autorité présidentielle vivement contestée.

*B. Le Premier ministre, un instrument de légitimation de l'autorité présidentielle*

**359.** Les mesures prises par le président HOUPHOUËT-BOIGNY pour démocratiser son régime monolithique avaient pour but d'étouffer la contestation socio-politique mais surtout de légitimer son autorité afin de lui permettre d'éviter de subir les bouleversements institutionnels intervenus dans les autres Etats. La création du poste de Premier ministre apparaît alors comme une réponse à la demande de démission du président réclamée par les principaux partis de l'opposition après les actes de violences des forces de l'ordre et l'armée

---

<sup>613</sup> Voir FAURE (Y.-A.), « L'économie politique d'une démocratisation. Eléments d'analyse à propos de l'expérience récente de la Côte d'Ivoire », op.cit.

<sup>614</sup> Article 11 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution ivoirienne de 1960.

<sup>615</sup> DIOP (M.-C.), *Le Sénégal sous Abdou Diouf : Etat et société*, op.cit.

contre les manifestants. Il s'agissait pour le président de trouver un exutoire capable de modérer les velléités révolutionnaires de l'opposition. En se mettant en retrait au profit du Premier ministre, le président s'est ainsi évité de faire directement face au mécontentement social, ce qui lui permit de sauvegarder son autorité. La même observation a été formulée par El Hadj MBODJ<sup>616</sup> à propos de la « réinstitutionnalisation du poste de Premier ministre au Sénégal » qui selon l'auteur a été opérée par le président Abdou DIOUF pour « désamorcer les crises qui couvraient le régime depuis les élections de 1988 ».

**360.** Contraint à un programme d'ajustement structurel de la part des institutions financières internationales en raison de la crise économique dont fait face l'Etat ivoirien depuis quelques années<sup>617</sup>, le Gouvernement ivoirien se devait de prendre des mesures d'austérité budgétaire très drastiques pour faire face à la crise<sup>618</sup>. Quand on sait que ces types de mesures sont souvent impopulaires et difficiles à faire accepter à la population, il faudrait pour le président ivoirien éviter d'endosser directement ces mesures dans un contexte politique très hostile à son égard.

**361.** En voyant sa légitimité de plus en plus contestée, le président ivoirien se devait de prendre des mesures fortes surtout qu'il s'est montré très tôt réticent à l'organisation d'une conférence nationale. L'élection présidentielle d'octobre 1990 qu'il s'est empressé d'organiser aussitôt après la restauration du multipartisme n'a pas permis au président ivoirien de recouvrer toute sa légitimité. Malgré le score confortable réalisé face à l'opposant Laurent GBAGBO<sup>619</sup>, les actes de défiance à l'égard du président se sont amplifiés après l'élection présidentielle. La création du poste de Premier ministre qui devrait permettre au président de déléguer une partie de ses attributions, notamment en matière économique, ressemblait à une tentative de repli stratégique de la part du président.

**362.** Si en fin de compte la création du poste de Premier ministre par le chef de l'Etat ivoirien n'a pas d'incidence majeure sur la nature présidentielle du régime ivoirien en ce que la Constitution ivoirienne a conservé des éléments de l'hégémonie présidentielle, il faut quand même relever que la présence du Premier ministre a permis de modérer le présidentielisme ivoirien jadis monolithique et autoritaire.

---

<sup>616</sup> MBODJ (E.-H.), « Le Premier ministre dans le nouvel ordonnancement constitutionnel du Sénégal », op.cit.

<sup>617</sup> COGNEAU (D.), MESPLE-SOMPS (S.), « Les illusions perdues de l'économie ivoirienne et la crise politique », *Afrique contemporaine*, 2003/2, n° 206, pp. 87-104

<sup>618</sup> JARRET (M.-F.), MAHIEU (F.-R.), « Ajustement structurel, croissance et répartition : l'exemple de la Côte d'Ivoire », *Tiers-Monde*, tome 32, n°125, 1991. pp. 39-62.

<sup>619</sup> FAURE (Y.-A.), « L'économie politique d'une démocratisation. Eléments d'analyse à propos de l'expérience récente de la Côte d'Ivoire », op.cit.

## Section 2 : Le Premier ministre, un instrument de modération du présidentielisme

**363.** Aussi paradoxal que cela puisse paraître sur le plan théorique, l'instauration du poste de Premier ministre en Côte d'Ivoire en 1990 a permis dans la pratique de sauver le présidentielisme ivoirien « *au bord de l'effondrement* <sup>620</sup> ». Si le Premier ministre, du point de vue de la théorie générale des régimes politiques, est un instrument du parlementarisme <sup>621</sup>, les expériences africaines de cette institution après les indépendances <sup>622</sup> ont montré qu'il pouvait bien s'accommoder également au présidentielisme <sup>623</sup> et se révéler être un instrument efficace d'acceptation, voire de modération de ce type de régime répandu en Afrique noire francophone.

**364.** S'agit-il d'une dérive ou d'une simple adaptation ? Si la réponse à cette question n'est pas aisée, on peut tout de même s'accorder sur le fait que si le Premier ministre est du point de vue de la théorie juridique constitutionnelle un élément du parlementarisme <sup>624</sup>, la seule création d'un poste de Premier ministre dans un régime présidentiel ou présidentieliste n'est pas un élément suffisant pour modifier la nature du régime. Il en résulte qu'il est possible d'instaurer un poste de Premier ministre dans un régime présidentieliste sans le dénaturer <sup>625</sup> comme l'ont illustré les régimes sénégalais et camerounais dans les années soixante-dix. L'expérimentation du poste de Premier ministre dans ces régimes présidentiels a démontré son « *adaptabilité à l'évolution des régimes politiques et (...) aux circonstances changeantes* <sup>626</sup> ». C'est ce qui résulte également de la loi constitutionnelle ivoirienne du 6

---

<sup>620</sup> Pour paraphraser Maurice KAMTO, « Dynamique constitutionnelle du Cameroun indépendant », op. cit.

<sup>621</sup> Voir ZILEMENOS (C.), *Naissance et évolution de la fonction de Premier ministre dans le régime parlementaire*, Paris, LGDJ, 1976 ; COLLIARD (J.-C.), *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de Sciences Po, 1978.

<sup>622</sup> TCHIVOUNDA (G.-P.), « Essai de synthèse sur le Premier ministre africain », op.cit. ; DIOP (S.), *Le Premier ministre africain...*, op.cit.

<sup>623</sup> Cette analyse vaut principalement pour le Premier ministre de la deuxième génération qui n'a pas altéré la nature présidentieliste des régimes dans lesquels il a été créé (Voir supra).

<sup>624</sup> ZILEMENOS (C.), *Naissance et évolution de la fonction de Premier ministre dans le régime parlementaire*, op.cit.

<sup>625</sup> Cette équivoque a été levée par le président SENGHOR au Sénégal à propos de la réforme constitutionnelle du 26 février 1970 rétablissant le poste de Premier ministre. Il avait réitéré à cette occasion la nature présidentielle du régime malgré la présence du Premier ministre qui, loin de constituer un virage vers le régime parlementaire, n'a fait que « déconcentrer » le régime présidentiel sénégalais. Voir SY (S.-M.), « Le Gouvernement dans la révision constitutionnelle du 26 février 1970 », in *Actes du Colloque « Léopold Sédar Senghor : La pensée et l'action politique »*, organisé par la section française de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, Paris, 26 juin 2006, pp. 159-170.

<sup>626</sup> MBODJ (E.-H.), « Le Premier ministre dans le nouvel ordonnancement constitutionnel du Sénégal », op.cit.

novembre 1990 et des aménagements constitutionnels intervenus dans les Etats qui n'ont pas connu de CNS.

**365.** La loi constitutionnelle du 6 novembre 1990 a procédé d'un double objectif puisqu'elle a non seulement permis de préserver le présidentielisme ivoirien mais a également apporté des aménagements destinés à modérer l'hégémonie présidentielle contestée. C'est dans cette perspective de préservation modérée de la nature présidentieliste du régime ivoirien que le Premier ministre a servi à recadrer la fonction présidentielle jadis omnipotent (paragraphe 1<sup>er</sup>). Toutefois, il ne s'agissait que d'un recadrage limité puisque le chef de l'Etat, malgré la présence du Premier ministre, est toujours désigné comme le « *détenteur exclusif du pouvoir exécutif*<sup>627</sup> ». Il en résulte que l'objectif du constituant ivoirien n'est pas, contrairement à ce qui s'est passé dans les Etats ayant connu une CNS, d'affaiblir la fonction présidentielle par la présence du Premier ministre, mais plutôt de faire de ce dernier un instrument de continuité de l'Etat laissé à la disposition du président (paragraphe 2).

Paragraphe 1<sup>er</sup> : Le Premier ministre, instrument d'un recadrage mesuré de la fonction présidentielle

**366.** L'objectif principal du constituant ivoirien de 1990 en créant le poste de Premier ministre est de modérer la fonction présidentielle et non de l'affaiblir. Ainsi, contrairement aux Etats dans lesquels le Premier ministre a procédé d'une CNS, le Premier ministre ivoirien n'est pas l'alter ego du président mais il n'est que son premier collaborateur<sup>628</sup>. Cela illustre « *les profils variables*<sup>629</sup> » que peut présenter le Premier ministre africain en fonction de l'intention du constituant et du régime politique dans lequel il a été institué.

**367.** Si ni son statut, ni ses compétences ne lui permettaient pas de concurrencer le chef de l'Etat au sein de l'Exécutif, le Premier ministre dans un régime présidentiel, comme celui de la Côte d'Ivoire n'a pas pour autant un rôle anecdotique. Sa présence permet de contenir l'hégémonie présidentielle par la souplesse de son statut et le caractère modulable de ses compétences. C'est dans cette optique que le Premier ministre ivoirien issu de la loi constitutionnelle de 1990 est une émanation du chef de l'Etat qui disposait d'une marge de manœuvre considérable dans la détermination du profil et du choix de la personnalité

---

<sup>627</sup> Article 12 de la Constitution ivoirienne de 1960 (version originale du 3 novembre 1960 et révisée par la loi constitutionnelle du 6 novembre 1990).

<sup>628</sup> MEL (A.-P.), « « La réalité du bicéphalisme du pouvoir exécutif ivoirien », op.cit.

<sup>629</sup> MBODJ (E.-H.), « Le Premier ministre dans le nouvel ordonnancement constitutionnel du Sénégal », op.cit.

appelée à occuper ce poste, d'autant plus qu'il est censé être son collaborateur et non son concurrent (A).

**368.** La Constitution ivoirienne a également laissé au président la faculté de définir l'étendue des compétences du Premier ministre en se gardant de définir à l'avance des compétences du Premier ministre qui viendraient concurrencer les compétences du chef de l'Etat. Ce faisant, la loi constitutionnelle a mis à la disposition du président l'outil de la délégation de compétences comme moyen de définition des compétences du Premier ministre (B).

*A. Le Premier ministre, une émanation du chef de l'Etat*

**369.** La lecture des nouvelles dispositions constitutionnelles relatives au Premier ministre introduites dans la Constitution ivoirienne de 1960 par la loi constitutionnelle du 6 novembre 1990 montre que cette institution est entièrement dépendante du chef de l'Etat. La seule contrainte pesant le chef de l'Etat ivoirien réside dans le fait qu'il a « *l'obligation constitutionnelle de pourvoir au le poste de Premier ministre* <sup>630</sup> », ce qui se distingue des cas précédents de Premiers ministres facultatifs <sup>631</sup> ou des régimes dans lesquelles le poste de Premier ministre n'est pas constitutionnalisé <sup>632</sup>.

**370.** S'il est obligé de nommer un Premier ministre, cette nomination est une « *affaire exclusivement présidentielle* <sup>633</sup> », ce qui exclut en principe toute intervention extérieure. Mais dans la pratique, si la nomination d'Alassane Dramane OUATTARA (ADO) est un choix discrétionnaire du président HOUPOUËT, son profil technocratique a beaucoup influencé le choix du président, ce qui peut paraître comme un facteur limitant le choix discrétionnaire du président.

1. ADO, le choix discrétionnaire du président

**371.** La nomination du Premier ministre en Côte d'Ivoire après la révision constitutionnelle du 6 novembre 1990 est régie par les dispositions de l'article 12 al. 1<sup>er</sup> selon lesquelles « *le Président de la République nomme le Premier ministre, chef du Gouvernement, qui est*

---

<sup>630</sup> FALL (I.-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit., p.121.

<sup>631</sup> Ce fut notamment le cas au Cameroun avec la Loi constitutionnelle du 9 mai 1975.

<sup>632</sup> C'est le cas des régimes monocéphales du Bénin et de la Guinée et des pays anglophones tels que le Ghana, le Nigeria, le Kenya, etc.

<sup>633</sup> FALL (I.-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit., p.124.



*responsable devant lui* ». La Constitution ivoirienne consacre par cette formule la compétence discrétionnaire du président dans le choix du Premier ministre. Le nouvel article 43 de la Constitution sénégalaise de 1963 issu de la loi constitutionnelle du 5 avril 1991 et l'article 10-1 de la Constitution camerounaise de 1972 issu de la loi constitutionnelle du 16 décembre 1991 vont dans le même sens. On note ici une nette différence avec le procédé de désignation du Premier ministre dans les Etats théâtres de CNS où il était élu par les confédérés puis entériné par le chef de l'Etat qui ne disposait que d'une compétence liée. Le procédé électoral avait également été la norme pour la désignation du Premier ministre de la première génération avant les indépendances<sup>634</sup>.

**372.** Après les indépendances et sous le second cycles constitutionnel africain, les États qui ont connu un exécutif bicéphale consacraient déjà une liberté totale du président dans le choix du Premier ministre<sup>635</sup>. Le pouvoir de nomination ainsi conféré au chef de l'Etat était exempté de toute interférence extérieure et s'exerçait sans contrôle d'aucun autre organe. Dans ce contexte, la désignation du Premier ministre était uniquement l'affaire du chef de l'Etat et ce pouvoir était inconditionné<sup>636</sup>. Le professeur FALL faisait alors observer que l'exclusivité de la prérogative présidentielle en matière du choix du Premier ministre est un « *principe constant*<sup>637</sup> » des régimes politiques africains avant l'avènement du nouveau constitutionnalisme, comme l'illustraient les pratiques en la matière au Sénégal<sup>638</sup>, au Cameroun<sup>639</sup> etc...

**373.** Il résulte de ce principe qu'une fois nommé par le chef de l'Etat, le Premier ministre entre en fonction sans être contraint d'accomplir d'autres formalités telles que la déclaration de politique générale devant le Parlement sanctionnée par l'investiture ou le vote de confiance des parlementaires<sup>640</sup>. La loi constitutionnelle de 1990 a ainsi consacré *de jure* l'exclusion des parlementaires dans la procédure de désignation du Premier ministre, ce qui,

<sup>634</sup> Articles 8 et 9 de la Constitution ivoirienne du 26 mars 1959 ; Article 18 de la Constitution sénégalaise du 24 janvier 1959 ; Article 8 de la Constitution dahoméenne du 15 février 1959 ; etc.

<sup>635</sup> A titre d'exemple, l'article 43 de la Constitution sénégalaise de 1963 révisée par la loi constitutionnelle n°70-15 du 26 février 1970 et l'article 10 de la Constitution camerounaise de 1972 modifiée par la loi constitutionnelle du 9 mars 1975 consacraient également une compétence discrétionnaire du président dans le choix du Premier ministre.

<sup>636</sup> DIOP (S.), *Le Premier ministre africain...*, op.cit., p. 37

<sup>637</sup> FALL (I.), *Le pouvoir exécutif...*, op.cit., p. 107

<sup>638</sup> A partir de la révision constitutionnelle du 22 février 1970 instaurant le poste de Premier ministre à celle 29 avril 1983 l'ayant supprimé.

<sup>639</sup> De la révision constitutionnelle du 9 avril 1975 créant le poste de Premier ministre à la suppression de ce poste par la révision du 4 février 1984

<sup>640</sup> Cette formalité est notamment prévue par l'article 49 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution française, ce qui atténue la compétence discrétionnaire du chef de l'Etat dans le choix du Premier ministre consacré par l'article 8. Ce faisant, si en France, le chef de l'Etat choisit le Premier ministre librement, il est tenu de le choisir dans la majorité parlementaire, ce qui constitue une interférence du Parlement dans la compétence présidentielle de nomination du Premier ministre.

du point de vue de la classification des régimes politiques, confirme le caractère atypique du Premier ministre ivoirien<sup>641</sup>.

**374.** En acceptant le principe du bicéphalisme par la création du poste de Premier ministre en 1990, le président HOUPHOUËT-BOIGNY a immédiatement pourvu à ce poste avec la nomination d'Alassane Dramane OUATTARA (ADO)<sup>642</sup>. En effet, dès le lendemain de la révision constitutionnelle opérée par l'Assemblée nationale, le chef de l'Etat ivoirien a rendu effectif le bicéphalisme à la tête de l'Etat ivoirien, alors qu'auparavant, lorsqu'il avait institué le poste de vice-président en 1980, il n'a pas pu lui trouver un titulaire jusqu'à le supprimer en 1985<sup>643</sup>. Pour cela, il a appliqué les dispositions de l'article 12 al. 1<sup>er</sup> qui lui laissent une totale liberté dans le choix du Premier ministre.

**375.** Eu égard au contexte politique dans lequel le poste de Premier ministre a été créé, beaucoup d'ivoiriens s'attendaient à ce que le président ivoirien appelât à ce poste une personnalité politique chevronnée, notamment au sein de l'opposition pour instaurer un climat d'apaisement de la crise sociale qui s'est rajouté à la crise économique latente et qui s'est amplifiée depuis la réélection du président en octobre 1990. Même des membres influents du parti du président s'étaient déjà positionnés pour occuper ce poste qui revêt un prestige certain dans ce contexte où l'on envisageait également la fin de règne du président avec un Premier ministre comme potentiel dauphin<sup>644</sup>.

**376.** Finalement, le président HOUPHOUËT-BOIGNY, habitué à être le seul maître à bord du navire gouvernemental, a mis fin à toutes les spéculations, en optant pour la technocratie plutôt que pour la politique, ce qui dénote du caractère administratif du Premier ministre ivoirien, qui contrairement à ses homologues des Etats ayant connu une CNS, n'est pas une autorité politique. Ce choix est surtout dicté par les circonstances dans lesquelles il a été opéré.

## 2. ADO, un choix dicté par les circonstances

---

<sup>641</sup> MEL (A.-P.), « La réalité du bicéphalisme du pouvoir exécutif ivoirien », op.cit.

<sup>642</sup> Décret n° 90-1530 du 7 novembre 1990 portant nomination du Premier ministre, chef du Gouvernement.

<sup>643</sup> Voir supra

<sup>644</sup> BAKARY-AKIN (T.-D.), *Côte d'Ivoire : Une succession impossible ?*, Paris, L'Harmattan, 1991.

**377.** Le choix du président ivoirien paraissait beaucoup plus être dicté par les circonstances notamment la nécessité de la relance économique d'un Etat placé sous un programme d'ajustement structurel.

**378.** Pour relancer l'économie ivoirienne au bord de la faillite avec un Etat lourdement endetté<sup>645</sup> et s'accorder les faveurs des institutions économiques internationales<sup>646</sup>, le président ivoirien a porté son choix sur Alassane Dramane OUATTARA, un économiste expérimenté, mais novice sur la scène politique ivoirienne, ce qui n'a pas manqué de susciter les contestations de la classe politique<sup>647</sup>. En effet, pour les observateurs, OUATTARA qui « *ignorait tout du PDCI et de la Côte d'Ivoire politique au moment de sa nomination*<sup>648</sup> », était pratiquement un inconnu de la classe politique ivoirienne.

**379.** D'autres voyaient également derrière cette nomination une sorte de « *diktat* » de la Communauté internationale, notamment de la France et des institutions financières internationales, ce qui remettrait en cause la souveraineté politique et économique de l'Etat ivoirien<sup>649</sup>. En surclassant la classe politique ivoirienne par le choix d'un technocrate quasi-inconnu sur la scène politique le président ivoirien voulait-il démontrer aux yeux de tous sa marge de manœuvre dans le choix du Premier ministre, ou au contraire, confirmer les suspicions faisant état d'influences extérieures sur ce choix ?

**380.** L'analyse du contexte dans lequel ce choix s'est opéré conduit à retenir la seconde hypothèse plutôt que la première. Le choix d'Alassane D. OUATTARA au poste de Premier ministre était conditionné par des facteurs socio-économiques et « *imposé* » par la communauté internationale<sup>650</sup>. En effet, les observateurs s'accordent sur le fait que la situation socio-économique de la Côte d'Ivoire à la fin des années quatre-vingt était presque chaotique<sup>651</sup>. Endetté vis-à-vis des bailleurs de fond et incapable de redresser l'économie interne, le pays était dans le viseur des institutions de *Bretton Woods*<sup>652</sup> qui ont contraint le Gouvernement à adopter des mesures d'austérité budgétaire<sup>653</sup> très impopulaires aux yeux

---

<sup>645</sup> MOUSSA (B.), « Les mesures de réajustement de l'économie ivoirienne face à la crise économique mondiale : Leurs résultats et leurs implications sociales », *Afrique et Développement*, vol. 10, n° 1/2, 1985, pp. 150-160

<sup>646</sup> Notamment du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale (BM).

<sup>647</sup> Voir GRAH-MEL (F.), *Houphouët-Boigny : la suite et la fin*, op.cit., p. 332

<sup>648</sup> WODIE (F.-V.), *Institutions politiques et droit constitutionnel en Côte d'Ivoire*, Presses universitaires de Côte d'Ivoire, 1996, p. 352

<sup>649</sup> GNANGUI (A.), *Afrique subsaharienne, Côte d'Ivoire : Dans l'engrenage de la Françafrique*, Saint-Denis, Edilivre, 2013, p. 192

<sup>650</sup> DIOP (M.-C.), DIOUF (M.), (dir.), *Les figures du politique en Afrique : des pouvoirs hérités aux pouvoirs élus*, Paris, Karthala, Dakar, COSDERIA, 1999, p. 113

<sup>651</sup> KOFFI (M.-K.), *Politique économique et ajustement structurel en Côte d'Ivoire*, Paris, L'Harmattan, 1994, 136 p.

<sup>652</sup> Le FMI et la Banque mondiale.

<sup>653</sup> PLOURDE (S.), « Les relations entre la Côte d'Ivoire et le F.M.I. sous Houphouët-Boigny : le mode de développement ivoirien à l'épreuve du de Washington », *Outre-Mers*, n°352-353, 2006, pp. 293-330 ;

de l'opinion nationale<sup>654</sup>. Cette mauvaise passe socio-économique<sup>655</sup> a coïncidé avec les revendications de démocratisation du pouvoir<sup>656</sup>, auxquelles le chef de l'Etat a répondu en libéralisant la vie politique<sup>657</sup> et en instituant le bicéphalisme par la création du poste de Premier ministre. Ainsi, l'action du nouveau Gouvernement dirigé par le nouveau Premier ministre devrait être principalement portée vers le redressement économique d'un Etat au bord de la crise économique<sup>658</sup>.

**381.** Ce contexte économique apocalyptique dans lequel vivait la Côte d'Ivoire au moment de la création du poste de Premier ministre s'est doublé d'un contexte politique tout aussi délétère marqué par des manifestations quasi-quotidiennes des forces syndicales, politiques et estudiantines réclamant le départ du président en pleine crise de légitimité. C'est ainsi qu'il fallait opérer une « *combinaison harmonieuse des réponses économiques et des réponses politiques* »<sup>659</sup> pour définir le profil idéal du Premier ministre. Il faudrait ainsi qu'« *aux yeux de l'opinion publique, des forces politiques, des forces sociales mais surtout des institutions financières internationales, ... une personnalité qui inspire confiance, qui ne soit pas trop marqué politiquement, qui puisse prendre des mesures impopulaires, comprenne le langage économique et puisse négocier avec les bailleurs de fonds dont il est alors l'interlocuteur privilégié* »<sup>660</sup>.

**382.** C'est suivant ce profil que le président HOUPHOUËT-BOIGNY a fait le choix d'un Premier ministre au profil technocratique sous l'influence de la Communauté internationale<sup>661</sup>, plutôt que de se préoccuper des interrogations sur sa succession, d'autant plus que le Premier ministre n'avait pas juridiquement vocation à être le dauphin du Président en Côte d'Ivoire, ce rôle étant réservé au président de l'Assemblée nationale depuis la réforme constitutionnelle de 1985<sup>662</sup> après l'échec de la vice-présidence.

---

CAMPBELL (B.), « Réinvention du politique en Côte d'Ivoire et responsabilité des bailleurs de fonds multilatéraux », *Politique africaine*, 2000, n°78, pp. 142-156.

<sup>654</sup> FAURE (Y.-A.), « Le quatrième plan d'ajustement structurel de la Côte d'Ivoire », *Revue canadienne d'études du développement*, vol. XIII, n°3, 1992, 411-431.

<sup>655</sup> Voir *Crises et ajustements en Côte d'Ivoire : Les dimensions sociales et culturelles*, Actes de la Table ronde organisée par Groupement Interdisciplinaire de Recherche en Sciences Sociales (GIDIS-CI), Bingerville, 30 nov., 1<sup>er</sup> et 2 déc. 1992, Centre ORSTOM de Petit-Bassam, 183 pages. Lire notamment BAMBA (N.), et al., « Crise économique et programmes d'ajustement structurel en Côte-d'Ivoire », pp. 10-23 ; LE PAPE (M.), « Abidjan, avant la récession et maintenant : les tendances sociologiques durables », pp. 63-69, AKINDES (F.), « Programmes d'Ajustement structurels et démocratisation en Afrique : Quelle compatibilité ? », pp. 165-174, etc.

<sup>656</sup> FAURE (Y.-A.), « Sur la démocratisation de la Côte d'Ivoire : passé et présent », op.cit.

<sup>657</sup> BAILLY (D.), *La restauration du multipartisme en Côte d'Ivoire ou la double mort d'Houphouët-Boigny*, Paris, L'Harmattan, 1995, 282 p.

<sup>658</sup> GRAH-MEL (F.), *Houphouët-Boigny : la suite et la fin*, op.cit., p. 332.

<sup>659</sup> FALL (I.-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit., p. 125.

<sup>660</sup> Ibid., p. 126.

<sup>661</sup> DOZA (B.), *Liberté confisquée : Le complot franco-africain*, Paris, BibliEurope, 1991.

<sup>662</sup> Article 9 de la Constitution ivoirienne. Voir supra

Toutefois, si Alassane D. OUATTARA n'est ouvertement apparu dans la vie politique ivoirienne qu'à partir de sa nomination au poste de Premier ministre en 1990<sup>663</sup>, il était tout sauf un inconnu pour le président HOUPHOUËT et la haute fonction publique ivoirienne, ce qui relativise l'influence extérieure présumée.

**383.** En effet, avant d'être promu Premier ministre le 7 novembre 1990, Alassane OUATTARA a notamment été nommé le 18 avril 1990 à la tête du Comité interministériel de la coordination du programme de stabilisation et de relance économique créé par le président ivoirien en vue de piloter le plan du redressement économique négocié avec les bailleurs de fonds<sup>664</sup>. Ce comité était composé de ministres dont les départements et les services sont impliqués dans la résolution de la crise économique à travers la mise en œuvre du plan de relance économique validé par le FMI et la Banque mondiale.

**384.** Ce comité, qui n'avait qu'un caractère administratif comme la majorité des formations gouvernementales tenues en dehors du Conseil des ministres, était considéré comme l'antichambre du Gouvernement ou un « *Gouvernement-bis* » dans la mesure où toute la politique économique de l'Etat ivoirien y était planifiée avant d'être délibérée en Conseil des ministres et exécutée sous la coordination d'Alassane OUATTARA et l'autorité du président HOUPHOUËT-BOIGNY.

**385.** La présidence de ce Comité composé de ministres, alors qu'il n'était pas lui-même ministre, conférait déjà un rang protocolaire très important à Alassane OUATTARA et le prédestinait déjà au poste de Premier ministre dont la création était déjà inscrite à l'agenda politique. Il était Premier ministre avant l'heure qui se préparait à cette tâche dans l'ombre du président. C'est d'ailleurs avec le parrainage de ce dernier qu'Alassane OUATTARA, occupait les fonctions de gouverneur de la Banque économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO)<sup>665</sup>, l'institution économique et financière sous-régionale<sup>666</sup>, après avoir exercé des fonctions de direction auprès du Fonds monétaire international (FMI)<sup>667</sup>. Son « *curriculum vitae élogieux* »<sup>668</sup> correspondait parfaitement au profil de « *l'homme providentiel* »<sup>669</sup> recherché par le chef de l'Etat ivoirien et les bailleurs de fonds internationaux pour redresser l'économie nationale en remettant de « *l'ordre dans les*

---

<sup>663</sup> HOUDIN (B.), *Les Ouattara, une imposture ivoirienne*, Paris, Editions du moment, 2015.

<sup>664</sup> Ibid. ; NOUBOUKPO (K.), « La crise ivoirienne et l'avenir de l'intégration économique et monétaire ouest-africaine », *Alternatives économiques*, « *L'Economie politique* », 2011/3, n°51, pp. 97-112.

<sup>665</sup> DIABY (M-B-I.), OUATTARA (B.), *Alassane Ouattara, vingt ans de combat*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 11

<sup>666</sup> TOURE (A.), *Alassane Dramane Ouattara : destin et liberté*, Saint-Maur, Sepia, 2008, p.49

<sup>667</sup> HUGUEUX (V.), « Côte d'Ivoire : la revanche de Ouattara », in *L'Express*, 12 avril 2011, en ligne sur [http://www.lexpress.fr/actualite/monde/cote-d-ivoire-la-revanche-de-ouattara\\_981977.html](http://www.lexpress.fr/actualite/monde/cote-d-ivoire-la-revanche-de-ouattara_981977.html) consulté le 29 décembre 2016

<sup>668</sup> BEUGRE (J.), *Côte d'Ivoire, coup d'état de 1999 : la vérité, enfin*, Paris, Karthala, 2013, p. 32

<sup>669</sup> ALLIALI (C.), *Disciple d'Houphouët-Boigny*, Abidjan, Juris-Editions, 2008, p. 115.

*finances publiques*<sup>670</sup>». Son passé de fonctionnaire international était ainsi un atout non négligeable pour l'Etat ivoirien afin de pouvoir rentrer à nouveau dans les bonnes grâces des institutions économiques internationales<sup>671</sup>.

**386.** Il apparaît que si juridiquement le chef de l'Etat ivoirien n'était pas contraint dans le choix du Premier ministre par la Constitution, sa marge de manœuvre a été limitée par d'autres facteurs externes. L'influence des susmentionnées s'est d'ailleurs vérifiée dans le fonctionnement du Gouvernement à travers la répartition des rôles au sein de l'Exécutif.

*B. La répartition des compétences au sein de l'Exécutif*

*« Le président de la République peut déléguer certains de ses pouvoirs au Premier ministre, chef du Gouvernement.*

*Le Premier ministre supplée le président de la République lorsque celui-ci est absent du territoire national ».*

Article 24 (nouveau) de la Constitution ivoirienne de 1960 résultant de la loi constitutionnelle du 6 novembre 1990.

**387.** Si la création de la fonction de Premier ministre par la loi constitutionnelle du 6 novembre 1990 a été perçue en Côte d'Ivoire comme une évolution majeure du système politique ivoirien, force est de constater que le Premier ministre ivoirien n'était pas logé à la même enseigne que ses homologues contemporains des Etats où il procédait d'une CNS sur le plan des compétences. En effet, alors que dans les Etats ayant connu une CNS le Premier ministre a été promu au rang de chef de l'Exécutif transitionnel en disposant de tous les leviers du pouvoir exécutif pour mettre en œuvre les orientations de la CNS face à un président marginalisé et réduit à des tâches honorifiques, en Côte d'Ivoire et dans les autres Etats qui n'ont pas connu de CNS, le Premier ministre n'était qu'un exécutant de la politique présidentielle<sup>672</sup>. C'est ce qui résulte également des dispositions de l'article 36 de la Constitution sénégalaise de 1963 dont la rédaction issue de la loi constitutionnelle du 5

---

<sup>670</sup> HOFNUNG (T.), *La crise ivoirienne. De Félix Houphouët-Boigny à la chute de Laurent Gbagbo*, op.cit., 2011, p. 30

<sup>671</sup> BOGNON (D-R.), « La situation en Côte-d'Ivoire : présidentielisme et représentation nationale », op.cit.

<sup>672</sup> WODIE (F.-V.), *Institutions politiques et droit constitutionnel en Côte d'Ivoire*, op.cit., p. 139

avril 1991 a prévu que « *le président de la République détermine la politique de la nation que le Gouvernement exécute sous la direction du Premier ministre* ». Le nouvel article 11-1 de la Constitution camerounaise de 1972 créé par la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996<sup>673</sup> va également dans le même sens en disposant que « *le Gouvernement est chargé de la mise en œuvre de la politique de nation telle que définie par le président de la République* ».

**388.** Il en était ainsi parce que les aménagements constitutionnels intervenus dans ces Etats ont préservé l'hégémonie présidentielle en sauvegardant les compétences du président alors que le Premier ministre devrait se résoudre à espérer que le président lui délègue certaines de ses compétences ou à le suppléer en cas d'absence du territoire national. C'est ce qui résulte des dispositions de l'article 24 (nouveau) de la Constitution ivoirienne. On aperçoit ainsi que les constituants dérivés ivoirien de 1990 et sénégalais de 1991 n'ont pas cherché « *à fragmenter le pouvoir exécutif mas simplement à décentraliser les organes qui sont placés sous l'autorité unique du chef de l'Etat* <sup>674</sup> ».

**389.** Toutefois, si le constituant ivoirien a été parcimonieux avec le Premier ministre dans la répartition des compétences avec le président, on a relevé que dès le départ les deux hommes se sont répartis les rôles pour éviter les conflits et pour tirer le meilleur de leur collaboration. Responsabilisé par le président dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique économique, le Premier ministre s'est particulièrement distingué dans ce rôle qui lui correspondait parfaitement.

**390.** La loi constitutionnelle du 6 novembre 1990 n'a pas attribué de compétences propres au Premier ministre ivoirien. Alors que théoriquement le bicéphalisme implique que les compétences de l'Exécutif soient partagées entre le chef de l'Etat et le chef du Gouvernement, le constituant ivoirien s'est contenté d'attribuer au Premier ministre le statut de chef du Gouvernement sans lui attribuer les compétences relevant traditionnellement de ce statut.

**391.** A priori, l'attribution du statut de chef de Gouvernement au Premier ministre par l'article 11 al.2 devrait être précédée de la suppression ou de la réécriture du premier alinéa, qui disposait que « *le président de la République est le détenteur exclusif du pouvoir exécutif* ». Or, il n'en a rien été, cette disposition ayant été maintenue en l'état, ce qui pour certains auteurs, « *annihile le bicéphalisme* » en Côte d'Ivoire<sup>675</sup>. Sur ce point, la réforme

---

<sup>673</sup> Loi n°96-06 du 18 janvier 1996 (adopté par référendum) portant révision de la Constitution du 02 juin 1972, JORC, n° spécial, 30 janvier 1996.

<sup>674</sup> MBODJ (E.-H.), « Le Premier ministre dans le nouvel ordonnancement constitutionnel du Sénégal », op.cit.

<sup>675</sup> MEL (A.-P.), « La réalité du bicéphalisme de l'Exécutif en Côte d'Ivoire », op.cit.

constitutionnelle ivoirienne introduisant le poste de Premier ministre que celle sénégalaise, qui, tout en réitérant expressément la nature présidentieliste de la Constitution<sup>676</sup>, a attribué au Premier ministre des compétences autonomes d'un chef du Gouvernement en ce qui concerne la direction de l'action du Gouvernement. Le Premier ministre sénégalais disposait ainsi d'un pouvoir réglementaire résiduel pour l'exécution des lois et du pouvoir de contreseing des actes du président<sup>677</sup>, ce qui n'était pas le cas du Premier ministre ivoirien.

**392.** Il s'agissait pour le constituant ivoirien de faire en sorte que le Premier ministre puisse assister le président sans lui faire ombrage, raison pour laquelle la loi constitutionnelle de 1990 n'a pas mis à la disposition du Premier ministre des pouvoirs propres afin d'éviter qu'il ne concurrençât point la prééminence présidentielle consubstantielle au régime ivoirien. Ce faisant, l'article 24 nouveau de la Constitution ivoirienne a laissé toute la faculté au président de déterminer les attributions du Premier ministre, comme celles de tous les autres membres du Gouvernement par la procédure de la délégation<sup>678</sup>. Comme l'on pouvait s'y attendre, eu égard à son profil et aux circonstances ayant conduit à sa nomination, Alassane OUATTARA s'est vu confié la responsabilité de l'action économique, à travers la mise en œuvre du programme d'ajustement structurel qu'il a élaboré à la tête du Comité interministériel de stabilisation et de la relance économique.

**393.** La création du poste de Premier ministre s'est présentée comme une bouffée d'oxygène pour le président ivoirien physiquement affaibli par la dégradation de son état de santé et politiquement pris entre la crise sociale et la crise économique. En concédant au Premier ministre la responsabilité de l'action économique avec toutes ses répercussions administratives et sociales, le président s'est recentré sur l'aspect politique afin de reconquérir un espace où il n'est plus le seul maître depuis la restauration du multipartisme.

**394.** Cette répartition pragmatique des rôles au sein de l'Exécutif présente le double avantage à la fois de modérer le présidentielisme ivoirien et de permettre au président ivoirien de consolider son pouvoir vacillant. Dans la pratique, « *pendant qu'Alassane OUATTARA conduit son Gouvernement dans une intense activité financière et économique pour accompagner la réforme administrative, Houphouët-Boigny s'engage dans une série de décisions politiques importantes* <sup>679</sup> ». On voit bien apparaître ici la distinction entre le

---

<sup>676</sup> Exposé des motifs de la loi n° 91-25 du 5 avril 1991 portant révision de la Constitution, in FALL (I.-M.), *Textes constitutionnels du Sénégal*, op.cit., p. 122.

<sup>677</sup> Article 37 al. 2 et 3 de la Constitution sénégalaise de 1963 issu de la loi constitutionnelle du 5 avril 1991.

<sup>678</sup> Voir les décrets n°s 90-1593 du 12 décembre 1990 fixant la composition des Cabinets ministériels, JORCI, n°1, 3 janvier 1991 et 90-1586 du 5 décembre 1990 portant attributions des membres du Gouvernement

<sup>679</sup> N'DA (P.), *Le drame démocratique sur scène en Côte d'Ivoire*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 68.



pouvoir politique du président et le pouvoir administratif du Premier ministre souvent décrite dans le fonctionnement du régime de la V<sup>e</sup> République en période de concordance de majorités où le Premier ministre n'est que le collaborateur du président<sup>680</sup>. On met ainsi souvent l'accent sur le profil technocratique des Premiers ministres choisis dans ces circonstances, la majorité d'entre eux étant issu de « *l'aristocratie de la fonction publique*<sup>681</sup> ».

**395.** Le savoir-faire économique du Premier ministre était souvent mis en avant à raison. Son parcours de fonctionnaire des finances internationales plaidait pour lui et surtout, il avait déjà fait ses preuves en Côte d'Ivoire à la tête du Comité de relance et de stabilisation de l'économie ivoirienne. C'est d'ailleurs à la tête de ce comité qu'il a élaboré le plan de la relance économique, dit « *plan Ouattara* », dès le mois de juin 1990, un plan qui permit à la Côte d'Ivoire de renouer avec les bonnes grâces des partenaires internationaux puisqu'il « *a été approuvé par le FMI permettant au pays de bénéficier immédiatement des tirages de prêts alors que de leur côté les autorités françaises débloquent de nouveaux fonds* <sup>682</sup>».

**396.** Avec l'appui technique total du FMI et de la Banque mondiale combiné à l'appui politique du président HOUPHOUËT-BOIGNY qui ne ratait aucune occasion pour vanter ses mérites<sup>683</sup>, il avait tout pour réussir sa mission. Il était même révélé qu'il « *avait les pleins pouvoirs pour redresser l'économie ivoirienne en cent (100) jours* <sup>684</sup> » à partir de sa nomination, ce qui dénote des attentes placées en lui. On aperçoit ici l'illustration même de l'influence des programmes d'ajustement structurel sur les transitions démocratiques africaines<sup>685</sup>.

**397.** Pour concrétiser la délégation de l'action économique au Premier ministre, le président lui a attribué le portefeuille du ministère de l'économie et des finances<sup>686</sup> qu'il devrait cumuler avec la primature, comme ce fut le cas en France avec Raymond BARRE en 1976 lorsqu'il s'était agi de mener une politique d'austérité économique pour faire face à la crise des chocs pétroliers<sup>687</sup>. En Afrique, ce portefeuille très influent et stratégique du

---

<sup>680</sup> HAYWARD (J.), « Un Premier ministre pour quoi faire ? », *Pouvoirs*, n°83, 1997, pp. 5-20.

<sup>681</sup> PORTELLI (H.), « Les Premiers ministres : essai de typologie », *Pouvoirs*, n°83, 1997, pp. 21-30.

<sup>682</sup> FAURE (Y.-A.), « Le quatrième plan d'ajustement structurel de la Côte-d'Ivoire : de la technique économique à l'économie politique », op.cit.

<sup>683</sup> GRAH-MEL (F.), *Félix Houphouët-Boigny : la fin, la suite*, op.cit.

<sup>684</sup> DOZA (B.), *Liberté confisquée...*, op.cit., cité par FALL (I.-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit., p. 127

<sup>685</sup> ETHIER (D.) « Des relations entre libéralisation économique, transition démocratique et consolidation démocratique », *RIPC*, vol. 8, n° 2, 2001, pp. 269-283.

<sup>686</sup> Décret n°90-1598 du 30 novembre portant nomination des membres du Gouvernement.

<sup>687</sup> C'était la première fois sous la V<sup>e</sup> République qu'un chef de Gouvernement occupe en même temps un poste ministériel.

Gouvernement était souvent confié dans les régimes monocéphales aux personnalités proches du président et disposant d'une envergure politique pour se poser en « *chef délégué du Gouvernement* » pour pouvoir opérer les arbitrages nécessaires notamment pour l'élaboration du budget.

**398.** En gardant la main sur le portefeuille de l'économie et des finances, le Premier ministre a vu son pouvoir administratif et son autorité gouvernementale renforcée dans la mesure où en général, les titulaires de ce poste ont tendance à se comporter comme des « *super-ministres* » qui rendaient directement compte au chef de l'Etat concurrençant ainsi l'autorité du Premier ministre. Un ministère délégué regroupant tous les secteurs impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de relance économique<sup>688</sup> a également été créé auprès du Premier ministre afin de lui permettre de tenir tous les leviers de l'action économique.

**399.** Même si ses compétences ont pu paraître constitutionnellement insignifiants au départ, le Premier ministre a su tirer profit de la marge de manœuvre que lui a laissé le président pour mener des actions d'envergure légitimant ainsi la dimension administrative de la fonction de Premier ministre dans ce régime très présidentialisé.

## Paragraphe 2 : La dimension administrative du Premier ministre ivoirien

**400.** L'esprit du constituant dérivé ivoirien de 1990 est d'instituer un « *Premier ministre administratif*<sup>689</sup> » pour assister le président, seul maître de l'exécutif, dans la mise en œuvre des réformes prévues par le programme d'ajustement structurel<sup>690</sup>. Par conséquent, cette mission « *excluait toute dimension politique*<sup>691</sup> », dans la mesure où il n'était pas question d'ériger un autre chef qui concurrencerait le président au sein de l'Exécutif, d'où le fait que l'attribution du titre de chef de Gouvernement au Premier ministre prêterait à confusion. En effet, la séparation des fonctions de chef d'Etat et de chef de Gouvernement opérée par la

---

<sup>688</sup> Il s'agit du Ministre Délégué auprès du Premier ministre chargé de l'Economie, des Finances, du Commerce et du Plan occupé par Daniel KABLAN-DUNCAN, qui succèdera d'ailleurs à OUATTARA et qui gardera également la main sur le ministère de l'économie et des finances.

<sup>689</sup> Expression utilisée par GUEYE (B.), « La démocratie en Afrique : Succès et résistances », op.cit. pour caractériser les Premiers ministres africains en général.

<sup>690</sup> BOGNON (D.-R.), « La situation en Côte d'Ivoire : présidentielisme et représentation nationale », op.cit.

<sup>691</sup> KONAN-BEDIE (H.), *Les chemins de ma vie*, Paris, Plon, 1999, cité par HOUDIN (B.), *Les Ouattara, une imposture ivoirienne*, op.cit.

réforme constitutionnelle de 1990 paraissait illusoire et sans conséquence juridique sur la répartition des pouvoirs au sein de l'Exécutif puisque le président détenait toujours l'exclusivité du pouvoir exécutif et le Premier ministre, chef du Gouvernement était dépourvu de pouvoirs propres.

**401.** Pour compenser l'absence de pouvoirs propres au profit du Premier ministre, le président HOUPHOUËT-BOIGNY lui a délégué le leadership gouvernemental en lui permettant de coordonner l'action gouvernementale (A) mais surtout la mise en œuvre de la politique économique qui implique la réforme de toute l'administration ivoirienne et même du secteur privé. Profitant ainsi de la marge de manœuvre que lui a laissé le président, le Premier ministre s'est ainsi distingué par son action administrative pendant que le président s'est retranché sur l'aspect politique (B).

#### *A. Les mesures administratives du Premier ministre*

**402.** L'action administrative du Premier ministre ivoirien s'est surtout consacrée au redressement des finances publiques à travers une réforme méthodique de l'administration ivoirienne. Dès sa prise de fonction, Alassane OUATTARA, fort de la légitimité que lui ont conférée le président et la communauté internationale et de son savoir-faire économique s'est attelé à corriger les erreurs du passé dans la mise en œuvre de la réforme économique et en posant les bases de sa future action.

**403.** Alors que la mise en œuvre des mesures des plans d'austérité budgétaire précédents visant des coupes importantes sur les salaires des agents publics et du secteur privé et des licenciements dans la fonction publique<sup>692</sup>s'était heurtée à la grogne sociale amplifiée par la contestation politique<sup>693</sup>, le nouveau « *plan Ouattara* » reposait avant tout sur un souci d'acceptabilité sociale des mesures, ce qui permettrait à la fois de réorienter la politique d'austérité budgétaire à partir du haut et de reconquérir ipso facto la légitimité politique du président.

**404.** Yves-André FAURE écrit à cet effet qu'

---

<sup>692</sup> Ce plan élaboré par l'ex-ministre de l'économie et des finances Moïse KOUMOUÉ, dit « plan Moïse » prévoyait que salaires des fonctionnaires soient progressivement réduits de l'ordre de 15 à 40% et la création d'une « taxe de solidarité » de 11% sur les salaires des employés du secteur privé. Voir KOUMOUÉ (M.-K.), *Politique économique et ajustement structurel en Côte d'Ivoire*, Paris, L'Harmattan, 1996, 138 p.

<sup>693</sup> N'DA (P.), *Le drame démocratique africain sur scène en Côte d'Ivoire*, op.cit., p. 65.

« abandonnant l'idée d'une réduction brutale et générale des masses salariales, publiques et privées, ce plan est très nettement orienté vers la réduction des dépenses de matériel, d'équipement courant et de tout ce qui touche au train de vie de l'Etat, vers l'amélioration du rendement fiscal notamment en faisant porter la pression en direction de catégories d'entreprises, de revenus et de personnes qui, jusque-là, échappaient peu ou prou aux diverses ponctions du Trésor <sup>694</sup> ».

On aperçoit bien que le changement de cap impulsé par le Premier ministre pour la relance de l'économie parût plus acceptable pour les couches sociales, ce qui contraste avec les mesures drastiques et politiquement impopulaires du plan précédent<sup>695</sup>.

**405.** Les travailleurs ivoiriens considéraient que le Gouvernement leur en demandait trop pour résoudre une crise économique dont il est le seul responsable en raison du gaspillage de deniers publics résultant de la mauvaise gouvernance fondée sur une administration clientéliste<sup>696</sup> et gangrenée par la corruption, la gabegie, le népotisme, etc. Cette manière de gouverner érigée en système par les barons du parti unique, dont la plupart à la tête des administrations centrales se sont enrichis sur le dos de l'Etat<sup>697</sup>, était à la mode dans la majorité des Etats d'Afrique noire francophone à l'époque<sup>698</sup>, ce qui a justifié la généralisation des plans d'ajustement structurel dans ces Etats dans les années quatre-vingt <sup>699</sup> qui ont coïncidé avec le processus de démocratisation<sup>700</sup>.

**406.** Cette faillite économique mise à nue par le bouleversement de l'ordre politico-économique mondial a par ailleurs servi de pilier aux revendications politiques visant l'instauration d'un nouvel ordre politique dans les Etats africains légitimant ainsi la lutte des forces démocratiques<sup>701</sup>. C'est la raison pour laquelle le Premier ministre s'est attelé dès le

<sup>694</sup> FAURE (Y.-A.), « Le quatrième plan d'ajustement structurel de la Côte-d'Ivoire : de la technique économique à l'économie politique », op.cit.

<sup>695</sup> Voir CONTAMIN (B.), MEMEL-FOTÊ (H.), (dir.), *Le modèle ivoirien en question : crises, ajustements, recomposition*, Paris, Karthala, 1997, 802 p.

<sup>696</sup> AKINDES (F.), « Inégalités sociales et régulation politique en Côte d'Ivoire. La paupérisation en Côte d'Ivoire est-elle réversible ? », *Politique africaine*, 2000/2, n° 78, pp. 126-141 ; FAURE (Y.-A.), « Le quatrième plan d'ajustement structurel de la Côte-d'Ivoire : de la technique économique à l'économie politique », op.cit.

<sup>697</sup> GOUFFERN (L.), « Les limites d'un modèle ? A propos d'Etat et bourgeoisie en Côte-d'Ivoire », *Politique africaine*, n°6, juin 1982, pp. 19-34.

<sup>698</sup> Sur la mauvaise gouvernance dans les Etats africains après l'indépendance voir BAYART (J.-F.), *L'Etat en Afrique : la politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989, 439 p.

<sup>699</sup> Voir CONTAMIN (B.), FAURE (Y.-A.), *L'ajustement structurel en Afrique (Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar)*, Paris, Karthala, 1988 ; NOULA (A.-G.), « Ajustement structurel et développement en Afrique : L'expérience des années 1980 », *Afrique et Développement*, Vol. 20, n° 1, 1995, pp. 5-36.

<sup>700</sup> TOULABOR (C.), « Ajustement structurel et démocratisation en Afrique : quelques réflexions sur les Programmes d'Ajustement structurel », in *Crises et ajustements en Côte d'Ivoire : Les dimensions sociales et culturelles*, op.cit., pp. 158-164. Sur le cas ivoirien, voir également dans le même ouvrage, COMOË-KROU (B.), « Simulations démocratiques et poursuite de l'ajustement structurel en Afrique en Côte-d'Ivoire », pp. 175-179.

<sup>701</sup> Voir AKINDES (F.), « Programmes d'Ajustement structurels et démocratisation en Afrique : Quelle compatibilité ? », op.cit.

départ à impulser un changement de cap fondé sur un nouveau plan d'ajustement structurel orienté vers la réforme de l'administration publique, la réduction de la dépense publique et une politique de privatisations pour assurer la compétitivité des entreprises publiques<sup>702</sup>.

**407.** Le plan de bataille du Premier ministre pouvait être résumé ainsi : A défaut de transformer l'économie ivoirienne par le bas, il faut la transformer par le haut, ce qui permet de prendre des mesures qui ne heurtent pas la société de pleine face et de survivre politiquement. C'est ce qui ressort de l'analyse des premières mesures prises par le Premier ministre, qui ont touché directement la haute fonction publique ivoirienne.

**408.** Le premier Gouvernement reflétait ainsi la vision de son chef à travers notamment la réduction du nombre de ministères<sup>703</sup> avec une équipe gouvernementale technocratique resserrée et rajeunie<sup>704</sup> rompant avec les équipes gouvernementales pléthoriques antérieures. La non reconduction de certains dignitaires du PDCI<sup>705</sup> et compagnons de longue date du président HOUPHOUËT-BOIGNY a résonné comme un courant d'air nouveau sur une haute fonction publique ivoirienne mise en cause pour sa mauvaise gestion des deniers de l'Etat et jugée responsable de la mauvaise passe économique de l'Etat<sup>706</sup>.

**409.** En réussissant à imposer son leadership sur les ministres dès le départ<sup>707</sup>, le Premier ministre s'est ainsi attelé dans un second temps à opérer un renouvellement des hauts-fonctionnaires symboles de la crise, pour mettre ses propres collaborateurs à la tête des administrations en première ligne dans la mise en œuvre du plan d'ajustement structurel<sup>708</sup>. Ces nominations d'envergure qui ont complètement bouleversé l'appareil administratif ivoirien ont permis au Premier ministre, qui apparaissait comme un novice dans la sphère politique ivoirienne, d'opérer une sorte de rupture avec le système antérieur. Mais pour ce

---

<sup>702</sup> COGNEAU (D.), MESPLE-SOMPS (S.), « Les illusions perdues de l'économie ivoirienne et la crise politique », *Afrique contemporaine*, 2003/2, n° 206, pp. 87-104.

<sup>703</sup> Le nouveau Gouvernement comportait dix-neuf (19) ministres contre vingt-neuf (29) dans le précédent.

<sup>704</sup> Beaucoup de barons du PDCI, représentant les figures de la crise économique et même politique ont été écartés du Gouvernement comme l'ancien ministre des finances, Moïse KOUMOUÉ, rendu impopulaire par son plan décrié. Sur les 29 ministres du précédent Gouvernement nommé en octobre 1989, seuls six ont été reconduits dans le nouveau Gouvernement nommé le 30 novembre 1990, ce qui dénote du renouveau gouvernemental amorcé par ADO.

<sup>705</sup> On peut citer les cas des trois anciens ministres d'Etat, Auguste DENISE, Mathieu EKRA et Emile Keï BOGUIGNARD et Paul Gui DIBO, de l'ex-ministre de la défense Jean KONAN-BANY et du très contesté ex-ministre de l'économie et des finances Moïse KOUMOUÉ, la plupart au Gouvernement depuis l'indépendance, envoyés à la retraite par le jeune nouveau Premier ministre.

<sup>706</sup> GOUFFERN (L.), « Les limites d'un modèle ? A propos d'Etat et bourgeoisie en Côte-d'Ivoire », *op.cit.*

<sup>707</sup> Il disposait d'ailleurs déjà de ce leadership gouvernemental avant d'être nommé Premier ministre, puisqu'il coordonnait en tant que président le Comité Interministériel de Coordination du Programme de Stabilisation et de Relance Economique composé de ministres.

<sup>708</sup> On peut noter le remplacement des responsables des services généraux à caractère économique et financier notamment les directeurs généraux de la douane, des impôts, de la Caisse nationale de prévoyance sociale, de la Caisse de stabilisation, etc. dont certains d'entre eux étaient en poste depuis l'indépendance en 1960.

faire, il a dû s'intégrer dans l'appareil politique du PDCI qui est demeuré le parti dominant en Côte d'Ivoire malgré l'ouverture démocratique qui a conduit à de véritables joutes électorales à la fin de l'année 1990<sup>709</sup>.

**410.** Malgré que la révision constitutionnelle du 6 novembre 1990 ait été très calculée par le président HOUPHOUËT-BOIGNY pour créer un poste de Premier ministre administratif, la personnalité d'Alassane OUATTARA et son profil lui ont permis de rayonner comme « *un Premier ministre à part entière* <sup>710</sup> », ce qui a également été favorisé par la marge de manœuvre que lui a laissé le président. Il a également su profiter des circonstances donner une dimension politique à sa fonction.

*B. La dimension politique conjoncturelle de l'action du Premier ministre*

**411.** Si la création du poste de Premier ministre en Côte d'Ivoire en 1990 est « *inédite dans l'histoire des institutions ivoiriennes* <sup>711</sup> », il a été relevé qu'« *Alassane Ouattara, qui est la première personne à occuper cette fonction, réussit à s'affirmer en tant que chef du gouvernement de 1990 à 1993* <sup>712</sup> ». Ce constat est conforté par les actions menées par le Premier ministre sur le plan administratif où il était très attendu, mais aussi et surtout sur le plan politique, ce qui n'était pas prévu au départ. Si le contexte économique a permis au Premier ministre de s'affirmer sur le plan administratif, ce sont des considérations liées à l'état de santé du président qui lui a permis de s'affirmer politiquement. Alassane OUATTARA s'est ainsi finalement révélé comme le « *Premier ministre qui dirigea... la dernière séquence du règne d'Houphouët-Boigny, tant sur le plan des réformes socio-économiques que sur celui plus directement politique* <sup>713</sup> ».

**412.** Si comparé à ses homologues des Etats ayant organisé une CNS, le Premier ministre ivoirien créé par la loi constitutionnelle du 6 novembre 1990 paraissait démunie de compétences significatives, il s'est révélé dans la pratique comme un instrument efficace

---

<sup>709</sup> Après l'élection présidentielle d'octobre remporté par le président HOUPHOUËT-BOIGNY face à Laurent GBAGBO, le PDCI a surfé sur la vague des réformes entreprises par le nouveau Premier ministre pour remporter les élections législatives et les élections locales de la fin d'année.

<sup>710</sup> BOURGI (A.), « En fin des Premiers ministres à part entière... », op.cit.

<sup>711</sup> DOZON (J.-P.), *Les clefs de la crise ivoirienne*, Paris, Karthala, p. 26

<sup>712</sup> BASTAT (H.), *Constitutions et transitions démocratiques en Côte d'Ivoire de 1990 à 2012*, Mémoire de maîtrise en études internationales, Université de Laval, p. 82.

<sup>713</sup> DOZON (J.-P.), *Les clefs de la crise ivoirienne*, op.cit., p. 27.

de continuité ivoirien grâce un concours de circonstances découlant de la maladie et de l'atmosphère de fin de règne du président HOUPHOUËT-BOIGNY. En effet, âgé de quatre-vingt-cinq (85) ans au moment de la création du poste de Premier ministre et de la nomination d'Alassane OUATTARA, le président ivoirien était le chef d'Etat africain en exercice le plus âgé à cette époque et celui qui a le plus duré au pouvoir puisqu'il est resté au pouvoir depuis l'indépendance en 1960. Avec son âge avancé qui le diminuait physiquement, le président luttait également désespérément contre un cancer de la prostate qui le conduisait à s'absenter régulièrement du pays pour se faire soigner en Europe<sup>714</sup>. C'est à cette occasion que s'est révélé l'utilité de l'article 24 al. 2 (nouveau) de la Constitution introduit par la loi constitutionnelle du 6 novembre 1990.

**413.** En effet, l'article 24 al. 2 (nouveau) dispose que « *le Premier ministre supplée le président de la République lorsque celui-ci est absent du territoire national* ». Cette disposition qui fait du Premier ministre le suppléant du président n'a a priori rien de particulier dans la mesure où il est courant que dans les exécutifs bicéphales le président soit suppléé par le Premier ministre<sup>715</sup> afin de garantir le fonctionnement régulier des institutions assurant ainsi la continuité politique et administrative de l'Etat<sup>716</sup>.

**414.** Si la suppléance du président par le Premier ministre est souvent prévue par la Constitution, les modalités de sa mise en œuvre ne sont pas toujours définies, ce qui peut causer des difficultés, comme ce fut le cas au Togo en 1966 où l'exercice de la suppléance du président GRUNITZKY par le vice-président MEATCHI a déclenché une crise institutionnelle provoquant le coup d'Etat militaire du 13 janvier 1967<sup>717</sup>. Ainsi, si dans certains Etats la suppléance du chef de l'Etat et strictement encadrée et limitée à l'exercice de certaines compétences du président, la Constitution ivoirienne n'a pas prévu ces limites, laissant penser que le Premier ministre devrait se substituer de plein droit au président dans l'exercice de toutes ses compétences traditionnelles.

**415.** La suppléance du président par le Premier ministre est l'une des caractéristiques principales du bicéphalisme. De façon générale on peut définir la suppléance comme « *une technique d'aménagement de la continuité juridique du pouvoir garantissant sa permanence alors que la personne physique qui l'incarne est dans l'impossibilité juridique*

---

<sup>714</sup> Voir la multitude de récits biographiques du président ivoirien, notamment GRAH-MEL (F.), *Félix Houphouët-Boigny : la fin et la suite*, op.cit. ; HOFNUNG (T.), *La crise ivoirienne : De Félix Houphouët-Boigny à la chute de Laurent Gbagbo*, op. cit., p. 31 ; etc.

<sup>715</sup> IBANDA-KABAKA (P.), « Le rôle et la mise en œuvre des pouvoirs du Premier Ministre dans la pratique du régime présidentiel sous la 5ème République », *Etude de droit constitutionnel français*, 2009. hal-01262738

<sup>716</sup> JUIILLARD (P.), « La continuité du pouvoir exécutif », in *Mélanges BURDEAU*, L.G.D.J., Paris, 1977, pp.159-177.

<sup>717</sup> Confère supra.

ou matérielle d'exercer ses prérogatives<sup>718</sup>». A partir de cette définition, on peut distinguer la suppléance de l'intérim qui est une notion avec laquelle elle prête souvent à confusion, même dans la rédaction de certaines dispositions constitutionnelles<sup>719</sup>.

**416.** En effet, les Constitutions organisent très souvent la suppléance et l'intérim, qui sont toutes destinées à assurer la continuité de l'Etat<sup>720</sup> en cas d'empêchement du président, mais elles sont différentes sur le fond<sup>721</sup>. D'abord, la suppléance n'intervient qu'en cas d'empêchement provisoire du président et ne requiert l'intervention d'aucun autre organe, alors que l'intérim intervient en cas d'empêchement définitif du président constaté par le juge constitutionnel<sup>722</sup>. Ensuite, alors que l'intérim met fin au mandat du président et permet d'engager la procédure de sa succession, la suppléance n'a aucune incidence sur le mandat présidentiel qui n'est ni suspendu, ni interrompu. Enfin, que ce soit en France où dans les Etats d'Afrique noire francophone, la suppléance est assurée au sein même de l'Exécutif, par le Premier ministre en cas de bicéphalisme, ou par un ministre désigné par le président dans le cadre du monocéphalisme, alors que l'intérim est généralement assuré par le président de l'Assemblée nationale<sup>723</sup> ou celui de Sénat<sup>724</sup>.

**417.** Dans le régime ivoirien, la suppléance du président par le Premier ministre en cette période où le poste fut créé, a fait changer de dimension à la vocation initiale de cette institution. Ainsi, « *au fur et à mesure que l'état de santé du président se dégrade, Alassane Ouattara se met en avant avec la volonté d'apparaître comme le véritable « patron » du pays* »<sup>725</sup>. C'est ainsi qu'à travers ce concours de circonstances, Alassane OUATTARA a pu s'affranchir de la sphère administrative à laquelle sa fonction était circonscrite pour devenir le véritable chef du Gouvernement ivoirien à travers l'exercice des compétences traditionnelles du chef de l'Etat, dont la plupart relève en réalité du chef du Gouvernement dans les autres Etats. Ce faisant, alors qu'il devrait se contenter d'exécuter la politique de la nation telle que définie par le président, le Premier ministre, qui a notamment suppléé plusieurs fois le chef de l'Etat dans la direction du Conseil des ministres, a hérité du pouvoir

---

<sup>718</sup> MBODJ (E.-H.), *La succession du chef d'Etat en droit constitutionnel africain*, Thèse de doctorat d'Etat en droit, Université Cheikh-Anta Diop, 1991, p. 61

<sup>719</sup> CANEDO-PARIS (M.), « Droit constitutionnel institutionnel 1995-2007 : « dodécennat » abracadabrantique ! Libres propos sur les deux mandats présidentiels de Jacques Chirac », in *RFDC* 2007/4, n° 72, pp. 785-809.

<sup>720</sup> MBODJ (E.-H.), *La succession du chef de l'Etat...*, op. cit.

<sup>721</sup> Sur la différence entre intérim, suppléance et délégation, voir CAMBY (J.-P.), « Intérim, suppléance et délégation », *RDP*, 2001, p. 1605 ; AUBY (J.-M.), « L'intérim », *RDP*, 1966, pp. 864-883.

<sup>722</sup> Articles 12 et 24 de la Constitution ivoirienne issus de la loi constitutionnelle du 6 novembre 1990.

<sup>723</sup> Article 40 de la Constitution ivoirienne de 2000 ; article 65 de la Constitution togolaise de 1992 ; article 50 de la Constitution béninoise de 1991, etc.

<sup>724</sup> Article 13 de la Constitution gabonaise de 1991 depuis la révision constitutionnelle du 12 janvier 2011 ; article 6-4-a de la Constitution camerounaise issue de la révision constitutionnelle du 14 avril 2008, etc.

<sup>725</sup> HOUDIN (B.), *Les Ouattara, une imposture ivoirienne*, op.cit.



décisionnel lui permettant d'être à l'initiative des lois et de prendre des mesures réglementaires ayant un caractère politique.

**418.** Pour démontrer la dimension politique prise par l'action du Premier ministre ivoirien, on met souvent l'accent sur la « *loi anticasseurs* » qu'il a fait adopter le 30 juillet 1992<sup>726</sup> pour mettre fin au cycle de violence orchestré par les manifestations de l'opposition depuis le début du processus de démocratisation et qui s'est exacerbé depuis le début de l'année 1992<sup>727</sup>. L'article 5 de cette loi vise directement les leaders de l'opposition considérés comme les responsables de ces agitations, en prévoyant que lorsque des manifestations ont conduit à actes de violence et des dégradations, « *les groupements ou organisations qui ont pris l'initiative de ces rassemblements, sont solidairement responsables des dommages corporels et matériels qui en ont résulté* ».

**419.** Dénoncée par l'opinion ivoirienne et les organisations de défense des droits de l'Homme comme arbitraire et antidémocratique<sup>728</sup>, cette loi, dont le Premier ministre a endossé la responsabilité, a justifié toutes les critiques formulées à son égard puisqu'il permit, dès sa première application par la justice, de condamner plusieurs leaders de l'opposition, dont le principal opposant au régime ivoirien, Laurent GBAGBO<sup>729</sup>, qui s'était distingué deux ans plus tôt en affrontant le président HOUPHOUËT-BOIGNY à l'élection présidentielle de 1990. Le Premier ministre a avoué avoir pris ses responsabilités pour l'arrestation et la condamnation de Laurent GBAGBO dont il estimait qu'il avait été arrêté en flagrant délit<sup>730</sup>. On voit bien qu'en endossant la responsabilité de la loi et de son application, le Premier ministre ivoirien, assurant la suppléance du chef de l'Etat, voulait démontrer qu'il n'était pas un simple technocrate voué aux affaires économiques et financières comme il est souvent présenté, mais aussi un homme politique pouvant incarner l'autorité de l'Etat.

**420.** Par ce concours de circonstances, le Premier ministre disposait de tous les leviers du pouvoir ivoirien devenant ainsi le chef de l'Etat ivoirien par procuration, se positionnant de plus en plus pour la succession du président<sup>731</sup>. C'est ainsi qu'à la suite du décès d'HOUPHOUËT-BOIGNY qu'il annonça le 7 décembre 1993, et en dépit des dispositions de l'article 11 de la Constitution qui confiait la succession au président de l'Assemblée

---

<sup>726</sup> Loi n° 92-464 portant répression de certaines formes de violence, *JORCI*, n°32, n° spécial, 3 août 1992.

<sup>727</sup> VIDAL (C.), « La brutalisation du champ politique ivoirien, 1990-2003 », in OUEDRAOGO (J.-B.), SALL (E.), (dir.), *Frontières de la citoyenneté et violence politique en Côte d'Ivoire*, African books collective, 2008, pp. 169-181.

<sup>728</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, « Côte d'Ivoire : Les opposants sont la cible d'une répression systématique », 28 mai 1996.

<sup>729</sup> DOZON (J.-P.), *Les clefs de la crise ivoirienne*, op.cit., p. 27.

<sup>730</sup> N'DA (P.), *Le drame démocratique africain sur scène en Côte d'Ivoire*, op.cit., p. 88

<sup>731</sup> BAKARY (T.-D.), « Transition politique et succession en Côte d'Ivoire », in DIOP (M.-C.), DIOP (M.), (dir.), *Les figures du politique en Afrique : des pouvoirs hérités aux pouvoirs élus*, Paris, Karthala, 1999, pp. 103-138.

nationale, Alassane OUATTARA a engagé une petite guerre de succession avec le dauphin désigné Henri KONAN-BEDIE<sup>732</sup>, avec l'appui de certains dignitaires du PDCI<sup>733</sup>. Finalement, c'est ce dernier qui l'emporta et le Premier ministre dû se résoudre à lui présenter sa démission pour retourner au FMI. Toutefois, il ne s'agissait que d'un repli stratégique, puisqu'on le retrouva quelques années plus tard dans l'arène politique ivoirienne<sup>734</sup>.

## ***Conclusion chapitre 2***

---

<sup>732</sup> BAULIN (J.), COMTE (G.), *La succession d'Houphouët-Boigny : les débuts de Konan-Bédié*, Paris, Karthala, 2000, 180 p.

<sup>733</sup> L'ancien président de l'Assemblée nationale Philippe YACE (1960-1990), ex-dauphin déchu tombé en disgrâce à la fin des années 70 est notamment cité comme le principal soutien d'Alassane D. OUATTARA dans cette guerre de succession.

<sup>734</sup> KONATE (Y.), « Le destin d'Alassane Dramane Ouattara », in LE PAPE (M.), VIDAL (C.), (dir.), *Côte d'Ivoire. L'année terrible 1999-2000*, Paris, Karthala, « Les Afriques », 2003, p. 253-309

*« Ce sont donc des circonstances atténuantes qui ont permis au premier ministre Alassane Ouattara d'exercer un réel pouvoir tout au long de son mandat, et d'acquérir une certaine légitimité à l'intérieur du pays [...]. La légitimité d'Alassane Ouattara est également renforcée à l'extérieur du pays grâce à la confiance que les institutions de Bretton Woods lui accordent ».*

BASTAT (H.), *Constitutions et transitions démocratiques en Côte d'Ivoire de 1990 à 2012*, op.cit., p. 82.

**421.** La création du poste de Premier ministre dans les Etats n'ayant pas organisé de conférence nationale a suscité beaucoup d'interrogations quant à la nouvelle configuration politique de ces Etats qui n'ont pas renié le présidentielisme. Dans certains Etats comme au Sénégal et au Cameroun, il ne s'agissait pas d'une nouveauté dans la mesure où le Premier ministre a déjà démontré sa capacité d'adaptation au présidentielisme dans ces Etats où la restauration de ce poste n'a procédé que d'une réhabilitation des dispositions constitutionnelles supprimées quelques années plus tôt<sup>735</sup>. Par contre en Côte d'Ivoire où ce poste apparaît pour la première fois dans l'ordonnancement politico-institutionnel depuis l'indépendance, on était en droit de s'interroger sur sa place et son utilité au sein d'un exécutif consubstantiellement caractérisé par l'hégémonie présidentielle.

**422.** En l'absence d'une remise en cause de l'ordre constitutionnel précédent, le Premier ministre dans les Etats qui n'ont pas connu de CNS devrait se contenter de demeurer dans une position de dépendance vis-à-vis du chef de l'Etat comme tous les autres membres du Gouvernement. Si l'avènement du bicéphalisme a révélé tout de même un changement dans la conception hégémonique de l'Exécutif, ce changement s'est opéré dans la continuité de l'ordre ancien et dans le souci de préservation du présidentielisme, ce qui en réduit la portée.

**423.** Si dans la pratique Alassane OUATTARA s'est révélé être un « *Premier ministre à part entière* »<sup>736</sup>, il faudrait à l'analyse se garder d'exagérer la portée de ses actions puisque celles-ci ont été favorisées par les circonstances, ce qui en fait un « *super Premier ministre* » conjoncturel. Un travail de contextualisation de ses actions s'impose pour ne pas fausser la perception de leur impact réel sur l'évolution du poste de Premier ministre en Côte d'Ivoire.

---

<sup>735</sup> Au Sénégal, l'exposé des motifs de la loi n°91-25 du 5 avril 1991 précise que « *Dans leurs principales caractéristiques, les mécanismes constitutionnels introduits par la révision du 26 février 1970 seront donc rétablis* », in FALL (I.-M.), *Textes constitutionnels du Sénégal*, op.cit., pp. 122-123.

<sup>736</sup> Pour paraphraser BOURGI (A.), « *Enfin des Premiers ministres à part entière...* », op.cit.

On s'aperçoit que son successeur Daniel KABLAN-DUNCAN<sup>737</sup>, désigné par le nouveau président Henri KONAN-BEDIE n'a pas eu le même rayonnement car n'ayant pas bénéficié du même concours de circonstance.

**424.** Somme toute, la loi constitutionnelle du 6 novembre 1990 a institué un Premier ministre dont le statut relevait entièrement du chef de l'Etat et ne disposant pas de compétences propres. Bien que bénéficiant du titre de chef du Gouvernement, il ne disposait pas des moyens nécessaires pour prétendre au partage du pouvoir exécutif avec le chef de l'Etat qui est demeuré le « *détenteur exclusif du pouvoir exécutif* ». Pour assumer ses fonctions de chef du Gouvernement, le Premier ministre restait dépendant de la marge de manœuvre que voudrait lui laisser le chef de l'Etat, et d'un concours de circonstances favorables pour assurer la suppléance du chef de l'Etat.

## Conclusion Titre 1<sup>er</sup>

---

<sup>737</sup> Il était le premier collaborateur d'Alassane OUATTARA dans le précédent Gouvernement où il était ministre de l'économie et des finances, délégué auprès du Premier ministre, en quelque sorte le n°2 du Gouvernement.

*« Le propre de cette période transitoire est d'avoir institué un exécutif transitionnel qui met fin à l'Exécutif de la seconde génération et prépare celui de la troisième ».*

FALL (I.-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op. cit., p. 17.

- 425.** Les transitions démocratiques africaines du début des années quatre-vingt-dix<sup>738</sup> ont révélé deux catégories de Premiers ministres de transition liées au modèle de transition ou de la voie de démocratisation choisie. Cette typologie permet de distinguer d'un part le Premier ministre issu des Conférences nationales souveraines, qu'Albert BOURGI a appelé des « *Premiers ministres à part entière* »<sup>739</sup>, et de l'autre, le Premier ministre dans les Etats qui n'ont pas organisé de CNS.
- 426.** Ces deux catégories de Premiers ministres présentent la similitude d'avoir été instaurées dans un même contexte politique et juridique. En effet, elles s'inscrivent toutes les deux dans le processus de démocratisation des Etats d'Afrique noire francophone marquée par la remise en cause du monolithisme présidentiel fondé sur le parti unique et la confusion des pouvoirs<sup>740</sup>. A ce titre, elles marquent le tournant de la conception nouvelle de l'Exécutif africain fondée sur une logique de partage dont les modalités dépendent de chaque Etat en raison du modèle de transition choisi. Ainsi, si la première catégorie de Premier ministre s'est présentée comme un instrument de rupture avec l'ordre politique ancien et de déprésidentialisation de l'Exécutif, la seconde catégorie s'est caractérisée par son adaptation à cet ordre politique ancien qu'il a d'ailleurs contribué à pérenniser tout en le modérant.
- 427.** L'esprit de rupture prôné par les CNS sur le modèle béninois a conduit à la démythification de la fonction présidentielle au Togo et dans les Etats qui se sont inspirés du même modèle, ce qui a permis d'exalter la fonction de Premier ministre et de lui confier les clefs du nouvel exécutif déprésidentialisé. C'est la raison pour laquelle ce Premier ministre n'est pas désigné par le chef de l'Etat, mais élu par les CNS, et n'est pas responsable devant le chef de l'Etat, mais uniquement devant l'organe législatif transitoire dont les membres ont également été désignés par la CNS. Pour renforcer la prééminence du

---

<sup>738</sup> On peut considérer que cette période transitoire en général s'étend sur la première moitié de la décennie 1990-2000 avec quelques particularités.

<sup>739</sup> BOURGI (A.), « Enfin des Premiers ministres à part entière », op.cit.

<sup>740</sup> DIA (D.), *Les dynamiques de la démocratisation en Afrique noire francophone*, op.cit.

Premier ministre, les textes constitutionnels transitoires ont opéré un partage de compétences déséquilibré au profit du Premier ministre, qui s'est vu attribuer l'essentiel des compétences traditionnelles du chef de l'Etat réduit à « *inaugurer les chrysanthèmes* »<sup>741</sup>.

**428.** Dans les Etats qui n'ont pas organisé de CNS représentés par la Côte d'Ivoire, la fonction de Premier ministre a également été instaurée mais suivant une logique de transition dans la continuité puisque cela n'a pas nécessité une remise en cause de l'ordre constitutionnel et la déprésidentialisation de l'Exécutif. Tout a été fait pour préserver la prééminence présidentielle de telle sorte qu'en Côte d'Ivoire par exemple, la création du poste de Premier ministre n'a pas conduit à la perte par le président de certaines de ses attributions traditionnelles. Le Premier ministre a ainsi été utilisée pour éviter la tenue d'une Conférence nationale réclamée partout mais il a également servi à modérer ces exécutifs hyper-présidentialisés à travers les délégations de compétences consentis par le président. Si finalement le Premier ministre ivoirien Alassane Dramane OUATTARA a réussi à s'affirmer sur le plan politique, il faut tout de même se garder d'en exagérer la portée, car cela a été rendu possible par des « *circonstances atténuantes* »<sup>742</sup> tenant notamment à l'état de santé et à la fin de règne d'HOUPHOUËT-BOIGNY.

**429.** Somme toute, le Premier ministre de la transition en général, dans les Etats qui ont organisé de CNS et qui n'en ont pas organisé, a permis aux Etats africains de mettre fin au cycle constitutionnel précédent, qui a connu le Premier ministre de la deuxième génération, et de poser les bases du nouveau constitutionnalisme africain, qui a permis de consolider le Premier ministre de la troisième génération. Ce dernier, qui constitue l'une des tendances du nouveau constitutionnalisme africain<sup>743</sup>, s'est révélé comme un instrument de classification de l'Exécutif africain.

---

<sup>741</sup> Expression empruntée au général de GAULLE qui lors de la Conférence de presse du 9 septembre 1965, pour justifier le tournant présidentieliste pris par la Ve République depuis la réforme constitutionnelle de 1962 introduisant l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel déclarait : « *Qui a jamais cru que le général de Gaulle, étant appelé à la barre, devrait se contenter d'inaugurer les chrysanthèmes ?* ». Dès lors, cette expression est souvent utilisée pour désigner une autorité politique qui ne possède pas de réels pouvoirs.

<sup>742</sup> BASTAT (H.), *Constitutions et transitions démocratiques en Côte d'Ivoire de 1990 à 2012*, op.cit.

<sup>743</sup> AHADZI-NONOU (K.), « Les tendances du nouveau constitutionnalisme africain », op.cit.

## Titre 2 : Le Premier ministre, une tendance du nouveau constitutionnalisme africain

*« La consécration du poste de Premier ministre, après les expériences vite refermées de successorat présidentiel au Sénégal et au Cameroun, constitue l'une des innovations principales du nouveau constitutionnalisme africain ».*

BOURGI (A.), « L'évolution du constitutionnalisme africain : du formalisme à l'effectivité », op. cit.

**430.** La « fièvre constitutionnelle <sup>744</sup> » qui a embrasé des Etats africains à l'issue des transitions démocratiques <sup>745</sup> a consolidé la fonction de Premier ministre réhabilitée et exaltée <sup>746</sup> pendant la période de transition. A l'exception notable du Bénin <sup>747</sup>, pourtant berceau du Premier ministre de la troisième génération <sup>748</sup>, et de la Guinée <sup>749</sup>, les nouvelles Constitutions adoptées dans les Etats d'Afrique noire francophone <sup>750</sup> ont consacré le bicéphalisme ou la dualité de l'Exécutif <sup>751</sup> en pérennisant la fonction de Premier ministre. Toutefois, comme pendant la transition, la phase de consolidation du Premier ministre de la troisième génération ministre comme instrument de rationalisation du présidentielisme africain a révélé des profils variables de Premiers ministres, en raison de la diversité des

---

<sup>744</sup> GLELE (M-A.), « La Constitution ou la Loi fondamentale », op.cit.

<sup>745</sup> CONAC (G.), (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, op.cit.

<sup>746</sup> BOURGI (A.), « Enfin des Premiers ministres à part entière », op.cit.

<sup>747</sup> Constitution de la République du Bénin du 11 décembre 1990, in GAUDUSSON (J. du Bois de), et al., *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, Tome 1, op.cit., p. 49.

<sup>748</sup> La désignation du Premier ministre Nicéphore SOGLO par la CNS béninoise en 1990 a inauguré la troisième génération de Premiers ministres en Afrique noire francophone.

<sup>749</sup> Constitution de la République de Guinée du 23 décembre 1990, in GAUDUSSON (J. du Bois de), et al., *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, Tome 1, op.cit., p. 365 ; *Afrique contemporaine* n°163, juil.-sept. 1992, pp. 41-55.

<sup>750</sup> L'ensemble de ces nouveaux textes intervenus avant 1997 sont publiés dans GAUDUSSON (J. du Bois de) et al. (dir.), *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, Tomes I et II, op. cit.

<sup>751</sup> DIOP (I.), *L'exécutif dualiste dans les Etats d'Afrique noire francophone : étude de la problématique du partage du pouvoir exécutif*, op.cit. ; FALL (I.-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit. ; MOMO (C.-F.), GATSI (E.-T.), « L'exécutif dualiste dans les régimes politiques des États d'Afrique noire francophone », *Les Annales de droit*, n°14, 2020, mis en ligne le 01 juin 2021, consulté le 01 juin 2021. URL : <http://journals.openedition.org/add/1898>; DOI : <https://doi.org/10.4000/add.1898>, etc.

régimes politiques instaurés dans chaque Etat<sup>752</sup>, ce qui relativise « *l'isomorphisme constitutionnel* »<sup>753</sup> souvent mis en avant pour caractériser les Constitutions africaines.

On peut tenter de classer les différences tendances du Premier ministre dans le nouveau constitutionnalisme africain en deux blocs :

**431.** D'une part, les Etats ayant organisé une CNS se sont quasiment tous dotés de nouvelles Constitutions fondées sur des principes nouveaux et ayant plusieurs dénominateurs communs<sup>754</sup> parmi lesquels le bicéphalisme de l'Exécutif<sup>755</sup> et la réhabilitation des instruments du parlementarisme<sup>756</sup>. La rupture avec le présidentielisme n'est toutefois pas nette, puisqu'aucun de ces Etats n'a restauré un vrai régime parlementaire, tous préférant rationaliser le présidentielisme par l'introduction de certains mécanismes du parlementarisme<sup>757</sup>. La tendance générale est à la survivance de la prééminence du chef de l'Etat<sup>758</sup>, élu au suffrage universel<sup>759</sup> et doté de pouvoirs propres importants<sup>760</sup>, mais dont la prépondérance est atténuée par la consécration du bicéphalisme fondé sur la séparation des fonctions des fonctions de chef de l'Etat et de chef du Gouvernement<sup>761</sup>. Le Premier ministre, auquel échoit cette dernière fonction devrait ainsi assurer l'équilibre institutionnel au sein de l'Exécutif<sup>762</sup> et vis-à-vis du Parlement (chapitre 1<sup>er</sup>). Cette nouvelle configuration

---

<sup>752</sup> FALL (I-M.), « La construction des régimes politiques africains : insuccès et succès », in *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : Un modèle pour l'Afrique ?*, Mélanges Maurice Ahanhanzo-Glèlè, L'Harmattan, Etudes Africaines, 2014, pp. 127-179 ; Afrilex 2014, (revue électronique) URL : <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/la-construction-des-regimes.html>

<sup>753</sup> CABANIS (A.), MARTIN (M.-L.), « Un espace d'isomorphisme constitutionnel : l'Afrique subsaharienne », op.cit.

<sup>754</sup> Voir BALDE (S.), *La convergence des modèles constitutionnels : Étude de cas en Afrique subsaharienne*, op.cit.

<sup>755</sup> Voir FALL (I-M.), *La pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit. ; SALL (A.), « Le bicéphalisme du pouvoir exécutif dans les régimes politiques d'Afrique noire : crises et mutations », *Penant*, 1997, pp. 287-309 ; « Processus démocratiques et bicéphalisme du pouvoir exécutif en Afrique noire francophone : un essai de bilan », in *RJP*, n° 3, 2006, pp.412-462 ; DIOP (I.), *L'exécutif dualiste dans les Etats d'Afrique noire francophone : étude de la problématique du partage du pouvoir exécutif*, op.cit.

<sup>756</sup> SOMALI (K.), *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique...*, op.cit. ; ONDO (T.), « Splendeurs et misères du parlementarisme en Afrique francophone », op.cit.

<sup>757</sup> SY (D.), « La renaissance du droit constitutionnel en Afrique : question de méthode », *Droit sénégalais* n° 3, juin 2004, p. 54.

<sup>758</sup> DE RAULIN (A.), « Le culte des chefs et la démocratie en Afrique », *RJPIC*, n°1, 2002, p. 83.

<sup>759</sup> FOUA (G-J.), « Les modes constitutionnels de désignation du chef de l'Etat en Afrique francophone », in BLANC (P.), et al. (dir.), *Le chef de l'Etat en Afrique...Entre traditions, état de droit et transition démocratique*, Perpignan, Presses universitaires de Perpignan, 2001, pp. 353-389.

<sup>760</sup> CABANIS (A.), « Le chef de l'Etat dans les Constitutions d'Afrique francophone », in BLANC (P.), et al. (dir.), *Le chef de l'Etat en Afrique...*, op.cit., pp. 313-352.

<sup>761</sup> DIOP (I.), *L'exécutif dualiste dans les Etats d'Afrique noire francophone : étude de la problématique du partage du pouvoir exécutif*, op. cit.

<sup>762</sup> MILHAT (C.), « Le constitutionnalisme en Afrique francophone. Variations hétérodoxes sur un requiem », *Politéia*, n° 7, 2005, p.668.



institutionnelle, prévue par la Constitution togolaise du 14 octobre 1992<sup>763</sup>, fait l'écho du régime semi-présidentiel à la française, qui a séduit la majorité des Etats d'Afrique noire francophone au sortir des transitions démocratiques<sup>764</sup>.

**432.** D'autre part, les Etats qui n'ont pas organisé de CNS se sont inscrits dans la continuité en préservant le présidentielisme, opérant néanmoins des aménagements au sein des textes constitutionnels existants ou nouveaux<sup>765</sup>, en procédant, comme dans les années soixante-dix, à la création de postes de Premier ministre, chargé de décongestionner la présidence. On assiste ainsi à la renaissance du présidentielisme déconcentré au Sénégal<sup>766</sup> et au Cameroun<sup>767</sup>, et expérimenté par la Côte d'Ivoire à partir de la réforme constitutionnelle du 6 novembre 1990<sup>768</sup> puis entériné par la Constitution du 23 juillet 2000<sup>769</sup>. Le Premier ministre de la troisième génération apparaît dans ces Etats comme une continuité de celui de la seconde génération beaucoup de caractéristiques communes. Il n'est en définitive qu'un instrument de déconcentration de l'Exécutif (chapitre 2).

---

<sup>763</sup> Texte intégral in *JORT*, 37<sup>ème</sup> année, n° 36 (numéro spécial), 19 octobre 1992, pp. 1 et suivants ; GAUDUSSON (J. du Bois de) et al. (dir.), *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, Tome 2, op. cit., pp. 376-393 ; AKPATCHA (D.), *Recueil des textes constitutionnels de la République togolaise de 1956 à nos jours*, Editions Lulu.com, pp. 180-243.

<sup>764</sup> GAUDUSSON (J. du Bois de), « Sur l'attractivité du modèle de la Constitution de 1958 en Afrique, cinquante ans après », op.cit. ; « Le mimétisme post-colonial : et après ? », op.cit. ; et de façon plus générale sur le mimétisme voir MENY (Y.), (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, op.cit.

<sup>765</sup> Le Cameroun est le seul Etat d'Afrique noire francophone à n'avoir pas changé officiellement de Constitution à ce jour. Toutes les réformes qui sont intervenues dans le cadre du nouveau constitutionnalisme ont été opérées à l'intérieur de la Constitution du 2 juin 1972 qui a été plusieurs fois révisée depuis le début du processus de démocratisation à tel point qu'on se demanderait aujourd'hui s'il faille toujours faire référence à la Constitution de 1972. Quant au Sénégal (Constitution du 22 janvier 2001) et à la Côte d'Ivoire (Constitutions du 23 juillet 2000 et du 8 novembre 2016), ils ont adopté de nouvelles Constitutions dans le cadre du nouveau constitutionnalisme en profitant de l'alternance.

<sup>766</sup> MBODJ (E-H.), « Le Premier ministre dans le nouvel ordonnancement... », op.cit. ; « Le Sénégal, un régime présidentiel hétérodoxe », in ROUSSILLON (H.), *Les nouvelles Constitutions africaines...*, op.cit., pp. 163-174.

<sup>767</sup> OLINGA (A-D.), « Cameroun : Vers un présidentielisme démocratique. Réflexions sur la révision constitutionnelle du 23 avril 1991 », op.cit. ; NGUELE-ABADA (M.), « Ruptures et continuités constitutionnelles du Cameroun : Réflexions à propos de la réforme constitutionnelles du 18 janvier 1996 », *RJPIC*, n°3, sept.-dec. 1996, pp. 272-293

<sup>768</sup> Voir supra.

<sup>769</sup> Loi n°2000-513 du 1<sup>er</sup> août 2000 portant Constitution de la Côte d'Ivoire, op.cit.



## Chapitre 1<sup>er</sup> : Le Premier ministre, un instrument d'équilibre institutionnel

*« L'État de droit repose sur toute une horlogerie constitutionnelle constituée de mécanismes de « poids et contrepoids » (Checks and balances), de contrôle réciproque entre pouvoir, destinés à éviter les abus résultant de la concentration, voire de la confusion des pouvoirs... ».*

LUABA-LUMU (N.), « Renouveau constitutionnaliste, Etat de droit et communauté de droit en Afrique <sup>770</sup> »

**433.** La recherche d'un équilibre institutionnel au sommet de l'Etat est perçue par les constituants africains comme le rempart indispensable contre les dérives du présidentielisme. Il s'agit de mettre fin à la personnalisation du pouvoir par les chefs d'Etat africains en instituant des contre-pouvoirs nécessaires à l'édification de l'Etat de droit<sup>771</sup>. L'institutionnalisation du poste de Premier ministre s'est présentée comme le principal instrument de cet équilibre institutionnel dans la mesure où la séparation des fonctions de chef d'Etat et de chef du Gouvernement<sup>772</sup> devrait permettre non seulement aux deux têtes de l'Exécutif de collaborer et de se contrôler mutuellement, mais aussi d'assurer la collaboration entre l'Exécutif et le législatif qui disposent des moyens de révocation mutuelle<sup>773</sup>.

**434.** Le régime semi-présidentiel mis en place par la Constitution togolaise du 14 octobre 1992<sup>774</sup> est fondé sur cette conception d'équilibre institutionnel. Ce régime a également séduit plusieurs Etats d'Afrique noire francophone au sortir des transitions démocratiques, notamment les Etats dans lesquels s'est tenue une Conférence nationale<sup>775</sup>. L'attrait en

---

<sup>770</sup> *Revue Africaine des Droits de l'Homme*, 1998, p. 122

<sup>771</sup> HOUQUERBIE (F.), « De la séparation des pouvoirs aux contre-pouvoirs : « l'esprit » de la théorie de Montestquieu », op. cit. ; MANANGOU (V-R.), « Contre-pouvoirs, tiers-pouvoirs et démocratie en Afrique », op.cit.

<sup>772</sup> MOMO (C.-F.), GATSI (E.-T.), « L'exécutif dualiste dans les régimes politiques des États d'Afrique noire francophone », op.cit.

<sup>773</sup> THIAM (K.), *Le contrôle de l'exécutif dans la création de l'Etat de droit en Afrique francophone*, op.cit.

<sup>774</sup> Ce régime a été qualifié ainsi par le *Rapport général de la Conférence nationale souveraine*, op.cit.

<sup>775</sup> Ce fut le cas du Gabon (Constitution du 26 mars 1991) ; du Mali (Constitution du 25 février 1992) ; du Congo (Constitution du 15 mars 1992) ; du Niger (Constitution du 26 décembre 1992) ; etc.

général des Etats d'Afrique noire francophone pour le régime semi-présidentiel<sup>776</sup> dans le nouveau constitutionnalisme africain confirme la réflexion de Jack HAYWARD selon laquelle l'instauration de ce régime s'inscrit le plus souvent dans un « *processus de démocratisation des régimes autoritaires*<sup>777</sup> ». Maurice DUVERGER caractérise ce type de régime par la présence d'« *un Président de la République élu au suffrage universel et doté de notables pouvoirs propres (et) un Premier ministre et un gouvernement responsables devant les députés*<sup>778</sup> ».

**435.** Ce faisant, la Constitution togolaise de 1992 a parlementarisé le statut du Premier ministre (Section 1<sup>ère</sup>). Pour servir de contre-poids à l'autorité du chef de l'Etat, le Premier ministre est également doté d'attributions autonomes (Section 2). Il faut signaler que notre étude portera sur la période de 1992 à 2002, puisque le régime mis en place par la version originale de la Constitution de 1992 a été profondément bouleversé par la réforme constitutionnelle du 31 décembre 2002<sup>779</sup> dont les principales dispositions sont actuellement en vigueur. Cette réforme est marquée par un important retour en arrière du Premier ministre qui sera abordé dans la deuxième partie.

## Section 1<sup>ère</sup> : La parlementarisation du statut du Premier ministre par la Constitution togolaise du 14 octobre 1992

*« La Conférence nationale souveraine a opté pour un régime bicéphale avec un Président de la République élu au suffrage universel..., un Premier ministre issu de la majorité parlementaire...ce système qui, en réalité, n'est que le régime semi-présidentiel, devra tenir comptes de nos [le peuple togolais] réalités profondes dans sa constitutionnalisation »,*

---

<sup>776</sup> BALDE (S.), *La convergence des modèles constitutionnels. Etude de cas en Afrique subsaharienne*, op.cit., p. 498 ; GAUDUSSON (J. du Bois de), « Sur l'attractivité du modèle de la Constitution de 1958 en Afrique, cinquante ans après » ; CABANIS (A.), MARTIN (M-L.), « Le nouveau cycle constitutionnel ultra-méditerranéen francophone et la Constitution du 4 octobre 1958 », op.cit., etc.

<sup>777</sup> HAYWARD (J.), « Un Premier ministre pour quoi faire ? », in *Pouvoirs*, n°83, pp. 5-20

<sup>778</sup> DUVERGER (M.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, PUF, 1986

<sup>779</sup> Cette réforme sera étudiée dans la deuxième partie, voir infra.

- 436.** En analysant le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique noire francophone, Ismaila M. FALL a conclu à parlementarisation de la condition du pouvoir exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain. Il explique ceci par « *la tendance constitutionnelle consistant à introduire dans les nouvelles Constitutions africaines les mécanismes du régime parlementaire dans la procédure de désignation et de révocation des membres du Gouvernement, jadis marquée par le présidentielisme* <sup>781</sup> ». Cette analyse se vérifie dans l'étude de la Constitution togolaise de 1992 à travers notamment les règles relatives à la nomination et à la révocation du Premier ministre.
- 437.** La parlementarisation du statut du Premier ministre togolais réside dans l'intervention du Parlement dans sa désignation (paragraphe 1<sup>er</sup>) et dans la responsabilité exclusive du Gouvernement devant l'organe législatif (paragraphe 2).

Paragraphe 1<sup>er</sup> : L'intervention du Parlement dans la désignation du Premier ministre

- 438.** Si le procédé électoral a été expérimenté avec succès à la CNS pour désigner le Premier ministre de la transition, il en est autrement sous l'égide des nouvelles Constitutions qui ont retenu des procédés beaucoup plus classiques. Avec la Constitution togolaise du 14 octobre 1992, la désignation du Premier ministre est devenue une prérogative présidentielle mais conditionnée par le Parlement. Cette nomination se déroule ainsi en deux phases : la phase présidentielle, marquée par le choix et la nomination formelle du Premier ministre par le chef de l'Etat, et la phase parlementaire décisive, marquée par l'investiture obligatoire de l'Assemblée nationale.
- 439.** Toutefois, l'intérêt de l'étude du procédé de désignation du Premier ministre au Togo, entre 1992 et 2002 réside dans le fait que dès la première phase, l'Assemblée nationale conditionne le pouvoir de nomination dont dispose le chef de l'Etat, à travers l'obligation constitutionnelle du choix du Premier ministre dans la majorité parlementaire (A).

---

<sup>780</sup> Rapport général de la Conférence nationale souveraine présenté à la cérémonie de clôture du 28 août 1991 par le Rapporteur général, Jean Yaovi DEGLI, et reproduit dans son ouvrage, *Togo : A quand l'alternance politique ?*, op.cit., pp.25-42 ; « Lecture du rapport de la Conférence nationale souveraine du Togo par Me Jean DEGLI, document audio-visuel sur <https://youtu.be/UHkJnM8hkR8>

<sup>781</sup> FALL (I-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op. cit., pp. 25-26.

L'effectivité de cette contrainte juridique en amont est renforcée par l'investiture parlementaire obligatoire en aval du Premier ministre (B).

*A. La désignation du Premier ministre, une compétence présidentielle conditionnée par la majorité parlementaire*

**440.** La nomination du Premier ministre est prévue à l'article 66 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution togolaise du 14 octobre 1992. La version originelle de cet article dispose que « *le président de la République nomme le Premier ministre dans la majorité parlementaire* ». Cet article pose deux conditions cumulatives pour la nomination du Premier ministre. D'abord, il s'agit d'une compétence propre du président et ensuite le Premier ministre doit être issu de la majorité parlementaire.

**441.** La compétence présidentielle de nomination du Premier ministre est avant tout un pouvoir propre<sup>782</sup>, c'est-à-dire une compétence qu'il exerce sans contreseing. C'est ce qui résulte de la lecture combinée de l'article 66 al. 1<sup>er</sup> précité et de l'article 80 de la Constitution énumérant les actes du président soumis au contreseing primo-ministériel. Il en est de même en France<sup>783</sup> et dans tous les Etats d'Afrique noire francophone où existe un poste de Premier ministre. C'est un aspect fondamental de la théorie générale du régime semi-présidentiel<sup>784</sup>. Cependant, l'absence de contreseing ne fait pas de la désignation du Premier ministre un pouvoir discrétionnaire du chef de l'Etat au Togo. Ce pouvoir est lié par la contrainte juridique du choix dans la majorité parlementaire, même si la pratique atténue cette contrainte juridique par la marge de manœuvre dont dispose le chef de l'Etat pour opérer son choix dans la majorité parlementaire, surtout lorsque cette majorité lui est favorable.

1. Le choix du Premier ministre dans la majorité parlementaire, une contrainte juridique pour le chef de l'Etat

---

<sup>782</sup> Sur la notion de « pouvoirs propres du chef de l'Etat », voir par exemple CHAMPAGNE (G.), *Petit lexique de droit constitutionnel 2016-2017 : les 250 mots clés pour maîtriser les principales notions de droit constitutionnel*, Paris, Gualino, 2016, p. 34.

<sup>783</sup> Voir AVRIL (P.), in LUCHAIRE (F.), et al. (dir.), *La Constitution de la République française : analyses et commentaires*, Paris, Economica, 3e éd., 2009, p. 355 ; FORMERY (S.-L.), *La Constitution commentée article par article*, op. cit., p. 30.

<sup>784</sup> DUHAMEL (O.), « Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel », in *Droit, Institutions et régimes politiques, Mélanges DUVERGER*, Paris, PUF, 1988, pp. 581-590.

**442.** L'obligation formelle faite par la Constitution de choisir le Premier ministre dans la majorité parlementaire constitue une contrainte juridique pour le chef de l'Etat. Cette obligation formelle se retrouve également à l'article 75 de la Constitution congolaise du 15 mars 1992 mais suivant une formulation différente de l'article 66 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution togolaise. Ce texte dispose que « *le Président de la République nomme le Premier ministre issu de la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale* ».

**443.** Si l'esprit de cette formulation est la même que celui du constituant togolais, c'est-à-dire faire procéder le Premier ministre de la majorité parlementaire, la lettre diffère puisque la formulation congolaise appelle le président à entériner la personnalité désignée par la majorité parlementaire, c'est le président qui désigne la personnalité de son choix au sein de la majorité parlementaire. Il en résulte théoriquement que « *le chef de l'Etat togolais dispose d'une marge de manœuvre plus étendue que son homologue congolais dans le choix du Premier ministre, celui-ci étant tenu de nommer celui qui est issu de la majorité parlementaire alors que celui-là doit y choisir quelqu'un dont il peut s'accommoder* »<sup>785</sup>.

**444.** Mais en réalité, l'on pourrait être tenté d'estimer a priori que cette obligation est superfétatoire dans la mesure où dans un régime semi-présidentiel, comme l'ont voulu instaurer les constituants togolais et congolais, la consécration des mécanismes de mise en cause de la responsabilité du Premier ministre devant le Parlement induit implicitement qu'il soit nommé dans la majorité parlementaire<sup>786</sup>, au risque de le voir le Gouvernement renversé, lors de son investiture ou lorsque la question de confiance est posée au Parlement sur le programme du Gouvernement.

**445.** Cette mention redondante n'est pas retenue en France où l'article 8 de la Constitution de 1958 dispose simplement que « *le Président de la République nomme le Premier ministre* », sans faire mention de la majorité parlementaire. L'article 38 de la Constitution malienne utilise la même formule, qu'on retrouve également dans les Constitutions burkinabè<sup>787</sup>, camerounaise<sup>788</sup>, gabonaise<sup>789</sup>, etc. qui se sont inspirés de la lettre de l'article 8 de la Constitution française. Mais dans la pratique de la V<sup>e</sup> République française, le Président tient toujours compte de la majorité parlementaire pour opérer son choix<sup>790</sup>. L'Assemblée nationale dispose en outre des moyens pour s'opposer au président lorsqu'il

---

<sup>785</sup> FALL (I.-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit., p. 108.

<sup>786</sup> SAMUELS (D.-J.), SHUGART (M.), « La nomination et la révocation du Premier ministre en régime semi-présidentiel : l'impact de la présidentialisation des partis », *RIPC* 2010/1 (Vol. 17), pp. 67-91

<sup>787</sup> Article 46 de la Constitution burkinabè du 11 juin 1991.

<sup>788</sup> Article 10 de la Constitution camerounaise du 2 juin 1972 modifié le 18 janvier 1996.

<sup>789</sup> Article 15 de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991, résultant de la révision constitutionnelle du 18 mars 1994.

<sup>790</sup> COLLIARD (J.-C.), « La désignation du Premier ministre en régime parlementaire », in *Mélanges Burdeau*, LGDJ, 1977, p.87

n'est pas satisfait du choix du Premier ministre. Elle peut refuser la confiance au Premier ministre et l'obliger à rendre la démission du Gouvernement. Il en résulte que si la Constitution française et celles africaines qui s'en sont littéralement inspiré ne soumettent pas explicitement le pouvoir de nomination du Premier ministre à aucune contrainte juridique, ce pouvoir est néanmoins « *dépendant de l'environnement politique*<sup>791</sup> ».

**446.** Dans l'esprit des constituants originaires togolais et congolais, l'obligation pour le Président de la République de nommer le Premier ministre dans la majorité parlementaire est une garantie nécessaire pour assurer l'équilibre des pouvoirs, notamment lorsque les majorités parlementaire et présidentielle sont contradictoires. En effet, dans un régime semi-présidentiel, qui prévoit l'élection au suffrage universel direct du Président de la République<sup>792</sup>, l'équilibre institutionnel recherché ne pourrait être obtenu qu'en faisant procéder également le Premier ministre, avec lequel il partage le pouvoir exécutif, du suffrage universel, même s'il est indirect.

**447.** Ainsi, dans le régime semi-présidentiel, les élections législatives ne servent pas uniquement à désigner les représentants à l'Assemblée nationale mais aussi à désigner indirectement le Premier ministre. C'est l'une des caractéristiques principales du parlementarisme qui oblige le chef de l'Etat à choisir le Premier ministre dans la majorité parlementaire.

**448.** Dans un régime semi-présidentiel, cette obligation favorise les cohabitations, comme l'a connu la France à trois reprises<sup>793</sup>. Toutefois, la possibilité laissée au chef de l'Etat par l'article 66 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution togolaise de choisir discrétionnairement la personnalité de son choix dans la majorité parlementaire permet de relativiser cette contrainte juridique et de lui laisser une marge de manœuvre.

2. Le choix discrétionnaire dans la majorité parlementaire, une  
marge de manœuvre du chef de l'Etat

---

<sup>791</sup> AVRIL (P.), in LUCHAIRE (F.), et al. (dir.), *La Constitution de la République française : analyses et commentaires*, op. cit. p. 356

<sup>792</sup> FALL (I-M.), « Quelques réserves sur l'élection du Président de la République au suffrage universel. Les tabous de la désignation démocratique des gouvernants », *Afrique contemporaine*, 2012/2, n° 242, p. 99-113

<sup>793</sup> 1986-1988 avec un président de gauche (François Mitterrand) et un Premier ministre de droite (Jacques Chirac), 1993-1995 dans la même configuration mais avec Edouard Balladur comme Premier ministre, et enfin, la plus longue, 1997-2002, dans une configuration inverse, avec un président de droite (Jacques Chirac) et un Premier ministre de gauche (Lionel Jospin). Voir LUCHAIRE (F.), *Le droit constitutionnel de la cohabitation*, Paris, Economica, 1989, 336 p.



**449.** Si l'article 66 al.1<sup>er</sup> de la Constitution togolaise de 1992 a pour objectif de parlementariser la nomination du Premier ministre en obligeant le chef de l'Etat de le choisir dans la majorité parlementaire, il a cependant laissé une faille permettant au chef de l'Etat de retrouver sa marge de manœuvre. En effet, cette disposition n'impose pas au président de nommer une personnalité désignée par la majorité parlementaire, mais seulement à choisir un membre de la majorité parlementaire, ce qui permet au président, notamment lorsque la majorité n'est pas concordante de garder la main sur le choix du Premier ministre avec lequel il doit collaborer. Il en résulte que la marge de manœuvre du chef de l'Etat dans le choix du Premier ministre dépend de la conjoncture politique. C'est cette marge de manœuvre qui a permis notamment au président EYADEMA d'éviter la cohabitation en 1994 malgré la contrainte du choix dans la majorité parlementaire. Cette contrainte perd totalement son utilité lorsque la majorité est favorable au président.

*a. La cohabitation évitée : La nomination d'Edem KODJO en 1994*

**450.** La nomination d'Edem KODJO au poste de Premier ministre après les élections législatives de 1994 illustre à la fois le caractère contraignant de la règle posée par l'article 66 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution togolaise et la marge de manœuvre qu'elle laisse au président dans le choix du Premier ministre dans la majorité parlementaire.

**451.** Les premières élections législatives de la IV<sup>e</sup> République ont été organisées au Togo les 6 et 20 février 1994<sup>794</sup>, soit six mois après l'élection présidentielle d'août 1993 remportée par le président EYADEMA, chef de l'Etat sortant, dans des conditions controversées marquées par le boycott des partis de l'opposition<sup>795</sup>. L'élection législative était alors l'occasion pour l'opposition de se rattraper pour reprendre le contrôle du processus démocratique en imposant une cohabitation au chef de l'Etat, ce qui, dans le contexte politique de l'époque, favoriserait l'équilibre institutionnel voulue par le constituant de 1992.

**452.** Ces élections se sont déroulées au scrutin majoritaire uninominal à deux tours, conformément à l'article 151 du Code électoral de 1992<sup>796</sup>. A l'issue du premier tour de scrutin du 6 février 1994<sup>797</sup>, le Rassemblement du peuple togolais (RPT) parti présidentiel

---

<sup>794</sup> Sur les conditions d'organisation de ces élections voir infra.

<sup>795</sup> MACE (P.), « Politique et démocratie au Togo 1993-1998 : De l'espoir à la désillusion », *Cahiers d'études africaines*, n°176, 2004, pp. 841-885.

<sup>796</sup> Loi n°92-003 du 8 juillet 1992 portant code électoral, *JORT*, 37<sup>e</sup> année, n° 23, n° spécial, 10 juillet 1992.

<sup>797</sup> Arrêt n°14-94 du 16 février 1994 de la Cour suprême portant proclamation des résultats du 1<sup>er</sup> tour des élections législatives, *JORT*, 39<sup>e</sup> année, n° 6, n° spécial, 17 février 1994.

et ex-parti unique s'est adjugé trente-cinq (35) des quatre-vingt-et-un (81) sièges à pourvoir. L'opposition, grâce au Comité d'action pour le renouveau (CAR) avec 19 sièges et l'Union togolaise pour la démocratie avec 3 sièges est arrivée loin derrière mais les deux partis se retrouvaient en ballottage dans treize (13) circonscriptions pour le second tour. Ils se retrouvaient également chacun en ballottage avec le RPT dans onze (11) circonscriptions. C'est alors que le CAR et l'UTD ont décidé de constituer un front commun de l'opposition face au RPT<sup>798</sup> pour tenter de renverser la tendance. Cette stratégie s'est avérée payante au final, puisque l'opposition remporte tous ses face-à-face contre le RPT lors du second tour du 20 février 1994<sup>799</sup>. Finalement, le CAR (33 sièges) et l'UTD (6 sièges) ont obtenu la majorité des sièges pourvus face aux RPT et ses alliés (38 sièges). Suite à un recours du RPT, la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême<sup>800</sup> a invalidé les scrutins dans quatre (4) circonscriptions<sup>801</sup>, remportés par l'opposition, pour fraudes<sup>802</sup>. La première législature de la IV<sup>e</sup> République a ainsi débuté avec soixante-dix-sept (77) députés. Le nombre de siège requis pour la majorité absolue est donc de trente-neuf (39) sièges, ce qu'obtiennent mathématiquement le CAR et l'UTD, les deux alliés de l'opposition.

**453.** L'enjeu principal et immédiat de cette majorité parlementaire constituée par ces deux grands partis de l'opposition togolaise est l'assurance pour le CAR et l'UTD de voir le nouveau Premier ministre sortir de leur rang, conformément à l'article 66 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution. On s'acheminait ainsi vers une cohabitation inédite dès la première législature de la IV<sup>e</sup> République, ce qui aurait permis de rééquilibrer les pouvoirs d'une part entre le président et l'Assemblée nationale, et d'autre part au sein même de l'exécutif entre le président et le premier ministre, comme l'ont démontré les cohabitations françaises<sup>803</sup>. Toutefois, pour voir le Premier ministre sortir des rangs de l'opposition, il aurait fallu que le CAR et l'UTD formalisassent leur coalition électorale au sein de l'hémicycle pour qu'elle

<sup>798</sup> TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, op. cit., p. 156

<sup>799</sup> Arrêt n°15-94 du 14 mars 1994 de la Cour suprême portant proclamation des résultats du 2<sup>e</sup> tour des élections législatives

<sup>800</sup> La Cour constitutionnelle sur le modèle du Conseil constitutionnel français prévue par la Constitution du 14 octobre 1992 (articles 100 et suivants) n'avait pas encore été installée. Son rôle d'arbitrage électoral était alors dévolu à la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême par les articles 185 et suivants du Code électoral. La Cour constitutionnelle a finalement été instituée par la Loi organique n°97-001 du 8 janvier 1997, *JORT*, 9 janvier 1997, pp. 15 et suivants.

<sup>801</sup> Il s'agit des circonscriptions de Wawa (2 sièges), Haho (1 siège), Lomé Commune (1 siège).

<sup>802</sup> Arrêts n°16 et n°17 des du 25 mars et 1<sup>er</sup> avril 1994 portant recours en annulation contre le premier tour du scrutin du 6 février 1994 dans vingt-et-une circonscription électorale, *JORT*, 39<sup>e</sup> année, n°9 ter, n° spécial, 8 avril 1994.

<sup>803</sup> Les cohabitations françaises ont fait l'objet d'une littérature abondante. Voir FOURNIER (A-X.), *La dynamique du pouvoir exécutif sous la Ve République : cohabitation et avenir des institutions*, Presses de l'Université du Québec, 2008 ; COHENDET (A-M.), *Cohabitation : les leçons d'une expérience*, Paris, PUF, 1993, 343 p. ; DUVERGER (M.), *Bréviaire de la cohabitation*, Paris, PUF, 1986, 150 p. etc.

soit devenue une coalition parlementaire majoritaire face au RPT du président EYADEMA et ses alliés mis en minorité à une voix près.

**454.** En fin de compte, l'alliance électorale qui a permis au CAR et à l'UTD d'obtenir la majorité des sièges a été déchue après les élections, permettant au président EYADEMA d'avoir une marge de manœuvre importante dans le choix du Premier ministre. Alors que les deux partis d'opposition tergiversaient pour la formalisation de leur alliance parlementaire, le président EYADEMA, dans un habile calcul politicien, décida de nommer Edem KODJO, le leader de l'UTD, dont le parti était arrivé en troisième position avec seulement six (6) députés. Le but de cette nomination était clairement pour le président de mettre fin à l'alliance CAR-UTD et d'éviter de subir une cohabitation, qui le mettrait une nouvelle en foie en marge de l'Exécutif comme il l'avait vécu pendant la transition.

**455.** Si cette nomination avait beaucoup surpris la classe politique togolaise et les observateurs qui s'attendaient à la nomination du leader du CAR, Me Yawovi AGBOYIBOR dont le parti a obtenu le plus grand nombre de siège au sein de l'opposition, Edem KODJO, avec ses six (6) députés, en a profité pour rompre son alliance initiale avec le CAR, pour se rallier au parti du président, le RPT qui comptait trente-huit (38) sièges avec ses premiers alliés. Ce ralliement de circonstance, qui pouvait paraître contre-nature, a permis au chef de l'Etat togolais d'échapper à une cohabitation et de se doter d'une majorité parlementaire sur laquelle il pouvait s'appuyer. On se rend compte que même si le président a été contraint de nommer un Premier ministre dans un parti autre que le sien, sa marge de manœuvre s'est renforcée dans la mesure où la désunion de l'opposition n'a pas permis à cette dernière d'imposer un Premier ministre au chef de l'Etat comme pendant la transition.

**456.** Cet épisode de la première législature de la IV<sup>e</sup> République s'est révélé au final exceptionnel puisque jusqu'à ce jour le président de la République a toujours disposé d'une majorité parlementaire favorable, ce qui a annihilé la portée de l'obligation du choix du Premier ministre dans la majorité parlementaire. Nous reviendrons beaucoup plus en détail sur cet épisode dans la deuxième partie.

*b. La majorité parlementaire favorable au chef de l'Etat*

**457.** Lorsque la majorité parlementaire est favorable au chef de l'Etat, la question du choix du Premier ministre dans ou en dehors de la majorité parlementaire ne se pose plus puisqu'il

est choisi par le président, chef du parti majoritaire à l'Assemblée nationale. Le chef de l'Etat retrouve alors toute sa marge de manœuvre dans le choix du Premier ministre, ce qui relativise la portée de l'article 66 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution. Il en a été ainsi au Togo à partir de 1996.

**458.** A partir des élections partielles de 1996 qui ont vu le RPT remporter les trois (3) sièges non pourvus en 1994<sup>804</sup>, le parti présidentiel a toujours remporté la majorité absolue des sièges à l'Assemblée nationale, ce qui dans la pratique, simplifie la donne pour le chef de l'Etat dans le choix du Premier ministre. Le Premier ministre est dès lors systématiquement issu du parti présidentiel, comme ce qui se passe en France hors périodes de cohabitation. Dans cette hypothèse, qui demeure d'ailleurs la plus classique, l'obligation du choix du Premier ministre dans la majorité parlementaire devient anecdotique puisque dans la pratique du régime semi-présidentiel conduit le chef de l'Etat à diriger la majorité parlementaire. Eu égard à cette emprise du président sur la majorité parlementaire, il peut arriver, eu égard à la conjoncture politique, ou pour d'autres considérations, de nommer un Premier ministre qui n'est pas officiellement affilié à son parti ou à la majorité parlementaire, ce qui dénote de sa marge de manœuvre.

**459.** Les élections législatives partielles de 1996 qui ont donné la majorité absolue au RPT a provoqué la démission d'Edem KODJO dont le RPT n'avait plus besoin des six députés de son parti pour constituer sa majorité d'appoint. De 1996 à 2002<sup>805</sup>, le président EYADEMA a nommé quatre Premiers ministres tous issus de son parti dans la mesure où il disposait d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale. Hormis Agbéyomé KODJO, force est de constater que les trois autres Premiers ministres nommés au cours de cette période ne sont pas des personnalités politiques de premier plan. En effet, s'il peut être contraint de nommer une personnalité politique de premier plan au sein de l'opposition qui viendrait à le concurrencer lorsque celle-ci dispose d'une majorité parlementaire stable<sup>806</sup>, la faculté

---

<sup>804</sup> L'organisation de ces élections partielles faisait suite à l'annulation par la Cour suprême des résultats des élections des 6 et 20 février suite à un recours du parti présidentiel le RPT estimant que le CAR et l'UTD, vainqueur des sièges pourvus dans ces circonscriptions, ont usé de manœuvres frauduleuses (Arrêts n°16 et 17 de la chambre constitutionnelle de la Cour suprême des 25 mars et 1<sup>er</sup> avril 2014). La tenue de ces élections le 4 août 1996 (Décret n°96-070/PR du 12 juin 1996) a vu le RPT remporter les trois sièges remis en jeu.

<sup>805</sup> Nous avons ciblé cette période pour l'analyse puisque la révision constitutionnelle du 31 décembre a supprimé l'obligation de nomination du Premier ministre dans la majorité parlementaire.

<sup>806</sup> En France, le président nomme le chef du parti majoritaire à l'Assemblée pendant la cohabitation comme ce fut le cas pour Jacques CHIRAC en 1986 (RPR) et Lionel JOSPIN (PS) en 1997 respectivement nommé par les présidents MITTERRAND et CHIRAC. Lors de la cohabitation de 1993, Jacques CHIRAC, à qui la cohabitation de 1986 a porté préjudice pour l'élection présidentielle de 1988, a préféré laisser la primature à Edouard BALLADUR pour mieux se positionner pour la présidentielle de 1995 qu'il a d'ailleurs remporté.

retrouvée de nommer un membre de son parti politique permet au chef de l'Etat de choisir un Premier ministre qui ne lui ferait pas de l'ombre sur le plan politique.

**460.** C'est dans cette optique qu'après avoir réussi à éviter la cohabitation, puis à obtenir le départ d'Edem KODJO après les élections législatives partielles de 1996, le président EYADEMA a nommé Kwasi KLUTSE<sup>807</sup>, un membre non influent de son parti, quasi-inconnu de la classe politique togolaise<sup>808</sup>. Il est clair que dans l'intention du président togolais qui retrouvait en ce moment-là toute sa liberté d'action au sein de l'Exécutif, il s'agissait de choisir plus un collaborateur qu'un concurrent. Propulsé au-devant de la scène politique grâce à cette nomination, Kwasi KLUTSE n'avait pas de son côté la stature politique nécessaire pour prétendre concurrencer le chef de l'Etat. En effet, âgé de 51 ans au moment de sa nomination, il avait attendu l'année précédant sa nomination pour occuper sa première fonction politique en tant que ministre au sein du Gouvernement précédent<sup>809</sup>.

**461.** A travers le choix de cette personnalité effacée, le président EYADEMA, habitué à la monocratie mais contraint pas la nouvelle Constitution de s'adapter au bicéphalisme auquel il s'est toujours opposé<sup>810</sup>, a montré sa conception du poste de Premier ministre, qui pour lui, était avant tout une autorité administrative et non politique, qui devrait s'effacer devant le président. C'est ainsi que le Premier ministre a conservé le portefeuille de ministre du plan et de l'aménagement du territoire<sup>811</sup> qui était le sien dans le Gouvernement précédent, ce qui montre que pour le président EYADEMA, il n'est avant tout qu'un ministre, « *le Premier des ministres* »<sup>812</sup>. Kwasi KLUTSE a parfaitement rempli ce rôle, puisque le président EYADEMA n'a pas hésité à le reconduire dans ses fonctions après sa réélection en 1998<sup>813</sup>. Après avoir été contraint de cohabiter avec deux Premiers ministres qui étaient des personnalités politiques très affirmées et qui lui tenaient tête, le président EYADEMA a retrouvé en Kwasi KLUTSE son Premier ministre sur-mesure.

---

<sup>807</sup> Décret n°96-97/PR du 20 août 1996 portant nomination du Premier ministre, *JORT*, 41<sup>e</sup> année, n°20 bis, numéro spécial, p. 11

<sup>808</sup> *Jeune Afrique*, n°1860 du 20 août au 3 septembre 1996, p. 6

<sup>809</sup> Décret n°95-79/PR du 29 novembre 1995 portant remaniement du Gouvernement, *JORT*, 40<sup>e</sup> année, n°24 ter, numéro spécial, 30 novembre 1995, p. 1

<sup>810</sup> Confère supra.

<sup>811</sup> Décret n°96-97/PR du 27 août 1996 portant composition du Gouvernement, *JORT*, 41<sup>e</sup> année, n°20 bis, numéro spécial, p. 11.

<sup>812</sup> Expression souvent utilisée par la doctrine pour qualifier les Premiers ministres dépourvus de compétences politiques ou privés d'actions politiques et qui devraient se contenter de coordonner l'action gouvernementale et d'exécuter la politique du président. On parle également de « *primus inter pares* » ou de « *Premier ministre administratif* ».

<sup>813</sup> Décret n° 98-074/PR du 20 août 1998 portant nomination du Premier ministre, *JORT*, 43<sup>e</sup> année, n°24 ter, numéro spécial, 4 septembre 1998, p. 3 ;

**462.** Après la collaboration réussie avec le très discret KLUTSE<sup>814</sup>, le président EYADEMA a choisi un profil similaire pour le remplacer. La nomination d'Eugène Koffi ADOBOLI à la primature en 1999<sup>815</sup> répondait également au souci du président EYADEMA, en pleine reconquête politique interne et internationale, de ne pas être éclipsé par la notoriété du Premier ministre. Tout comme son prédécesseur, ADOBOLI n'était pas non plus une personnalité politique de premier plan mais un Premier ministre au profil beaucoup plus technocratique. Quasiment inconnu au sein de la classe politique, il occupait au moment de sa nomination un poste de fonctionnaire international au sein du système des Nations Unies.

**463.** Sur le plan politique, la nomination d'ADOBOLI est intervenue à la suite des élections législatives controversées de mars 1999<sup>816</sup>, boycottées par l'opposition qui critiquait les conditions d'organisation du scrutin<sup>817</sup>. Seul en lice avec ses alliés, le RPT du président EYADEMA s'est adjugé la totalité des quatre-vingt-et-un (81) sièges de l'Assemblée nationale de la deuxième législature de la IV<sup>e</sup> République, ce qui a facilité la tâche au chef de l'Etat sur le plan juridique pour le respect de la contrainte du choix du Premier ministre dans la majorité parlementaire posée par l'article 66 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution.

**464.** Alors que beaucoup de togolais se sont interrogés sur ce choix, l'intéressé a expliqué quelques années plus tard les motifs de sa nomination :

*« J'ai été appelé par feu président, son Excellence, Gnassingbé EYADEMA à une période où l'image du Togo était au plus bas sur le plan international. Le sommet de l'OUA 2000 devait avoir lieu à Lomé dans un contexte où bon nombre de pays africains voulaient le boycotter. En raison de ma stature internationale, ma mission en tant que Premier ministre était d'organiser ce sommet afin d'en faire une réussite<sup>818</sup> ».*

---

<sup>814</sup> Le Premier ministre a présenté sa démission au chef de l'Etat, conformément à l'article 66 al. 2 de la Constitution, au lendemain des élections législatives de mars 1999.

<sup>815</sup> Décret n°99-033/PR du 21 mai 1999 portant nomination du Premier ministre

<sup>816</sup> Les élections législatives de mars 1999, organisées un an après la présidentielle déjà très controversée de 1998 qui avait vu la réélection contestée du président EYADEMA pour son second mandat, devraient permettre d'élire les députés de la II<sup>e</sup> législature de la IV<sup>e</sup> République. Déjà mis en difficulté lors des élections législatives de 1994 par l'opposition, dont la coalition CAR-UTD avait remporté la majorité absolue des sièges avant que l'UTD ne rompe cette alliance en rejoignant le RPT pour permettre que son leader Edem KODJO accédât à la primature, le camp présidentiel a cette fois-ci mis tous les moyens en œuvre pour empêcher l'opposition de participer aux élections. Cadre électoral verrouillé, intimidations, refus de réformes, etc. ont contraint l'opposition traditionnelle à se retirer du processus électoral, ce qui n'a pas empêché le clan présidentiel d'aller au bout du processus pour dégager à la fin une assemblée dite « monocolore ».

<sup>817</sup> ESTEVES (O.), *Une histoire populaire du boycott : 1989-2005, la mondialisation malheureuse*, Paris, L'Harmattan, 2005, pp. 22 et suivants

<sup>818</sup> « Togo : Interview exclusive de l'ancien PM Eugène Koffi ADOBOLI », publié en ligne le 25 juillet 2011 sur <https://www.togoactualite.com/togo-interview-exclusive-de-lancien-pm-eugene-koffi-adoboli/>, consulté le 25 mars 2021.

**465.** Eu égard à ces révélations, on peut noter que le président EYADEMA voulait confier la primature à un Premier ministre technocrate pour une mission bien précise. Cette nomination a donc davantage été motivée par un objectif plus technique que politique, même si on ne peut pas occulter le fait que le président a pris soin, même en recherchant un Premier ministre de « *stature internationale* », de porter son choix sur une personnalité apolitique dans le souci de sauvegarder sa stature politique. Les circonstances justifiant la nomination d'ADOBOLI ressemblent à celles qui avaient présidé à la nomination d'Alassane Dramane OUATTARA en Côte d'Ivoire en 1990 dont le choix était presque imposé au président HOUPHOUËT-BOIGNY pour redresser l'économie ivoirienne et renouer les relations avec les bailleurs de fond. Au demeurant, cette nomination démontre qu'en dehors des contraintes juridiques pesant sur le président dans le choix du Premier ministre, d'autres facteurs d'ordre politique ou technique peuvent influencer ce choix, comme l'a démontré le cas OUATTARA en Côte d'Ivoire<sup>819</sup>.

**466.** La nomination d'ADOBOLI a soulevé un problème d'ordre juridique puisqu'il n'était pas officiellement membre du RPT et ne faisait pas partie de la majorité parlementaire. On peut alors se demander, si en exigeant la nomination du Premier ministre dans la majorité parlementaire, l'article 66 al.1<sup>er</sup> de la Constitution voudrait-il obliger le président à choisir une personnalité politique officiellement membre d'un parti de la majorité parlementaire ou au contraire cette disposition lui laissait-elle le choix de choisir une personnalité qui ne serait pas récusée par la majorité parlementaire ? On peut considérer que l'esprit de l'article 66 al.1<sup>er</sup> viserait surtout la deuxième option dans la mesure où l'idée essentielle ici est que le Premier ministre procède du Parlement, soit directement lorsqu'une majorité parlementaire stable est clairement dégagée, soit par un vote favorable des parlementaires lors de l'investiture, qui constitue la phase parlementaire de la désignation du Premier ministre.

**467.** Si la parlementarisation du statut du Premier ministre se révèle à travers le conditionnement du pouvoir de nomination du chef de l'Etat par la majorité parlementaire, l'investiture du Premier ministre par les députés renforce l'intervention du Parlement dans la désignation du Premier ministre.

---

<sup>819</sup> Confère supra.

**TABLEAU RECAPITULATIF DES PREMIERS MINISTRES AU TOGO DE 1992 A**  
**2002**

| Noms et prénoms          | Date de nomination                                        | Date de départ                                                           | Parti politique                    |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| Joseph Kokou<br>KOFFIGOH | En poste au moment<br>de l'adoption de la<br>Constitution | 23 avril 1994                                                            | Société civile<br>(LTDH), puis CFN |
| Edem KODJO               | 23 avril 1994                                             | 20 août 1996                                                             | UTD                                |
| Kwasi KLUTSE             | 20 août 1996                                              | 21 mai 1999                                                              | RPT                                |
| Eugène Koffi<br>ADOBOLI  | 21 mai 1999                                               | 30 août 2000                                                             | Non affilié                        |
| Agbéyomé Messan<br>KODJO | 31 août 2000                                              | 21 juin 2002                                                             | RPT                                |
| Koffi SAMA               | 29 juin 2002                                              | En poste lors de la révision<br>constitutionnelle du 31<br>décembre 2002 | RPT                                |

*B. L'investiture parlementaire du Premier ministre*

*« Avant son entrée en fonction, le Premier ministre présente devant l'Assemblée nationale le programme d'action de son Gouvernement*

*L'Assemblée nationale lui accorde sa confiance par un vote à la majorité absolue de ses membres » (Article 78 al. 2 et 3 de la Constitution togolaise du 14 octobre 1992).*



**468.** La parlementarisation du statut du Premier ministre au Togo se manifeste principalement par l'instauration, sans le nommer, d'un système inédit d'investiture parlementaire. Il s'agit d'une obligation juridique qui résulte de l'interprétation combinée des dispositions des alinéas 2 et 3 de l'article 78 de la Constitution de 1992 sus-cités.

**469.** L'investiture parlementaire est définie comme « *l'obligation pour l'Exécutif d'obtenir un vote préalable d'une Assemblée législative pour exercer les responsabilités gouvernementales*<sup>820</sup> ». Cette définition correspond bien à la lettre et à l'esprit des dispositions de l'article 78 de la Constitution togolaise. L'investiture est un mécanisme du parlementarisme classique<sup>821</sup> destiné à s'assurer que le chef du Gouvernement, qui doit procéder du Parlement, dispose effectivement de la confiance des élus du peuple avant son entrée en fonction<sup>822</sup>. Elle permet ainsi par exemple dans le cas togolais aux parlementaires d'approuver ou de rejeter le choix opéré en amont par le chef de l'Etat. C'est donc un outil d'équilibre institutionnel qui accorde une très grande légitimité au chef du Gouvernement pour la détermination et/ou la conduite de la politique de la nation<sup>823</sup>.

**470.** S'il apparaît inédit au Togo depuis l'indépendance, ce mécanisme n'est pas du tout une nouveauté en Afrique noire francophone et même au Togo puisqu'elle était déjà prévue pour le Premier ministre de la première génération avant les indépendances. A cette époque, les Constitutions des Etats membres de la Communauté, dont la très étroite « *parenté très étroite avec celle de la France*<sup>824</sup> » est soulignée par presque tous les auteurs, préoyaient un système d'investiture préalable du Premier ministre qui se rapprochait beaucoup plus davantage de celui prévu par la Constitution française de la IV<sup>e</sup> République. Ce fut notamment le cas de la Constitution ivoirienne du 26 mars 1959 dont l'article 9 disposait que « *la personnalité pressentie expose son programme à l'Assemblée législative, qui lui accorde l'investiture à la majorité des membres la composant* ». Au Togo, les articles 11 et 12 de l'Ordonnance n°58-1876 du 30 décembre 1958<sup>825</sup> étaient encore plus directifs en disposant que « *le Premier ministre désigné se présente devant la Chambre des députés afin d'en recevoir l'investiture [...] par un vote à la majorité simple* ». Ces deux textes

---

<sup>820</sup> DUHAMEL (O.), MENY (Y.), *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 10e éd., 2015, p. 514

<sup>821</sup> COLLIARD (J.-C.), *Les régimes parlementaires contemporains*, op.cit.

<sup>822</sup> LOWENSTEIN (K.), « L'investiture du Premier ministre en Angleterre », *RDP*, 1966, pp. 515-525

<sup>823</sup> Conformément à l'article 77 de la Constitution togolaise de 1992, c'est le Gouvernement, dirigé par le Premier ministre (art. 78 al.1<sup>er</sup>) qui détermine et conduit la politique de la nation.

<sup>824</sup> DUMON (F.), *La communauté franco-malgache : ses origines, ses institutions, ses évolutions*, Université libre de Bruxelles, Etudes d'histoire et d'ethnologie juridiques, 1960, p. 109.

<sup>825</sup> Ordonnance n°58-1876 du 30 décembre 1958 portant statut de la République togolaise, *JORT*, 4<sup>e</sup> année, n°82 bis (numéro spécial), 4 janvier 1959, pp. 1 et suivants ; AKPATCHA (D.), *Recueil des textes constitutionnels de la République togolaise...*, op.cit., pp. 29-81.

prévoient ainsi expressément que l'entrée en fonction du Premier ministre est conditionnée à son investiture par l'organe législatif.

**471.** En France, si elle a été ignorée par les textes constitutionnels de la III<sup>e</sup> République<sup>826</sup>, l'investiture était expressément prévue sous la IV<sup>e</sup> République<sup>827</sup>. L'article 45 al. 3 de la version originale de la Constitution française de 1946 disposait ainsi que « *le président du Conseil et les ministres ne peuvent être nommés qu'après que le président du Conseil ait été investi de la confiance de l'Assemblée...* ».

**472.** L'analyse croisée des dispositions de la Constitution togolaise de 1992 et celle française de 1946, montre qu'elles organisent toutes deux l'investiture parlementaire, mais suivant des modalités différentes. D'abord, alors qu'au Togo l'investiture ne concernait que le Premier ministre, en France, elle concernait l'ensemble du Gouvernement dans sa collégialité, avant que la loi constitutionnelle du 7 décembre 1954 n'ait substitué l'investiture collective du Gouvernement à l'investiture personnelle du Premier ministre<sup>828</sup>. Ensuite, l'investiture du Gouvernement en France intervenait avant sa nomination par le chef de l'Etat, alors qu'elle intervient a posteriori au Togo. Mais qu'elle concerne le Premier ministre pris individuellement ou le Gouvernement dans sa collégialité, ou qu'elle intervienne a priori ou a posteriori de la nomination du chef de l'Etat, l'investiture parlementaire vise un seul et même objectif : Faire procéder le Gouvernement du Parlement. Ainsi, la conséquence reste la même, le maintien en fonction du Gouvernement en cas de vote favorable, ou sa démission en cas de vote défavorable.

**473.** L'investiture parlementaire du Premier ministre peut prendre également la forme de l'élection du chef du Gouvernement par le Parlement. C'est notamment ce que prévoit l'article 63 de la Loi fondamentale allemande<sup>829</sup> qui dispose que « *le Chancelier fédéral est élu sans débat par le Bundestag sur proposition du Président fédéral* ». Le système d'investiture prévu par l'article 78 de la Constitution togolaise se rapproche davantage de ce qui est prévu en Allemagne, dans la mesure où même si elle est officielle, la nomination du Premier ministre par le chef de l'Etat conformément à l'article 66 al. 1<sup>er</sup> s'apparente à une proposition faite par ce dernier à l'Assemblée nationale qui aura le dernier mot sur le

---

<sup>826</sup> ARDANT (P.), MATHIEU (B.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit., p. 351.

<sup>827</sup> FABRE (H.), « Un échec constitutionnel : l'investiture du président du Conseil des ministres », in *RDP*, 1951, p.182

<sup>828</sup> Loi constitutionnelle du 7 décembre 1954 tendant à la révision des articles 7 (addition), 9 (1er et 2e alinéas), 11 (1er alinéa), 12, 14 (2e, 3e et 4e alinéas), 20, 22 (1ère phrase), 45 (2e, 3e et 4e alinéas), 49 (2e et 3e alinéas), 50 (2e alinéa) et 52 (1er et 2e alinéas) de la Constitution, JORF, 96<sup>e</sup> année, n°287, 8 déc. 1954, 11440-11442 ; Commentaire de GOGUEL (F.), « La révision constitutionnelle de 1954 », *Revue française de science politique*, 5<sup>e</sup> année, n°3, 1955. pp. 485-502.

<sup>829</sup> DEMESMAY (C.), *Qui gouverne l'Allemagne*, Lille, Presses universitaires du septentrion, 2005, pp. 39 et suivants

maintien ou non du Premier ministre, étant entendu, même s'il n'est pas expressément précisé à l'article 78, que le Premier ministre doit remettre sa démission au président en cas de vote défavorable des députés.

**474.** A priori, l'investiture préalable est destinée à éviter que l'action gouvernementale, une fois enclenchée, ne soit entravée par une majorité parlementaire hostile au choix du président. Toutefois, l'histoire de la IV<sup>e</sup> République française a démontré que l'investiture présente aussi l'inconvénient de « *favoriser l'instabilité gouvernementale, en rendant plus difficile la mise en place des gouvernements*<sup>830</sup> ». C'est la raison pour laquelle la Constitution de la V<sup>e</sup> République n'a pas retenu le principe de l'investiture parlementaire préalable obligatoire, ce qui correspond parfaitement à la logique du parlementarisme rationalisé<sup>831</sup>. La désignation du Premier ministre étant devenue un pouvoir propre du Président de la République, son investiture préalable par le Parlement a été supprimée<sup>832</sup>. Toutefois, il ne s'agit pas d'une éviction totale des élus dans la désignation du chef du Gouvernement, mais d'une simple atténuation.

**475.** En effet, si l'investiture préalable comme condition juridique de nomination du Premier ministre et du Gouvernement disparaît, il est remplacé par l'approbation du programme du gouvernement après son entrée en fonction, selon les termes de l'article 49 al. 1<sup>er</sup> qui dispose que « *le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale* ». La conséquence juridique de la suppression de l'investiture préalable obligatoire en France est que le Gouvernement existe désormais juridiquement dès sa nomination par le chef de l'Etat. Le mécanisme mis en place par l'article 49 al. 1<sup>er</sup> ne constitue pas une condition d'existence du Gouvernement, mais une condition de sa survie, car le Premier ministre entre en fonction dès sa nomination par le chef de l'Etat<sup>833</sup>.

**476.** Il en est autrement au Togo, où les dispositions de l'article 78 al. 2 subordonnent clairement l'entrée en fonction du Premier ministre à l'investiture parlementaire. Même si en France l'approbation du programme du Gouvernement par l'Assemblée nationale paraît nécessaire à la survie du Gouvernement, le Parlement perd son influence dans la désignation

---

<sup>830</sup> FORMERY (S-L.), *La Constitution commentée article par article*, Paris, Hachette, 18<sup>e</sup> éd., 2015, p. 104

<sup>831</sup> LAUVAUX (P.), *Parlementarisme rationalisé et stabilité de l'exécutif*, Bruxelles, Bruylant, 1988 ; AVRIL (P.), « Le parlementarisme rationalisé », in *Les 40 ans de la V<sup>e</sup> République*, *Revue de droit public*, n° spécial, 1998, p. 1507

<sup>832</sup> GSCHWIND (O.), *Les rapports entre le Parlement et le Gouvernement sous la Ve République : Le cas de l'article 49 al.3 de la Constitution*, Mémoire de master en science politique, Institut d'études politiques, historiques et internationales de l'Université de Lausanne, 2017, p.30

<sup>833</sup> ARDANT (P.), MATHIEU (B.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 452

du Premier ministre au profit du président. C'est ainsi que l'application des dispositions de l'article 49 al. 1<sup>er</sup> conduit à des dérives politiques que Pierre AVRIL constate en affirmant que « *le principe est bien clair, le gouvernement ne tient pas seulement ses pouvoirs juridiques mais aussi son autorité politique de la seule nomination présidentielle et la confiance de l'Assemblée nationale n'est sollicitée qu'à titre accessoire, quasiment de courtoisie* <sup>834</sup> ». Ce mécanisme ne rentre pas pour autant dans les conditions de nomination du Premier ministre, mais dans l'engagement de sa responsabilité devant l'Assemblée nationale. La logique du parlementarisme rationalisé est donc de restaurer le pouvoir présidentiel discrétionnaire de désignation du Premier ministre, qui demeure responsable devant l'Assemblée nationale. Pour les commentateurs de la Constitution de 1958, notamment Jean GICQUEL, la rédaction de l'article 8 de la Constitution s'inscrit dans le cadre d'un « *compromis* » qui s'exprime par le fait que « *si le ministère n'est plus le comité de la Chambre, il n'est pas davantage un cabinet présidentiel* <sup>835</sup> ».

**477.** Au Togo, le système d'investiture obligatoire retenu par le constituant de 1992 est un système hybride puisque l'investiture n'est pas une condition juridique de nomination du Premier ministre, mais une condition d'entrée de fonction du Premier ministre et du Gouvernement, en ce qu'elle doit intervenir, selon les termes de l'article 78 al.2 de la Constitution, « *avant son entrée en fonction* ». Le constituant togolais, contrairement au constituant français de 1958, distingue clairement la procédure d'investiture des mécanismes de mise en cause de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale <sup>836</sup>.

**478.** Sur ce plan, le Togo apparaissait comme une exception en Afrique noire francophone puisque les autres Constitutions africaines ne soumettent pas expressément l'entrée en fonction du Premier ministre à l'investiture parlementaire obligatoire, reprenant pour la plupart la lettre de l'article 49 al.1<sup>er</sup> de la Constitution française de 1958.

**479.** Le cas la Constitution congolaise de 1992 mérite d'être particulièrement analysée. Malgré son rapprochement avec la Constitution togolaise sur l'obligation faite au chef de l'Etat de choisir le Premier ministre dans la majorité parlementaire, la Constitution congolaise s'en est éloigné, sur le plan de l'investiture. En effet, s'il oblige le Premier ministre à faire une déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale lors de son entrée en fonction, l'article 90 al. 6 de la Constitution congolaise a pris soin de préciser

<sup>834</sup> AVRIL (P.), « Renforcer le Parlement : qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs*, n. 146, 2013, pp. 9-19.

<sup>835</sup> GICQUEL (J.), *Essai sur la pratique de la Ve République*, Paris, LGDJ, 2e éd., 1977, p.121

<sup>836</sup> Au Togo, les mécanismes de mise en cause de la responsabilité du Gouvernement sont mentionnés aux articles 97 et suivants, dans le Titre V intitulé « Des rapports entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale », alors que l'investiture figure à l'article 78 relatif au Gouvernement ;

que « *cette déclaration ne donne pas lieu à débat, le Parlement en prend acte* ». Cette disposition a le mérite d'être claire sur l'absence d'investiture préalable à l'entrée en fonction du Premier ministre dans le régime congolais.

**480.** On peut comprendre l'absence d'investiture du Premier ministre dans le régime congolais par le fait que dans ce régime, la procédure de désignation du Premier ministre est inversée par rapport à ce qui est prévu au Togo. Au Congo, la phase parlementaire intervenait avant la phase présidentielle de désignation puisque l'article 75 de la Constitution de 1992 dispose que « *le Président de la République nomme le Premier ministre issu de la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale* ». Il s'avère ainsi que la majorité parlementaire investit au préalable le Premier ministre et impose son choix au président qui n'a d'autre marge de manœuvre que d'entériner le choix des parlementaires, ce qui ressemble au régime de l'élection du Premier ministre appliqué par les CNS pendant la transition. Or, au Togo, si la Constitution oblige le président à choisir le Premier ministre dans la majorité parlementaire en amont, l'investiture en aval devrait permettre aux parlementaires de vérifier si le président a respecté cette obligation.

**481.** Certains systèmes constitutionnels africains se rapprochent néanmoins davantage du cas togolais qui paraissait plus contraignant concernant l'investiture du Premier ministre. Toutefois, la Constitution gabonaise du 26 mars 1991 paraissait encore plus stricte en étant la seule à prévoir expressément l'investiture obligatoire du Premier ministre. En effet, l'article 15 avant la révision constitutionnelle du 18 mars 1994<sup>837</sup>, de cette Constitution disposait que le Premier ministre « *doit obtenir l'investiture de l'Assemblée nationale après la constitution du Gouvernement et la présentation de son programme de politique générale* ». Cette disposition a été abrogée et remplacée par l'article 28 a.<sup>838</sup> qui prévoit un système proche de l'article 49 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution française. Il dispose qu'« *après sa nomination et délibération du Conseil des ministres, le Premier ministre présente devant l'Assemblée nationale son programme de politique générale qui donne lieu à un débat, suivi d'un vote de confiance* ». Le constituant gabonais a ainsi remplacé l'investiture obligatoire par l'investiture par le vote de confiance, ce qui dans l'esprit, ne présente pas beaucoup de différences, puisque le maintien du Premier ministre après sa nomination par le chef de l'Etat relève toujours d'un vote des parlementaires. La différence fondamentale entre les cas togolais et gabonais après la réforme du 18 mars 1994 résulte du fait qu'au Gabon, l'entrée en fonction du Premier ministre n'est pas subordonnée à son investiture, d'autant

---

<sup>837</sup> Constitution gabonaise du 26 mars 1991, in GAUDUSSON (J. du Bois de) et al., *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, Tome 1, op.cit., pp. 335-358.

<sup>838</sup> ROSSATANGA-RIGNAULT (G.), *L'Etat au Gabon : Histoire et institutions*, Libreville, Raponda-Walker, 2000, p. 330

plus que le vote de confiance intervient après délibération du Gouvernement, ce qui laisse supposer qu'il est déjà entré en fonction.

**482.** S'ils ne retiennent pas l'investiture obligatoire du Premier ministre comme prévu au Togo, la plupart des Constitutions africaines ont néanmoins consacré l'investiture par le vote de confiance, dès l'entrée en fonction du Premier ministre ou ultérieurement. Par exemple, Si l'article 78 de la Constitution malienne<sup>839</sup> reprend les dispositions de l'article 49 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution française, l'article 39 de la Constitution centrafricaine du 28 décembre 1994<sup>840</sup> dispose pour sa part qu'« *après la nomination des membres du Gouvernement, le Premier ministre...se présente dans un délai de trente jours, devant l'Assemblée nationale et expose son programme* » et qu'« *à cette occasion, le Premier ministre doit demander un vote de confiance à l'Assemblée nationale* ». Il s'agit de s'assurer que le Premier ministre se soumette effectivement à cette obligation, ce qui se rapproche d'un système d'investiture obligatoire, mais collégiale, puisqu'elle concerne tout le Gouvernement et pas simplement le Premier ministre.

**483.** Enfin, d'autres Constitutions africaines ont prévu une forme d'investiture facultative du Premier ministre qui s'éloigne à la fois du système togolais d'investiture obligatoire à l'entrée en fonction du Premier ministre et du système français de vote de confiance après l'entrée en fonction du Premier ministre. C'est le cas notamment des Constitutions burkinabè et camerounaise. S'ils reprennent pour l'essentiel l'article 49 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution française, l'article 116 de la Constitution burkinabè de 1991<sup>841</sup> et l'article 34 de la Constitution camerounaise<sup>842</sup> ont remplacé le terme « *engage* » utilisé par la disposition française par l'expression « *peut engager* », ce qui montre qu'il s'agit bien d'une faculté pour le Premier ministre burkinabè de solliciter le vote de confiance des parlementaires. Il en résulte que dans les systèmes burkinabè et camerounais, le Premier ministre peut s'abstenir de se présenter devant les parlementaires après sa nomination sans que cela remette en cause son entrée en fonction, mais la consécration dans ces deux Etats des mécanismes d'engagement de la responsabilité du Gouvernement par le Parlement peut permettre aux parlementaires de se prononcer ultérieurement sur le maintien ou non du Gouvernement.

---

<sup>839</sup> Article 78 de la Constitution malienne du 25 février 1992

<sup>840</sup> Texte intégral in GAUDUSSON (J. du Bois de), et al., *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, Tome 2, op.cit., pp. 189-203. Cette Constitution a été abrogée après le coup d'Etat de 2003.

<sup>841</sup> Constitution burkinabè du 11 juin 1991, Texte reproduit in GAUDUSSON (J. du Bois de), et al. (dir.), *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, Tome 1, op. cit., pp.76-91.

<sup>842</sup> Cette disposition de la Constitution camerounaise du 2 juin 1972 résulte de la rédaction de la loi constitutionnelle n°96-06 du 18 janvier 1996, *JORC*, spécial, 30 janvier 1996.

**484.** Dans la pratique, les cinq Premiers ministres togolais nommés entre 1992 et 2002 se sont tous prêtés au rituel de l'investiture parlementaire obligatoire prévu par l'article 78 de la Constitution. Si cet exercice fut sans réel danger pour la majorité d'entre eux en raison de l'homogénéité constante de la majorité parlementaire des différentes législatures, seul l'investiture d'Edem KODJO en 1994 fut un peu houleuse, en raison des conditions politiques dans lesquelles sa nomination est intervenue<sup>843</sup>.

**485.** Après la nomination du Premier ministre Edem KODJO dont le parti ne comptait que six (6) députés à l'Assemblée nationale sur les soixante-dix-huit (78) sièges pourvus, l'investiture de ce dernier revêtait un véritable enjeu politique puisque c'est à cette occasion qu'une majorité parlementaire stable, jusque-là introuvable, devrait se dégager pour soutenir le Premier ministre. Il revenait ainsi à la majorité parlementaire de confirmer ou d'infirmer le choix du président par l'investiture. La rupture étant scellée avec son ancien allié Yawovi AGBOYIBOR et son parti le CAR dès sa nomination<sup>844</sup>, le Premier ministre était convaincu de ne pas pouvoir compter sur les députés du CAR pour être investi<sup>845</sup>. En revanche, il restait convaincu qu'avec le ralliement des députés du RPT du président EYADEMA, il n'aurait pas besoin du CAR pour être investi. C'est d'ailleurs fort de ce calcul politicien qu'il s'est très tôt personnellement positionné pour être Premier ministre<sup>846</sup> en dépit de son accord électoral avec AGBOYIBOR<sup>847</sup>, et n'a pas décliné le choix du président malgré la minorité des députés de son parti.

**486.** Logiquement, au cours de la séance d'investiture du Premier ministre du 24 juin 1994 à l'Assemblée nationale, les députés du CAR ont refusé la confiance sollicitée par le nouveau Gouvernement en boycottant la cérémonie. C'est alors que la nouvelle alliance RPT-UTD prenait forme pour la constitution d'une majorité parlementaire autre que celle dans laquelle le Premier ministre aurait été nommé<sup>848</sup>. Le nouveau Premier ministre fut alors obligé de s'allier avec le parti du chef de l'Etat pour obtenir l'investiture de l'Assemblée nationale. Ainsi, la nouvelle majorité parlementaire qui s'est dessinée avec les six (6) députés de l'UTD et les trente-cinq (35) du RPT a contraint le CAR avec ses trente-trois (34) sièges à se ranger dans l'opposition parlementaire.

---

<sup>843</sup> Confère supra (début de ce paragraphe) et infra (2<sup>e</sup> partie, Titre 1<sup>er</sup>, chapitre 1<sup>er</sup>)

<sup>844</sup> TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, op.cit., p. 160.

<sup>845</sup> D'ailleurs, le CAR a refusé dès le départ de faire partie du Gouvernement qui est finalement composé en grande majorité des ministres issus du RPT.

<sup>846</sup> TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, op.cit., p. 159.

<sup>847</sup> AGBOYIBOR (Y.), *Combat pour un Togo démocratique*, Paris, Karthala, 1999, 213 p.

<sup>848</sup> En nommant Edem KODJO le 23 avril 1994 contre l'avis du CAR, le président EYADEMA considérait l'avoir, conformément, à l'article 66 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution, dans la majorité parlementaire constituée par la coalition CAR-UTD. Voir FALL (I.-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit., pp. 110-111.

**487.** Si l'obligation faite au chef de l'Etat par l'article 66 al. 1<sup>er</sup> de choisir le Premier ministre dans la majorité parlementaire et l'investiture obligatoire à son entrée en fonction prévue par l'article 78 al.3 confirment la tendance à la parlementarisation du statut du Premier ministre togolais par la Constitution du 14 octobre 1992, la responsabilité exclusive du Gouvernement devant le Parlement contribue au même objectif.

## Paragraphe 2 : La parlementarisation de la responsabilité du Premier ministre

**488.** La parlementarisation du statut du Premier ministre par la Constitution togolaise du 14 octobre 1992 s'est également révélée à travers les règles relatives à responsabilité et la fin de ses fonctions du Premier ministre. Si le pouvoir présidentiel de nomination est bien limité par l'intervention du Parlement à travers l'obligation de choisir le Premier ministre dans la majorité parlementaire et le vote de confiance préalable à son entrée en fonction, le Premier ministre se trouve dans l'exercice de ses fonctions soumis à la responsabilité devant l'Assemblée nationale dans une logique d'équilibre institutionnel avec le chef de l'Etat.

**489.** Le constituant togolais de 1992 a ainsi entendu rendre le Premier ministre exclusivement responsable devant l'Assemblée nationale (A) suivant des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement strictement encadrés ( B).

### *A. La responsabilité exclusive du Premier ministre devant l'Assemblée nationale*

**490.** Pilier du régime parlementaire moniste<sup>849</sup>, la responsabilité exclusive du Premier ministre devant l'Assemblée nationale<sup>850</sup>, permet d'établir un lien indéfectible entre les deux institutions. Elle résulte de l'article 77 al. 2 de la Constitution togolaise qui dispose que « *le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale* ». Cette responsabilité moniste participe « *à l'équilibre recherché par le régime parlementaire dont se réclament la plupart des nouvelles Constitutions africaines* <sup>851</sup> ». Il s'agit d'une

---

<sup>849</sup> LAUVAUX (P.), *Le parlementarisme*, Paris, PUF, 1987.

<sup>850</sup> BIDEGARAY (C.), EMERI (C.), *La responsabilité politique*, Paris, Dalloz, 1998

<sup>851</sup> SOMALI (K.), *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique*, ..., op. cit., p. 352



responsabilité collégiale puisqu'elle concerne le Gouvernement dans son ensemble et non le Premier ministre pris individuellement, ce qui est une manifestation de la solidarité gouvernementale<sup>852</sup>.

**491.** En rendant le Gouvernement exclusivement responsable devant l'Assemblée nationale, le constituant togolais poursuivait sa logique d'équilibre institutionnel par la parlementarisation du statut du Premier ministre. Il s'inscrit ainsi dans la continuité de l'intervention du Parlement en amont de la nomination du Premier ministre, ce qui participe à la rationalisation du présidentielisme. Ce faisant, l'article 77 al.2 de la Constitution togolaise a fait le choix du monisme parlementaire qui exclut implicitement la responsabilité du Premier ministre devant le chef de l'Etat et conforte la dépendance du Premier ministre vis-à-vis de l'Assemblée nationale à travers les mécanismes de mise en cause de la responsabilité du Gouvernement.

1. Le fondement de la responsabilité du Premier ministre devant l'Assemblée nationale

**492.** Constitutionnellement, la démission du Premier ministre est le seul moyen par lequel il peut quitter ses fonctions au Togo et au Mali. Mais au-delà de sa démission volontaire consacrée à l'article 66 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution togolaise, l'issue des mécanismes de mise en jeu de sa responsabilité politique<sup>853</sup> prévus aux articles 97 et 98, de sa propre initiative ou de celle du Parlement, peut le contraindre à démissionner. Il s'agit d'une suite logique de l'intervention du Parlement dans la désignation du Premier ministre et une contrepartie du droit de dissolution de l'Assemblée nationale<sup>854</sup> dont dispose le président après consultation du Premier ministre. Ce mécanisme est considéré comme étant « *la pierre angulaire classique du régime parlementaire car fondé sur l'équilibre des pouvoirs* »<sup>855</sup>.

---

<sup>852</sup> DE NANTOIS (C.), « La solidarité gouvernementale sous la Ve République : se soumettre, se démettre ou disparaître », *Jus Politicum*, n°2, en ligne <http://juspoliticum.com/article/La-solidarite-gouvernementale-sous-la-Veme-Republique-se-soumettre-se-demettre-ou-disparaitre-73.html>, consulté le 15 juin 2021.

<sup>853</sup> La mise en cause de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale a fait l'objet d'une abondante bibliographie. On peut citer entre autres SEGUR (P.), *La responsabilité politique*, Paris, PUF, 1998, 127 p. ; BEAUD (O.), BLANQUER (J-M.), (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes et Cie, 1999, 323 p. ; LAUVAUX (P.), *Le parlementarisme*, op. cit. ; BIDEGARAY (C.), EMERI (C.), *La responsabilité politique*, op. cit., etc.

<sup>854</sup> Article 68 de la Constitution togolaise de 1992.

<sup>855</sup> AMELLER (M.), *Parlements, une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans 55 pays*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, PUF, 1966, p. 45, cité par SOMALI (K.), (K.), *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo*, Thèse de droit public, Lille, 27 mai 2008, p. 180 (note)

- 493.** La possibilité donnée aux Parlements africains de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement est un l'un des symboles du nouveau constitutionnalisme et marque encore une fois la rupture entre le constitutionnalisme de la troisième vague et ses prédécesseurs<sup>856</sup>. S'il ne s'agissait pas en soi d'une réelle nouveauté dans le constitutionnalisme africain, la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, qui procède de la mission de contrôle de l'Exécutif<sup>857</sup>, telle que prévue par les nouvelles Constitutions se veut garant de l'équilibre institutionnel permettant d'atteindre l'objectif de rationalisation du présidentielisme.
- 494.** Dans les cycles constitutionnels précédents, l'Exécutif jouissait d'une irresponsabilité politique<sup>858</sup> de droit<sup>859</sup> ou de fait<sup>860</sup> en raison du caractère hyper-présidentialisé des régimes. En effet, dans les régimes monocéphales, il n'est pas surprenant de noter une irresponsabilité totale du chef de l'Etat qui détenait l'exclusivité du pouvoir exécutif<sup>861</sup> en raison de son émanation du suffrage universel. Dans les régimes bicéphales procédant d'une simple déconcentration du pouvoir exécutif présidentiel, il arrive que la responsabilité politique du Gouvernement soit prévue par la Constitution comme au Sénégal<sup>862</sup>, mais celle-ci s'avérait inopérante en raison à la fois de l'encadrement trop strict des mécanismes<sup>863</sup>, et du régime du parti unique de fait ou de droit qui a dévalorisé la fonction parlementaire<sup>864</sup>.
- 495.** Dans le nouveau constitutionnalisme, la nouvelle conception du pouvoir retenu par les constituants mettant l'accent sur l'équilibre des pouvoirs, a renforcé les conditions de mise en œuvre de la responsabilité politique de l'exécutif devant le législatif. Si le président

<sup>856</sup> CABANIS (A.), MARTIN (M-L.), *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique noire francophone*, op.cit.

<sup>857</sup> THIAM (K.), *Le contrôle de l'Exécutif dans la création de l'Etat de droit en Afrique*, op.cit.

<sup>858</sup> OWONA (J.), *Droit constitutionnel et régimes politiques africains*, op.cit., pp. 263 et suivants

<sup>859</sup> C'était notamment le cas dans les régimes d'exception tel que le Togo (1967-1980) et aussi dans les régimes présidentielistes monocéphales ou il n'est prévu aucun mécanisme de contrôle de l'Exécutif.

<sup>860</sup> Dans les Etats qui ont connu le bicéphalisme, notamment au Sénégal, les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement étaient prévus mais leur utilisation était strictement encadrée ce qui a annihilé leur portée.

<sup>861</sup> ASSO (B.), *Le chef de l'Etat africain : l'expérience des Etats africains de succession française*, Paris, Albatros, 1976, 382p. ; « La présidence et l'institutionnalisation du pouvoir en Afrique noire », op.cit.

<sup>862</sup> SY (S-M.), *Les régimes politiques sénégalais de l'indépendance à l'alternance politique, 1960-2008*, op.cit., pp. 102 et suivants

<sup>863</sup> CADOUX (Ch.), « Les statut et les pouvoirs des chefs d'Etat et de Gouvernement », in CONAC (G.), (dir.), *les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique noire francophones*, Paris, Economica, Collection la vie du droit en Afrique, 1979, pp. 69-94.

<sup>864</sup> LISSOUCK (F-F.), *Pluralisme politique et droit en Afrique noire francophone : essai sur les dimensions institutionnelles et administratives de la démocratisation en Afrique noire francophone*, Atelier national de reproduction des thèses, 2003, p. 44 ; sur la dévalorisation du contrôle des Parlements sur l'Exécutif dans les deux premiers cycles constitutionnels africains, voir TALL (M.), *Les Parlements dans les Etats d'Afrique noire francophone. Essai sur le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Togo*, Thèse de droit public, Université de Poitiers, 1986, 463 pages

demeure toujours politiquement irresponsable<sup>865</sup> en raison de son élection au suffrage universel direct<sup>866</sup>, l'avènement du bicéphalisme permet de soumettre l'Exécutif au contrôle du Parlement à travers la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement.

**496.** Dans tous les Etats où le poste de Premier ministre a été créé ou restauré, les Constitutions ont prévu des mécanismes de mise en cause de la responsabilité du Gouvernement qu'il dirige devant le Parlement à l'exception de la Côte d'Ivoire et de l'éphémère quatrième République nigérienne. Cette réhabilitation du contrôle parlementaire de l'Exécutif érige expressément le pouvoir législatif en contre-pouvoir de l'Exécutif, ce qui est une illustration de la marche vers l'Etat de droit<sup>867</sup>. Le constituant togolais de 1992 justifie cette nouvelle conception par la nécessité de « *tempérer, de modérer et de canaliser* »<sup>868</sup> l'Exécutif, ce qui a conduit à l'exclusion de la responsabilité du Premier ministre et du Gouvernement devant le chef de l'Etat.

## 2. L'exclusion de la responsabilité du Premier ministre devant le chef de l'Etat

**497.** L'une des tendances institutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain est de soustraire le Premier ministre et le Gouvernement de l'emprise tutélaire du chef de l'Etat<sup>869</sup>, ce qui différencie fondamentalement le statut du Premier ministre de la troisième génération de celui de la deuxième génération qui procédait entièrement du chef de l'Etat<sup>870</sup>. Certes, il ne s'agit pas de consacrer l'inamovibilité du Premier ministre comme pendant la transition<sup>871</sup>, mais de le rendre autonome vis-à-vis du chef de l'Etat dans la perspective de l'équilibre institutionnel recherché au sein de l'Exécutif.

**498.** C'est dans cette optique que le Togo et la plupart des États qui ont instauré un régime semi-présidentiel ont opté pour le monisme parlementaire<sup>872</sup> en excluant juridiquement la

---

<sup>865</sup> ONDO (T.), *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

<sup>866</sup> Tous les Etats d'Afrique noire francophone ont prévu l'élection au suffrage universel direct du chef de l'Etat sur le modèle français de la V<sup>e</sup> République.

<sup>867</sup> BOUMAKANI (B.), « L'Etat de droit en Afrique », *RJPEF*, n°4, octobre-décembre 2003, pp.445 et suivantes.

<sup>868</sup> Rapport général de la Conférence nationale togolaise, op. cit ;

<sup>869</sup> MOYEN (G.), « L'exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain », op. cit.

<sup>870</sup> DIOP (S.), *Le Premier ministre africain...*, op. cit.

<sup>871</sup> Confère supra, Titre 1<sup>er</sup>, chapitre 1<sup>er</sup>.

<sup>872</sup> Sur le régime parlementaire moniste, voir CHANTEBOUT (B.), « Le régime parlementaire moniste, gouvernement d'assemblée », in *Mélanges en l'honneur de Georges Burdeau – Le pouvoir*, Paris, LGDJ, 1977, p. 43 et suivantes ; COLLIARD (J-C.), *Les régimes parlementaires contemporains*, op.cit.

possibilité pour le président de révoquer le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement<sup>873</sup>. La Constitution togolaise exclut ainsi juridiquement la responsabilité du Premier ministre devant le président, et conditionne ainsi son renvoi par le chef de l'Etat à la présentation la démission du Gouvernement. C'est ce que prévoit l'article 66 al.1<sup>er</sup> in fine en en disposant qu' « *Il [le Président] met fin à ses [le Premier ministre] fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement* ». Ces dispositions de l'article 66 al. 1<sup>er</sup> in fine de la Constitution togolaise sont très explicites et protègent en principe le Premier ministre contre la révocation discrétionnaire par le président. Cette logique, qui résulte du clonage de l'article 8 de la Constitution française de 1958, a été partagée par la majorité des Constitutions africaines<sup>874</sup> de l'époque, qui ont repris *ad litteram* cette disposition.

**499.** L'irresponsabilité politique du Premier ministre devant le chef de l'Etat est une marque du régime parlementaire moniste<sup>875</sup> et se justifie par le fait que dans ce régime, le Premier ministre procède du Parlement. Il s'agit donc d'une conséquence logique de l'obligation pour le chef de l'Etat de choisir le Premier ministre dans la majorité parlementaire posée par l'article 66 al.1<sup>er</sup> de la Constitution togolaise.

**500.** En dehors des Etats ayant opté pour le monisme et qui excluent la responsabilité du Premier ministre devant le chef de l'Etat, certaines Constitutions africaines ont néanmoins consacré la double responsabilité du Premier ministre devant le président et le Parlement<sup>876</sup> s'inscrivant ainsi dans la logique du parlementarisme dualiste ou « *orléaniste* »<sup>877</sup>. Elles permettent ainsi formellement au président de révoquer discrétionnairement le Premier ministre, alors même qu'elles rendent simultanément le Gouvernement responsable devant l'Assemblée nationale. Cette double responsabilité gouvernementale peut être perçu comme un facteur d'atténuation de la rationalisation du présidentielisme.

**501.** C'est ainsi que tout en rendant le Premier ministre responsable devant l'Assemblée nationale, la Constitution burkinabè dispose en son article 46 al. 1<sup>er</sup> que « *le Président du Faso...met fin à ses fonctions soit sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement, soit de son propre chef dans l'intérêt supérieur de la nation* ». La Constitution burkinabè, tout en permettant clairement au chef de l'Etat de révoquer le

<sup>873</sup> FALL (I.-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op. cit.

<sup>874</sup> Article 75 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution congolaise du 15 mars 1992 ; Article 38 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution malienne du 25 février 1992 ; Article 79 al. 2 de la Constitution tchadienne du 14 avril 1996, etc.

<sup>875</sup> SAMUELS (D.-J.), SHUGART (M.), « La nomination et la révocation du Premier ministre en régime semi-présidentiel ... », op.cit.

<sup>876</sup> Sur la double responsabilité du Premier ministre en France, voir FRANCOIS (B.), *Le régime politique de la V<sup>e</sup> République*, Paris, La Découverte, 2010, pp. 73 et suivants

<sup>877</sup> DE BROGLIE (G.), (dir.), *L'orléanisme : la ressource libérale de la France*, Paris, Gabriel Perrin, 1981 ; ROBERT (H.), *L'orléanisme*, Paris, PUF, 1992

Premier ministre subordonne cette révocation à « *l'intérêt supérieur de la nation* », ce qui paraît superfétatoire dans la mesure où cette notion n'est définie nulle part et peut faire l'objet de toute forme d'interprétation à la guise du chef de l'Etat. Pour faire plus simple, l'article 49 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution sénégalaise de 2001 dispose que le Président met fin aux fonctions du Premier ministre et l'article 15 de celle gabonaise de 1991 ajoute « *de sa [le président] propre initiative* ».

**502.** Certaines Constitutions ajoutent au pouvoir de révocation discrétionnaire, l'affirmation formelle de la responsabilité du Premier ministre devant le président, ce qui paraît encore plus clair et révélateur d'un dualisme assumé. C'est le cas de l'article 52 al. 3 de la Constitution sénégalaise et de l'article 28 al. 3 de la Constitution gabonaise. Toutes ces formules sont gouvernées par le même esprit : préserver la prééminence du chef de l'Etat au sein de l'Exécutif malgré le partage du pouvoir exécutif.

**503.** Au Togo, juridiquement seule la démission volontaire du Premier ministre pouvait permettre au chef de l'Etat de mettre fin à ses fonctions. Les dispositions de l'article 66 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution togolaise montrent clairement que le Premier ministre dispose désormais de la faculté de quitter ses fonctions ou non. Elles consacrent donc son départ volontaire lié à la démission du Gouvernement dont il est le chef. La formule employée par les Constitutions togolaise, malienne et tchadienne consacre en principe « *l'exclusion constitutionnelle de la révocation discrétionnaire du Premier ministre*<sup>878</sup> » et par extension des autres membres du Gouvernement. Il s'agit de rompre avec la situation antérieure au nouveau constitutionnalisme où c'est le chef de l'Etat qui faisait et défaisait le Gouvernement comme bon lui semble<sup>879</sup>. C'est ainsi que malgré sa difficile collaboration avec le Premier ministre Edem KODJO pendant plus de deux ans, le président EYADEMA empêché par la Constitution de révoquer le Premier ministre, a dû attendre la démission de ce dernier pour mettre fin à ses fonctions.

**504.** L'exclusion de la révocation du Premier ministre par le président est au demeurant un vecteur de stabilité gouvernementale, puisqu'entre 1992 et 2002, le Togo a connu cinq (5) Premiers ministres avec une durée moyenne de maintien au poste de deux (2) ans. S'il n'est pas responsable devant le Président qui ne peut pas le révoquer discrétionnairement, le Premier ministre reste dépendant du pouvoir législatif à travers les mécanismes de mise en jeu de sa responsabilité.

---

<sup>878</sup> FALL (I-M.), Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique noire francophone, op.cit., p. 224

<sup>879</sup> CADOUX (Ch.), « Le statut et les pouvoirs des chefs d'Etat et des gouvernements », in CONAC (G.), *Les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique noire francophone*, op.cit., pp. 69-94

*B. Les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité du  
Premier ministre devant l'Assemblée nationale*

**505.** La fonction de contrôle de l'action de l'Exécutif<sup>880</sup> est la seconde prérogative la plus importante du Parlement après le vote de la loi dans un régime parlementaire. Cette fonction, qui n'était pas prévue dans les Constitutions africaines précédentes, plutôt en raison de la marginalisation des organes législatifs que d'une conception stricte de séparation des pouvoirs inhérente au régime présidentiel, a été restaurée avec les Constitutions du renouveau démocratique. Cette fonction de contrôle est expressément prévue par l'article 81 al. 2 de la Constitution togolaise<sup>881</sup>.

**506.** Ainsi, si l'irresponsabilité politique du chef de l'Etat<sup>882</sup> est compensée par son élection au suffrage universel direct pluraliste<sup>883</sup> qui le rend directement responsable devant le peuple, la responsabilité de l'Exécutif est endossée par le chef du Gouvernement, à qui le Parlement donne sa confiance pour la détermination et/ou la conduite de la politique de la nation. On explique cette responsabilité à double degré des organes de l'Exécutif par « *le lien dialectique entre la responsabilité politique des gouvernants et la forme démocratique de leur désignation* »<sup>884</sup>.

**507.** La création du poste de Premier ministre a donc conduit les Etats d'Afrique noire francophone à prévoir les mécanismes de contrôle de l'action du Gouvernement<sup>885</sup>, certains à titre informatif<sup>886</sup>, d'autres pouvant déboucher sur l'engagement de la responsabilité du Gouvernement par le Parlement. Les modalités du contrôle informatif, notamment l'interpellation, ayant déjà été analysées par rapport au Premier ministre de la transition dans le chapitre 1<sup>er</sup> du titre 1<sup>er</sup> de la première partie, il ne nous a pas paru opportun de revenir

---

<sup>880</sup> LAUVAUX (P.), « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Pouvoirs*, n° 134, 2010, pp. 23-36.

<sup>881</sup> Cette disposition reprend les termes de l'article 24 al.1<sup>er</sup> de la Constitution française.

<sup>882</sup> ONDO (T.), *La responsabilité introuvable du chef de l'Etat...*, op.cit. ; BEAUD (O.), « La contribution de l'irresponsabilité présidentielle au développement de l'irresponsabilité sous la Cinquième République », *RDP*, 1998, p. 1541 ; EMERI (C.), « De l'irresponsabilité présidentielle », *Pouvoirs* n° 41, 1987, p. 139.

<sup>883</sup> Voir LISSOUCK (F.), *Pluralisme politique et droit en Afrique noire francophone : essai sur les dimensions institutionnelles et administratives de la démocratisation en Afrique noire francophone*, Atelier national de reproduction des thèses, 2003, 450 p.

<sup>884</sup> BIDEGARAY (C.), EMERI (C.), *La responsabilité politique*, op.cit., p. 8

<sup>885</sup> THIAM (K.), *Le contrôle de l'Exécutif dans la création de l'Etat de droit en Afrique francophone*, op. cit., pp. 193 et suivants ; SOMALI (K.), *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme africain*, op. cit. ; pp. 158 et suivants.

<sup>886</sup> Voir notamment SOMALI (K.), *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme africain*, op. cit., pp. 168 et suivants.

sur ces développements ici, même si le fondement juridique de ces modalités a changé. A ce titre nous ne pouvons que renvoyer aux dispositions de l'article 96 de la Constitution togolaise qui régissent ce mécanisme. Ce faisant, nous n'analyserons ici que les mécanismes d'engagement de la responsabilité du Gouvernement prévus par les articles 97 et 98 procédant d'une part de l'initiative du Premier ministre, et d'autre part de l'initiative parlementaire.

1. L'article 97, la question de confiance à l'initiative du  
Premier ministre

*« Le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, peut engager devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou une déclaration de politique générale.*

*Celle-ci, après débat, émet un vote. La confiance ne peut être refusée au Gouvernement qu'à la majorité des deux tiers des députés composant l'Assemblée nationale.*

*Lorsque la confiance est refusée, le Premier ministre doit remettre au président de la République sa démission du Gouvernement ».*

Article 97 de la Constitution togolaise de 1992

**508.** L'article 97 de la Constitution togolaise de 1992 sus-cité prévoit la question de confiance, mécanisme par lequel le Premier ministre s'assure du soutien des parlementaires, notamment de la majorité parlementaire dans laquelle il a été nommé, pour la politique du Gouvernement qu'il dirige dans la mesure où c'est au Gouvernement qu'il revient, conformément à l'article 77 de déterminer et conduire la politique de la nation. Il convient, à travers la définition de ce mécanisme, d'établir la distinction entre celui-ci et l'investiture du Premier ministre et d'analyser ses modalités de mise en œuvre.

*a. La définition de la question de confiance*

- 509.** La question de confiance se définit alors comme une « *procédure constitutionnelle par laquelle le gouvernement s'assure de la collaboration du Parlement, en engageant sa responsabilité sur sa politique générale ou sur le vote d'un texte de loi* <sup>887</sup> ». Cette définition rend compte de l'objectif poursuivi par le Constituant en instaurant une telle procédure.
- 510.** C'est une procédure qui est donc conçue a priori au bénéfice du Premier ministre afin de mesurer en cours de fonction son poids en face des parlementaires pour pouvoir s'imposer au sein de l'Exécutif en face du chef de l'Etat. Elle est censée lui permettre, lorsqu'il obtient le vote favorable des parlementaires, de se doter d'une légitimité concurrente à celle du Chef de l'Etat, même si la légitimité de ce dernier procède directement du suffrage universel. Il s'agit également d'un moyen pour le Premier ministre de s'assurer de l'adhésion à sa politique par les députés, dans la mesure où sans cette confiance, le Gouvernement ne pourrait pas faire passer les projets lois nécessaires à la conduite de la politique de la nation.
- 511.** La collaboration des pouvoirs dans les régimes d'inspiration parlementaire, comme la IV<sup>e</sup> République togolaise est nécessaire pour la gestion des affaires de l'Etat. Ainsi, la question de confiance, prévue à l'article 97 de la Constitution togolaise et à l'article 49 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution française, permet de s'assurer de cette collaboration. Il s'agit d'une arme politique très importante du parlementarisme, qui permet au Chef du Gouvernement de « *contraindre une majorité rétive ou divisée à se ressaisir (...), de tenter de conforter sa position (...), de donner aux députés l'occasion de prendre position sur un choix gouvernemental très important...* <sup>888</sup> »
- 512.** La définition susmentionnée de la question de confiance évoque également l'objet de la question de confiance. Elle peut porter sur deux objets alternatifs à savoir une déclaration de politique générale ou le vote d'un texte. Certaines Constitutions prévoient les deux objets, comme la Constitution française de 1958 respectivement aux alinéas 1<sup>er</sup> et 3 de l'article 49<sup>889</sup>. Le Mali<sup>890</sup>, Congo<sup>891</sup> et le Gabon<sup>892</sup> se sont inspirés *ad litteram* de l'article

<sup>887</sup> AVRIL (P.), GICQUEL (J.), *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2016, coll. « Que sais-je ? », p. 27

<sup>888</sup> CARCASSONE (G.), GUILLAUME (M.), *La Constitution*, 11<sup>e</sup> éd., Paris, Seuil, 2013, pp. 241-244, cités par NATOLI (F.), « Le recours à l'article 49 al-3 dans le cadre de la réforme des retraites : les limites constitutionnelles à la rationalisation parlementaire », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], *Actualités Droits-Libertés*, mis en ligne le 22 mars 2020, consulté le 17 juin 2021. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/8972> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.8972>

<sup>889</sup> BRONDEL (S.), *L'article 49 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Paris I, 2001.

<sup>890</sup> Article 78 al. 3 de la Constitution malienne du 25 février 1992.

<sup>891</sup> Article 122 al.3 de la Constitution congolaise du 15 mars 1992 ;

<sup>892</sup> Article 63 de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991.



49 de la Constitution française en instituant en dehors de « *la question de confiance simple* »<sup>893</sup>, l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte<sup>894</sup>.

**513.** Par contre, la Constitution togolaise 1992, qui apparaît alors comme une exception parmi les Etats ayant instauré le régime semi-présidentiel, n'a pas prévu l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte, ce qui garantit les droits du Parlement dans le cadre du débat parlementaire relatif à la procédure législative. Il n'existe donc pas au Togo un équivalent de « *l'arme fatale* »<sup>895</sup> que représente l'article 49 al.3 de la Constitution française, un mécanisme redoutable<sup>896</sup> dont l'utilisation par le chef du Gouvernement est toujours contestée par les parlementaires français<sup>897</sup>. On peut expliquer l'absence de ce mécanisme au Togo par la volonté du constituant de rationaliser davantage le présidentialisme par la revalorisation du parlementarisme, ce qui a justifié la présence dans la Constitution togolaise de plusieurs mécanismes relevant du régime parlementaire classique.

**514.** Avant d'analyser les modalités d'utilisation de la question de confiance telles que prévues par la Constitution togolaise de 1992, il convient de relever la différence entre ce mécanisme prévu par l'article 97 et l'investiture du Premier ministre prévu par l'article 78 qui a été analysée en amont<sup>898</sup>.

*b. La distinction entre la question de confiance (art. 97) et l'investiture du Premier ministre (art. 78)*

**515.** Ces deux procédures, qui peuvent se confondre à la fois dans la sémantique et dans leur mise en œuvre, ont été clairement distinguées par la Constitution togolaise, ce qui n'est pas le cas des autres Constitutions.

---

<sup>893</sup> GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 775

<sup>894</sup> VINTZEL (C.), *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative – Étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Thèse de droit public, Université Paris I, 2009, Dalloz, 2011.

<sup>895</sup> DIVE (B.), FRESSOZ (F.), *La malédiction Matignon*, Paris, Plon, 2006, p. 155.

<sup>896</sup> TUSSEAU (G.), « La réactivation de l'article 49 al. 3 », *Recueil Dalloz*, 2015, p. 560.

<sup>897</sup> On peut évoquer les multiples usages de l'art. 49 al.3 par le Premier ministre Manuel VALLS sous le quinquennat de François HOLLANDE qui avait provoqué l'ire de plusieurs parlementaires de l'opposition et des défections dans son propre camp avec l'émergence des « frondeurs » du PS. Voir DHELLEMMES (G.), « La question de confiance, mode d'emploi », *Le Journal du Dimanche*, 11 sept. 2014, modifié le 20 juin 2017, en ligne sur <https://www.lejdd.fr/Politique/La-question-de-confiance-mode-d-emploi-686402>, consulté le 17 juin 2021.

<sup>898</sup> Confère supra.

**516.** Premièrement, en dehors du fait que sur la forme, ces deux mécanismes sont prévus par des dispositions constitutionnelles différentes, on peut relever une distinction temporelle fondée sur le moment de mise en œuvre de l'une ou l'autre procédure. En effet, alors que l'article 78 prévoit que la confiance des parlementaires doit être sollicitée par le Premier ministre « *avant son entrée en fonction* », aucune temporalité n'est prévue pour la question de confiance prévue par l'article 97. Cette disposition requiert toutefois que la décision d'engagement de la responsabilité du Gouvernement soit délibérée en Conseil des ministres, ce qui suppose que le Gouvernement est déjà formé et que le Premier ministre est déjà entré en fonction, dans la mesure où l'acte portant composition du Gouvernement est contresigné par le Premier ministre. Dans d'autres Etats comme au Mali<sup>899</sup> et au Burkina-Faso<sup>900</sup>, il s'agit du même mécanisme. Ces Etats se sont inspirés de la Constitution française où la question de confiance prévue à l'article 49 al. 1<sup>er</sup> tient lieu d'investiture du Premier ministre après sa nomination<sup>901</sup>, mais elle peut être posée également dans l'exercice des compétences gouvernementales sur une déclaration de politique générale.

**517.** Deuxièmement, l'intérêt de la distinction établie par le constituant togolais entre l'investiture et la question de confiance se révèle également par le fait que l'investiture prévue par l'article 78 est obligatoire pour le Premier ministre alors que la question de confiance de l'article 97 est complètement facultative et relève de sa discrétion. C'est ce qui résulte de l'al. 1<sup>er</sup> de l'article 97 selon lequel « *le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, peut engager devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale* ».

**518.** L'expression « *peut engager* » utilisée par le constituant togolais est significative du caractère facultatif de cette procédure et illustre bien la différence avec le ton impératif utilisé par l'article 78. Le caractère facultatif de la question de confiance retenu par le constituant togolais a pour intérêt d'éviter la double investiture du Premier ministre, une pratique observée sous la IV<sup>e</sup> République en France<sup>902</sup>, qui consistait à soumettre le Premier ministre à deux votes, l'un personnel avant son entrée en fonction, qui tient lieu d'investiture, et l'autre collectivement avec le Gouvernement après sa formation. Cette

---

<sup>899</sup> Article 78 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution malienne du 25 février 1992

<sup>900</sup> Article 116 al. 1<sup>er</sup> et 2 de la Constitution burkinabè

<sup>901</sup> FORMERY (S.-L.), *La Constitution commentée article par article*, op. cit., p. 109

<sup>902</sup> COLLIARD (C.-A.), « La pratique de la question de confiance sous la IV<sup>e</sup> République », *RDP*, 1948, p. 220

pratique peut se révéler être une source d'instabilité gouvernementale chronique<sup>903</sup>, d'où son éviction dans les régimes contemporains<sup>904</sup>.

**519.** Troisièmement, la différence entre l'article 78 et l'article 97 de la Constitution togolaise est relatif à l'objet des deux questions de confiance. D'une part, l'article 78 se fonde sur le « *programme d'action* » du Gouvernement alors que l'article 97 vise « *le programme* » ou « *une déclaration de politique générale* » du Gouvernement. En fondant la question de confiance sur le programme du Gouvernement, l'article 97 al. 1<sup>er</sup> aurait pu être une source de confusion avec l'article 78, mais cette reprise littérale reste sans conséquence juridique puisque la confiance sur le programme est accordée à l'entrée en fonction du Premier ministre sur la base de l'article 78. Seule la confiance sur la déclaration de politique générale reste valable pour l'article 97 dans la mesure où celle-ci a lieu pendant la mise en œuvre du programme gouvernemental sur la base de laquelle le Premier ministre a été investi.

**520.** On aperçoit ici que la question de confiance de l'article 97, si elle est effectivement posée par le Premier ministre, devrait permettre aux parlementaires, notamment ceux de la majorité dont le Premier ministre est issu et qui l'ont investi, de s'assurer de la mise en œuvre effective de l'action du Gouvernement conformément au programme voté sur la base de l'article 78. Toutefois, eu égard au caractère facultatif de l'utilisation de l'article 97 par le Premier ministre, on peut estimer que cette procédure est davantage un outil politique permettant au Premier ministre de veiller à la discipline partisane<sup>905</sup>, ce qui lui permet de se présenter comme le véritable chef de la majorité.

**521.** Quatrièmement et enfin, la distinction entre la question de confiance et l'investiture est également liée à leurs modalités. La procédure du vote de confiance est prévue à l'al.2 de l'article 97 qui dispose que « *la confiance ne peut être refusée au Gouvernement qu'à la majorité des deux tiers des députés composant l'Assemblée nationale* » alors que l'article 78 al. 3 subordonne la confiance au Premier ministre au vote de « *la majorité absolue des membres* » de l'Assemblée nationale. La différence entre les deux procédures tient au seuil requis pour refuser la confiance au Gouvernement. Alors que la confiance de la majorité absolue des membres de l'Assemblée suffit au Premier ministre pour entrer en fonction, il faudrait un vote défavorable des deux tiers des députés, lorsqu'il pose la question de confiance, pour l'obliger à quitter ses fonctions, ce qui suppose que la confiance des députés

---

<sup>903</sup> FABRE (M.-H.), « Un échec constitutionnel : l'investiture du président du Conseil », *RDP*, 1951, p. 182 ; MERLE (M.), « L'instabilité ministérielle », *RDP*, 1951, p. 390

<sup>904</sup> La IV<sup>e</sup> République y a mis fin avec la loi constitutionnelle du 7 décembre 1954, op. cit., GOGUEL (F.), « La révision constitutionnelle de 1954 », op. cit.

<sup>905</sup> CATAGNEZ (N.) « Discipline partisane et indisciplines parlementaires », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, vol. 6, n° 2, 2006, pp. 40-56.

au Gouvernement est présumée<sup>906</sup> et que même s'il a bénéficié de la confiance de plus de la moitié des députés pour entrer en fonction, le Premier ministre n'a besoin que de la confiance de plus d'un tiers des députés pour rester formellement en fonction.

*c. Les modalités de vote de la question de confiance*

**522.** Le constituant togolais a fait preuve de pragmatisme en allégeant la procédure d'investiture du Premier ministre afin de ne pas créer des difficultés inutiles à son entrée en fonction, étant donné qu'il est censé être choisi dans la majorité parlementaire par le chef de l'Etat. Mais la question de confiance de l'article 97 étant posée pendant que l'action gouvernementale est déjà enclenchée, il faut donner des garanties nécessaires à sa poursuite par le Premier ministre, en durcissant les conditions du refus de la confiance. Le seuil requis par l'article 97 al. 2 de la Constitution togolaise pour refuser la confiance au Gouvernement présente ainsi un fort degré de rationalisation dont le but est d'éviter l'instabilité gouvernementale<sup>907</sup> et l'instauration d'un régime d'assemblée<sup>908</sup>.

**523.** Il en résulte que la majorité parlementaire absolue qui a accordé sa confiance au Premier ministre à son entrée en fonction, peut lui refuser cette confiance ultérieurement, sans qu'il soit contraint de quitter ses fonctions, car il faudrait les deux tiers. Toutefois, on peut considérer que le maintien du Premier ministre dans ses fonctions sans le soutien de la majorité parlementaire n'est pas politiquement tenable, dans la mesure où il a nécessairement besoin de cette majorité pour faire voter ses projets de loi, surtout qu'il n'existe pas au Togo un équivalent de l'article 49 al.3 de la Constitution française.

**524.** S'il est vrai que les Constitutions africaines qui se sont inspirées du modèle français ont presque toutes prévu le mécanisme de la question de confiance, les modalités ou la procédure du vote varient en fonction de chaque Etat. Premièrement, il faut relever que la Constitution française de 1958 est restée silencieuse sur la question. Ce mutisme s'observe également dans la Constitution malienne du 25 février 1992.

---

<sup>906</sup> LE DIVELLEC (A.), « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? », *Jus Politicum*, n° 6, en ligne sur <http://juspoliticum.com/article/Vers-la-fin-du-parlementarisme-negatif-a-la-francaise-439.html>, consulté le 17 juin 2021.

<sup>907</sup> Sur le lien entre la rationalisation du parlementarisme et la stabilité gouvernementale, voir LAUVAUX (P.), *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruxelles, Bruylant, 1988.

<sup>908</sup> Sur le régime d'assemblée, voir LE PILLOUER (A.), « La notion de « régime d'assemblée » et les origines de la classification des régimes politiques », *RFDC*, vol. 58, n° 2, 2004, pp. 305-333 ; BASTID (P.), *Le Gouvernement d'Assemblée*, Paris, Cujas, 1956, 404 p.

**525.** Le silence de ces Constitutions sur la procédure du vote de confiance appelle quelques observations. L'on pourrait considérer dans ce cas, que soit, c'est la procédure législative ordinaire qui s'appliquerait pour le vote de confiance, soit la procédure prévue pour la motion de censure. Dans le premier cas, le vote serait acquis à la majorité simple des membres de l'Assemblée nationale, alors que dans le deuxième cas, le constituant malien prévoit la majorité des deux tiers<sup>909</sup>, soit une majorité qualifiée, contre la majorité pour le constituant français<sup>910</sup>. Sur ce point, l'on s'accorde avec le professeur FALL que « *la réglementation expresse du vote de confiance gagnerait à être clarifiée*<sup>911</sup> » dans ces Etats.

**526.** Une seconde catégorie d'Etat à l'instar du Togo, ont prévu les modalités de vote de la question de confiance, indépendamment, de la motion de censure et de la procédure législative ordinaire. Dans cette catégorie, la tendance générale requiert un vote à la majorité absolue pour mettre fin à l'existence du Gouvernement. Il s'agit notamment des Constitutions sénégalaise<sup>912</sup>, camerounaise<sup>913</sup>, burkinabè<sup>914</sup>, gabonaise<sup>915</sup>, etc. Il apparaît à titre de comparaison que c'est au Togo que le seuil requis pour refuser la confiance au Gouvernement est le plus élevé. Toutefois, d'autres procédés de rationalisation sont prévus dans les autres Etats et qui n'existent pas au Togo, tel que l'exigence du vote de la confiance dans un délai défini par la Constitution. Ce délai est variable selon les Etats. Il est de deux jours ou quarante-huit heures au Sénégal<sup>916</sup>, au Burkina-Faso<sup>917</sup>, au Cameroun<sup>918</sup>, et de trois jours au Gabon<sup>919</sup>.

**527.** Dans le contexte togolais, l'exigence de cette majorité qualifiée pour refuser la confiance au Gouvernement pourrait s'analyser comme bénéficiant au Gouvernement et favoriserait la stabilité gouvernementale. Dans les autres cas n'exigeant pas de majorité qualifiée, l'on pourrait considérer que le caractère facultatif de l'initiative primo-ministérielle de la question de confiance, serait de nature à éviter qu'il n'en fasse usage régulièrement et que l'exigence de délai de vote permettrait au Premier ministre d'entreprendre des négociations officieuses avec les principaux groupes parlementaires pour trouver un compromis quant à l'issue du vote de confiance.

---

<sup>909</sup> Article 78 al. 2 de la Constitution malienne de 1992.

<sup>910</sup> Article 49 al. 2 de la Constitution française de 1958.

<sup>911</sup> FALL (I-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit., p. 259.

<sup>912</sup> Article 86 al. 2 de la Constitution sénégalaise de 2001.

<sup>913</sup> Article 34-2° al.3 de la Constitution camerounaise de 1972 modifiée en 1996.

<sup>914</sup> Article 116 al.2 de la Constitution burkinabè de 1991.

<sup>915</sup> Article 63 al.2 de la Constitution gabonaise de 1991.

<sup>916</sup> Article 86 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution sénégalaise de 2001.

<sup>917</sup> Article 116 al.3 de la Constitution burkinabè de 1991.

<sup>918</sup> Article 34-2° al.2 de la Constitution camerounaise de 1972 modifiée 1996.

<sup>919</sup> Article 63 al.2 de la Constitution gabonaise de 1991.

**528.** Dans la pratique au Togo, la question de confiance est un mécanisme qui n'est presque jamais utilisé par les Premiers ministres qui n'en ressentent pas le besoin eu égard à la permanence du fait majoritaire qui caractérise les différentes législatures de la Ve République jusqu'à ce jour. Il en est ainsi parce que le Togo n'a pas connu d'alternance présidentielle ou parlementaire depuis l'adoption de la Constitution de 1992 où le RPT, devenu Union pour la République (UNIR) en 2010 a toujours remporté l'élection présidentielle et disposé d'une majorité confortable à l'Assemblée nationale. Ce manque de dynamique politique limité fortement l'analyse sur la question de confiance qui n'est fondée que sur des éléments théoriques.

**529.** La rationalisation des procédures du vote de la question de confiance entraînant la démission du Premier ministre n'est pas très différente de celle prévue lorsque l'initiative de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement provient des parlementaires.

2. L'article 98, la motion de censure à l'initiative des députés

*« L'Assemblée nationale peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure.*

*Une telle motion, pour être recevable, doit être signée par un tiers (1/3) au moins des députés composant l'Assemblée nationale et indiquer le nom du successeur éventuel du Premier ministre. Le vote ne peut intervenir que cinq (5) jours après le dépôt de la motion.*

*L'Assemblée nationale ne peut prononcer la censure du Gouvernement qu'à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres.*

*Si la motion de censure est adoptée, le Premier ministre remet la démission de son Gouvernement.*

*Le Président de la République nomme le nouveau Premier ministre désigné.*

*Si la motion de censure est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session »*

Article 98 de la Constitution togolaise du 14 octobre 1992 dans sa rédaction originelle avant la révision constitutionnelle du 31 décembre 2002

**530.** La seconde procédure par laquelle les parlementaires peuvent contraindre le Premier ministre à quitter ses fonctions est la motion de censure. Contrairement à la question de confiance, la motion de censure relève de l'initiative parlementaire. C'est ce qui résulte de l'article 98 al 1<sup>er</sup> de la Constitution togolaise de 1992 qui dispose que « *l'Assemblée nationale peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure* ». Cette disposition reprend ainsi littéralement l'article 49 al.2 de la Constitution française, qui figure également dans les Constitutions malienne<sup>920</sup>, burkinabè<sup>921</sup>, sénégalaise<sup>922</sup>, etc.

**531.** La motion de censure se définit comme une « *demande déposée par un ou plusieurs parlementaires, tendant à obtenir la condamnation du gouvernement par l'Assemblée à laquelle ils appartiennent* »<sup>923</sup>. Elle se distingue de la question de confiance par le fait qu'elle provient de l'initiative des parlementaires et non du gouvernement. Il s'agit donc d'un outil de contrôle de l'action du Gouvernement<sup>924</sup>, qui, avec le vote de la loi, constitue la principale prérogative du Parlement dans un État démocratique. Cette mission de contrôle de l'action du Gouvernement par l'Assemblée nationale est mentionnée à l'article 81 al. 2 de la Constitution togolaise.

**532.** La motion de censure, considérée comme « *une arme offensive entre les mains des députés* »<sup>925</sup>, en ce qu'elle permet à la représentation nationale de mettre fin à l'existence du Gouvernement, obéit à une procédure rigoureuse bien définie dans la Constitution. Cette procédure est prévue par l'article 98 de la Constitution togolaise de 1992, dont les mêmes termes se retrouvent dans la plupart des Constitutions africaines<sup>926</sup>. La motion de censure obéit à des conditions de recevabilité, de vote et produit des conséquences juridiques et politiques.

#### *a. Les conditions de recevabilité*

---

<sup>920</sup> Article 78 al. 2 de la Constitution malienne de 1992.

<sup>921</sup> Article 115 de la Constitution burkinabè de 1991.

<sup>922</sup> Article 86 al.3 de la Constitution sénégalaise de 2001.

<sup>923</sup> AMSON (D.), « Censure motion de », *Encyclopædia Universalis* [en ligne], URL : <https://www.universalis.fr/encyclopedie/motion-de-censure/>, consulté le 18 juin 2021.

<sup>924</sup> BIDEGARAY (C.), EMERI (C.), « Le contrôle parlementaire », *RDP*, 1973, p. 1719.

<sup>925</sup> ARDANT (P.), MATHIEU (B.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit., p. 531.

<sup>926</sup> Article 78 al. 2 de la Constitution malienne ; Article 34-2 de la Constitution camerounaise ; Article 64 de la Constitution gabonaise ; Article 115 de la Constitution burkinabè, etc.

- 533.** Les conditions de recevabilité de la motion de censure sont définies par l'article 98 al. 2 de la Constitution togolaise. Il dispose qu'« *une telle motion, pour être recevable, doit être signée par au moins un tiers des députés composant l'Assemblée nationale et indiquer le nom du successeur éventuel du Premier ministre...* ». Cette disposition pose donc deux conditions, l'une de forme et l'autre de fond pour la recevabilité de la motion de censure.
- 534.** Sur la forme, la motion doit être signée par un tiers au moins des députés, soit aujourd'hui trente-et-un (31) des quatre-vingt-onze (91) députés de l'Assemblée nationale togolaise<sup>927</sup>. Il en est de même au Burkina-Faso<sup>928</sup> et au Cameroun<sup>929</sup>. Le seuil d'un tiers des députés requis pour la recevabilité de la motion de censure appelle quelques observations. Il permet d'affirmer que cette arme n'est pas uniquement réservée à la majorité parlementaire mais peut être également utilisée par l'opposition<sup>930</sup> tout en ne garantissant pas non plus son utilisation par les minorités parlementaires<sup>931</sup>.
- 535.** Dans les autres Etats d'Afrique noire francophone, ce seuil est variable mais présente dans l'ensemble une souplesse par rapport au seuil togolais. En général, c'est le seuil d'un dixième de députés requis par l'article 49 al. 2 de la Constitution française qui est repris notamment au Mali<sup>932</sup> et au Sénégal<sup>933</sup>. La Constitution gabonaise pour sa part, se distingue des cas ci-dessus évoqués, en requérant un quart des députés<sup>934</sup>, ce qui démontre qu'il est difficile de dégager une position commune du seuil de recevabilité de la motion de censure dans les Etats d'Afrique noire francophone.
- 536.** Sur le fond, la Constitution togolaise se démarque des autres Constitutions africaines par son originalité, en exigeant que la motion comporte obligatoirement le nom du successeur éventuel du Premier ministre. Cette exigence, qui s'inspire directement de l'article 67 de la Loi fondamentale allemande fait référence à la notion de « *motion de défiance constructive* »<sup>935</sup>. Elle prévoit en Allemagne, que « *le Bundestag ne peut exprimer*

<sup>927</sup> A l'origine l'Assemblée nationale togolaise était composée de quatre-vingt-et-un (81) députés, mais juste avant les élections législatives de 2012 (Ve législature de la IV<sup>e</sup> République), ce nombre a été augmenté à quatre-vingt-onze (91) par la loi organique du 18 juin 2012.

<sup>928</sup> Article 115 de la Constitution burkinabè de 1991.

<sup>929</sup> Article 34.3 de la Constitution camerounaise de 1972 modifiée en 1996.

<sup>930</sup> NABLI (B), « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs*, n°133, avril 2010, pp. 127-141 ; CARCASSONNE (G.), « La place de l'opposition : le syndrome français », *Pouvoirs*, n°85, 1998, pp. 75-86.

<sup>931</sup> Voir MONGE (P.), *Les minorités parlementaires sous la Ve République*, Paris, Dalloz, avril 2015.

<sup>932</sup> Article 78 al. 2 de la Constitution malienne de 1992.

<sup>933</sup> Article 86 al.3 de la Constitution sénégalaise de 2001.

<sup>934</sup> Article 64 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution gabonaise de 1991.

<sup>935</sup> La paternité de cette expression est attribuée au professeur Hans NAWIASKY, qui a participé à la rédaction de la Loi fondamentale allemande selon GICQUEL (J.), GICQUEL (J-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 412.



*sa défiance envers le chancelier fédéral, qu'en élisant son successeur à la majorité absolue ».*

**537.** Comme en Allemagne, l'article 98 al. 5 de la Constitution togolaise dispose en outre que « *le Président de la République nomme le nouveau Premier ministre désigné* ». Sur ce plan, la Constitution togolaise se distingue de la Constitution française et des autres Constitutions d'Afrique noire francophone qui n'ont pas jugé nécessaire de retenir une telle condition, très restrictive pour les députés, notamment de l'opposition, lorsqu'ils comptent déposer une motion de censure contre le Gouvernement. Il s'agit encore d'une manifestation de la rationalisation excessive du parlementarisme togolais. En s'inspirant sur ce plan de la Loi fondamentale allemande, le constituant togolais de 1992 démontre ainsi que les thèses caricaturales du mimétisme constitutionnel franco-africain<sup>936</sup> sont très réductrices pour caractériser le nouveau constitutionnalisme africain qui est plutôt marqué par une diversité des sources d'inspiration<sup>937</sup>. Les modalités du vote sont aussi strictement encadrées que les conditions de recevabilité de la motion de censure.

*b. Les modalités du vote de la motion de censure*

**538.** D'abord, l'article 98 al.2 dispose *in fine* que « *le vote ne peut intervenir que cinq jours après le dépôt de la motion* ». L'exigence d'un délai pour le vote de la motion n'est pas l'apanage de la Constitution togolaise. Toutefois, comme pour le seuil de députés requis pour la recevabilité de la motion, il n'existe pas de règle commune sur le délai du vote. Mais le délai de cinq (5) jours requis au Togo entre le dépôt de la motion et le vote, constitue le plus long relevé dans les Constitutions africaines à cette époque.

**539.** On retrouve la même diversité dans la définition du délai dans les régimes parlementaires occidentaux, où s'il est de cinq jours en Espagne<sup>938</sup> comme au Togo, il est de trois jours en Italie<sup>939</sup> et de quarante-huit heures en France<sup>940</sup> et en Allemagne<sup>941</sup>. Les

---

<sup>936</sup> CABANIS (A.), MARTIN (M-L.), « Le nouveau cycle constitutionnel ultra-méditerranéen francophone et la Constitution du 4 octobre 1958 », op.cit.

<sup>937</sup> BOLLE (S.), « Des constitutions made-in Afrique », op. cit.

<sup>938</sup> Article 113-1 de la Constitution espagnole du 27 décembre 1978.

<sup>939</sup> Article 94 al. 5 de la Constitution italienne du 27 décembre 1947.

<sup>940</sup> Article 49 al. 2 de la Constitution française de 1958.

<sup>941</sup> Article 67-2 de la Loi fondamentale allemande de 1949.

autres Etats d'Afrique noire francophone s'alignent sur le délai de quarante-huit heures requis en France<sup>942</sup> à l'exception du Gabon qui a prévu trois (3) jours francs<sup>943</sup>.

**540.** L'exigence ou la nécessité d'un délai entre le dépôt de la motion de censure et son vote peut se justifier par la volonté d'éviter que des motions soient votées par rapport aux humeurs spontanées de parlementaires mécontents, eu égard à l'importance des conséquences institutionnelles d'une telle procédure. Ainsi, l'objectif des délais est de permettre la réflexion et de favoriser des négociations entre les auteurs de la motion et le Gouvernement, ce qui peut permettre de régler les litiges en aval du dépôt de la motion et en amont de la date prévue pour son vote. Ainsi, si les deux parties parviennent à un accord sur l'objet de la motion, celle-ci peut être retirée et ne pas être soumise au vote. Le temps de réflexion entre le dépôt et le vote de la motion de censure, permet ainsi d'« éviter les votes *ab irato*, sous l'effet de la colère, et de laisser aux parlementaires le temps de mesurer leur responsabilité<sup>944</sup> ».

**541.** Si aucun compromis n'a été trouvé pendant le délai de réflexion, la motion de censure est votée conformément aux dispositions de l'al.3 du même article. Il dispose que « *l'Assemblée nationale ne peut prononcer la censure du Gouvernement qu'à la majorité des deux tiers de ses membres* ». ». Cette disposition soumet donc l'adoption de la motion de censure à l'exigence d'une majorité qualifiée, soit un vote favorable à la motion d'au moins soixante-et-un (61) députés<sup>945</sup>, comme c'est également le cas pour la question de confiance<sup>946</sup>. Il s'agit en quelque sorte pour le constituant togolais d'unifier le régime des deux procédures d'engagement de la responsabilité du Gouvernement, en restant fidèle au seuil des deux tiers des députés requis pour mettre fin à l'existence du Gouvernement.

**542.** Comme relevé à propos de la question de confiance, il apparaît à l'analyse que les modalités de la motion de censure telles que prévues par la Constitution togolaise sont gouvernées par le souci de préserver la stabilité gouvernementale au détriment de la mise en cause régulière de sa responsabilité, comme c'est souvent le cas dans les régimes

---

<sup>942</sup> Article 34-3 (Cameroun) ; Article 78 al. 2 (Mali) ; Article 86 al.4 (Sénégal) ; Article 116 al.3 (Burkina-Faso), etc...

<sup>943</sup> Article 64 al. 2 de la Constitution gabonaise de 1991.

<sup>944</sup> COLLIARD (J-C.), in CONAC (G.), LUCHAIRE (F.), (dir.), *La Constitution de la République française*, op.cit., pp. 1244-1245

<sup>945</sup> Entre 1992 et 2002, période de référence de la présente étude, il fallait un vote favorable de cinquante-quatre (54) députés pour adopter la motion, l'Assemblée étant composée de quatre-vingt-et-un (81) députés.

<sup>946</sup> Confère supra, sous-titre précédent.

parlementaires rationalisés<sup>947</sup>. A titre de comparaison, le Cameroun<sup>948</sup> et le Mali<sup>949</sup> s'alignent sur la majorité des deux tiers requis au Togo, alors que le Burkina-Faso<sup>950</sup>, le Gabon<sup>951</sup>, le Sénégal<sup>952</sup>, etc. se contentent simplement d'exiger le vote de la majorité des membres de l'Assemblée nationale, comme c'est le cas en France.

**543.** Au demeurant, conjugué au seuil très élevé de députés requis pour déposer une motion de censure, cette disposition marque la volonté du constituant togolais de 1992 d'encadrer strictement la mise en œuvre de la motion de censure. En conditionnant la recevabilité d'une motion de censure à la désignation du nouveau Premier ministre, le constituant togolais montre que si un tiers de députés est nécessaire pour déposer une motion de censure, il leur serait difficile de trouver un Premier ministre, susceptible d'être investi par la majorité conformément à l'article 78. L'issue du vote de la motion de censure, qu'elle soit adoptée ou rejetée, produit des conséquences politiques et juridiques.

*c. Les conséquences du vote de la motion de censure*

**544.** L'issue du vote de la motion de censure est prévue par les trois derniers alinéas de l'article 98 de la Constitution togolaise et l'article 50 de la Constitution française. Les al.4 et 5 de l'article 98 prévoient l'issue de l'adoption de la motion de censure, c'est-à-dire lorsque le Gouvernement est désavoué par les deux tiers au moins des députés togolais et l'al. 6 prévoit l'issue d'un vote négatif de la motion.

**545.** L'al.4 prévoit que « *si la motion de censure est adoptée, le Premier ministre remet la démission de son Gouvernement* ». L'adoption de la motion de censure produit ainsi la même conséquence que le refus de la confiance lorsque l'initiative émane du Premier ministre. Il apparaît ainsi que les deux mécanismes sont similaires, ce qui a conduit certains constituants, à l'instar de la France, à unifier le régime des deux procédures. C'est le cas de l'article 79 de la Constitution malienne qui dispose que « *lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au Président de*

---

<sup>947</sup> LAUVAUX (P.), *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif. Quelques aspects de la réforme de l'Etat confrontés aux expériences étrangères*, op.cit.

<sup>948</sup> Article 34-3 de la Constitution camerounaise de 1972 modifiée en 1996.

<sup>949</sup> Article 78 al. 2 de la Constitution malienne de 1992.

<sup>950</sup> Article 115 de la Constitution burkinabè de 1991.

<sup>951</sup> Article 64 al. 2 de la Constitution gabonaise de 1991.

<sup>952</sup> Article 86 al.4 de la Constitution sénégalaise de 2001.

- 546.** S'il apparaît que la démission du Premier ministre est inévitable en cas de refus de confiance ou de censure par l'Assemblée, la procédure de démission du Premier ministre peut soulever quelques interrogations. Dans quel délai doit-il présenter la démission au Président de la République ? Le Président est-il tenu d'accepter la démission du Premier ministre ?
- 547.** Sur la question du délai, la Constitution togolaise est restée silencieuse, tout comme les Constitutions française, malienne et camerounaise. L'absence de délai constitutionnel pour la remise de la démission du Premier ministre peut s'analyser comme une volonté du constituant de permettre au Premier ministre et au Gouvernement de prendre le temps nécessaire pour expédier les affaires courantes<sup>953</sup> et au nouveau Premier ministre désigné par les auteurs de la motion de censure au Togo de préparer la composition de son Gouvernement. Il s'agit d'assurer la continuité de l'Etat malgré la démission du Gouvernement.
- 548.** Par contre, les Constitutions gabonaise et burkinabè se sont voulues plus précises en prévoyant un délai dans lequel le Premier ministre doit présenter sa démission au Président après le vote d'une motion de censure, ce qui permet d'éviter toute manœuvre visant à retarder le départ du Premier ministre. Ainsi, si la première dispose que la démission du Premier ministre doit être présentée « *immédiatement* »<sup>954</sup>, la seconde précise que « *le Président du Faso met fin dans un délai de huit jours aux fonctions du Premier ministre* »<sup>955</sup>. On peut également considérer que la Constitution togolaise et les autres Constitutions qui n'ont pas prévu de délai ont entendu implicitement contraindre le Premier ministre à démissionner immédiatement comme c'est le cas au Gabon.
- 549.** Mais dans l'un ou l'autre cas, l'acceptation de la démission du Premier ministre ne signifie pas qu'il doit quitter aussitôt ses fonctions. Le Gouvernement renversé reste ainsi en fonction jusqu'à la nomination d'un nouveau Premier ministre. C'est la solution donnée par le Conseil d'Etat français en considérant que « *selon un principe traditionnel de droit public, le gouvernement démissionnaire garde compétence, jusqu'à ce que le Président de la République ait pourvu par une décision officielle à son remplacement, pour procéder à*

---

<sup>953</sup> Il arrive des fois que le président, en acceptant la démission du Premier ministre, le charge expressément de la gestion des affaires courantes jusqu'à la nomination du nouveau Premier ministre. C'est également valable pour les autres membres du Gouvernement, ce qui permet d'éviter un vide constitutionnel et d'assurer la continuité politique et administrative de l'Etat.

<sup>954</sup> Article 65 al. 2 de la Constitution gabonaise de 1991.

<sup>955</sup> Article 117 de la Constitution burkinabè de 1991.

*l'expédition des affaires courantes*<sup>956</sup> ». Il s'en suit que les actes pris par un gouvernement démissionnaire sont juridiquement valables, lorsqu'elles se rattachent à la notion d'affaires courantes, une notion au demeurant très ambiguë<sup>957</sup>.

**550.** En ce qui concerne l'acceptation de la démission par le chef de l'Etat, aucune disposition constitutionnelle n'oblige explicitement le chef de l'Etat à accepter la démission du Premier ministre censuré par le Parlement. Mais l'analyse des dispositions relatives à la motion de censure dans la Constitution togolaise montre en réalité que le Président n'a véritablement pas le choix, dans la mesure où le vote de la motion emporte *ipso facto* la désignation du nouveau Premier ministre dont la nomination s'impose au Président.

**551.** En effet, l'article 98 al. 5 dispose que si motion de censure est adoptée, « *le président nomme le nouveau Premier ministre désigné* ». La seule nuance avec la question de confiance réside dans le fait que si une motion de censure est votée, la désignation du nouveau Premier ministre relève du Parlement et s'impose au Président conformément à l'article 98 al.5, alors que dans le cas du refus de la confiance, cette compétence relève du Président. Mais cette nuance est elle-même relativisée par le fait que l'entrée en fonction du Premier ministre est encore soumise à un vote de confiance favorable de l'Assemblée nationale conformément à l'article 78, ce qui revient au même résultat que pour la motion de censure. C'est l'Assemblée nationale qui a toujours le dernier mot dans la désignation du Premier ministre, qui, conformément à l'article 66 al. 1<sup>er</sup> doit être désigné « *dans la majorité parlementaire* ».

**552.** Dans d'autres États qui n'ont pas prévu la motion de défiance constructive, il est clair que même s'il n'est pas favorable à la démission du Premier ministre censuré par les députés, le président doit mettre fin à ses fonctions par décret. L'acceptation de la démission va ainsi de soi et la Constitution burkinabè, plus stricte sur cette question, fait voir que la démission du Premier ministre est acquise dès le vote du Parlement et que le Président n'a plus qu'à l'entériner sous huit jours<sup>958</sup>.

**553.** S'agissant de la nomination du nouveau Premier ministre la question est réglée en amont par les députés étant entendu que l'adoption de la motion de censure entraîne ipso facto la désignation d'un nouveau Premier ministre dont la nomination s'impose au président, ce qui permet de se prémunir contre toute tentative de reconduction par le président du Premier

---

<sup>956</sup> CE Ass, 19 octobre 1962, Brocas, *Recueil Lebon*, n° 553 ; *Dalloz* 1962, p.701 et *RDP* 1962, p.1181, concl. BERNARD (M.).

<sup>957</sup> BOUYSSOU (F.), « L'introuvable notion d'affaires courantes : l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République », *Revue française de sciences politiques*, Vol. 20, n°4, 1970, pp. 645-680.

<sup>958</sup> Article 116 al. 4 de la Constitution burkinabè de 1991.

ministre démissionnaire et désavoué par les députés. Toutefois, dans les autres Etats, aucune disposition constitutionnelle n'empêche le président de renouveler sa confiance au Premier ministre démissionnaire, en le reconduisant dans ses fonctions. L'article 34-6 de la Constitution camerounaise envisage expressément cette hypothèse en disposant que « *le Président de la République peut reconduire le Premier ministre dans ses fonctions [censuré par les députés] et lui demander de former un nouveau Gouvernement* ». Toutefois, s'il décide de reconduire le Premier ministre renversé par le Parlement, cela pourrait s'analyser en un véritable acte de défiance vis-à-vis de la majorité parlementaire, ce qui pourrait déclencher une crise institutionnelle. Il est clair qu'il ne peut pas aller à l'encontre de la décision des parlementaires en maintenant en fonction un Premier ministre qui ne bénéficie plus de la confiance des représentants du peuple.

**554.** En principe, en reconduisant dans ses fonctions le Premier ministre censuré par le Parlement, l'acte portant nomination du Premier ministre devrait s'accompagner d'un autre portant dissolution de l'Assemblée nationale. Ce faisant, le chef de l'Etat userait des pouvoirs d'arbitrage institutionnel que lui confèrent les différentes Constitutions<sup>959</sup>. Ainsi, s'il ne peut imposer le maintien du Premier ministre renversé par le Parlement, le Président dispose dans tous ces États du pouvoir de dissolution de l'Assemblée nationale<sup>960</sup> inspiré de l'article 12 de la Constitution française de 1958. Il reviendrait alors au peuple souverain de trancher le conflit institutionnel entre le Gouvernement et le Parlement.

**555.** Ce scénario rappelle ce qui s'est passé en France en 1962 lorsque le Premier ministre Georges POMPIDOU a été renversé par l'Assemblée nationale après l'utilisation par le général DE GAULLE de l'article 11 de la Constitution pour modifier la Constitution et instaurer l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel direct<sup>961</sup>. Après le renversement du Gouvernement par l'Assemblée nationale consécutive au dépôt et au vote d'une motion de censure conformément à l'article 49 al. 2 de la Constitution<sup>962</sup>, le général DE GAULLE a décidé de refuser dans un premier temps la démission du Premier ministre et de dissoudre l'Assemblée conformément à l'article 12 de la Constitution<sup>963</sup>. S'en remettant au peuple pour trancher le conflit opposant l'Exécutif au législatif, il accepta enfin la démission du

---

<sup>959</sup> Article 58 de la Constitution togolaise ; Article 5 de la Constitution française, Article 29 de la Constitution malienne

<sup>960</sup> Article 68 de la Constitution togolaise de 1992 ; Article 6-12 de la Constitution camerounaise de 1972 révisée en 1996 ; Article 19 de la Constitution gabonaise de 1991 ; Article 42 de la Constitution malienne de 1992 ; etc.

<sup>961</sup> MORABITO (M.), *Histoire constitutionnelle de la France : de 1789 à nos jours*, 15<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2018, p. 483

<sup>962</sup> Le vote de la motion de censure a eu lieu le 5 octobre 1962. Il reste à ce jour la seule motion de censure ayant abouti au renversement du Gouvernement. Voir PARODI (J.-L.), *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la cinquième République, 1958-1962*, Paris, Armand Colin, 1972.

<sup>963</sup> Décret du 9 octobre 1962 portant dissolution de l'Assemblée nationale, *JORF* 94<sup>e</sup> année, n°0239 du 10 octobre 1962, p. 9818.

Premier ministre<sup>964</sup> après les élections législatives<sup>965</sup> qui lui donnèrent la majorité absolue, puis reconduisit POMPIDOU dans ses fonctions<sup>966</sup>. L'issue favorable de cette crise pour l'Exécutif inaugura le fait majoritaire en France<sup>967</sup>.

**556.** Dans le nouveau constitutionnalisme africain, c'est l'usage de la motion de censure au Niger au début de la III<sup>e</sup> République qui mérite d'être citée en exemple. Entre 1994 et 1995, la jeune troisième République nigérienne inaugurée par la Constitution du 26 décembre 1991<sup>968</sup> a été secouée par une crise institutionnelle<sup>969</sup> résultant du renversement successif par l'Assemblée nationale de deux Premiers ministres<sup>970</sup>. Cette crise faisait suite à des dissensions au sein de la coalition majoritaire favorable au président. Usant de son pouvoir de dissolution<sup>971</sup>, le président Mahamane OUSMANE a fait appel au peuple pour trancher le conflit l'opposant aux députés, mais le résultat fut contrasté<sup>972</sup> par rapport au cas français de 1962, puisque les élections législatives anticipées de 1995<sup>973</sup> ont été remportées par la coalition de l'opposition<sup>974</sup> obligeant le chef de l'Etat à nommer un Premier ministre d'opposition inaugurant ainsi une période de cohabitation<sup>975</sup> fatale pour la troisième République nigérienne<sup>976</sup>.

**557.** Au Togo, la motion de censure votée par les députés du RPT, parti présidentiel

---

<sup>964</sup> Décret du 28 novembre 1962 relatif à la cessation des fonctions du Gouvernement, *JORF* 94<sup>e</sup> année, n°0281 du 29 novembre 1962, p. 11594. Ce décret vise la lettre du 5 octobre 1962 par laquelle le Premier ministre a présenté au président de la République la démission du Gouvernement.

<sup>965</sup> Elections législatives des 18 et 25 novembre 1962.

<sup>966</sup> Décret du 28 novembre 1962 portant nomination du Premier ministre, *JORF* 94<sup>e</sup> année, n°0281 du 29 novembre 1962, p. 11595.

<sup>967</sup> FRANCOIS (B.), « La Ve République confrontée au fait majoritaire », in CHEVRIER (M.), GUSSE (I.), (dir.), *La France depuis de Gaulle : La Ve République en perspective*, Presses de l'Université de Montréal, 2010, pp. 23-47.

<sup>968</sup> MAIDOKA (A.), « La Constitution nigérienne du 26 décembre 1992 », *RJPIC*, n°3, 1992, pp. 475-491.

<sup>969</sup> ABDOURAHMANE (B-I.), *Crise institutionnelle et démocratisation au Niger*, Bordeaux, CEAN, CNRS-IEP Bordeaux, 1996, pp. 16 et suivants.

<sup>970</sup> Il s'agit des Premiers ministres Abdoulaye SOULEY et Boubacar Amadou CISSE. Voir « La chute de CISSE Amadou », in *Jeune Afrique Économique*, n°192, mars 1995, p. 49

<sup>971</sup> Décret n° 94-154/PRN du 17 octobre 1994 portant dissolution de l'Assemblée nationale

<sup>972</sup> Voir LISSOUCK (F.-F.), *Pluralisme politique et droit en Afrique noire francophone : essai sur les dimensions institutionnelles et administratives de la démocratisation en Afrique noire francophone*, Thèse de droit public et analyse politique, IEP Lyon Université de Lyon II, 2000, pp. 122-123

<sup>973</sup> ILLIASSOU (A.), TIDJANI (M-A.), « processus électoral et démocratisation au Niger », *Politique africaine*, n°53, 1994, pp. 128-132

<sup>974</sup> La coalition de l'opposition composée par le MNSD (29 sièges), le PNDS (12 sièges) et d'autres petits partis de l'opposition (2 sièges) obtient la majorité parlementaire absolue avec 43 sièges contre 40 à la coalition de l'AFC conduite par le président ISSOUFOU.

<sup>975</sup> GREGOIRE (E.), « Cohabitation au Niger », *Afrique contemporaine*, n° 175, 3<sup>e</sup> trimestre 1995, pp. 43-51 ; TANKOANO (A.), « La cohabitation dans un régime semi-présidentiel africain : le cas du Niger », *Revue burkinabè de droits*, n°30, 1996, pp. 195-216.

<sup>976</sup> La cohabitation inaugurée en 1995 a été synonyme de crises à répétition entre le président ISSOUFOU et le Premier ministre Hama AMADOU. Une junte militaire conduite par le colonel Ibrahim Baré MAINASSARA s'en est servi de prétexte pour renverser le président et les institutions de la troisième République en janvier 1996. Voir SOTINEL (T.), « L'armée nigérienne a chassé du pouvoir le chef de l'Etat démocratiquement élu en 1993 », *Le Monde*, n°15865, du 30 janvier 1996, p. 3.

majoritaire à l'Assemblée nationale, contre le Premier ministre Eugène Koffi ADOBOLI le 24 août 2000 est la seule connue à ce jour sous la IV<sup>e</sup> République. Il est toutefois difficile aujourd'hui d'obtenir les informations nécessaires sur le déroulement de la procédure ayant abouti au renversement du Premier ministre par les députés de son propre camp un an après sa nomination, ce qui limite fortement l'analyse. D'ailleurs, en l'absence de documents officiels, les informations que nous sommes parvenus à trouver dans deux thèses différentes qui ont abordé la question sont contradictoires sur la procédure suivie<sup>977</sup> et ne reposent pas sur des sources officielles.

**558.** Somme toute, la parlementarisation du statut du Premier ministre est effective dans la Constitution togolaise de 1992 et dans certaines Constitutions qui s'en rapprochent en instaurant le monisme parlementaire. Toutefois, il s'agit d'un parlementarisme très rationalisé parfois à l'excès comme en témoignent la rigidité des règles relatives au dépôt et au vote d'une motion de censure par le Parlement. Cette rationalisation excessive du parlementarisme a produit de nombreuses conséquences néfastes sur la condition du Premier ministre que nous démontrerons dans la deuxième partie. Sur un autre plan, on peut considérer que le constituant togolais de 1992 a voulu protéger institutionnellement le Premier ministre à la fois du président, qui ne peut le révoquer discrétionnairement, et du Parlement, qui ne peut le contraindre à démissionner facilement. Sur point, le Premier ministre est un instrument d'équilibre institutionnel remarquable entre les deux institutions élus au suffrage universel. Vis-à-vis du chef de l'Etat, le Premier ministre se présente comme un contrepoids au sein de l'Exécutif, ce qui s'observe notamment dans la répartition des compétences opérée par la Constitution.

## Section 2 : Le Premier ministre, contrepoids du chef de l'Etat au sein de l'Exécutif

---

<sup>977</sup> Pour Koffi SOMALI, il s'agissait bel et bien d'une motion de censure sur la base de l'art. 98 de la Constitution déposée et votée par à l'unanimité des quatre-vingt-et-un (81) députés composant l'Assemblée nationale (*Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme africain*, op.cit., p. 365) alors que pour Elisée Tikonimbé KOUPOKPA, la démission du Premier ministre faisait suite à l'engagement de la responsabilité du Gouvernement par ce dernier sur une déclaration de politique générale sur le fondement de l'article 97 de la Constitution. L'auteur précise d'ailleurs que la question de confiance posée par le Premier ministre a été rejetée par cinquante-sept (57) députés, 1 pour et 1 abstention (*Le modèle constitutionnel des Etats d'Afrique noire francophone dans le cadre du renouveau constitutionnel : le cas du Bénin, du Niger et du Togo*, Thèse de droit public, Université de Gand & Université de Lomé, p. 129).



*« La constitutionnalisation du poste de Premier ministre, chef du gouvernement, renvoie au souci d'équilibrer, voire de limiter les pouvoirs du Président de la République, qui a toujours guidé les travaux des rédacteurs des nouvelles Constitutions ».*

BOURGI (A.), « L'évolution du constitutionnalisme africain : du formalisme à l'effectivité », *RFDC*, 2002/4 n° 52, pp. 721-748

**559.** La nouvelle configuration de l'exécutif dans les Etats d'Afrique noire francophone répondait à un souci de rupture avec le monolithisme présidentiel des cycles constitutionnels précédents. En effet, le nouveau constitutionnalisme africain procède de cette volonté de rationalisation des pouvoirs du chef de l'Etat à travers l'institution du bicéphalisme avec un Premier ministre partageant les compétences jadis monopolisées par le président.

**560.** Au Togo et dans la plupart des États, le Premier ministre a hérité du statut de « *chef du Gouvernement* <sup>978</sup> », cumulé jusqu'alors avec celui de « *chef d'Etat* » par le Président de la République, ce qui a conduit à une redistribution des compétences au sein de l'exécutif guidée par une logique d'équilibre <sup>979</sup> permettant au Premier ministre de disposer de compétences autonomes vis-à-vis du chef de l'Etat (A). Cette logique d'équilibre a également conduit le constituant togolais à faire du Premier ministre un instrument de limitation du pouvoir présidentiel (B).

Paragraphe 1<sup>er</sup> : Les compétences autonomes du Premier ministre

**561.** La nouvelle vague du constitutionnalisme africain qui s'est amorcée au début des années 1990, dont la principale motivation est de mettre fin à la concentration des pouvoirs entre les mains du chef de l'Etat, a conçu le Premier ministre comme un instrument de rationalisation du présidentialisme. Dès lors, si la prééminence de la fonction présidentielle

---

<sup>978</sup> Article 78 de la Constitution togolaise de 1992 ; article 55 de la Constitution malienne de 1992 ; article 63 de la Constitution burkinabè de 1991, etc.

<sup>979</sup> JOBERT (M.), « Le partage du pouvoir exécutif », *Pouvoirs* n°4, janvier 1978, p.7-15

est préservée dans son essence dans tous les États<sup>980</sup>, en dépit des critiques dont elle fut l'objet<sup>981</sup>, l'avènement du Premier ministre a permis de démythifier cette fonction et de modérer sa prépondérance au sein de l'exécutif.

**562.** La mise en retrait du chef de l'Etat au sein des exécutifs transitionnels au profit d'un « *Premier ministre à part entière*<sup>982</sup> », organisée par les chartes transitoires<sup>983</sup>, a permis de « *jeter les bases d'un futur partage du pouvoir au sein de l'exécutif post-transitionnel*<sup>984</sup> ». En général, cet exécutif post-transitionnel, organisé par les nouvelles Constitutions, est marqué par la prééminence du Gouvernement, et de son chef, le Premier ministre. Si en vertu de la légitimité que lui confère l'élection au suffrage universel<sup>985</sup>, le chef de l'Etat demeure incontournable dans la vie politique, les nouvelles Constitutions ont voulu juridiquement strictement encadrer sa participation à l'exercice du pouvoir exécutif dans une logique de partage avec le chef du Gouvernement. Dans les États qui ont fait le choix du monisme, c'est-à-dire où le Premier ministre n'est responsable que devant le Parlement<sup>986</sup>, il se voit ainsi confier la direction de l'exécutif en ce qu'il dirige l'action du Gouvernement qui détermine et conduit la politique de la nation<sup>987</sup>.

**563.** Notre démarche n'est pas de dresser l'inventaire des compétences du Premier ministre, mais de démontrer comment la mise en œuvre de ces compétences peut permettre au Premier ministre d'être l'*alter ego* du président ou un facteur d'équilibre au sein de l'Exécutif. La Constitution togolaise de 1992 et celles qui se sont inscrites dans la même logique ont ainsi fait du Premier ministre à la fois une autorité politique (A) et une autorité administrative (B).

#### *A. Le Premier ministre, une autorité politique*

---

<sup>980</sup> BANKOUNDA-MPELE (F.), « Repenser le président africain », *Revue politique et parlementaire*, n°113, jan-mars 2011, pp. 139-155.

<sup>981</sup> BACH (D-C.), GAZIBO (M.), *L'Etat néo-patrimonial : Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Université of Ottawa press, 2011, p.41

<sup>982</sup> BOURGI (A.), « Enfin des Premiers ministres à part entière », *op.cit.*

<sup>983</sup> Voir notamment l'Acte n°7 de la CNS au Togo, confère supra, Titre 1<sup>er</sup>, chapitre 1<sup>er</sup>.

<sup>984</sup> FALL (I-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, *op.cit.*, p. 18

<sup>985</sup> Dans toutes les Constitutions des Etats d'Afrique noire francophone, la désignation du chef de l'Etat se fait au suffrage universel direct, ce qui est une constante dans le constitutionnalisme africain depuis les indépendances. Toutefois, dans le nouveau constitutionnalisme, les règles électorales ont été démocratisées par rapport aux précédentes avec notamment la restauration du multipartisme et la limitation des mandats présidentiels.

<sup>986</sup> Il s'agit du Togo, du Mali, du Niger (jusqu'en 1996), du Gabon, etc.

<sup>987</sup> Articles 77 et 78 de la Constitution togolaise de 1992 ; Articles 53 et 55 de la Constitution malienne de 1992 ; Articles 89 et 90 de la Constitution congolaise de 1992, etc.

**564.** Les compétences politiques du Premier ministre résultent notamment de l'organisation de ses relations avec les autres institutions de la République. En effet, dans un régime semi-présidentiel, le Premier ministre est un facteur d'équilibre, en ce sens qu'il doit collaborer à la fois avec le chef de l'Etat au sein de l'Exécutif et le pouvoir législatif, et surtout diriger l'action du Gouvernement dont il est le chef. Il s'agissait donc de faire en sorte que le Premier ministre ne soit pas affaibli face au chef de l'Etat, d'où la nécessité de séparer clairement ses prérogatives de chef du Gouvernement des prérogatives du chef de l'Etat<sup>988</sup>. Issu de la majorité parlementaire, le Premier ministre se présente également comme le chef de cette majorité qui l'a investi, et sur laquelle il doit compter pour la détermination et la conduite de la politique de la nation.

1. La séparation des fonctions de chef de l'Etat et de chef du  
Gouvernement

**565.** La Constitution togolaise du 14 octobre 1992 attribue expressément le titre de « *chef du Gouvernement* » au Premier ministre en son article 78 al. 1<sup>er</sup>. Ce titre lui confère ainsi des attributions gouvernementales, qu'il exerce sans l'intervention du président, qui est tenu hors du Gouvernement par l'article 76 al. 1<sup>er</sup>. En effet, cette dernière disposition énumère les membres du Gouvernement que sont « *le Premier ministre, les ministres, et, le cas échéant, les ministres d'Etat, les ministres délégués et secrétaires d'Etat* ». Il apparaît clairement dans la rédaction de l'article 76 al. 1<sup>er</sup> que le président ne fait pas partie du Gouvernement, même s'il préside le Conseil des ministres<sup>989</sup>.

**566.** Il paraît donc surprenant que certains décrets portant composition du Gouvernement<sup>990</sup> depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1992 mentionnent le président parmi les membres du Gouvernement. Ces décrets précèdent dans leur rédaction le Premier ministre de la mention du Président, ce qui est source de confusion et reste juridiquement anticonstitutionnel au regard des dispositions de l'article 76 al. 1<sup>er</sup>. Heureusement, cette pratique semble s'estomper au Togo<sup>991</sup>, ce qui permet de se conformer aux dispositions

---

<sup>988</sup> DIOP (I.), *L'Exécutif dualiste dans les Etats d'Afrique noire francophone*, op.cit.

<sup>989</sup> Pendant la transition, le président avait perdu au Togo la présidence du Conseil des ministres au profit du Premier ministre.

<sup>990</sup> C'est notamment le cas du décret n°94-035/PR du 25 mai 1994 portant composition du Gouvernement, *JORT*, Année 39, n°15 bis, numéro spécial, 26 mai 1994, p.1

<sup>991</sup> A partir de 1998, les décrets portant composition du Gouvernement ne mentionnent plus le président parmi les membres du Gouvernement

précitées qui font du Premier ministre le chef du Gouvernement au sein duquel ne doit pas figurer le président.

**567.** On peut également s'étonner du fait que le président se voit attribuer la charge d'un département ministériel dans un Gouvernement qu'il n'est pas censé diriger et dans lequel tous les ministres sont censés être sous l'autorité du Premier ministre. Cela a été le cas au Togo pendant plus d'une dizaine d'année où le président Faure GNASSINGBE a été le ministre de la défense<sup>992</sup>. S'il est vrai que le président voudrait garder la main sur ce portefeuille stratégique en raison des allégations de tentative d'atteinte à la sûreté de l'Etat<sup>993</sup> dont son frère Kpatcha GNASSINGBE, alors ministre de la défense a été jugé et coupable et condamné par la justice togolaise<sup>994</sup>, on pourrait se demander si ce département faisait toujours partie du Gouvernement, où en le rattachant à la présidence, il devrait être considéré comme hors du Gouvernement ? Cela peut prêter à confusion.

**568.** Sur un plan purement juridique, on peut considérer que la séparation entre le chef de l'Etat et le Gouvernement est donc nettement définie par la Constitution togolaise afin de conforter le statut de chef du Gouvernement du Premier ministre. Si en France, la Constitution ne confère pas expressément le titre de chef du Gouvernement au Premier ministre<sup>995</sup>, la précision du constituant togolais a le mérite d'éviter des interprétations divergentes sur l'existence ou non d'une dyarchie au sommet de l'Etat<sup>996</sup>. En sa qualité de chef du Gouvernement, le Premier ministre, conformément à l'article 78 al. 1<sup>er</sup> « *dirige l'action du Gouvernement* » qui « *détermine et conduit la politique de la nation* » suivant les dispositions de l'article 77 al. 1<sup>er</sup>. Ces formulations, inspirées des articles 20 et 21 de la Constitution française, se retrouvent également aux articles 53 et 55 de la Constitution malienne.

**569.** On retrouve cette séparation dualiste organique et fonctionnelle de l'Exécutif à travers la distinction des fonctions de chef de l'Etat et de chef du Gouvernement dans la majorité des Constitutions suivant des formulations différentes. C'est le cas notamment de la

---

<sup>992</sup> A partir du Gouvernement formé par le Premier ministre Komlan MALLY le 13 décembre 2007 jusqu'au Gouvernement actuel formé le 1<sup>er</sup> octobre 2020 par Madame Victoire TOMEKAH-DOGBE, le ministère de la défense a toujours été rattaché à la présidence de la République.

<sup>993</sup> Voir LOIRET (G.), « Un frère du chef de l'Etat arrêté pour tentative de putsch », *France24*, 15 avril 2009, en ligne sur <https://www.france24.com/fr/20090415-frere-chef-letat-arrete-tentative-putsch->, consulté le 21 juin 2020 ; N'PIENIKOUA (S.-F.), « Togo. Querelle de famille autour du fauteuil présidentiel », *Courrier international*, 22 février 2011, en ligne sur <https://www.courrierinternational.com/article/2009/04/17/querelle-de-famille-autour-du-fauteuil-presidentiel>, consulté le 21 juin 2020.

<sup>994</sup> Kpatcha GNASSINGBE, demi-frère du président, et ses co-accusés ont écopé de 20 ans de prison.

<sup>995</sup> Ce statut se déduit de la combinaison des dispositions des articles 20 et 21 de la Constitution de 1958.

<sup>996</sup> MASSOT (J.), *L'arbitre et le capitaine : Essai sur la responsabilité présidentielle*, Paris, Flammarion, 1987, p. 229 ; *Chef de l'Etat et chef du Gouvernement. La dyarchie hiérarchisée*, Paris, La Documentation française, 2008, 204 p.

Constitution burkinabè, dont l'article 61 dispose que « *le Gouvernement est un organe de l'exécutif* », en précisant ensuite qu'« *il conduit la politique de la nation* » alors que le président, suivant l'article 36, « *fixe les grandes orientations de la politique de l'Etat* ». Dans certains Etats, cette séparation dualiste s'accompagne d'une organisation hiérarchisée des rapports, ce qui permet d'éviter toute confusion dans la répartition des rôles et dans le fonctionnement de l'Exécutif. C'est dans ce sens que l'article 28 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution gabonaise prévoit que « *le Gouvernement conduit la politique de la nation, sous l'autorité du Président de la République et en concertation avec lui* ». La formule utilisée par la Constitution gabonaise se rapproche de celle de l'article 11-1 de la Constitution camerounaise selon laquelle « *le Gouvernement est chargé de la mise en œuvre de la politique de la nation telle que définie par le Président de la République* ». La Constitution sénégalaise de 2001 s'inscrit également dans la même perspective<sup>997</sup>. Toutes ces Constitutions distinguent ainsi la détermination de la politique de la nation qui incombe au chef de l'Etat, de sa mise en œuvre dont se charge le Gouvernement dirigé par le Premier ministre. Cette répartition hiérarchisée des fonctions exécutives, qui est conforme à la logique du dualisme, se distingue de la répartition dyarchique observée au Togo et au Mali<sup>998</sup> inspirée par le monisme parlementaire.

**570.** Quoiqu'il en soit, que la répartition des compétences au sein de l'Exécutif repose sur une logique dyarchique ou hiérarchique, les relations entre le chef de l'Etat et le chef du Gouvernement et sa survie politique sont également conditionnées par les rapports que ce dernier entretient avec le pouvoir législatif. C'est la raison pour laquelle ces relations sont strictement encadrées par la Constitution.

## 2. Les prérogatives du Premier ministre vis-à-vis du Parlement

**571.** Dans un régime parlementaire, une collaboration étroite entre l'exécutif et le législatif est indispensable pour la mise en œuvre du programme du Gouvernement. Cette collaboration est organique et fonctionnelle. Si la collaboration organique résulte de l'intervention du Parlement dans la désignation du Premier ministre et des moyens de révocation mutuelle, la collaboration fonctionnelle, qui nous intéresse particulièrement ici,

<sup>997</sup> Article 52 al. 2 « *Le Gouvernement conduit et coordonne la politique de la nation sous l'autorité du Président de la République* ».

<sup>998</sup> Pour la question de distinction entre la hiérarchie ou la dyarchie au sein de l'exécutif, FOURNIER (A-X.), *La dynamique du pouvoir exécutif sous la Ve République : cohabitation et avenir des institutions*, Presses de l'Université du Québec, 2008 ; MASSOT (J.), *Chef de l'Etat et chef du Gouvernement : la dyarchie hiérarchisée*, Paris, La Documentation française, 2008.

réside principalement dans la participation de l'exécutif à la fonction législative. On aperçoit alors que le Gouvernement, et par extension son chef, le Premier ministre, est « *la pièce essentielle du régime parlementaire car c'est par lui que s'établit la collaboration ou le concours entre l'exécutif et le Parlement* »<sup>999</sup>.

**572.** La collaboration fonctionnelle entre l'exécutif et le législatif est fondamentale pour la mise en œuvre de l'action gouvernementale. C'est à ce titre que les Constitutions qui ont consacré les instruments du parlementarisme, qu'il soit moniste ou dualiste, ont prévu les mécanismes de cette collaboration fonctionnelle, en consacrant généralement un titre aux rapports entre l'exécutif et le législatif<sup>1000</sup>.

**573.** L'analyse des Constitutions togolaise et malienne montre que la détermination de la politique de la nation est faite par le Premier ministre dans le cadre du programme du Gouvernement, qu'il doit présenter devant l'Assemblée nationale et obtenir son approbation pour son exécution. L'approbation du programme du Gouvernement se traduit par l'investiture que les parlementaires accordent au Premier ministre conformément à l'article 78 de la Constitution togolaise. Toutefois, à ce stade, le programme du Gouvernement n'a qu'une valeur déclaratoire et doit être traduit juridiquement pour être exécuté. C'est en ce sens que la Constitution attribue au Gouvernement l'initiative de la loi concurremment avec les députés<sup>1001</sup>. Cette prérogative qui est prévue à l'article 83<sup>1002</sup> permet au Premier ministre, chef du Gouvernement, d'intervenir dans la procédure législative<sup>1003</sup>, ce qui est une caractéristique du régime parlementaire rationalisé<sup>1004</sup>. Cette intervention est encadrée par la Constitution.

**574.** S'agissant de l'initiative, l'article 89 de la Constitution togolaise précise que les projets de loi présentés à l'Assemblée nationale par le Premier ministre sont délibérés en Conseil des ministres. Il en résulte que la décision de soumettre un projet de loi au Parlement est une décision collégiale du Gouvernement et rentre dans les attributions gouvernementales du Premier ministre. Mais la question qui peut légitimement se poser à propos de l'initiative

---

<sup>999</sup> GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques 2016-2017*, op.cit., p. 170.

<sup>1000</sup> Titre V de la Constitution togolaise de 1992 (art. 81 et suiv.) ; Titre VI de la Constitution malienne de 1992 (art. 70 et suiv.) ; Titre VII de la Constitution burkinabè de 1991 (art. 109 et suiv.) ; etc.

<sup>1001</sup> BRAIBANT (G.), « Qui fait la loi ? », *Pouvoirs*, n°64, 1993, pp. 43-46 ; BENVENUTO (S.), « Les rôles respectifs du gouvernement et du parlement dans la création des textes de loi », *JCP*, n°170, 1995, pp. 128-136.

<sup>1002</sup> Elle est également prévue aux art. 75 de la Constitution malienne de 1992 ; 97 de la Constitution burkinabè de 1991 ; 53 de la Constitution gabonaise de 1991, etc.

<sup>1003</sup> GICQUEL (J.), « Comment la Constitution de 1958 met-elle en rapport le Parlement et le Gouvernement », in *La Constitution en 20 questions : question n°9, cinquantième anniversaire de la Constitution de 1958*, Texte en ligne sur <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-de-1958-en-20-questions/comment-la-constitution-de-1958-met-elle-en-rapport-parlement-et-gouvernement.25836.html> consulté le 1er avril 2017.

<sup>1004</sup> FRANCOIS (B.), *Le régime politique de la Ve République*, op.cit., pp. 29 et suivants.

législative du Premier ministre est de savoir si les projets de loi délibérés en Conseil des ministres traduisent sa politique ou celle du chef de l'Etat ?

**575.** A priori, l'on peut répondre que lorsque le chef du Gouvernement et le chef de l'Etat appartiennent au même courant politique, et que le Premier ministre n'est que l'exécutant de la politique présidentielle<sup>1005</sup>, la question ne se pose pas, dans la mesure où ils sont censés défendre et mettre en œuvre la même politique. Il en a toujours été ainsi au Togo avec la domination sans partage du parti du chef de l'Etat sous la IV<sup>e</sup> République<sup>1006</sup>. Par contre, lorsqu'ils appartiennent à des majorités opposées<sup>1007</sup>, et que l'un et l'autre a été désigné pour mener des politiques différentes, le Premier ministre récupère la plénitude de l'initiative législative<sup>1008</sup> dans la mesure où il est le chef de la majorité parlementaire nécessaire pour faire passer les projets de loi. Dans cette hypothèse, qui reflète les périodes de cohabitation en France, et qui demeure à l'heure actuelle une hypothèse d'école au Togo<sup>1009</sup>, le Premier ministre exerce pleinement ses prérogatives exécutives de détermination et de conduite de la politique de la nation indépendamment du chef de l'Etat obligé de se replier dans son rôle d'arbitre<sup>1010</sup>. Les cohabitations sous la V<sup>e</sup> République en France<sup>1011</sup>, devenues hypothétiques depuis la réforme du mandat présidentiel de 2000<sup>1012</sup> système électoral en 2001<sup>1013</sup>, ont révélé « *un déplacement du centre de gravité du pouvoir exécutif de l'Élysée à Matignon* »<sup>1014</sup>.

---

<sup>1005</sup> AVRIL (P.), « Diriger le Gouvernement », *Pouvoirs*, n°83, 1997, p. 32.

<sup>1006</sup> DEGLI (J.-Y.), *Togo : A quand l'alternance politique ?*, op.cit. ; ATTISO (F.-S.), *La problématique de l'alternance politique au Togo*, Paris, L'Harmattan, 2001, 175 p.

<sup>1007</sup> DUHAMEL (O.), « L'hypothèse de la contradiction des majorités », in DUVERGER (M.), (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, PUF, 1986, pp. 257-273.

<sup>1008</sup> FOURNIER (A.-X.), *La dynamique du pouvoir exécutif sous la Ve République : cohabitation et avenir des institutions*, op.cit.

<sup>1009</sup> Le Togo n'a pas connu de véritable cohabitation depuis 1992. La seule situation qui peut y être assimilée a été la nomination d'Edem KODJO en tant que Premier ministre en 1994, mais malgré qu'il soit issu de l'opposition, il ne disposait pas d'une majorité parlementaire pour pouvoir gouverner indépendamment du chef de l'Etat, ce qui n'est pas vraiment caractéristique d'une cohabitation.

<sup>1010</sup> MASSOT (J.), *L'arbitre et le capitaine*, op.cit.

<sup>1011</sup> La France a connu trois périodes de cohabitation sous la V<sup>e</sup> République : 1986-1988 ; 1993-1995 ; 1997-2002. Pour une synthèse de ces différentes cohabitations, voir PEYREFITTE (A.), « Les trois cohabitations », *Pouvoirs*, n° 91, 1999, pp. 25-31.

<sup>1012</sup> Il s'agit de la réduction du mandat présidentiel de sept à cinq ans, dite la réforme du quinquennat adoptée par référendum (Loi constitutionnelle n°2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République, JORF, 132<sup>e</sup> année, n°229, 2-3 oct. 2000, p.15582). LUCHAIRE (F.), « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est inutile », *Pouvoirs*, n° 91, 1999, pp. 119-127 ; MASSOT (J.), « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est nécessaire et possible », *Pouvoirs*, n° 91, 1999, pp. 129-137.

<sup>1013</sup> Il s'agit de réforme sur l'inversion du calendrier électoral. Elle dispose que « les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection », ce qui combiné au passage au quinquennat à partir de 2002, fait précéder les élections législatives de l'élection présidentielle qui se tiennent désormais la même année entre le printemps et l'été (Loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale, JORF, 133<sup>e</sup> année, n°113, 16 mai 2001).

<sup>1014</sup> MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), PACTET (P.), *Droit constitutionnel 2021*, 39<sup>e</sup> éd., Paris, Sirey, 2020, § 1212.

**576.** Outre l'initiative de la loi, le Premier ministre, en tant que chef du Gouvernement, dispose d'autres prérogatives dans la procédure législative. Il faut tout d'abord préciser que l'Exécutif togolais se trouve à l'origine d'un pourcentage très élevé de textes législatifs<sup>1015</sup> en raison d'une part de la permanence du fait majoritaire, et d'autre part des procédures de rationalisation du parlementarisme qui assurent au Gouvernement la maîtrise de la procédure parlementaire à tel point qu'on évoque même aujourd'hui « *l'effacement du Parlement dans la procédure législative ordinaire* »<sup>1016</sup>.

**577.** Même s'il ne prévoit pas d'équivalents des articles 44 al.3 et 49 al.3 de la Constitution française qui instituent des mécanismes redoutables du parlementarisme rationalisé<sup>1017</sup> du vote bloqué et de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte, la Constitution togolaise dispose à l'article 82 al.2 que « *l'inscription, par priorité, à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, d'un projet ou d'une proposition de loi ou d'une déclaration de politique générale, est de droit si le Gouvernement en fait la demande* ». Cette disposition, qui assure au Gouvernement et à son chef la maîtrise de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale est une caractéristique du parlementarisme rationalisé<sup>1018</sup> car elle accorde d'importants pouvoirs au Premier ministre dans la procédure législative lui permettant d'influencer le travail parlementaire.

**578.** A ce titre, l'article 118 de la Constitution burkinabè de 1991 s'est montré encore plus incisive, en assurant automatiquement au Gouvernement la détermination de l'ordre du jour de l'Assemblée et le vote en priorité des projets de loi et en prévoyant un délai de deux mois pour la discussion et le vote des propositions de loi. Il n'est donc pas surprenant qu'on parle aujourd'hui, en France et dans les Etats qui se sont inspirés de la Constitution de 1958, d'un monopole gouvernemental de fait de l'initiative législative<sup>1019</sup>.

**579.** Les prérogatives du Gouvernement en matière législative sont également renforcées dans la procédure d'adoption de la loi des finances, notamment en cas d'enlisement du débat parlementaire<sup>1020</sup>. L'article 91 al. 2 de la Constitution togolaise dispose que « les

---

<sup>1015</sup> A titre d'exemple, sous la première législature de la IV<sup>e</sup> République togolaise (1994-1999), on note sur les 106 textes législatifs adoptés, 106 d'origine gouvernementale et seulement 19 d'origine parlementaire (Voir tableau dans SOMALI (K.), *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme...*, p.255)

<sup>1016</sup> SOMALI (K.), *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme...* op.cit., pp. 235 et suivants

<sup>1017</sup> Ces mécanismes permettent en France au Gouvernement de contourner les péripéties du débat parlementaire dans le cadre de la procédure législative. Sur l'utilisation du 49 al.3, confère supra. Sur le 44-3, Voir AVRIL (P.), « Le vote bloqué », *RDP*, 1965, p. 39.

<sup>1018</sup> PORTELLI (H.), « Le temps parlementaire », *Pouvoirs*, n°146, 2013, pp. 71-82 ; TOULEMONDE (G.), « Le temps parlementaire », *Constitutions*, 2016, p. 40 ; MOYSAN (E.), « Une ambiguïté constitutionnelle : l'ordre du jour parlementaire », *LPA*, n°135, 9 juil. 2018, p. 60.

<sup>1019</sup> BACHSCHMIDT (P.), « Droit parlementaire. Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *RFDC* 2009/2 (n° 78), p. 343-365.

<sup>1020</sup> Voir par exemple pour le cas français, CHINAUD (R.), « Loi de finances : quelle marge de manœuvre pour le parlement ? », *Pouvoirs* n° 64, 1993, p. 99.



*dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance si l'Assemblée ne s'est pas prononcée dans un délai de quarante-cinq jours suivant le dépôt du projet et que l'année budgétaire vient à expirer ».*

**580.** La menace d'adoption de la loi des finances par voie d'ordonnance est une arme offensive mise à la disposition du Gouvernement pour contraindre l'Assemblée à faire preuve d'efficacité dans le débat parlementaire au risque d'être dessaisi de sa prérogative au profit du Gouvernement. Le délai de quarante-cinq jours (45) jours fixé par la Constitution togolaise paraît plus contraignant pour l'Assemblée<sup>1021</sup> par rapport au délai de soixante-dix (70) jours prévu par l'article 47 al. 3 de la Constitution française et de soixante (60) jours prévu au Burkina-Faso<sup>1022</sup> notamment. Tout compte fait, il s'agit d'un moyen de pression du Gouvernement sur les députés qui renforce la prépondérance du Premier ministre dans ses rapports avec les députés.

**581.** Si les compétences politiques du Premier ministre dénotent de la place importante qu'il occupe sur l'échiquier politique togolais notamment dans ses rapports avec le chef de l'Etat et l'Assemblée nationale, son rôle administratif paraît encore plus révélateur de son utilité dans la mise en œuvre de l'action publique.

#### *B. Le Premier ministre, une autorité administrative*

*« Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dirige l'administration civile et militaire. A cet effet, il dispose de l'administration, de la force armée et des forces de sécurité ».*

Article 77 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution togolaise de 1992 (version originelle).

**582.** Si la détermination de la politique de la nation passe par les projets de loi que le Premier ministre soumet au vote de l'Assemblée nationale, la conduite de cette politique nécessite également que des moyens juridiques soient mis à la disposition du chef du Gouvernement. C'est à ce titre que l'article 77 de la Constitution togolaise met à la disposition du Premier ministre l'administration, la force armée et les forces de sécurité, ce qui en fait une autorité administrative.

---

<sup>1021</sup> SOMALI (K.), *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme africain*, op.cit., p. 314

<sup>1022</sup> Article 113 de la Constitution burkinabè de 1991.

**583.** L'une des tendances du nouveau constitutionnalisme africain est relative à la déprésidentialisation de l'administration publique. Il s'agit d'un corollaire de la généralisation du bicéphalisme de l'Exécutif et de la séparation des fonctions de chef de l'Etat et de chef du Gouvernement. L'article 77 de la Constitution togolaise de 1992 confère ainsi au chef de Gouvernement un rôle administratif très important qui fait de lui le chef de l'administration. Il bénéficie ainsi d'un pouvoir réglementaire autonome, lui permettant à la fois d'être indépendant du chef de l'Etat dans la mise en œuvre de ses compétences administratives, et de prendre des mesures à caractère général et individuel.

**584.** Le pouvoir réglementaire peut être défini comme « *le pouvoir de prendre un acte administratif unilatéral de caractère normatif à portée générale et impersonnelle*<sup>1023</sup> ». Au plan national, le pouvoir réglementaire est exercé par les autorités habilitées par la Constitution, notamment le président de la République et le Premier ministre<sup>1024</sup>, et par les exécutifs locaux et les autorités déconcentrés à l'échelon local<sup>1025</sup>. Le pouvoir réglementaire général<sup>1026</sup>, qui s'applique à tout le territoire national résulte d'une part, de l'exécution des lois votées par le Parlement, et d'autre part du domaine des matières qui ne relèvent pas de la loi<sup>1027</sup>, en raison de la distinction des domaines de la loi et du règlement prévues aux articles 34 et 37 de la Constitution française<sup>1028</sup> et 84 et 85 de la Constitution togolaise. Cette distinction est opérée dans la quasi-totalité des Constitutions africaines<sup>1029</sup> qui se sont inspirés de la Constitution française de 1958.

**585.** L'exercice du pouvoir réglementaire général par le Premier ministre dans le nouveau constitutionnalisme africain est une véritable révolution puisque dans les régimes politiques africains des deux premières générations, l'exclusivité du pouvoir réglementaire relevait du Président de la République, en tant que détenteur exclusif du pouvoir exécutif<sup>1030</sup> et chef de l'administration. Il en est ainsi de l'essence même du présidentialisme. La présidentialisation du pouvoir réglementaire ne faisait toutefois pas obstacle à la

---

<sup>1023</sup> VAN LANG (A.) et al., *Dictionnaire de droit administratif*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, Sirey, 2021, p. 496.

<sup>1024</sup> JAN (P.), *Institutions administratives*, Paris, LexisNexis, 2015, p.80

<sup>1025</sup> FAURE (B.), *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, Paris, LGDJ, 1998.

<sup>1026</sup> DOUENCE (J-C.), *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration*, Paris, LGDJ, 1968.

<sup>1027</sup> FAVOREU (L.), *Le domaine de la loi et le règlement*, Paris, Economica, 1981, 283 p. ; MATHIEU (B.), « La part de la loi, la part du règlement. De la limitation de la compétence réglementaire à la limitation de la compétence législative », *Pouvoirs* 2005, n° 114, pp. 73-87.

<sup>1028</sup> TALBOT (P.), « La hiérarchie des décrets réglementaires du président de la République et du Premier ministre », *La Revue administrative*, n°255, mai-juin 1990, pp.230-240

<sup>1029</sup> Articles 70 et 73 de la Constitution malienne de 1992 ; articles 101 et 108 de la Constitution burkinabè de 1991 ; articles 68 et 76 de la Constitution sénégalaise de 2001 ; etc.

<sup>1030</sup> Article 35 de la Constitution togolaise de 1961 : « *Le Président de la République exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution. Le pouvoir réglementaire lui appartient* »

déconcentration de ce pouvoir, soit au profit du Premier ministre lorsqu'il existe, soit d'un membre du Gouvernement, dans un souci d'efficacité de l'action administrative.

**586.** Ainsi, lorsque la Constitution a prévu un Premier ministre, ce dernier pouvait recevoir délégation du Président de la République pour l'exercice du pouvoir réglementaire au même titre que les ministres<sup>1031</sup>, ce qui signifie que le Premier ministre ne disposait pas d'un pouvoir réglementaire autonome, mais ce pouvoir était dépendant du chef de l'Etat<sup>1032</sup>. Le plus souvent, le chef de l'Etat déléguait le pouvoir réglementaire en ce qui concerne le fonctionnement de l'administration au Premier ministre de telle sorte que celui-ci joue un rôle de coordination de l'action gouvernementale et d'autorité hiérarchique vis-à-vis des ministres placés sous son contrôle<sup>1033</sup>. C'est à ce titre que certains auteurs considéraient le Premier ministre africain des deux premières générations comme « *un Premier ministre administratif*<sup>1034</sup> ».

**587.** Les Constitutions de la troisième vague ont rompu avec cette logique de présidentialisation du pouvoir réglementaire, dans une logique de rationalisation du présidentialisme. La répartition du pouvoir réglementaire est devenue ainsi un instrument de rééquilibrage institutionnel au sein de l'exécutif dans la mesure où il convenait de transférer au Premier ministre des attributions jusque-là exclusivement exercées par le chef de l'Etat. Si le Président dispose toujours d'un pouvoir réglementaire en vertu de ses pouvoirs propres et de la présidence du Conseil des ministres en vertu de l'article 66 al.3, la Constitution togolaise de 1992 attribue le pouvoir réglementaire de droit commun au Premier ministre.

**588.** En effet, la répartition du pouvoir réglementaire entre le Président et le Premier ministre au Togo résulte de la lecture combinée des articles 69, 70 et 79 de la Constitution de 1992. Dans un premier temps, l'article 69 dispose que « *le Président de la République signe les décrets et les ordonnances délibérés en Conseil des ministres* », et dans un second temps l'article 70<sup>1035</sup> énumère les postes auxquels il est pourvu par le Président en Conseil des

---

<sup>1031</sup> Articles 37 et 44 de la Constitution sénégalaise de 1963 créés par la loi constitutionnelle n°70-15 du 26 février 1970.

<sup>1032</sup> Voir par exemple l'Instruction Générale n°7/CAB/PR du 14 août 1975 portant sur l'organisation du travail gouvernemental au Cameroun, citée par DIOP (S.), *Le Premier ministre africain...*, op.cit., p. 29.

<sup>1033</sup> MBODJ (E-H.), « Le Premier ministre dans le nouvel ordonnancement... », op.cit.

<sup>1034</sup> GUEYE (B.), « La démocratie en Afrique : succès et résistances », op.cit.

<sup>1035</sup> Article 70 de la Constitution togolaise : « *Le Président de la République après délibération du conseil des ministres nomme le Grand Chancelier des Ordres nationaux, les Ambassadeurs et Envoyés extraordinaires, les Préfets, les Officiers Commandants des armées de terre, de mer et de l'air et les Directeurs des administrations centrales.*

*Le Président de la République, par décret pris en conseil des ministres, nomme les présidents d'Universités et les professeurs inscrits sur une liste d'aptitude reconnue par les conseils des universités.*

*Le Président de la République, par décret pris en conseil des ministres, nomme les Officiers Généraux ».*

ministres. Il en ressort que la Constitution limite le pouvoir réglementaire général et le pouvoir réglementaire individuel du Président au Conseil des ministres, d'autant plus que l'article 79 dispose que « *le Premier ministre assure l'exécution des lois* » et que « *sous réserve des dispositions de l'article 70, il nomme aux emplois civils et militaires* ». Cette répartition du pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires entre le président et le Premier ministre est interprétée en France comme fondée sur le fait que « *les nominations qualitativement supérieures sont la prérogative du président de la République tandis que l'ensemble quantitativement important des autres nominations est le fait de la prérogative gouvernementale* »<sup>1036</sup>.

**589.** De même, la limitation du pouvoir réglementaire du président au Conseil des ministres, signifie que c'est au Premier ministre que revient le pouvoir réglementaire de droit commun<sup>1037</sup>. La Constitution malienne est encore plus claire en attribuant expressément le pouvoir réglementaire de droit commun au Premier ministre, en disposant en son article 55 al. 2 que « *sous réserve des dispositions de l'article 46, il exerce le pouvoir réglementaire* ». L'article 46 ainsi visé par la Constitution malienne est relatif au pouvoir réglementaire du président en Conseil des ministres et à son pouvoir de nomination.

**590.** Le pouvoir réglementaire résultant de l'exécution des lois relève du Premier ministre en sa qualité de chef du Gouvernement<sup>1038</sup>. Cette compétence résulte de l'article 79 de la Constitution togolaise qui dispose que « *le Premier ministre assure l'exécution des lois* ». Il appartient ainsi au Premier ministre de prendre les décrets d'application des lois votées par le Parlement, lorsque ces lois ne sont pas d'application directe. S'il s'agit d'un pouvoir autonome du Premier ministre sur le plan organique, ce pouvoir est matériellement limité par le respect de la hiérarchie des normes<sup>1039</sup>, pilier de la construction de l'Etat de droit<sup>1040</sup>.

**591.** Dans la pratique, le pouvoir réglementaire très étendu au Premier ministre n'a réellement été exercé dans toute son essence que par le Premier ministre Edem KODJO entre 1994 et 1996<sup>1041</sup>. En effet, ce dernier a pris des mesures très importantes relatives

<sup>1036</sup> MONTAY (B.), « Le pouvoir de nomination de l'Exécutif sous la V<sup>e</sup> République », Jus Politicum, n° 11, déc. 2013, en ligne sur <http://juspoliticum.com/article/Le-pouvoir-de-nomination-de-l-Executif-sous-la-Ve-Republique-817.html>, consulté le 22 juin 2021.

<sup>1037</sup> Sur le pouvoir réglementaire de droit commun du Premier ministre, voir JAN (P.), *Institutions administratives*, op.cit., pp.88 et suivants

<sup>1038</sup> Article 55 al. 2 de la Constitution malienne de 1992 ; article 57 al. 2 de la Constitution sénégalaise de 2001 ; article 63 al.3 de la Constitution burkinabè de 1991 ; etc.

<sup>1039</sup> Les mesures relevant du pouvoir réglementaire du Premier ministre sont ainsi soumises au bloc de constitutionnalité et au bloc de légalité.

<sup>1040</sup> MOYRAND (A.), « Réflexions sur l'introduction de l'État de droit en Afrique noire francophone », *RIDC*, Vol. 43, n°4, Octobre-décembre 1991, pp. 853-878.

<sup>1041</sup> Les journaux officiels recensés entre 1996 et 1998 ont presque toujours une rubrique intitulée « Primature » qui comportait les décrets signés par le Premier ministre.

notamment à la réorganisation de l'administration togolaise et des décrets de nomination lui permettant de mettre ses collaborateurs à la tête des administrations centrales. Toutefois, l'exercice de la plénitude de ce pouvoir réglementaire par le Premier ministre n'a pas été apprécié par le président EYADEMA qui y voyait de la concurrence à son pouvoir réglementaire, s'exerçant en Conseil des ministres, ce qui a provoqué une crise institutionnelle entre les deux hommes paralysant l'administration jusqu'au départ du Premier ministre<sup>1042</sup>. Ainsi, les successeurs d'Edem KODJO, tous issus du parti du président EYADEMA se sont pratiquement abstenus d'exercer leur pouvoir réglementaire afin de ne pas concurrencer son pouvoir réglementaire, ce qui a conduit à un net recul des décrets signés par le Premier ministre à partir de 1996. Contrairement à la période 1994-1996, le nombre de décrets signés à partir de 1998 est quasi inexistant.

**592.** Grâce à ses compétences autonomes qui concurrencent le président et qui créent un équilibre institutionnel au sein de l'exécutif, le Premier ministre se révèle également être un facteur de limitation des pouvoirs du président.

Paragraphe 2 : Le Premier ministre, facteur de limitation des pouvoirs présidentiels

**593.** La vocation du Premier ministre dans le nouveau constitutionnalisme africain est à la fois de déprésidentialiser l'exécutif et de limiter l'exercice des pouvoirs du président. Il s'agit de faire en sorte dans les Etats ayant opté pour un régime semi-présidentiel, que le pouvoir du Premier ministre arrête le pouvoir du président pour paraphraser la conception de MONTESQUIEU relative aux contre-pouvoirs. C'est en ce sens que le Premier ministre est apparu contre un contrepoids de la fonction présidentielle.

**594.** Cette vocation primo-ministérielle constitue le fondement de la logique d'équilibre institutionnel qui a guidé les travaux des auteurs des nouvelles Constitutions. C'est dans ce sens que la Constitution togolaise de 1992 a prévu à côté des attributions autonomes du Premier ministre et des pouvoirs propres du président, des compétences partagées<sup>1043</sup> dont l'exercice nécessite la collaboration du tandem exécutif à travers une intervention en aval du Premier ministre qui s'observe surtout dans la nomination et la révocation des membres du Gouvernement (A) et une intervention en amont des actes du président par l'exigence du

---

<sup>1042</sup> Confère infra.

<sup>1043</sup> JOBERT (M.), « Le partage du pouvoir exécutif », op.cit.

contreseing (B)<sup>1044</sup>. La collaboration entre les deux têtes de l'exécutif est également requise dans d'autres domaines notamment lorsque la Constitution prévoit la consultation préalable ou l'avis du Premier ministre pour l'exercice d'une prérogative présidentielle<sup>1045</sup>, mais cet aspect ne sera pas développé ici car très théorique.

*A. L'intervention du Premier ministre dans la nomination et la révocation des membres du Gouvernement*

*« Sur proposition du Premier ministre, il [le Président de la République] nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions »*

Article 66 al. 2 de la Constitution togolaise de 1992.

**595.** C'est en ces termes que l'art. 66 al. 2 de la Constitution togolaise établit le régime juridique de la désignation et de la révocation des membres du Gouvernement. Ce texte pose deux règles fondamentales qu'il convient d'analyser : C'est le président qui nomme et révoque les membres du Gouvernement, mais ce pouvoir de nomination est conditionné par la proposition du Premier ministre. Il convient d'analyser distinctement les facteurs régissant la nomination et la révocation des ministres.

1. La nomination des membres du Gouvernement

**596.** Conformément à l'article 66 al. 2 de la Constitution togolaise, la nomination des membres du Gouvernement est une compétence conjointe des deux titulaires du pouvoir exécutif. Si l'acte de nomination est signé par le président, l'initiative appartient au Premier ministre, chef du Gouvernement, qui doit proposer la nomination des ministres au président en amont, et contresigner le décret de nomination en aval. Il s'agit d'une exigence constitutionnelle qui peut être influencé par des facteurs politiques.

---

<sup>1044</sup> FOURNIER (A-X.), « Le partage des pouvoirs entre le président et le premier ministre sous la Ve République », *Bulletin d'histoire politique*, Vol. 16, n°3, pp. 199-210.

<sup>1045</sup> Il s'agit notamment de la dissolution de l'Assemblée nationale (art. 68) ; la mobilisation générale en cas de déclaration de guerre (art. 72) ; etc.

*a. La proposition du Premier ministre, une exigence constitutionnelle*

- 597.** La plupart des Etats qui ont institué le Premier ministre de la troisième génération ont fait de la proposition du Premier ministre une exigence constitutionnelle qui s'applique à la nomination et à la révocation des membres du Gouvernement<sup>1046</sup> en s'inspirant ainsi de l'article 8 de la Constitution française de 1958. L'unique exception relevée concerne le Cameroun où, si la proposition du Premier ministre est requise pour la nomination des ministres, il n'en est pas ainsi pour leur révocation, puisque l'article 10-1 al. 3 dispose simplement qu'« *il [le Président de la République] met fin à leurs fonctions* ». La faculté laissée au président camerounais de révoquer discrétionnairement les membres du Gouvernement de leur fonction neutralise ainsi l'intervention du Premier ministre pour leur nomination.
- 598.** Dans le constitutionnalisme africain antérieur aux années quatre-vingt-dix, le président, seul aux manettes du pouvoir exécutif la plupart du temps, décidait seul de la composition du Gouvernement. Cela s'explique par la forte présidentialisation des régimes, dont le Président, chef de l'Etat, était en même temps le chef du Gouvernement. L'article 35 al. 3 de la Constitution togolaise de 1961 disposait à ce titre qu'« *il choisit les membres du Gouvernement et fixe par décret les pouvoirs qui leur sont attribués* ». L'alinéa 4 ajoute que « *les ministres sont responsables devant lui. Il met fin à leurs fonctions* ».
- 599.** Dans les États qui ont connu le bicéphalisme, il est parfois prévu la participation du Premier ministre à la désignation des membres du Gouvernement<sup>1047</sup>, selon que le Gouvernement soit responsable ou non devant le Parlement mais, force est de constater que « *le dualisme de l'exécutif est de façade en raison de la tendance centralisatrice des pouvoirs du Chef de l'État, le Premier ministre n'étant qu'un « procédé du Président » ou l'outil d'une domination présidentielle sans partage*<sup>1048</sup> ». Seul maître à bord du navire gouvernemental, le Président pouvait désigner et révoquer les membres du Gouvernement *ad nutum*. Il disposait ainsi d'une marge de manœuvre considérable dans la composition du Gouvernement.
- 600.** Les nouvelles Constitutions qui ont opté pour le bicéphalisme, ont donc mis fin au privilège présidentiel dans la désignation et la révocation des membres du Gouvernement,

---

<sup>1046</sup> Article 46 al. 2 (Burkina-Faso) ; Article 10-1 al. 2 et 3 (Cameroun) ; Article 15 al.3 (Gabon) ; Article 38 al.2 (Mali) ; etc.

<sup>1047</sup> Article 25 de la Constitution sénégalaise du 26 août 1960.

<sup>1048</sup> ONDO (T.), « Splendeurs et misères du parlementarisme en Afrique... », op.cit.

en consacrant la participation du Premier ministre à l'exercice de ce pouvoir. Le nouveau constitutionnalisme africain a considérablement réduit la marge de manœuvre du chef de l'Etat dans la désignation des membres du Gouvernement. Cette nouvelle donne découle de la consécration de la séparation des fonctions de chef d'Etat et de chef de Gouvernement et de l'exclusion dans certains États, comme au Togo et au Mali, de la responsabilité du Gouvernement devant le Président. L'intervention du Premier ministre en amont de la formation du Gouvernement permet au demeurant de réduire l'influence du président dans le fonctionnement du Gouvernement.

**601.** Le partage de la prérogative de désignation des ministres entre Président de la République et Premier ministre se manifeste à travers les dispositions précitées de l'article 66 al. 2 de la Constitution togolaise, qui montrent que si la nomination des membres du Gouvernement relève toujours de la compétence présidentielle, désormais le Premier ministre dispose d'une compétence de proposition clairement affirmée par la Constitution. Mais alors quelle est la portée de l'intervention du Premier ministre dans la désignation des membres du Gouvernement ? Le Président de la République est-il lié par la proposition du Premier ministre ?

**602.** La proposition du Premier ministre apparaît clairement comme une condition de forme de la nomination des membres du Gouvernement. Mais quelle que soit la formule retenue par les constituants pour prévoir l'intervention du Premier ministre dans la désignation des ministres, par le biais d'une proposition, il s'avère que cette intervention ne lie par le Président de la République<sup>1049</sup>. Il ne s'agit que de propositions qui doivent être analysées comme telles. Le dernier mot reviendrait alors au Président de la République qui est libre d'accepter ou refuser les propositions du Premier ministre.

**603.** Il s'avère que l'idée ici est de mettre en place une équipe gouvernementale qui serait le fruit d'un consensus entre les deux têtes de l'exécutif<sup>1050</sup>. Il est clair que lorsque le Premier ministre procède du Président, c'est-à-dire lorsqu'il est choisi dans une majorité parlementaire contrôlée par le président, l'exercice de cette compétence conjointe s'annonce moins difficile que lorsqu'ils sont de bords politiques différents, en période de cohabitation notamment.

**604.** Dans le premier cas, la proposition du Premier ministre n'est pas décisive, car c'est du président que procèdent le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement<sup>1051</sup>. Il en est ainsi au Togo depuis 1992 où la permanence du fait majoritaire a permis au

---

<sup>1049</sup> FALL (I.-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit., p. 135.

<sup>1050</sup> FORMERY (S.-L.), *La constitution commentée article par article...*, op.cit., p. 30.

<sup>1051</sup> COLLIARD (J.-C.), « Un régime hésitant et déséquilibré », *Pouvoirs*, n° 4, 1978, pp.118-129.



président d'avoir une mainmise sur la nomination des membres du Gouvernement, la proposition du Premier ministre dans cette situation n'étant plus que protocolaire ou formelle. Même si elle est toujours visée par le décret portant nomination des membres du Gouvernement, il ne s'agit pour le président que de satisfaire à une condition de forme du décret que de mettre réellement en avant l'influence du Premier ministre dans la composition du Gouvernement.

**605.** Dans le second cas, le Premier ministre procéderait d'une majorité parlementaire opposée et s'imposerait comme l'*alter ego* du président. Dans cette configuration, il reste autonome par rapport au président et constitue un Gouvernement conforme à sa vision et à celle de la majorité parlementaire sur laquelle il doit s'appuyer pour gouverner. Dans cette hypothèse, la proposition du Premier ministre s'impose normalement au président qui ne peut le rejeter. Toutefois, la pratique a montré en France que même en période de cohabitation, le Premier ministre est obligé de s'entendre avec le chef de l'Etat pour définir la composition du Gouvernement<sup>1052</sup> afin de ne pas entraver le fonctionnement du Gouvernement. Certains portefeuilles, dits de souveraineté ou relevant du domaine réservé du chef de l'Etat<sup>1053</sup>, comme la défense et les affaires étrangères, sont généralement ainsi réservés aux personnalités moins clivantes<sup>1054</sup>, ou techniciens consensuellement choisis par le président et le Premier ministre<sup>1055</sup>.

**606.** Au Togo, il est difficile aujourd'hui de cerner avec exactitude les coulisses de la composition des différents Gouvernements sous la IV<sup>e</sup> République, en raison d'une part de la permanence du fait majoritaire, et d'autre part du manque d'informations sur le sujet. On peut juste considérer que le président tient toujours compte de la proposition du Premier ministre, du moins formellement, puisque les différents décrets de composition du Gouvernement visent expressément la proposition du Premier ministre. Cette appréciation est confortée par le fait qu'il existe toujours un délai minimum raisonnable entre la nomination du Premier ministre et la signature du décret portant composition du Gouvernement, ce qui montre qu'il y a eu des discussions sur le choix des ministres.

---

<sup>1052</sup> LUCHAIRE (F.), « Les vertus de la cohabitation », *Cahiers français*, n° 300, 2001, pp. 30-31 ; MASSOT (J.), « La cohabitation, quelles conséquences pour les institutions ? », *Cahiers français*, n° 300, 2001, pp. 28-32.

<sup>1053</sup> CARCASSONNE (G.) « Le premier ministre et le domaine dit réservé », *Pouvoirs*, n° 83, 1997, pp. 65-74.

<sup>1054</sup> Les pratiques divergent selon les cohabitations en France. En 1986, le président MITTERRAND s'est opposé à la nomination des personnalités choisies par le Premier ministre Jacques CHIRAC aux affaires étrangères et à la défense, ce qui a contraint le Premier ministre à s'entendre avec lui pour la nomination à ces postes. Toutefois, en 1993, le même président MITTERRAND a accepté les propositions présentées par le Premier ministre Edouard BALLADUR à ces postes, tout comme le président CHIRAC l'a fait avec le Premier ministre Lionel JOSPIN en 1997. Voir GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit., p. 667.

<sup>1055</sup> DOLEZ (B.), « La composition du gouvernement sous la V<sup>e</sup> République », *RDP* 1999, n° 1, pp. 131-157.

**607.** Comme la cohabitation en France, la pratique togolaise et d'autres Etats africains a démontré qu'au-delà de l'exigence constitutionnelle de proposition du Premier ministre dans la composition du Gouvernement, des facteurs politiques ou extérieurs peuvent également influencer l'exercice partagé du pouvoir de nomination des membres du Gouvernement<sup>1056</sup>. Il en est ainsi notamment dans les cas où, sans parler de cohabitation, le Président de la République est contraint de nommer un Premier ministre dans un autre parti politique que le sien et de tendre la main à d'autres partis pour la formation du Gouvernement, soit parce qu'il ne dispose pas d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale, soit pour régler une crise politique.

*b. L'influence des facteurs externes sur la nomination des membres du Gouvernement*

**608.** Trois situations politiques vécues par le Togo peuvent illustrer la limitation respective de la marge de manœuvre du président et/ou du Premier ministre. Le Gouvernement de coalition formé au début de la première législature de la IV<sup>e</sup> République au Togo<sup>1057</sup> par le Premier ministre Edem KODJO, le Gouvernement d'union nationale constitué après l'Accord politique de Ouagadougou de 2006<sup>1058</sup> et le Gouvernement d'ouverture issu de l'Accord RPT-UFC de 2010<sup>1059</sup> illustrent l'influence des facteurs politiques sur la composition du Gouvernement. Ces Gouvernements, guidés par un esprit de répartition politique des postes ministériels sur la base d'un accord politique bilatéral ou multilatéral, amenuisent généralement le pouvoir de proposition du Premier ministre dans la répartition des portefeuilles ministériels et *de facto* son autorité sur le Gouvernement. Nous nous permettons ici de dépasser le cadre temporel dans lequel s'inscrit ce chapitre car les dispositions relatives à la formation du Gouvernement n'ont pas été modifiées par la révision constitutionnelle du 31 décembre 2002.

---

<sup>1056</sup> FALL (I.-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit., pp. 142 et suivants.

<sup>1057</sup> Confère infra pour plus de détails (Titre II, chapitre 1<sup>er</sup>)

<sup>1058</sup> L'Accord politique global (APG) a été négocié et obtenu à Ouagadougou le 19 août 2006 et signé à Lomé le 20 août, soit le lendemain, par le RPT, parti présidentiel, cinq (05) partis de l'opposition (CAR, CDPA, CPP, UFC, PDR) et deux organisations de la société civile (GF2D, REFAMPT).

<sup>1059</sup> L'Accord RPT-UFC a été signé le 26 mai 2010 à Lomé entre le RPT, parti présidentiel et l'Union des forces du changement (UFC), principal parti de l'opposition à l'époque à l'issue de négociations bilatérales entre le président de la République Faure GNASSINGBE et le président de l'UFC Gilchrist OLYMPIO. Cet accord a provoqué la scission de l'UFC, dont les démissionnaires, sous la houlette du secrétaire général Jean-Pierre FABRE ont créé l'Alliance nationale du changement (ANC) quelques mois plus tard.

- 609.** D'abord, le Gouvernement de coalition RPT-UTD formé en 1994 est le fruit d'un marchandage politique des postes ministériels. Théoriquement, lorsqu'un gouvernement de coalition est dominé par la majorité présidentielle, avec un Premier ministre issu d'un autre parti que celui du Président, la marge de manœuvre du Premier ministre s'amenuise au profit de celle du Président. Ce fut le cas au Togo en 1994 où le Premier ministre Edem KODJO et son parti l'UTD qui ne disposaient que de six (6) députés contre trente-huit (38) au RPT du président EYADEMA au sein de la majorité parlementaire<sup>1060</sup>.
- 610.** Le parti du Premier ministre apparaît ici comme une force politique d'appoint et c'est le Président qui dirige les manœuvres pour la répartition des portefeuilles ministériels. Il ne fut donc pas surprenant que le RPT se soit adjugé la majorité des portefeuilles ministériels, surtout des portefeuilles de souveraineté<sup>1061</sup>.
- 611.** Le Président EYADEMA, qui avait été politiquement contraint de confier le poste de Premier ministre au leader d'un autre parti politique, s'est ainsi rattrapé en amont en s'assurant une grande influence sur le Gouvernement composé en majorité des membres de son parti. C'est dans ce contexte qu'au final, le Premier ministre n'ayant pratiquement aucune autorité sur le Gouvernement dont les principaux ministres se référaient directement au président à son insu, s'est complètement retrouvé marginalisé dans l'action gouvernementale dont s'est réapproprié le Président.
- 612.** Ensuite, on peut également évoquer le cas de la formation du Gouvernement dit « *d'union nationale* » au Togo après la signature de l'Accord politique global (APG) en 2006<sup>1062</sup>. La signature de cet accord est intervenue le 20 août 2006 à l'issue du dialogue inter-togolais ayant réuni le parti présidentiel, les principaux partis de l'opposition et la société civile<sup>1063</sup>. Cet accord était destiné à la fois à satisfaire aux exigences démocratiques de l'Union européenne (UE) contenus dans les vingt-deux (22) engagements souscrits le 14

---

<sup>1060</sup> Confère supra.

<sup>1061</sup> Décret n° 035/PR du 25 mai 1996 portant composition du Gouvernement, *JORT*, 39<sup>e</sup> année, n°15 bis, numéro spécial, p. 1

<sup>1062</sup> La signature de l'APG est l'aboutissement du dialogue inter-togolais initié dans le cadre de la mise en œuvre des vingt-deux (22) engagements souscrits le 14 avril 2004 par le Gouvernement de la République Togolaise à l'issue des consultations avec l'Union Européenne et dans le but de consolider la démocratie, la réconciliation nationale et la paix sociale, pour la reprise de la coopération économique suspendue avec l'UE (ex-CEE) depuis 1993. Elle résulte également de l'appel au dialogue lancé par les organisations internationales au lendemain de l'élection d'avril 2005 émaillé par des violences perpétrées par l'armée à la suite de la contestation des résultats proclamant la victoire de Faure GNASSINGBE, fils du feu-président Gnassingbé EYADEMA, qui devrait succéder à son père défunt. Après plusieurs échecs, les parties prenantes au dialogue ont fait appel à la facilitation du président Blaise COMPAORE du Burkina-Faso. C'est dans ce cadre qu'ils se sont retrouvés autour d'une table-ronde à Ouagadougou du 7 au 19 août 2006, dont les négociations ont abouti à la signature de l'APG du 20 août 2006.

<sup>1063</sup> Voir THIVILLON (T.), *La France et l'Union européenne au Togo : Les aléas de la conditionnalité démocratique*, op.cit.

avril 2004 par le Gouvernement togolais pour la reprise de la coopération suspendue depuis 1993<sup>1064</sup>. Il s'agissait également par la même occasion de solutionner la crise politique survenue après le décès du président EYADEMA le 5 février 2005 et les circonstances anticonstitutionnelles qui ont entouré sa succession<sup>1065</sup> ayant occasionné des manifestations de l'opposition et la répression sanglante de l'armée<sup>1066</sup>.

**613.** Conformément au point IV dudit accord, le président Faure GNASSINGBE a consenti à la formation d'un « *Gouvernement d'Union Nationale ouvert aux partis politiques et aux organisations de la société civile, dans un esprit de réconciliation nationale et de confiance mutuelle pour la consolidation du processus d'apaisement* ». Après quelques jours de tractations<sup>1067</sup>, Me Yawovi AGBOYIBO, président du CAR, un des leaders historiques de l'opposition togolaise, a été désigné comme Premier ministre<sup>1068</sup> dans des circonstances qui seront ultérieurement développés<sup>1069</sup>.

**614.** Pour la formation du Gouvernement, et en application du point IV-1, la répartition des portefeuilles ministériels a été faite sur la base de calculs d'équilibre politique, ce qui a fortement amenuisé la marge de manœuvre du Premier ministre et du président dans le choix des ministres. Ainsi le Gouvernement nommé le 20 septembre 2006<sup>1070</sup> n'est qu'un assemblage de personnalités politiques proches du président ou du Premier ministre et des leaders des autres partis signataires de l'accord à l'exception de l'Union des forces du changement (UFC) qui a décliné sa participation au Gouvernement pour protester contre la nomination du Premier ministre dans les rangs d'un autre parti politique que le sien<sup>1071</sup>.

**615.** Enfin, l'Accord RPT-UFC du 26 mai 2010 a également donné lieu à un marchandage des portefeuilles ministériels entre le parti présidentiel et son ex-adversaire le plus radical devenu son allié. En effet, cet accord intervenu au lendemain de l'élection présidentielle du 4 mars 2010 remporté par le président Faure GNASSINGBE<sup>1072</sup> et contesté par le candidat

---

<sup>1064</sup> KOFFI (K.), « Togo : Les deux ruptures de coopération (1993 et 1998) », *Afrique contemporaine*, n°189, 1999, pp. 63-73.

<sup>1065</sup> ATTISSO (F.-S.), *Le Togo sous la dynastie des Gnassingbé*, Paris, L'Harmattan, 2012, pp. 23 et suivants.

<sup>1066</sup> SOUDAN (F.), « Togo, la déchirure », *Jeune Afrique*, mai 2005, n° 2313, pp. 30-34 ; TOULABOR (C.), « Élection à haut risque dans un Togo déchiré », *Le Monde diplomatique*, avril 2005, pp. 20-21.

<sup>1067</sup> CHEIKH (Y.-S.), « Togo, les dessous d'un accord », *Jeune Afrique*, août-septembre 2006, n° 2381, pp. 59-61

<sup>1068</sup> Décret n° 2006-119/PR du 16 septembre 2006 portant nomination du Premier ministre, *JORT*, 51<sup>e</sup> année, n°26, n° spécial, 16 sept. 2006.

<sup>1069</sup> Confère infra, 2<sup>e</sup> partie

<sup>1070</sup> Décret n°2006-120/PR du 20 septembre 2006, portant composition du Gouvernement, *JORT*, 51<sup>e</sup> année, n°29, numéro spécial, 04 oct. 2006, p. 2.

<sup>1071</sup> « Dilemme à propos de l'entrée au gouvernement de l'UFC », *Le Changement*, n° 45 du 18 octobre 2006.

<sup>1072</sup> HUGUEUX (V.), «Togo : Réélection du président dans le doute », *L'Express*, 12 mars 2010, article publié en ligne sur [https://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/reelection-du-president-dans-le-doute\\_854836.html](https://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/reelection-du-president-dans-le-doute_854836.html), consulté le 14 avril 2021.

de l'UFC, Jean-Pierre FABRE<sup>1073</sup>, signé entre le président et Gilchrist OLYMPIO, le président de l'UFC, a redessiné à la fois le paysage politique togolais<sup>1074</sup> et la composition du nouveau Gouvernement à la tête de laquelle a été reconduit le Premier ministre Gilbert Fossoun HOUNGBO<sup>1075</sup>.

**616.** Le Premier ministre, présentant un profil plus technocrate que politique<sup>1076</sup>, pris dans la tenaille de cet accord politique dont il n'a pas participé aux négociations, n'a pas eu de marge de manœuvre suffisante sur la composition du Gouvernement<sup>1077</sup>, dont la répartition des portefeuilles été négociée directement par le président et le leader de l'UFC<sup>1078</sup>. Les deux partis se sont par exemple partagés les deux postes de ministre d'Etat attribués aux numéro 2 de chaque parti<sup>1079</sup>, ce qui a mis le Premier ministre dans une mauvaise posture politique dans le cadre de la coordination de l'action gouvernementale. Cette marginalisation du Premier ministre dans la composition du Gouvernement a d'ailleurs entamé son autorité dans le fonctionnement du Gouvernement, conduisant à sa démission quelques mois plus tard<sup>1080</sup>.

---

<sup>1073</sup> VAMPOUILLE (T.), « Togo : l'opposition conteste la réélection de Gnassingbé », *Le Figaro*, 6 mars 2010, article publié en ligne sur <https://www.lefigaro.fr/international/2010/03/06/01003-20100306ARTFIG00506-montee-de-fievre-autour-de-l-election-au-togo-.php>, consulté le 14 avril 2021.

<sup>1074</sup> Le ralliement de l'UFC, principal parti de l'opposition qui disposait du contingent le plus important de députés à l'Assemblée nationale, et arrivé à chaque fois en deuxième position lors des élections présidentielles de 1998, 2003, 2005 et 2010 au RPT, parti présidentiel, a été vécu dans la classe politique togolaise comme un séisme politique ayant bouleversé les équilibres politiques. Cet accord n'a d'ailleurs pas fait l'unanimité au sein même de l'UFC, dont les dissidents, conduits par Jean Pierre FABRE, candidat du parti à l'élection présidentielle de 2010, ont créé dans la foulée l'Alliance nationale du changement (ANC). Cette dissidence, mal vécue par Gilchrist OLYMPIO, président de l'UFC, a provoqué plusieurs rebondissements politiques et institutionnels. A la demande du président de l'UFC, les députés élus sous la bannière de l'UFC lors des élections législatives de 2007 ayant rejoint l'ANC par dissidence de l'UFC, ont été exclus de l'Assemblée nationale par la Cour constitutionnelle (*Décision n° E-018/10 du 22 novembre 2010*). Ces derniers, dont Jean-Pierre FABRE, ont saisi la Cour de justice de la CEDEAO qui se prononcera pour le maintien des députés à l'Assemblée (tout en refusant de s'ériger en juge d'appel ou de cassation des décisions de la Cour constitutionnelle (*arrêt n° ECW/CCJ/JUG/06/12, 13 mars 2012, Madame Isabelle Ameganvi et autres c/ l'État togolais*), mais la Cour constitutionnelle du Togo s'est opposée leur réintégration (*Décision n° E-002-2011 du 22 juin 2011*) sur le fondement de l'autorité de la chose jugée des décisions de la Cour, malgré la décision de l'Union interparlementaire (IUP) dans ce sens lors de sa 113<sup>e</sup> session à Panama du 15 au 19 avril 2011.

<sup>1075</sup> Décret n° 2010-035/PR du 07 mai 2010 portant nomination du Premier ministre. Il était en poste depuis 2008.

<sup>1076</sup> Avant sa nomination, il n'était pas connu de la classe politique togolaise. Il était haut-fonctionnaire international en poste au PNUD. Il présentait ainsi le même profil qu'Eugène Koffi ADOBOLI, nommé Premier ministre une dizaine d'années plus tôt.

<sup>1077</sup> Décret n° 2010-036/PR du 28 mai 2010 portant composition du gouvernement

<sup>1078</sup> L'UFC a obtenu sept (7) portefeuilles ministériels sur 24, dont le ministère des affaires étrangères, un portefeuille de souveraineté.

<sup>1079</sup> Il s'agit du secrétaire général du RPT, Solitoki ESSO, nommé Ministre d'Etat, ministre de la fonction publique et de la réforme administrative et de Elliott OHIN, conseiller spécial du président de l'UFC, nommé Ministre d'Etat, Ministre des affaires étrangères et de la coopération.

<sup>1080</sup> ABALO (J.-C.), « Togo : démission du Premier ministre Gilbert Hounbo et de son gouvernement », *Jeune Afrique*, 12 juillet 2012, article publié en ligne sur <https://www.jeuneafrique.com/175207/politique/togo-d-mission-du-premier-ministre-gilbert-houngbo-et-de-son-gouvernement/>, consulté le 14 avril 2021.

**617.** Au final, si la désignation des ministres relève d'une prérogative partagée entre le Président et le Premier ministre au Togo avec une prépondérance du Président, il en est ainsi également de leur révocation.

## 2. La révocation des membres du Gouvernement

**618.** Le régime juridique de la révocation des ministres est lié à celui de leur nomination. Il relève du principe du parallélisme ou de la correspondance des formes en droit déjà abordé dans ce document<sup>1081</sup>. Sur ce plan, la question de la révocation des ministres s'est vue encadrée par les nouvelles règles constitutionnelles dans la logique de la rationalisation du présidentielisme africain, ce qui permet d'affirmer que « *le nouveau droit constitutionnel, dans certains régimes, réhabilite au plan statutaire les membres du Gouvernement en les mettant à l'abri d'un pouvoir de révocation absolu et imprévisible* <sup>1082</sup> ».

**619.** Dans la troisième vague du constitutionnalisme africain, si le pouvoir présidentiel de révocation des membres du gouvernement est maintenu, celui-ci est alors encadré par des dispositions empruntées au régime parlementaire, qui limitent fortement cette prérogative. Certaines constitutions africaines, excluent juridiquement le pouvoir présidentiel discrétionnaire de révocation des ministres. C'est notamment le cas des Constitutions togolaise<sup>1083</sup>, malienne<sup>1084</sup>, burkinabè<sup>1085</sup>, etc. qui reprenne ainsi à l'identique l'article 8 al. 2 de la Constitution française de 1958.

**620.** Il ressort des dispositions de l'article 66 al.2 de la Constitution togolaise et de certaines Constitutions africaines que l'initiative de révocation d'un membre du Gouvernement doit provenir du Premier ministre en sa qualité de chef du Gouvernement. Il s'agit des cas de révocation individuelle conduisant à un remaniement partiel de l'équipe gouvernementale. Il en résulte que tout comme la nomination, la révocation des ministres est une compétence partagée entre le chef de l'Etat et le chef du Gouvernement. Il s'agit là d'une marque du régime semi-présidentiel à la française<sup>1086</sup>.

---

<sup>1081</sup> Confère supra, § 200.

<sup>1082</sup> FALL (I.-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit., p. 226.

<sup>1083</sup> Article 66 al. 2 de la Constitution togolaise de 1992 (version originale).

<sup>1084</sup> Article 38 al. 2 de la Constitution malienne de 1992.

<sup>1085</sup> Article 46 al. 2 de la Constitution burkinabè de 1991.

<sup>1086</sup> DUVERGER (M.), « L'expérience française du régime semi-présidentiel », in DUVERGER (M.), *Les régimes semi-présidentiels*, op.cit., p. 50

**621.** La décision de révocation d'un ministre est donc généralement le fruit d'une concertation entre le Président et le Premier ministre. Mais la question qui peut se poser ici est identique à celle qui se posait concernant la proposition du Premier ministre en ce qui concerne la nomination des ministres. Le Président est-il lié par la proposition du Premier ministre relative au départ d'un ministre ? Aussi peut-on se demander si le Président peut révoquer un ministre sans la proposition du Premier ministre ?

**622.** S'il est clair que l'idée des constituants c'est d'assurer la cohésion de l'exécutif en partageant la prérogative de révocation ministérielle entre le chef de l'Etat et le chef du Gouvernement, la question de la portée de la proposition du Premier ministre conserve tout son sens lorsque les deux têtes de l'exécutif relèvent de sensibilités politiques différentes. En période de concordance des majoritaires où le Premier ministre est généralement un fidèle collaborateur du chef de l'Etat<sup>1087</sup>, aussi bien le choix des ministres que leur départ relève naturellement d'une entente entre les deux autorités exécutives, faisant ici de l'intervention du Premier ministre une formalité devant les exigences présidentielles concernant le départ d'un ministre. Ainsi, s'il paraît juridiquement exclu, le pouvoir présidentiel de révocation discrétionnaire des ministres retrouverait son essence dans la pratique<sup>1088</sup>.

**623.** Le Président peut ainsi, décider avec l'aval du Premier ministre, de révoquer des ministres dont il ne voudrait plus dans le Gouvernement pour diverses raisons. Il s'agit là d'une manifestation de la responsabilité politique de fait des ministres devant le chef de l'Etat, non prévue dans la Constitution togolaise, mais à laquelle conduit inévitablement le fait majoritaire dans le régime semi-présidentiel. C'est une caractéristique du parlementarisme dualiste qui induit la double responsabilité des ministres devant le président et l'Assemblée nationale. Toutefois, pour sauver les apparences, les départs de ministres prennent le plus souvent la forme d'une démission lorsque ce départ est demandé par le président<sup>1089</sup>. C'est ainsi qu'au Togo, en dehors des démissions collectives du Gouvernement, les révocations individuelles sont rares car juridiquement difficile à mettre en œuvre. On ne peut citer à titre illustratif que le cas du ministre Harry OLYMPIO en 2000, dont l'acte de révocation<sup>1090</sup> vise la proposition du Premier ministre ADOBOLI, alors qu'en

---

<sup>1087</sup> QUERMONNE (J.-L.), « Le cas français : le Président dominant la majorité », in DUVERGER (M.), *Les régimes semi-présidentiels*, op.cit., pp. 183-207.

<sup>1088</sup> SAMUELS (D.-J.), SHUGART (M.), « La nomination et la révocation du Premier ministre en régime semi-présidentiel ... », op.cit.

<sup>1089</sup> MAUS (D.), « Démissions et révocations des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *Pouvoirs*, n°36, 1986, pp. 117-134 ; AMSON (D.), « La démission des ministres sous la IV<sup>e</sup> et la V<sup>e</sup> République », *RDP*, 1975, p.1653

<sup>1090</sup> Décret n°2000-45/PR du 16 juin 2000, mettant fin aux fonctions d'un membre du Gouvernement, *JORT*, 45<sup>e</sup> année, n°18, n° spécial, 30 juin 2000, p. 1.

réalité il a été révoqué par le chef de l'Etat avec lequel il entretenait des rapports difficiles<sup>1091</sup>.

**624.** La fin des fonctions des membres du Gouvernement peut être également liée à celui du Premier ministre. Ainsi, il est acquis que la démission du Premier ministre de son propre chef ou du fait du Parlement, entraîne *ipso facto* la démission collective des membres du Gouvernement<sup>1092</sup>. On retrouve ici l'idée de la responsabilité solidaire et collective de l'équipe gouvernementale en tant qu'institution collégiale<sup>1093</sup>. Sur ce point la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 est très formelle en disposant que « *le gouvernement est une institution collégiale et solidaire. La cessation des fonctions du Premier ministre entraîne la démission de l'ensemble du gouvernement* ». Cependant, aucune règle ne s'oppose au maintien des ministres dans le nouveau Gouvernement au poste qu'ils occupaient dans le Gouvernement démissionnaire avec les mêmes attributions. Il peut même arriver, comme ce fut souvent le cas au Togo, que les changements des ministres d'un Gouvernement à un autre soient insignifiants en raison du monopole du RPT, devenu UNIR, sur la vie politique togolaise.

**625.** Au-delà du partage de la compétence de désignation et de révocation des membres du Gouvernement, le couple exécutif est obligé de collaborer par l'exigence de contreseing primo-ministériel de la majorité des actes du président.

*B. Le Premier ministre, contresignataire des actes du président*

*« Les actes du président de la République autres que ceux prévus aux articles 4, 66, 68, 73, 74, 98, 100, 104, 139 de la présente Constitution, sont contresignés par le Premier ministre ou le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution ».*

Article 80 de la Constitution togolaise de 1992.

---

<sup>1091</sup> Il était notamment impliqué dans une affaire d'escroquerie qui lui valut son arrestation quelques mois après avoir été évincé du Gouvernement et un séjour en prison.

<sup>1092</sup> MENEURET (J.-J.), REIPLINGER (Ch.), (dir.), *La collégialité, valeurs et significations en droit public*, Bruxelles, Primento, 2012 ; DE NANTOIS (C.), « La solidarité gouvernementale sous la Ve République : se soumettre, se démettre ou disparaître », op.cit.

<sup>1093</sup> CHAMPEIL-DESPLATS (V.), (dir.), *Les grandes questions du droit constitutionnel*, Paris, L'Etudiant, 2003, p. 59.



**626.** Cette disposition soumet au contresigning du Premier ministre et des ministres certains actes du président de la République relevant de son pouvoir réglementaire. Ici sera seulement abordé le contresigning primo-ministériel. Cette compétence découle du partage du pouvoir exécutif entre le chef de l'Etat et le chef du Gouvernement dans le nouveau constitutionnalisme africain<sup>1094</sup> dans le but de limiter la prépondérance présidentielle qui a débouché dans les régimes antérieurs sur la personnalisation du pouvoir. En effet, si le président, autrefois seul à maître à bord du navire gouvernemental dispose toujours d'un pouvoir réglementaire dans toutes les Constitutions africaines, il doit désormais composer avec la présence du Premier ministre qui répond des actes de l'Exécutif devant le Parlement. Il en est ainsi parce qu'en contresignant les actes du président, le Premier ministre en endosse la responsabilité. Sur le plan matériel, le contresigning primo-ministériel s'applique à majorité des actes réglementaires du président, exception faite de ceux qui relèvent de ses pouvoirs propres<sup>1095</sup>.

**627.** Historiquement, le contresigning est une pratique qui trouve ses origines dans les monarchies absolues asiatiques et est considéré à l'origine comme une conséquence de l'irresponsabilité politique du monarque<sup>1096</sup>. Importé plus tard en Europe, le contresigning a subi plusieurs mutations<sup>1097</sup>. Le contresigning ministériel fut ainsi consacré en France par l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 sous la III<sup>e</sup> République, puis par l'article 38 de la Constitution du 27 octobre 1946 aux termes duquel « *chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par le Président du Conseil des ministres et par un ministre* ». Le contresigning tel qu'il était conçu sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques françaises disposait d'un domaine élargi puisqu'il s'appliquait à tous les actes du Président, ce qui aboutit au fait que ces régimes aient complètement ignoré la notion de pouvoirs propres du Président<sup>1098</sup>. Mais, la donne a changé avec la rédaction de l'article 19 de la Constitution de 1958 qui, en dispensant certains actes du Président du contresigning, en rétrécit considérablement le champ d'application<sup>1099</sup>.

---

<sup>1094</sup> MOYEN (G.), « L'Exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain : Les cas du Congo, du Bénin et du Togo », op.cit. ; MOMO (C.-F.), GATSI (E.-T.), « L'exécutif dualiste dans les régimes politiques des États d'Afrique noire francophone », op.cit.

<sup>1095</sup> Sur la notion de « pouvoirs propres du président », voir DUVERGER (M.), *La monarchie républicaine - ou comment les démocrates se donnent des rois*, Paris, Robert Laffont, 1974.

<sup>1096</sup> ARDANT (P.), MATHIEU (B.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit., p. 218

<sup>1097</sup> BLANQUER (J.-M.), « Les mutations du contresigning », in BEAUD (O.), BLANQUER (J.-M.), *La responsabilité des gouvernants*, op.cit., pp. 235 et suivants

<sup>1098</sup> JAN (P.), « La réelle mais fragile prééminence présidentielle sous la Ve République », *LPA*, n° 26, février 2015, p. 26.

<sup>1099</sup> Voir BRANCHET (B.), *Contribution à l'étude de la Constitution de 1958. Le contresigning et le régime politique de la V<sup>e</sup> République*, Paris, LGDJ, 1996 ; PIASTRA (R.), *Du contresigning sous la V<sup>e</sup> République*, Thèse de droit public, Université Paris I, 1997.

**628.** En Afrique noire francophone, c'est dans le cadre du nouveau constitutionnalisme que l'usage du contreseing s'est généralisé. En effet, dans les régimes précédents, où le chef de l'Etat était le détenteur unique ou exclusif du pouvoir exécutif, et le Gouvernement était uniquement responsable devant lui, le contreseing n'existait pas. C'est ce qui ressort de l'exposé des motifs de la loi n° 83-55 du 1<sup>er</sup> mai 1983 supprimant le poste de Premier ministre au Sénégal qui faisait valoir que « *le contreseing des ministres ne se justifie plus dès lors que ceux-ci ne sont responsables que devant le Président de la République* <sup>1100</sup> ». Il en résulte que l'existence du contreseing des actes du président ne se justifierait que dans un régime parlementaire, dans la mesure où si le chef de l'Etat jouit d'une irresponsabilité politique<sup>1101</sup>, le Gouvernement, par l'intermédiaire de son chef, devrait répondre des actes de l'exécutif devant les parlementaires. C'est à ce titre que la déprésidentialisation de l'exécutif opérée par les nouvelles Constitutions, à travers l'instauration de la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, s'est accompagnée de la généralisation du contreseing primo-ministériel des actes du président.

**629.** L'exigence du contreseing primo-ministériel prévu par l'article 80 de la Constitution togolaise de 1992 est une reprise de l'article 19 de la Constitution française de 1958. Cette formulation se retrouve dans la majorité des nouvelles Constitutions africaines<sup>1102</sup>. La forme affirmative utilisée par le constituant signifie qu'il s'agit d'une formalité obligatoire dont l'inobservation est susceptible d'entacher la légalité externe de l'acte du président. Sur le plan matériel, l'exigence du contreseing couvre la majorité des pouvoirs du président de la République, d'où le caractère exceptionnel des matières non couvertes.

**630.** Le contreseing du Premier ministre est donc la règle et la dispense de contreseing l'exception. C'est la raison pour laquelle la Constitution togolaise prévoit cette disposition dans le Sous-titre consacré au Gouvernement<sup>1103</sup> et non dans celui consacré au Président<sup>1104</sup> contrairement aux autres Constitutions mentionnent la dispense du contreseing dans le titre réservé au Président, comme dans la Constitution française. Il ne s'agit toutefois que d'une différence de forme qui n'a aucune influence sur l'exercice de ce pouvoir. Ainsi, les pouvoirs propres du Président se déduisent a contrario de ceux soumis au contreseing gouvernemental, ce qui renforce l'idée selon laquelle, même si le Président intervient dans l'exercice pouvoir exécutif, il ne disposerait que de prérogatives subsidiaires qui ne lui

<sup>1100</sup> FALL (I-M.), *Textes constitutionnels du Sénégal...*, op.cit., p. 110.

<sup>1101</sup> Sur le statut du chef de l'Etat dans le régime parlementaire, voir AMAR (C.), *Le président de la République dans les régimes parlementaires bireprésentatifs européens*, Thèse de droit public, Université de Lyon II, 2003.

<sup>1102</sup> Article 51 al. 2 de la Constitution malienne de 1992 ; article 57 de la Constitution burkinabè de 1991 ; article 27 de la Constitution gabonaise de 1991 ; article 42 de la Constitution sénégalaise de 2001.

<sup>1103</sup> Sous-Titre II du Titre IV consacré au pouvoir exécutif

<sup>1104</sup> Sous-Titre I du même Titre

permettent pas de gouverner, alors que le Premier ministre conserverait les prérogatives de droit commun en tant que chef du Gouvernement. Il ne s'agit tout de même que d'une analyse théorique qui ne reflète pas forcément la pratique.

**631.** Le contreseing du Premier ministre signifie qu'il endosse la responsabilité de l'acte pris, ce qui suppose au préalable qu'il approuve l'acte pris par le chef de l'Etat. En effet, le contreseing n'est pas un procédé mécanique, il marque l'adhésion du Premier ministre à l'acte présidentiel. Il n'est donc pas obligé de contresigner un acte du président qu'il n'approuve pas. Or, le contreseing est une condition de validité de l'acte, ce qui suppose que normalement la valeur juridique de l'acte dépend de la volonté du Premier ministre, en ce sens que le président ne peut exercer sa compétence sans l'aval du Premier ministre. Si cela n'est pas susceptible de poser des problèmes lorsque le Premier ministre émane du président, cela peut s'avérer problématique en période de cohabitation où « *le Gouvernement cherche à neutraliser la fonction présidentielle* <sup>1105</sup> ». Dans ce contexte, le contreseing change de dimension puisqu'il ne s'agit plus au Premier ministre de donner son adhésion au chef de l'Etat, mais de contrôler l'action du président et de s'assurer que les actes signés par le président correspondent effectivement à la vision du Gouvernement. La pratique a montré en France, que dans cette hypothèse, c'est le président qui rechigne souvent à signer les actes présentés par le Gouvernement et délibérés en Conseil des ministres pour s'opposer à la politique du Gouvernement <sup>1106</sup>.

**632.** L'analyse du champ matériel du contreseing révèle qu'il s'applique à tous les décrets et les ordonnances signés en Conseil des ministres. Les actes soumis au contreseing, qui révèlent le caractère dyarchique de l'exécutif et son équilibre, sont ainsi soumis à délibération préalable du Conseil des ministres, afin d'aplanir, s'il le faut, les divergences. C'est notamment le cas des projets de loi, dont le Gouvernement doit être l'initiateur en vertu de l'article 83 de la Constitution togolaise. Si après délibération, c'est le président qui signe le projet final, le contreseing du Premier ministre lui permet d'être le véritable auteur de l'acte, dans la mesure c'est à lui qu'il revient de défendre le projet devant les députés dans le cadre de la procédure législative. Le contreseing primo-ministériel s'applique également aux actes réglementaires à portée générale notamment les décrets et ordonnances

---

<sup>1105</sup> FOURNIER (A.-X.), *Analyse critique de la cohabitation sous la Ve République : Bilan et perspectives, Mémoire de maîtrise en science politique*, Université du Québec, 2007, p.60, note 194.

<sup>1106</sup> C'est dans ce contexte qu'au cours de la première cohabitation de 1986 en France, le président MITTERRAND a refusé de signer certaines ordonnances présentées par le Gouvernement CHIRAC. Voir GAXIE (D.), « Jeux croisés. Droit et politique dans la polémique sur le refus de signature des ordonnances par le président de la République », in CURAPP, *Droit et politique*, Paris, PUF, 1993, p. 209-229.

délibérés en Conseil des ministres et des actes individuels notamment les actes de nomination dont le champ est prédéterminé par la Constitution<sup>1107</sup>.

**633.** Le contreseing du Premier ministre apparaît au final comme un instrument de rationalisation du présidentielisme dans la mesure où il permet de modérer la prééminence présidentielle. Les pouvoirs propres du président, qui se déduisent a contrario de la formulation de l'article 80 de la Constitution togolaise, ne concernent que des matières dans lesquelles le chef de l'Etat agit en tant que garant de la constitution et arbitre des institutions<sup>1108</sup>. Par conséquent, ces pouvoirs ne remettent pas complètement en cause le parlementarisme et ne balisent pas la voie au pouvoir personnel. Considérée comme contraire à l'esprit du parlementarisme fondé sur la passivité du chef de l'Etat au profit de l'activité du chef du Gouvernement responsable devant le Parlement, la portée des pouvoirs propres du Président sous la V<sup>e</sup> République a été relativisée en France par certains auteurs<sup>1109</sup>, qui estiment qu'il s'agit de compétences qui rentrent dans le cadre de son pouvoir arbitral de l'article 5 et qui ne sont d'ailleurs pas d'usage courant comparativement aux compétences soumises au contreseing<sup>1110</sup> qui renforcent l'utilité du Premier ministre.

### ***Conclusion chapitre 1<sup>er</sup>***

**634.** La Constitution togolaise du 14 octobre 1992 a conçu le Premier ministre comme un instrument de rééquilibrage des institutions et de limitation du pouvoir présidentiel. Cette tendance a été également celle de la majorité des Etats d'Afrique noire francophone,

---

<sup>1107</sup> Articles 69 et 70 de la Constitution togolaise de 1992.

<sup>1108</sup> Articles 4 (*recours au référendum*) ; 66 (*Nomination du Premier ministre*) ; 68 (*Dissolution de l'Assemblée nationale*) ; 73 (*Exercice du droit de grâce*) ; 74 (*Adresse à la Nation*) ; 98 (*Nomination d'un nouveau Premier ministre désigné dans le cadre d'une motion de censure*) ; 100 (*Nomination des membres de la Cour constitutionnelle*) ; 104 (*Saisine de la Cour constitutionnelle pour le contrôle d'une loi*) ; 139 (*Saisine de la Cour constitutionnelle pour le contrôle d'un engagement international*).

<sup>1109</sup> CARCASSONNE (G.), *La Constitution introduite et commentée*, Paris Seuil, 2005, p. 122

<sup>1110</sup> GICQUEL (J.), GICQUEL (J-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 29<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2015, p. 550

notamment ceux qui ont organisé une CNS, ce qui permet d'affirmer que cette conception de l'exécutif découle directement de la démythification de fonction présidentielle opérée par les CNS. Cette volonté de faire du Premier ministre l'*alter ego* du président a été matérialisée par une organisation dyarchique de l'exécutif se reflétant à la fois dans la parlementarisation du statut du Premier ministre et dans l'autonomisation de ses pouvoirs vis-à-vis du chef de l'Etat.

**635.** Le statut du Premier ministre tel qu'il résulte de la Constitution togolaise de 1992 lui permet de pouvoir s'appuyer sur le Parlement pour gouverner et équilibrer le statut du président légitimé par le suffrage universel direct. C'est en ce sens que les élections législatives ont une importance particulière dans ce régime car décisives pour la désignation du Premier ministre qui doit être issu de la majorité parlementaire. Ce faisant les deux titulaires du pouvoir exécutif puiseraient leur légitimité dans le suffrage universel, ce qui, pour le Premier ministre est un facteur d'équilibre avec le chef de l'Etat. C'est dans ce sens que les élections législatives de 1994 ont été saisies par l'opposition togolaise comme une revanche vis-à-vis du chef de l'Etat qui s'était empressé d'organiser et remporter sans gloire la présidentielle de 1993.

**636.** La Constitution togolaise de 1992 a également opéré une redistribution des compétences au sein de l'exécutif en privant le chef de l'Etat d'une partie des attributions qu'il exerçait exclusivement autrefois au profit du Premier ministre qui s'est également vu doté de nouvelles compétences notamment vis-à-vis des autres institutions. Cet aménagement dyarchique des compétences au sein de l'exécutif a été opéré dans un esprit de limitation du pouvoir présidentiel afin d'éviter la résurgence du pouvoir personnel et de l'autoritarisme. L'esprit révolutionnaire des CNS, qui ont marginalisé le chef de l'Etat dans les institutions transitionnelles, a favorisé cette conception dyarchique de l'exécutif en permettant déjà au Premier ministre de disposer de l'essentiel des compétences de l'exécutif.

**637.** Le rééquilibrage des institutions a été une réalité dans la Constitution togolaise de 1992 grâce à la fonction du Premier ministre. Cependant, ce chapitre s'est beaucoup plus basé sur des données théoriques en analysant la portée des règles constitutionnelles édictées confortée par quelques éléments concordants ou divergents de la pratique. L'idée ici est de montrer qu'à travers l'ingénierie constitutionnelle, le nouveau constitutionnalisme africain a réussi à poser des règles favorisant la rationalisation du présidentielisme africain par l'institution d'un Premier ministre fort pouvant concurrencer la prééminence présidentielle. Cette approche théorique, qui se fonde particulièrement sur la période 1992-2002 au Togo

pour les raisons indiquées dans l'introduction et qui peut paraître anachronique, voire fastidieuse, est complètement assumée et relève de la volonté de mettre en avant les tentatives de rationalisation du présidentielisme africain par le Premier ministre.

**638.** Somme toute la réhabilitation des instruments du parlementarisme en même temps que la restauration du poste de Premier ministre a permis de promouvoir une nouvelle conception de l'exécutif africain fondée sur une volonté d'équilibre institutionnel. Cette tentative a été opérée de manière particulière dans chaque Etat en fonction du degré d'autonomie que l'on voudrait laisser au Premier ministre et du degré de limitation de la prééminence présidentielle. On peut à la fin de cette analyse tenter de classer en deux catégories les premiers régimes instaurés dans le cadre du nouveau constitutionnalisme en se basant sur les Constitutions ou les réformes constitutionnelles opérés à la fin des transitions démocratiques.

**639.** Ainsi le Togo, le Congo, le Gabon, le Mali et le Niger se sont distingués des autres Etats en optant pour le parlementarisme moniste en faisant de la désignation du Premier ministre une compétence partagée entre le président et le Parlement et/ou en le rendant exclusivement responsable devant l'Assemblée nationale. Le Sénégal quant à lui a expressément opté pour le parlementarisme dualiste en rendant le Premier ministre à la fois responsable devant le Parlement et le Chef de l'Etat, alors que le Burkina-Faso et le Cameroun peuvent être classés dans une catégorie intermédiaire car l'analyse des règles relatives au statut et aux compétences du Premier ministre dans ces Etats oscille entre le monisme et le dualisme sans que l'on puisse déterminer avec exactitude l'intention du constituant.

**640.** Si au Togo et dans les Etats étudiés dans ce chapitre le Premier ministre de la troisième génération apparaît comme un instrument d'équilibre institutionnel suivant des degrés différents, cette tendance n'est pas partagée par tous les Etats, qui malgré l'existence du poste de Premier ministre, n'ont pas voulu rompre avec le présidentielisme. Dans ces Etats, le Premier ministre apparaît comme instrument de déconcentration de l'exécutif.

## Chapitre 2 : Le Premier ministre, un instrument de déconcentration de l'Exécutif

*« Que le Premier ministre soit le chef du Gouvernement introduit un certain bicéphalisme, à tout le moins, « une déconcentration », emportant un réaménagement des pouvoirs au sein de l'Exécutif [...] au Premier ministre dont la présence s'offre comme un amoindrissement de la prééminence et du monopole dont bénéficiait le président de la République »*

WODIE (F.-V.), *Institutions politiques et droit constitutionnel en Côte d'Ivoire*, op. cit., p. 348

**641.** Le Premier ministre en Côte d'Ivoire est un instrument de déconcentration de l'Exécutif.

C'est ce qui résulte de l'analyse de l'évolution constitutionnelle ivoirienne, dont les Constitutions de 2000<sup>1111</sup> et 2016<sup>1112</sup> ont institué un régime de type présidentiel conforme à la logique de la Constitution de 1960 modifiée en 1990, malgré l'institution du poste de Premier ministre.

**642.** La déconcentration du pouvoir exécutif est une caractéristique du Premier ministre de la deuxième génération comme l'ont illustré les cas sénégalais et camerounais<sup>1113</sup>. La doctrine avait alors considéré que la restauration du bicéphalisme en Afrique noire francophone dans le second cycle constitutionnel<sup>1114</sup> est « *une technique de déconcentration du pouvoir gouvernemental ou d'autolimitation du pouvoir présidentiel* »<sup>1115</sup>.

**643.** On retrouve cette configuration de l'Exécutif également dans le nouveau constitutionnalisme africain. En effet, si l'institution du bicéphalisme de l'exécutif avec la

---

<sup>1111</sup> La Constitution du 23 juillet 2000 instituant la II<sup>e</sup> République ivoirienne a été adoptée pour mettre fin au régime militaire instauré par le coup d'Etat militaire du 24 décembre 1999 dirigé par le général Robert GUEÏ contre le président Henri KONAN-BEDIE. Loi n°2000-513 du 1<sup>er</sup> août 2000 portant Constitution de la Côte d'Ivoire, Texte intégral in *JORCI*, n°30, 3 août 2020, pp. 529-538 ; *Constitutions of the Countries of the World*, n°6, sept. 2000, pp. 21-43

<sup>1112</sup> La Constitution du 8 novembre 2016 est la Constitution ivoirienne de la III<sup>e</sup> République actuellement en vigueur. Elle a été initiée par le président Alassane D. OUATTARA après sa réélection en 2015. Texte intégral in *JORCI*, n°16, n° spécial, 9 novembre 2016, pp. 129-144.

<sup>1113</sup> Voir supra, introduction.

<sup>1114</sup> La thèse de Sérigne DIOP, *Le Premier ministre africain : La renaissance du bicéphalisme de l'exécutif à partir de 1969*, op.cit., est consacrée à cette étude.

<sup>1115</sup> BOURGI (A.), CASTERAN (E.), *Le printemps de l'Afrique*, Paris, Hachette, 1991, p.34

création du poste de Premier ministre est l'une des tendances du constitutionnalisme africain<sup>1116</sup>, elle a pris plusieurs formes, ce qui est notamment dû à la diversité des régimes politiques établis<sup>1117</sup>. Si la majorité des Etats ont inscrit le Premier ministre dans une logique d'équilibre institutionnel après la démythification de la fonction présidentielle par les CNS, la Côte d'Ivoire et quelques Etats dans leur évolution constitutionnelle et institutionnelle tels que le Niger<sup>1118</sup>, le Bénin<sup>1119</sup> ou la Guinée<sup>1120</sup> ont cloné le Premier ministre de la deuxième génération dans sa dimension de déconcentration de l'exécutif.

**644.** S'inscrivant dans la continuité du poste de Premier ministre créé en 1990<sup>1121</sup>, les Constitutions ivoiriennes de 2000 et 2016 fondées sur une logique présidentialiste des institutions, n'ont pas voulu faire du Premier ministre l'*alter ego* du président, mais un exécutant de la politique du président. Ce faisant, la condition du Premier ministre ivoirien relève du président dont il est l'émanation (Section 1<sup>ère</sup>). Toutefois, la crise politique qui a secoué la Côte d'Ivoire sous la II<sup>e</sup> République a réhabilité le Premier ministre qui s'est vu renforcé par les différents instruments de sortie de crise. On a alors assisté à la déprésidentialisation circonstancielle de la condition du Premier ministre ivoirien (Section 2), ce qui est révélateur de la capacité d'adaptation de l'institution primo-ministérielle dans les régimes politiques africains.

## Section 1<sup>ère</sup> : La présidentialisation de la condition du Premier ministre par les Constitutions ivoiriennes de 2000 et 2016

**645.** Habituellement utilisée en droit administratif pour désigner « *l'aménagement des structures administratives consistant pour une personne publique surtout l'Etat, à confier à ses agents ou représentants, dans des circonscriptions administratives, des pouvoirs qu'ils exerceront en son nom* »<sup>1122</sup>, la notion de déconcentration a été empruntée en droit constitutionnel africain pour caractériser dans les années soixante-dix, l'adaptation du poste

---

<sup>1116</sup> AHADZI-NONOU (K.), « Les tendances du nouveau constitutionnalisme africain », op.cit.

<sup>1117</sup> NGWE (L.), « Le Premier ministre dans les mutations politiques des Etats d'Afrique francophone », op.cit.

<sup>1118</sup> Après une première expérience ratée du régime semi-présidentiel avec la Constitution du 26 décembre 1992, le Niger a opté pour un régime présidentiel avec la Constitution du 12 mai 1996.

<sup>1119</sup> Bien que n'étant pas prévu par la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 qui a opté pour le régime présidentiel monocéphale, le poste de Premier ministre a été instauré par décret quelques fois dans le régime béninois avec l'aval de la Cour constitutionnelle du Bénin.

<sup>1120</sup> Le cas guinéen est identique au cas béninois.

<sup>1121</sup> Loi constitutionnelle n°90-1529 du 6 novembre 1990, op.cit.

<sup>1122</sup> VAN LANG (A.), et al., *Dictionnaire de droit administratif*, op ; cit., p. 180



de Premier ministre aux régimes présidentiels africain. Cette transposition conceptuelle, initiée par le président SENGHOR au début des années soixante-dix<sup>1123</sup>, a été relayée par la doctrine africaniste<sup>1124</sup> à partir du moment où l'on s'est aperçu que le Premier ministre de la seconde génération, eu égard à son statut et compétences tels qu'organisés par les textes constitutionnels et la pratique, n'entre pas dans les considérations théoriques de cette fonction telle qu'elle existe dans les Etats occidentaux.

**646.** La technique de déconcentration de l'Exécutif à travers le Premier ministre obéit presque à la même logique que la déconcentration administrative ou territoriale. En effet, le Premier ministre se présente comme un collaborateur du président qu'il nomme et qu'il peut révoquer discrétionnairement et à qui il confie ou délègue certaines de ses compétences en fonction de ses besoins. C'est sous ce format que les Constitutions ivoiriennes de 2000 et 2016, la Constitution nigérienne du 12 mai 1996<sup>1125</sup> et la Constitution guinéenne du 7 mai 2010<sup>1126</sup> ont conçu la condition du Premier ministre. Ces mêmes considérations peuvent s'appliquer aux Premiers ministres béninois et guinéen. Emanation exclusive du président (paragraphe 1<sup>er</sup>), le Premier ministre dans ces Etats évolue le cadre d'un bicéphalisme déséquilibré ou hiérarchisé (paragraphe 2).

Paragraphe 1<sup>er</sup> : Le Premier ministre, une émanation du président

*« Il nomme le Premier Ministre, Chef du Gouvernement, qui est responsable devant lui. Il met fin à ses fonctions ».*

Article 41 de la Constitution ivoirienne de 2000.

**647.** Ces dispositions de l'article 41 de la Constitution ivoirienne de 2000, que l'on retrouve également à l'article 46 de la Constitution nigérienne de 1996, synthétisent le statut du Premier ministre ivoirien. Ce statut du Premier ministre ivoirien relève entièrement du chef

---

<sup>1123</sup> Confère supra, introduction.

<sup>1124</sup> MBODJ (E.-H.), « Le Premier ministre dans le nouvel ordonnancement constitutionnel du Sénégal », op. cit. ; FALL (I.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit. ; CONAC (G.), *Les institutions constitutionnelles...*, op. cit., etc.

<sup>1125</sup> Texte intégral reproduit in GAUDUSSON (J. du Bois de), et al., *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, op.cit., Tome 2, p. 167. Abrogée par la Constitution du 18 juillet 1999.

<sup>1126</sup> Décret D/ 068/PRG/CNDD/SGPRG/2010 promulguant la Constitution adoptée par le Conseil National de la Transition

de l'Etat. Cette volonté de présidentialisation du statut du Premier ministre a été reprise par la Constitution de 2016 mais en deux temps. D'abord, l'article 70 al.1<sup>er</sup> dispose que « *le Président de la République nomme le Premier ministre, Chef du Gouvernement. Il met fin à ses fonctions* ». Ensuite, l'article 83 al. 1<sup>er</sup> précise que « *le Premier ministre et les ministres sont solidairement responsables devant le Président de la République* ». Si l'esprit de ces dispositions de la Constitution de 2016 est conforme à celle de 2000, la différence observée par rapport à la lettre n'est qu'une différence de forme. La seule nouveauté réside dans la précision de la solidarité gouvernementale, ce qui paraît superfétatoire.

**648.** Il résulte de ces dispositions que la nomination du Premier ministre en Côte d'Ivoire relève de la compétence discrétionnaire du président (A) qui est le seul organe devant lequel il est responsable (B).

*A. La nomination du Premier ministre, une compétence discrétionnaire du président*

**649.** La compétence discrétionnaire du chef de l'Etat ivoirien dans le choix du Premier ministre est une constante du régime politique ivoirien depuis l'instauration du poste de Premier ministre en 1990<sup>1127</sup> jusqu'à nos jours telle que prévue aux articles 41 et 70 des Constitutions ivoiriennes de 2000 et 2016. Si ces dispositions ne précisent pas expressément le caractère exclusif ou discrétionnaire de cette compétence présidentielle, cela se déduit à la fois de la nature présidentielle du régime ivoirien et de l'absence d'investiture parlementaire du Premier ministre.

**650.** Ces dispositions excluent par conséquent le Parlement ivoirien de la procédure de désignation du Premier ministre, en amont et en aval, ce qui fait du Premier ministre ivoirien, un Premier ministre présidentialisé. La nomination du Premier ministre est donc un pouvoir juridiquement inconditionné du président. Toutefois, la pratique a démontré que la liberté du président dans le choix du Premier ministre dépend de la conjoncture politique. Ce pouvoir de nomination peut donc être influencé par les facteurs politiques.

1. Un pouvoir juridiquement inconditionné du chef de l'Etat

---

<sup>1127</sup> Loi n° 90-1529 du 6 novembre 1990 portant révision de la Constitution de la République de Côte d'Ivoire, op.cit.

**651.** Les articles 41 et 70 des Constitutions ivoiriennes de 2000 et 2016 reprennent le contenu de l'article 12 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1960 issue de la révision constitutionnelle de 1990 qui dispose simplement que « *le président de la République nomme le Premier ministre* » sans rajouter d'autres conditions. Le chef de l'Etat ivoirien bénéficie ainsi d'une grande marge de manœuvre dans le choix du Premier ministre. Alors qu'au Togo, par exemple, le président devrait le choisir dans la majorité parlementaire, en Côte d'Ivoire, aucune condition juridique n'encadre le pouvoir présidentiel de nomination du Premier ministre. Il en a été également ainsi également dans la Constitution nigérienne du 12 mai 1996 à l'article 46 al.2<sup>1128</sup>.

**652.** Cette situation rappelle ce qui se passait sous les deux premiers cycles constitutionnels africains, les États, qui ont connu des exécutifs bicéphales avec un Président et un Premier ministre, consacraient une totale discrétion du premier dans la désignation du second. Le pouvoir de nomination ainsi conféré au chef de l'Etat était exempté de toute interférence extérieure et s'exerçait sans contrôle d'aucun autre organe. Dans ce contexte la désignation du Premier ministre était uniquement l'affaire du chef de l'Etat et ce pouvoir était inconditionné<sup>1129</sup>. Le professeur FALL faisait alors observer que l'exclusivité de la prérogative présidentielle en matière du choix du Premier ministre est un « *principe constant*<sup>1130</sup> » des régimes politiques africains avant l'avènement du nouveau constitutionnalisme, comme l'illustraient les pratiques en la matière au Sénégal<sup>1131</sup>, au Cameroun<sup>1132</sup> etc...

**653.** Il est vrai qu'hormis au Togo et au Congo, aucune Constitution en Afrique noire francophone ne conditionnait expressément la nomination du Premier ministre à la majorité parlementaire. Même en France où la tradition parlementaire, pourtant malmenée par la V<sup>e</sup> République<sup>1133</sup>, a toujours été revendiquée, l'article 8 de la Constitution de 1958 n'oblige pas expressément le président à choisir le Premier ministre dans la majorité parlementaire. Toutefois, dans la mesure où le Premier ministre est responsable devant le Parlement, le soutien de la majorité parlementaire est nécessaire pour sa nomination d'où l'obligation pour le président de choisir le Premier ministre dans la majorité parlementaire ou une

---

<sup>1128</sup> JACKOU (S.), *Affaires constitutionnelles et organisation des pouvoirs au Niger*, Vol. 1, Démocratie, 2000, p. 6.

<sup>1129</sup> DIOP (S.), *Le Premier ministre africain...*, op.cit., p. 37

<sup>1130</sup> FALL (I.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit., p. 107

<sup>1131</sup> A partir de la révision constitutionnelle du 22 février 1970 instaurant le poste de Premier ministre à celle 29 avril 1983 l'ayant supprimé.

<sup>1132</sup> De la révision constitutionnelle du 9 avril 1975 créant le poste de Premier ministre à la suppression de ce poste par la révision du 4 février 1984.

<sup>1133</sup> FRANCOIS (B.), *Le régime politique de la V<sup>e</sup> République*, op.cit.

personnalité extérieure à la majorité parlementaire mais soutenue par celle-ci. Il en résulte que dans ces Etats le choix du Premier ministre par le chef de l'Etat n'est pas totalement discrétionnaire.

**654.** En Côte d'Ivoire, le caractère discrétionnaire de la compétence présidentielle de désignation du Premier ministre relève à la fois de la lettre des dispositions constitutionnelles et de l'esprit du régime présidentiel fondé sur une logique de séparation stricte des pouvoirs. En effet, alors que dans les autres Etats où la Constitution ne conditionne pas expressément le pouvoir de nomination du président, l'obligation faite au Premier ministre de solliciter la confiance des parlementaires avant son entrée en fonction par le biais de l'investiture<sup>1134</sup>, ou après la formation du Gouvernement par le biais de la question de confiance<sup>1135</sup> relativise le caractère discrétionnaire de cette compétence, en Côte d'Ivoire, aucune disposition constitutionnelle ne prévoit ni l'investiture parlementaire, ni la question de confiance.

**655.** Si les différentes Constitutions ivoiriennes ne prévoient pas l'intervention de l'Assemblée nationale dans le choix du Premier ministre et n'obligent pas le président à tenir compte de la majorité parlementaire, l'on peut légitimement se demander si le président peut occulter cette majorité parlementaire lorsque celle-ci ne lui serait pas favorable ? Pour répondre à cette interrogation, on serait tenté de mener une analyse fondée sur des éléments théoriques, cette hypothèse demeurant à ce jour une hypothèse d'école. On peut donc considérer que le régime ivoirien, malgré son caractère présidentiel, faisant participer l'Exécutif à la procédure législative, et que le président a besoin de cette majorité pour gouverner, il tiendrait compte de cette majorité pour la composition de son Gouvernement afin d'éviter les éventuels blocages avec l'Assemblée<sup>1136</sup>.

**656.** Il aurait été atypique, voire contre-nature de prévoir les mécanismes du parlementarisme dans un régime présidentiel, mais la présence même du Premier ministre, dans ce type de régime pouvait déjà paraître « *curieux* »<sup>1137</sup>. On ne peut s'empêcher ici de faire un parallèle avec d'autres Etats africains qui ont fait le choix du régime présidentiel dans le nouveau constitutionnalisme africain, notamment les Etats anglophones<sup>1138</sup>, et les Etats francophones

---

<sup>1134</sup> Article 78 de la Constitution togolaise de 1992 et article 15 (abrogé) de la Constitution gabonaise de 1991.

<sup>1135</sup> Article 78 de la Constitution malienne de 1992 ; article 116 de la Constitution burkinabè de 199 ; etc.

<sup>1136</sup> COULIBALY (A.-A.), « Les articles 41 et 50 de la Constitution ivoirienne : obstacles potentiels à la mise en œuvre d'une alternance démocratique », *RJPIC*, 2003/57, n°1, pp. 39-52.

<sup>1137</sup> MEL (A.-P.), « La réalité du bicéphalisme du pouvoir exécutif ivoirien... », *op.cit.*

<sup>1138</sup> Voir notamment la Constitution ghanéenne du 8 mai 1992 et la Constitution nigériane du 29 mai 1999. Sur le fonctionnement du régime présidentiel au Nigeria, voir ENGELSEN (C.) « Système institutionnel et exercice du pouvoir au Nigeria », *Afrique contemporaine*, 2011/3, n° 239, p. 136-139.

comme le Bénin<sup>1139</sup> et la Guinée<sup>1140</sup> sans prévoir un poste de Premier ministre, ce qui paraît plus conforme à la logique de ce régime.

**657.** Si la fonction primo-ministérielle est apparue sporadiquement dans les régimes béninois et guinéens, il s'agissait bien d'un poste non prévu par la Constitution de ces Etats et créé par les chefs d'Etat pour les besoins de leur régime sans pour autant porter atteinte à la nature présidentielle de ces régimes.

**658.** La Cour constitutionnelle du Bénin, saisie aux fins d'annulation pour inconstitutionnalité du décret du président Mathieu KEREKOU nommant un Premier ministre en 1996<sup>1141</sup> a ainsi jugé dans sa décision du 26 avril 1996<sup>1142</sup> que la nature présidentielle du régime ne s'oppose pas à ce que le président, à qui la Constitution n'impose « *ni la structure du Gouvernement ni la dénomination et les attributions de ses membres* » de désigner un Premier ministre chargé de la coordination de l'action gouvernementale, à partir du moment où le titre de chef de Gouvernement ne lui a pas été attribué. Par la suite, le successeur du président KEREKOU, Yayi BONI s'est servi de la pratique de son prédécesseur et de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle pour procéder deux fois à la nomination d'un Premier ministre au cours de son mandat sans pour autant que cela devienne une tradition puisque son successeur Patrice TALON, au pouvoir depuis 2015, n'en a encore jamais nommé. La pratique béninoise<sup>1143</sup> dénote à la fois de la souplesse organisationnelle de l'exécutif béninois et de la soumission du poste de Premier ministre à la discrétion totale du président, ce qui renforce la prépondérance du de ce dernier qui peut créer et supprimer le poste de Premier ministre en fonction de ses besoins.

**659.** En Guinée, La Constitution guinéenne du 23 décembre 1990 n'a pas institué de poste de Premier ministre. Néanmoins, cela n'a pas empêché le président Lansana KONTE, sous la pression des bailleurs de fonds internationaux de nommer en 1996 Sidya TOURE<sup>1144</sup>, un haut-fonctionnaire international au poste de Premier ministre pour réformer l'économie guinéenne en pleine déconfiture et apaiser les tensions socio-politiques<sup>1145</sup>. Contrairement au Bénin, le poste de Premier ministre fut pérennisé par le président guinéen jusqu'à son

---

<sup>1139</sup> Constitution béninoise du 11 décembre 1990, op.cit. ; BOLLE (S.), *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin...*, op.cit.

<sup>1140</sup> Constitution de la République de Guinée du 23 décembre 1990, op.cit.

<sup>1141</sup> Décret n° 96-128 du 09 avril 1996 portant composition du gouvernement.

<sup>1142</sup> Décision n° DCC 96-020 du 26 Avril 1996, *Recueil 1996*, pp. 101-105.

<sup>1143</sup> Depuis l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1991, le Bénin a connu trois Premiers ministres : Adrien HOUNGBEDJI (1996-1998), nommé par le président Mathieu KEREKOU, Pascal Irénée KOUPAKI (2011-2013) et Lionel ZINSOU (2015-2016) nommés par le président Yayi BONI.

<sup>1144</sup> Décret n° D/93/098/PRG/SGG du 9 juillet 1996 portant nomination du Premier ministre.

<sup>1145</sup> FALL (I.-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit., p. 127.

décès en 2008 et la chute du régime<sup>1146</sup>. La nouvelle Constitution guinéenne adoptée le 7 mai 2010 a constitutionnalisé le poste de Premier ministre<sup>1147</sup> sur la base de la pratique antérieure. En effet, bien qu'ayant instauré un régime présidentiel, cette nouvelle Constitution prévoit un poste de Premier ministre nommé et révoqué discrétionnairement par le chef de l'Etat devant lequel il est exclusivement responsable<sup>1148</sup>. Ce faisant, le statut du Premier ministre guinéen paraît identique à celui du Premier ministre ivoirien.

**660.** Ces différents exemples résultant des textes constitutionnels ivoiriens et guinéens, des pratiques guinéens et béninois et de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle béninoise confirment la compatibilité entre le régime présidentiel et la fonction de Premier ministre<sup>1149</sup> et légitiment ainsi le pouvoir discrétionnaire dont dispose le président dans le choix de ce dernier.

**661.** Si les différentes Constitutions ivoiriennes se caractérisent par la constance des dispositions relatives à la nomination du Premier ministre, il n'en demeure pas moins que d'autres facteurs peuvent influencer de fait le pouvoir discrétionnaire du président dans le choix du Premier ministre. Au-delà des périodes de crise sur lesquels nous reviendrons plus tard<sup>1150</sup>, quelques cas en période normale méritent d'être particulièrement étudiés pour se rendre compte que la marge de manœuvre du président ivoirien dans le choix du Premier ministre peut être influencée par les circonstances politiques dans lesquelles ces nominations sont intervenues.

## 2. L'influence conjoncturelle des facteurs politiques

---

<sup>1146</sup> Après le décès du président Lansana KONTE le 22 décembre 2008, au pouvoir depuis 1984, une junte militaire dirigée par le capitaine Moussa Dadis CAMARA a opéré un coup d'Etat militaire dès le lendemain. Quelques mois plus tard, ce dernier a été obligé d'abandonner le pouvoir au général Sékouba KONATE après avoir été grièvement blessé à l'issue d'un attentat contre sa personne. Le nouveau président mit en place un Conseil National de la Transition (CNT) (Ordonnance n°001/PRG/CNDD/SGPRG/2010 du 9 février 2010 portant création du Conseil National de la Transition « CNT »), une sorte d'assemblée législative transitoire composée de personnalités politiques et de la société civile, qui adopta le projet de Constitution le 19 avril 2010, promulguée par le président le 7 mai 2010.

<sup>1147</sup> TOGBA (Z.), « La Constitution guinéenne du 7 mai 1990 », *RJPEF*, n°2, 2013, pp. 195-214.

<sup>1148</sup> Articles 52 et 53 de la Constitution guinéenne de 2010.

<sup>1149</sup> BADET (S.-G.), *Contrôle intra normatif et contrôle ultra normatif de constitutionnalité. Contribution à l'identification des sous catégories du modèle kelsénien de justice constitutionnelle à partir des systèmes belge et béninois*, Thèse de doctorat en droit, Université catholique du Louvain, 2012, p. 110.

<sup>1150</sup> Confère infra, deuxième partie, Titre 2.

**662.** Si elle paraît a priori très étendue, la marge de manœuvre laissée par les Constitutions ivoiriennes de 2000 et 2016 au président pour le choix du Premier ministre n'est pas intangible. Elle peut être influencée, voire restreinte par les facteurs politiques résultant notamment des opérations électorales. Si les résultats de l'élection législative peuvent influencer ce choix lorsqu'ils sont favorables à un autre parti que le parti du président, ceci reste pour le moment une hypothèse d'école en Côte d'Ivoire<sup>1151</sup>. Nous nous contenterons donc d'analyser l'influence des élections présidentielles de 2010 et 2015 sur le choix du Premier ministre à partir de 2010.

**663.** Durant son premier mandat (2010-2015), après son accession à la présidence de la République ivoirienne en 2010<sup>1152</sup>, Alassane Dramane OUATTARA (ADO) a nommé trois (3) Premiers ministres. Il s'agit dans l'ordre chronologique de Guillaume SORO, Jeannot KOUADIO-AHOUSSOU et Daniel KABLAN-DUNCAN. Ces trois Premiers ministres ont tous la particularité de ne pas être, du moins officiellement, membre du parti présidentiel<sup>1153</sup>, le Rassemblement des démocrates pour la République (RDR) au moment de leur nomination.

**664.** Si la nomination de SORO est la récompense de sa loyauté envers le président pendant la crise post-électorale de 2010<sup>1154</sup>, celle des deux derniers est le fruit d'une alliance électorale entre le parti présidentiel et le PDCI, ce qui démontre que le président OUATTARA n'a pas pu user de la marge de manœuvre importante que lui laissait l'article 41 de la Constitution du 23 juillet 2000 dans le choix de ses Premiers ministres.

*a. La nomination de Guillaume SORO en 2010, la récompense de la loyauté*

---

<sup>1151</sup> MEL (A.-P.), « La réalité du bicéphalisme de l'exécutif en Côte d'Ivoire », op.cit.

<sup>1152</sup> Déclaré élu à l'issue du second tour de l'élection présidentielle du 28 novembre 2010 face à Laurent GBAGBO, Alassane OUATTARA a dû attendre mars 2011 pour accéder officiellement au poste de président de la République de Côte d'Ivoire en raison du conflit post-électoral causé par le refus du président sortant de quitter le pouvoir. Voir NAUDE (P.-F.), « Présidentielle : Ouattara vainqueur avec 54,1 % contre 45,9 % pour Gbagbo, selon la CEI », *Jeune Afrique*, 2 décembre 2010, en ligne sur <http://www.jeuneafrique.com/183429/politique/pr-sidentielle-ouattara-vainqueur-avec-54-1-contre-45-9-pour-gbagbo-selon-la-cei/> consulté le 5 avril 2017 ; Pour un récit des soubresauts de cette période électorale ivoirienne voir ONANA (C.), *Côte d'Ivoire : Le coup d'état*, Paris, Duboiris, coll. « Secrets d'État », 26 novembre 2011, 416 p.

<sup>1153</sup> Guillaume SORO est le chef des Forces nouvelles de Côte d'Ivoire, mouvement rebelle à l'origine de la crise qui a secoué le pays tout au long des années 2000 ; Jeannot KOUADIO-AHOUSSOU et Daniel KABLAN-DUNCAN sont deux ténors du PDCI, l'ancien parti unique.

<sup>1154</sup> KOUASSI (K.-S.), « Regard rétrospectif sur les crises ivoiriennes de 1993 à la fin de la crise postélectorale de 2012 », in VITI (F.), (dir.), *La Côte d'Ivoire d'une crise à l'autre*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 39-62.

**665.** Le choix de Guillaume SORO comme Premier ministre<sup>1155</sup> à l'arrivée au pouvoir du président OUATTARA ne fut pas une réelle surprise. En effet, Premier ministre démissionnaire du précédent gouvernement<sup>1156</sup>, Guillaume SORO est un allié de longue date du nouveau président ivoirien<sup>1157</sup>. Il n'a pas ainsi hésité à prendre très tôt position en faveur du nouveau président<sup>1158</sup> dans la crise post-électorale qui opposait ce dernier au président sortant Laurent GBAGBO<sup>1159</sup>, alors qu'il était encore Premier ministre de ce dernier.

**666.** S'il n'a pas officiellement soutenu Alassane OUATTARA pendant la campagne électorale par devoir de réserve, c'est à partir de sa prise de position pour la victoire de ce dernier qu'est officiellement scellée l'alliance politique entre les deux hommes dont le but est de conquérir et d'exercer ensemble le pouvoir<sup>1160</sup> confisqué par le président sortant qui refusait de reconnaître sa défaite<sup>1161</sup>. Chef politique de la rébellion qui s'est déclenchée depuis le 19 septembre 2002<sup>1162</sup> et qui contrôlait encore une grande partie du pays<sup>1163</sup>, SORO mit ses hommes à la disposition d'Alassane OUATTARA<sup>1164</sup> et lui fit allégeance<sup>1165</sup> pour combattre l'armée de GBAGBO<sup>1166</sup>. Remettant dans la foulée sa démission au nouveau président élu, il fut reconduit, en contrepartie de sa loyauté, au poste de Premier ministre, par ce dernier<sup>1167</sup>. Il s'est également vu confier le portefeuille stratégique la défense<sup>1168</sup>, afin

<sup>1155</sup> Décret n° 2010-01 du 04 décembre 2010 portant nomination du Premier Ministre.

<sup>1156</sup> Guillaume SORO a été nommé Premier ministre par le président Laurent GBAGBO en 2007 après les accords de Ouagadougou du 4 mars 2007 entre les FNCI et le pouvoir ivoirien (Décret n° 2007-450 du 29 mars 2007 portant nomination du Premier ministre). Il a présenté sa démission au président OUATTARA après la proclamation des résultats du scrutin du 28 novembre 2010 en reconnaissant la victoire du nouveau président contrairement au président sortant Laurent GBAGBO.

<sup>1157</sup> BEUGRE (J.), *Côte d'Ivoire 2002. Les dessous d'une rébellion*, Paris, Karthala, 2012, p. 133.

<sup>1158</sup> BOSSELET (P.), « Ouattara vainqueur de l'élection présidentielle selon l'ONU, l'UE et Guillaume Soro », in *Jeune Afrique*, 3 décembre 2010, article en ligne sur <http://www.jeuneafrique.com/183397/politique/ouattara-vainqueur-de-l-election-presidentielle-selon-l-onu-l-ue-et-guillaume-soro/> consulté le 5 avril 2017.

<sup>1159</sup> VIGNON (B.), et al., « La bataille de légitimité a commencé entre Laurent Gbagbo et Alassane Ouattara », *RFI*, 3 décembre 2010, en ligne sur <http://www.rfi.fr/afrique/20101203-bataille-legitimite-commence-entre-laurent-gbagbo-alassane-ouattara>, consulté le 5 avril 2017 ; GOUËSET (C.), « La chute de Gbagbo en huit actes », *L'Express*, 11 avril 2011, en ligne sur [https://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/la-chute-de-gbagbo-en-huit-actes\\_947063.html](https://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/la-chute-de-gbagbo-en-huit-actes_947063.html), consulté le 25 juin 2021.

<sup>1160</sup> MIEU (B.), « Côte d'Ivoire : Ouattara et Soro, partenaires particuliers », *Jeune Afrique*, 6 décembre 2011, en ligne sur <http://www.jeuneafrique.com/189136/politique/c-te-d-ivoire-ouattara-et-soro-partenaires-particuliers/> consulté le 5 avril 2017.

<sup>1161</sup> HOFNUNG (T.), *La crise ivoirienne...*, op.cit., pp. 159 et suivants.

<sup>1162</sup> BEUGRE (J.), *Côte d'Ivoire 2002. Les dessous d'une rébellion*, Paris, Karthala, 2012, op.cit.

<sup>1163</sup> PRYEN (D.), TOUHO (A.), *Rébellion ivoirienne : Chronologie d'une longue marche vers le pouvoir*, Paris, L'Harmattan, 2012, 105 p.

<sup>1164</sup> VARENNE (L.), *Abobo-la-guerre Côte d'Ivoire : terrain de jeu de la France et de l'ONU*, Paris, Mille et une nuits, 2012, pp. 165 et suivants.

<sup>1165</sup> ADJEHI (D-L.), *Côte d'Ivoire : Caught in cross fire, & Africa in dire straits*, Chicago, Trafford Publishing, 2012, p. 91.

<sup>1166</sup> FOFANA (M.), « Des Forces nouvelles aux Forces républicaines de Côte d'Ivoire. Comment une rébellion devient républicaine », *Politique africaine*, 2011/2, n° 122, pp. 161-178.

<sup>1167</sup> SIMON (J-M.), *Secrets d'Afrique : Le témoignage d'un ambassadeur*, Paris, Le-cherche-midi, 2016, p.18.

<sup>1168</sup> Décret n° 2011-101 du 1<sup>er</sup> juin 2011 portant nomination des membres du gouvernement



de pouvoir faire face efficacement aux deux grands défis du nouveau Gouvernement : la stabilisation du nouveau régime et le désarmement des rebelles dont il était le chef et leur intégration dans l'armée ivoirienne<sup>1169</sup>.

**667.** D'une alliance militaire au départ, la relation entre les deux hommes est devenue une vraie alliance politique après le dénouement de la crise postélectorale. Le Premier ministre s'en trouvait conforté dans sa mission pour opérer la transition entre la décennie de crise et la nouvelle Côte d'Ivoire en voie de pacification. Il quitta le poste de Premier ministre, officiellement en mars 2012<sup>1170</sup> pour prendre la présidence de l'Assemblée nationale<sup>1171</sup> après les élections législatives du 11 décembre 2011, au cours desquelles il a été élu député sous la bannière de la coalition de la majorité présidentielle.

**668.** Toutefois, le départ de Guillaume SORO n'a pas complètement réhabilité la liberté du président ivoirien dans le choix du Premier ministre. Il lui restait à tenir d'autres engagements politiques vis-à-vis du PDCI, son allié politique au second tour des élections et pendant la crise post-électorale.

*b. La nomination des Premiers ministres du PDCI entre 2012 et 2015, le fruit du marchandage électoral*

**669.** Après le départ de Guillaume SORO on pouvait légitimement penser que le président OUATTARA pourrait profiter de l'occasion pour marquer le poste de Premier ministre de son empreinte. Depuis son arrivée au pouvoir en 2010 avec l'aide stratégique et l'appui militaire du Premier ministre sortant, le président était lié par l'alliance avec l'ex-chef rebelle. La démission de ce dernier devrait permettre au président de reprendre la main sur le Gouvernement en usant de son pouvoir discrétionnaire de désignation du Premier ministre. Or, il ne pouvait en être le cas, puisque, le moment était venu pour le président

---

<sup>1169</sup> FOFANA (M.), « Des Forces nouvelles aux Forces républicaines de Côte d'Ivoire. Comment une rébellion devient républicaine », op.cit.

<sup>1170</sup> REMY (J-P.), « Démission du premier ministre Guillaume Soro », *Le Monde*, 16 mars 2012, en ligne sur [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2012/03/16/demission-du-premier-ministre-guillaume-soro\\_1655565\\_3212.html#JxA5OQJl94DiRvKF.99](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2012/03/16/demission-du-premier-ministre-guillaume-soro_1655565_3212.html#JxA5OQJl94DiRvKF.99), consulté le 5 avril 2017

<sup>1171</sup> NAUDE (P-F.), « Côte d'Ivoire : Guillaume Soro élu président de l'Assemblée nationale à l'unanimité », *Jeune Afrique*, 12 mars 2012, en ligne sur <http://www.jeuneafrique.com/177013/politique/c-te-d-ivoire-guillaume-soro-lu-pr-sident-de-l-assembl-e-nationale-l-unanimit/> consulté le 5 avril 2017

d'honorer son engagement vis-à-vis de son allié électoral de 2010, l'ex-président Henri KONAN-BEDIE et son parti le PDCI<sup>1172</sup>.

**670.** L'alliance électorale entre le RDR et le PDCI entre les deux tours de l'élection présidentielle de 2010<sup>1173</sup> s'est opérée dans le cadre du Rassemblement des « houphouëtistes » pour la démocratie et la paix (RHDP). Il s'agit d'un mouvement politique créé en 2005<sup>1174</sup> par les partis politiques ivoiriens se réclamant de l'héritage politique de Félix HOUPHOUËT-BOIGNY<sup>1175</sup>. Selon son texte fondateur<sup>1176</sup>, ce mouvement a pour objectif « *la conquête et l'exercice du pouvoir* ».

**671.** La stratégie pour la conquête du pouvoir par le RHDP consistait pour les partis membres de ce mouvement<sup>1177</sup> à soutenir, au second tour de l'élection présidentielle<sup>1178</sup>, le candidat le mieux classé d'entre eux. Ce texte définit également les modalités de l'exercice du pouvoir en cas de victoire à l'élection présidentielle de 2010 en précisant qu'« *en cas de victoire à l'élection présidentielle, le Rassemblement des Houphouëtistes pour la Démocratie et la Paix (RHDP) engage ses membres à gouverner ensemble dans un esprit d'équité et de responsabilité* ».

**672.** L'esprit de ce mouvement résidait donc dans le partage du pouvoir post-électoral. Conformément au texte fondateur, le candidat du PDCI à l'élection présidentielle de 2010

---

<sup>1172</sup> L'alliance RDR-PDCI est bien antérieure au scrutin présidentiel de 2010. Elle résulte même du fondement historique de ces deux partis. En effet, le RDR, fondé par Alassane OUATTARA après son départ de la primature en 1993 à la suite de la succession du président HOUPHOUËT-BOIGNY par Henri KONAN-BEDIE est une branche dissidente du PDCI, créée à la suite des tensions entre OUATTARA et KONAN-BEDIE pour la succession du « vieux » et de l'utilisation politique par le président KONAN-BEDIE du concept de « l'ivoirité » pour exclure OUATTARA de la course à l'élection présidentielle de 1995. Toutefois, après le coup d'Etat de 1999 qui l'a évincé du pouvoir, KONAN-BEDIE en exil en France, et écarté de la course à l'élection présidentielle de 2000 tout comme OUATTARA s'est rapproché de son ex-adversaire devenu partenaire dans l'opposition pour reconstituer l'héritage du « vieux » dans le cadre d'une nouvelle coalition avec d'autres petits partis dénommée le Rassemblement des houphouëtistes pour la démocratie et la paix (RHDP) en 2005. Le nouveau rapprochement entre les deux hommes s'est matérialisé par des positions communes dans le cadre de la résolution de la crise. A l'élection présidentielle de 2010, le RDR et le PDCI ont présenté chacun un candidat au premier tour (OUATTARA et BEDIE) afin de s'opposer à la réélection du président GBAGBO, laissant entendre que l'un ou l'autre parti se rallierait à celui qui serait qualifié pour le second tour. C'est ainsi que KONAN-BEDIE, arrivé en troisième position au premier tour avec 25,24% a appelé à voter pour OUATTARA arrivé second avec 32,07%, face au président sortant Laurent GBAGBO arrivé premier avec 38,04%. Ce ralliement s'est avéré politiquement fructueux puisque OUATTARA sera élu lors du scrutin du 28 novembre avec 54,10%.

<sup>1173</sup> LABERTIT (G.), *Côte d'Ivoire, sur le sentier de la paix*, Autres Temps, 2010.

<sup>1174</sup> BOUQUET (C.), *Côte d'Ivoire : le désespoir de Kourouma*, Paris, Armand Colin, 2011.

<sup>1175</sup> COULIBALY (Z.), « L'héritage d'Houphouët-Boigny ou l'avenir du RHDP », *Géoéconomie* n°73, 2015, pp. 121-134

<sup>1176</sup> « Plate-forme pour le Rassemblement des houphouëtistes pour la démocratie et la paix (RHDP) », signée le 18 mai 2005 à Paris, disponible en ligne sur [http://medias.lemonde.fr/mmpub/edt/doc/20050518/651019\\_plateformerhdp.pdf](http://medias.lemonde.fr/mmpub/edt/doc/20050518/651019_plateformerhdp.pdf) consulté le 30 décembre 2016

<sup>1177</sup> Outre le RDR et le PDCI qui étaient les têtes de gondole de ce rassemblement, il y avait également d'autres partis tels que l'Union pour la démocratie et la paix en Côte d'Ivoire (UDPCI), le Mouvement des forces d'avenir (MFA), et quelques petits partis.

<sup>1178</sup> DOZON (J-P.), *Les clefs de la crise ivoirienne*, Paris, Karthala, 2011, p.121

Henri KONAN-BEDIE s'est rallié à la cause du candidat du RDR, Alassane D. OUATTARA lors du second tour<sup>1179</sup>. Le soutien de l'homme fort du PDCI, qui est arrivé troisième au premier tour avec plus de 25% des suffrages exprimés, a été déterminant pour la victoire finale du RDR en particulier, et du RDHP en général<sup>1180</sup>. C'est donc en « *faiseur de roi* » que KONAN-BEDIE s'est affiché aux côtés de OUATTARA tout au long de la crise postélectorale en attendant le partage du pouvoir conformément à l'esprit du RHDP.

**673.** Bien qu'aucune disposition constitutionnelle ne l'y obligeait expressément, le nouveau président ivoirien a opté pour le partage du pouvoir avec les partis membres du RHDP, conformément aux engagements pris dans le texte fondateur. Mais parallèlement aux engagements du RHDP, les deux partis les plus représentatifs du mouvement, à savoir le RDR et le PDCI se sont convenus, entre les deux tours de l'élection présidentielle de 2010, des règles du partage. C'est dans ce cadre que le candidat OUATTARA fit une « *promesse personnelle* » au candidat KONAN-BEDIE entre les deux tours de réserver le poste de Premier ministre et quelques portefeuilles ministériels importants aux membres du PDCI dans son Gouvernement. Ce type de partage du pouvoir obéit à une logique purement politique qui n'a aucune incidence sur la nature même du régime ivoirien.

**674.** Pour la mise en œuvre du projet politique du RHDP ou de l'Accord particulier OUATTARA-BEDIE, les élections législatives de décembre 2011 s'avéraient déterminantes. En effet, le régime ivoirien, malgré sa nature présidentielle est un régime présidentiel atypique prévoyant des mécanismes de collaboration entre l'Exécutif et le législatif mais uniquement favorables à l'Exécutif. C'est dans ce sens qu'il est parfois qualifié de régime présidentieliste<sup>1181</sup>. Par conséquent, le nouveau président aurait besoin de disposer d'une majorité parlementaire favorable pour gouverner notamment pour l'adoption des projets de loi qu'il aura à présenter à l'Assemblée nationale<sup>1182</sup>. C'est dans ce cadre que le RHDP, notamment le RDR et le PDCI se sont alliés pour aller aux législatives afin de faire barrage aux candidats du FPI de l'ancien président, orphelin de son leader incarcéré à La Haye, mais disposant toujours d'un socle encore très solide.

---

<sup>1179</sup> AFP, « Côte d'Ivoire : Bédié appelle à voter Ouattara », *Le Monde*, 7 novembre 2010, publié en ligne sur [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2010/11/07/cote-d-ivoire-bedie-appelle-a-voter-ouattara\\_1436820\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2010/11/07/cote-d-ivoire-bedie-appelle-a-voter-ouattara_1436820_3212.html), consulté le 17 avril 2021.

<sup>1180</sup> DOZON (J.-P.), *Les clefs de la crise ivoirienne*, op.cit., p. 121

<sup>1181</sup> MELEDJE (D.-F.), *Droit constitutionnel*, Tome 2, « Les institutions politique de la Côte d'Ivoire », Abidjan, ABC Groupe, 2019 ; BLEOU (M.), « Le système constitutionnel ivoirien », *Common Law et Constitutions d'Afrique et d'Haïti*, Université de Moncton, 1996, pp. 113-142.

<sup>1182</sup> Le président de la République dispose de l'initiative législative en Côte d'Ivoire conformément aux articles 42 et 74 respectivement des Constitutions de 2000 et 2016.

**675.** Finalement, suite au boycott du scrutin par le FPI<sup>1183</sup>, la coalition du RHDP obtient sans adversité<sup>1184</sup> la majorité des sièges à l'Assemblée nationale avec 198 sièges sur 255, ce qui garantissait au président une majorité absolue au Parlement<sup>1185</sup>. Or, malgré ce score obtenu par la coalition, chaque parti avait gardé son identité en étiquetant ses propres candidats, ce qui a permis de mesurer le poids des deux partis au sein de la majorité parlementaire. Il en ressort que le RDR du président OUATTARA s'est adjugé 122 sièges contre 76 pour le PDCI, ce qui permet de constater que le RDR ne disposait que d'une majorité relative insuffisante pour gouverner seul. Par conséquent, l'appui du PDCI est devenu encore plus nécessaire, ce qui a renforcé la contrainte pesant sur le président de tenir sa promesse, en désignant un Premier ministre issu du PDCI.

**676.** Dans le gouvernement SORO<sup>1186</sup> qui a servi d'une sorte de transition de circonstances, les membres du RHDP, notamment ceux du PDCI se sont vus confiés de portefeuilles ministériels importants à défaut du poste de Premier ministre. Le PDCI a ainsi obtenu deux des cinq postes de ministre d'Etat<sup>1187</sup>, confiés notamment à Jeannot AHOUSSOU-KOUADIO et Daniel KABLAN-DUNCAN, deux membres influents du parti<sup>1188</sup> et fidèles collaborateurs du président du parti Henri KONAN-BEDIE.

**677.** Après avoir récompensé la loyauté de SORO, le président OUATTARA honora finalement sa promesse envers son allié Henri KONAN-BEDIE<sup>1189</sup>, en désignant dans un premier temps Jeannot AHOUSSOU-KOUADIO<sup>1190</sup>, puis dans un second temps Daniel KABLAN-DUNCAN<sup>1191</sup> au poste de Premier ministre. Par rapport à leur profil, il n'était pas étonnant de voir ces deux personnalités du PDCI se succéder à la primature dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord OUATTARA-BEDIE. En effet, ils étaient déjà placés

---

<sup>1183</sup> REUTERS, « Le FPI de Gbagbo participera aux législatives ivoiriennes », *L'Express*, 06 déc. 2011, en ligne sur [https://www.lexpress.fr/actualites/2/monde/le-fpi-de-gbagbo-participera-aux-legislatives-ivoiriennes\\_1058536.html](https://www.lexpress.fr/actualites/2/monde/le-fpi-de-gbagbo-participera-aux-legislatives-ivoiriennes_1058536.html), consulté le 25 juin 2021.

<sup>1184</sup> GOUÉGNON (T.), REUTERS, « Législatives en Côte d'Ivoire : l'absence du FPI a ouvert un boulevard au camp Ouattara », *RFI*, 14 déc. 2011, en ligne sur <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20111214-legislatives-cote-ivoire-le-boycott-fpi-boulevard-camp-ouattara-gbagbo>, consulté le 25 juin 2021.

<sup>1185</sup> BOUQUET (C.), KASSI-DJODJO (I.), « Les élections législatives en Côte d'Ivoire marquent-elles la sortie de crise ? », *Echo Géo* [En ligne], mis en ligne le 26 mars 2012, consulté le 25 juin 2021. URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/13017>.

<sup>1186</sup> Décret n° 2011-101 du 1<sup>er</sup> juin 2011 portant nomination des membres du gouvernement

<sup>1187</sup> Ministre d'État, Garde des Sceaux, ministre de la Justice : Jeannot AHOUSSOU-KOUADIO ; Ministre d'État, ministre des Affaires étrangères : Daniel KABLAN-DUNCAN.

<sup>1188</sup> Jeannot AHOUSSOU-KOUADIO était directeur de campagne du candidat KONAN-BEDIE pendant le présidentielle de 2010, alors que Daniel KABLAN-DUNCAN a été Premier ministre du président KONAN-BEDIE durant toute la période de sa présidence (1993-1999), soit pendant six ans, ce qui reste à ce jour le record de longévité pour un Premier ministre ivoirien.

<sup>1189</sup> NOTIN (J.-C.), *Le crocodile et le scorpion : La France et la Côte d'Ivoire (1999-2013)*, Monaco, Editions du Rocher, 2013.

<sup>1190</sup> Décret n° 2012-241 du 15 mars 2012 portant nomination du Premier Ministre, Chef du Gouvernement.

<sup>1191</sup> Décret n° 2012-1118 du 21 novembre 2012 portant nomination du Premier ministre, chef du Gouvernement.

dans une position informelle de vice-Premier ministre dans le Gouvernement précédent SORO où ils étaient tous les deux ministres d'Etat. Suivant le rang protocolaire présenté par le décret portant nomination du Gouvernement<sup>1192</sup>, Jeannot AHOUSSOU-KOUADIO était le premier membre du Gouvernement nommé, ce qui présageait déjà de son statut de membre privilégié du Gouvernement, prêt à se positionner pour la primature. Il passa ainsi de sa position de numéro 2 du Gouvernement à celle de Premier ministre le 13 mars 2012 tout en conservant son portefeuille de ministre de la justice<sup>1193</sup>.

**678.** Toutefois, alors que tout semblait être en concordance au sein de l'Exécutif et au sein de la coalition du RHDP, la dissolution du Gouvernement AHOUSSOU-KOUADIO<sup>1194</sup> est annoncée le 14 novembre 2012<sup>1195</sup> à la surprise générale, soit six mois après sa nomination. Si les raisons de cette dissolution n'ont pas été officiellement communiquées ni par la primature, ni par la présidence, la suite des événements a permis de comprendre qu'il ne s'agissait ni d'un désaccord entre le Premier ministre et le président, ni d'une rupture de l'accord Ouattara-Bédié ou de la dissolution du RHDP.

**679.** En effet, le départ de AHOUSSOU-KOUADIO n'a pas provoqué un bouleversement de l'ordre politique ivoirien puisque le président OUATTARA a réitéré sa fidélité à la feuille de route politique du RHDP et à son accord particulier avec KONAN-BEDIE en nommant une autre grande figure du PDCI à la primature. Il s'agit de Daniel KABLAN-DUNCAN<sup>1196</sup>, plus proche collaborateur de KONAN-BEDIE, dont il a été Premier ministre pendant six ans (1993-1999) et ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères dans le précédent gouvernement. Cette nomination a permis de taire les spéculations sur les désaccords au sein du RHDP et sur l'éventualité d'une reprise en main du Gouvernement<sup>1197</sup> par le président OUATTARA qui voudrait retrouver toute sa marge de manœuvre.

---

<sup>1192</sup> Décret n°2011-101 du 1<sup>er</sup> juin 2011 portant nomination des membres du gouvernement de la République de Côte d'Ivoire.

<sup>1193</sup> Décret n° 2012-241 du 13 mars 2012 portant nomination du Premier Ministre, Chef du Gouvernement et Décret n° 2012-242 du 13 mars 2012 portant nomination des membres du Gouvernement, *JORCI*, n°11 du 15 mars 2012.

<sup>1194</sup> Décret n° 2012-1110 du 14 novembre 2012 mettant fin aux fonctions des membres du Gouvernement, *JORCI*, n°46 du 15 novembre 2012

<sup>1195</sup> NAUDE (P.-F.), « Côte d'Ivoire : Alassane Ouattara dissout le gouvernement », *Jeune Afrique*, 14 novembre 2012, publié en ligne sur <https://www.jeuneafrique.com/173431/politique/c-te-d-ivoire-alassane-ouattara-dissout-le-gouvernement/>, consulté le 19 avril 2021.

<sup>1196</sup> BERTHEMET (T.), « Côte d'Ivoire : Ouattara veut un gouvernement à sa main », *Le Figaro*, 15 novembre 2012, publié en ligne sur <https://www.lefigaro.fr/international/2012/11/15/01003-20121115ARTFIG00422-cote-d-ivoire-ouattara-veut-un-gouvernement-a-sa-main.php>, consulté le 19 avril 2021.

<sup>1197</sup> Décret n° 2012-1118 du 21 novembre 2012 portant nomination du Premier Ministre, chef du Gouvernement, *JORCI*, 26 novembre 2012, *JORCI*, n°03 E.C. du 26 novembre 2012.

**680.** La composition du Gouvernement présenté par le nouveau Premier ministre<sup>1198</sup> a d'ailleurs respecté l'équilibre politique existant dans le précédent Gouvernement suivant un partage des portefeuilles ministériels entre les différents partis membres du RHDP. A titre accessoire, on peut également souligner que KABLAN n'est pas un inconnu pour le président OUATTARA, puisqu'il avait été son collaborateur au FMI puis à la BCEAO, et ministre de l'économie et des finances, portefeuille ministériel le plus important et numéro 2 de son Gouvernement lorsqu'il était Premier ministre (1990-1993) avant de lui succéder à la primature en 1993. Quant au Premier ministre sortant Jeannot AHOUSSOU-KOUADIO, il resta dans le sérail du Gouvernement en devenant ministre d'Etat à la présidence, soit le numéro 2 du Gouvernement, ce qui a permis de voir que son départ qu'il n'y avait pas de rupture entre lui et le président.

**681.** La nomination successive de ces figures du PDCI pendant le premier mandat du président montre que le poste de premier ministre peut être un outil de marchandage politique et un instrument de partage du pouvoir à la disposition du président. Il est également souvent utilisé par des chefs d'Etat comme « *appât* » pour débaucher et apprivoiser des opposants gênants ou ambitieux ou comme « *récompense* » pour le soutien politique lors des joutes électorales.

**682.** Au Bénin, le poste de Premier ministre a été restauré et utilisé par le président KEREKOU pour à la fois récompenser son allié du second tour de l'élection présidentielle de 1996<sup>1199</sup>, Adrien HOUNGBEDJI, mais également pour contrôler politiquement celui qui pourrait être un opposant très gênant pour son régime<sup>1200</sup>. En effet, l'alliance de circonstances entre ces deux hommes, qui ne s'appréciaient pas forcément<sup>1201</sup>, a permis à KEREKOU de battre le président SOGLO lors du second tour de la présidentielle de 1996<sup>1202</sup> permettant à l'ancien dictateur de prendre sa revanche sur celui qui l'avait battu cinq ans plus tôt<sup>1203</sup>.

---

<sup>1198</sup> Décret n° 2012-1119 du 22 novembre 2012 portant nomination des membres du Gouvernement, *JORCI*, n°03 E.C. du 26 novembre 2012.

<sup>1199</sup> FALL (I.-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit., pp 129-132.

<sup>1200</sup> Le parti de HOUNGBEDJI et ses alliés composaient la coalition majoritaire à l'Assemblée nationale après les élections législatives de 1995. Cette coalition qui avait imposé une sorte de cohabitation institutionnelle au président SOGLO a fortement contribué à la chute de son dernier dont elle avait paralysé l'action. KEREKOU, qui était élu sans parti politique et dont les partis qui l'ont soutenu au premier tour n'avaient qu'une minorité de députés, ne pouvait pas se permettre de se mettre dans la même situation que son prédécesseur dès le début de son mandat.

<sup>1201</sup> HOUNGBEDJI a été le plus farouche opposant de KEREKOU lorsqu'il était au pouvoir pendant les années de dictature. KEREKOU n'a pas hésité à mettre HOUNGBEDJI en prison et à le faire condamner à mort pour atteinte à la sûreté de l'Etat avant que ce dernier, dans l'attente de son exécution, ne s'évadât.

<sup>1202</sup> Voir ADJOVI (E.), *Une élection libre en Afrique : La présidentielle du Bénin de 1996*, Paris, Karthala, 1998.

<sup>1203</sup> DISSOU (M.), *Le Bénin et l'épreuve démocratique : leçons des élections de 1991 à 2001*, Paris, L'Harmattan, 2002.

**683.** Le même procédé a été utilisé au Sénégal en 2001 lorsque Abdoulaye WADE, le nouveau président élu, a décidé de nommer comme Premier ministre Mustapha NIASSE<sup>1204</sup>, son ancien compair de l'opposition, arrivé en troisième position lors du premier tour, et qui l'avait soutenu lors du second tour de l'élection présidentielle.

**684.** Ces manœuvres politiques entourant le choix du Premier ministre montrent à quel point ce choix peut être conditionné par des facteurs politiques et permettant au président d'en faire un outil de marchandage politique. L'utilisation politique du poste de Premier ministre en Côte d'Ivoire est ainsi facilitée par la responsabilité exclusive du Gouvernement devant le chef de l'Etat.

*B. La responsabilité exclusive du Premier ministre devant le chef de l'Etat*

*« Le Premier ministre et les ministres sont solidairement responsables devant le Président de la République.*

*La démission du Premier ministre, Chef du Gouvernement, entraîne celle de l'ensemble du Gouvernement ».*

Article 83 de la Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016.

**685.** Le caractère atypique du Premier ministre ivoirien se traduit également par sa responsabilité exclusive devant le chef de l'Etat. C'est une marque essentielle de la présidentialisation du statut du Premier ministre ivoirien et de la déconcentration du pouvoir exécutif. C'est ce qui résulte de l'article 83 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution de 2016 qui, s'inscrivant dans la même logique que l'article 12 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1960 révisée en 1990 et de l'article 41 de la Constitution de 2000, dispose que « *le Premier ministre et les ministres sont solidairement responsables devant le Président de la République* ». Cette formulation présidentialiste, qui ne trouve d'équivalent à l'heure actuelle qu'à l'article 53 al.3 de la

---

<sup>1204</sup> NDIAYE (B.), NDIAYE (W.), *Présidents et ministres de la République du Sénégal*, 2<sup>e</sup> éd., ANS, Dakar, 2006 ; DIOP (C.), *Le Sénégal sous Abdoulaye Wade : Le Sopi à l'épreuve du pouvoir*, Paris, Karthala, 2013.

Constitution guinéenne de 2010, avait été également utilisée par l'article 46 al.3 de la Constitution nigérienne de 1996<sup>1205</sup>.

**686.** La responsabilité exclusive du Premier ministre ivoirien devant le chef de l'Etat a pour conséquence de permettre à ce dernier de le révoquer discrétionnairement et d'empêcher le Parlement de le contraindre à quitter à ses fonctions.

1. La révocation discrétionnaire du Premier ministre par le chef de l'Etat

**687.** La responsabilité exclusive du Premier ministre devant le chef de l'Etat le rend entièrement dépendant de ce dernier. Il s'agit d'une suite logique du pouvoir discrétionnaire du chef de l'Etat dans le choix du Premier ministre et dont la conséquence est que le chef de l'Etat dispose également d'une totale discrétion pour mettre fin aux fonctions du Premier ministre. C'est ce qui explique la formule de l'article 70 al. 1<sup>er</sup> *in fine* de la Constitution de 2016 qui est restée fidèle à celle de l'article 41 de la Constitution de 2000 : « *Il met fin à ses fonctions* ». On retrouve la même formule aux articles 46 al. 3 et 52 al. 1<sup>er</sup> respectivement des Constitutions nigérienne de 1996 et guinéenne de 2010. Il en résulte que le pouvoir de révocation du Premier ministre par le chef de l'Etat ivoirien est totalement discrétionnaire et exclusif.

**688.** La consécration du pouvoir discrétionnaire de révocation du Premier ministre par le chef de l'Etat est une marque des Etats qui, malgré la création du poste de Premier ministre, n'ont pas renoncé au présidentielisme. On retrouve cette logique même dans certains Etats qui ont prévu la responsabilité du Premier ministre devant le Parlement à côté de la responsabilité devant le président. C'était notamment le cas de la Constitution sénégalaise de 1963, dont l'article 43 al. 1<sup>er</sup> révisé en 1991 dispose que « *le président de la République nomme le Premier ministre et met fin à ses fonctions* ». La même formule a été reprise à l'article 48 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution de 2001 confirmant ainsi la tradition présidentieliste du régime sénégalais que n'ont pas pu altérer les différentes expériences du bicéphalisme<sup>1206</sup>.

---

<sup>1205</sup> La Constitution nigérienne du 12 mai 1996 a remplacé celle du 26 décembre 1992 après le coup d'Etat du 27 janvier 1996 (Texte intégral in GAUDUSSON (J. du Bois de), et al., (dir.), *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, Tome 2, op.cit., pp. 162-177). Elle a été abrogée et remplacée par la Constitution du 18 juillet 1999 après un nouveau coup d'Etat le 9 avril 1999.

<sup>1206</sup> Voir FALL (I.-M.), *Evolution constitutionnelle du Sénégal - De la veille de l'Indépendance aux élections de 2007*, Paris, Karthala, 2009 ; HESSLING (G.), *Histoire politique du Sénégal. Institutions, droit et société*, op.cit.



**689.** Si le président peut mettre fin aux fonctions du Premier ministre sans que ce pouvoir soit limité par aucun autre organe, le départ du Premier ministre peut résulter soit d'une révocation, soit d'une démission. Si la Constitution ivoirienne n'évoque pas expressément la possibilité de démission du Premier ministre, il va de soi qu'il ne peut pas être contraint de rester à son poste lorsqu'il décide de partir. L'article 46 de la Constitution burkinabè de 1991 est plus précise sur ce point en disposant que le président met fin aux fonctions du Premier ministre « *soit sur la présentation par celui-ci de sa démission, soit de son propre chef dans l'intérêt supérieur de la nation* ».

**690.** Si le président dispose du pouvoir de révocation des hauts-fonctionnaires nommés par décret, il peut en faire de même avec le Premier ministre qui se retrouve ici dans la même situation que celle d'un haut-fonctionnaire ordinaire. C'est déjà ce que pensait Guillaume P. TCHIVOUNDA à propos du Premier ministre de la deuxième génération que l'auteur a désigné comme « *le premier haut-fonctionnaire* <sup>1207</sup> » de l'Etat, ce qui renforce les similitudes entre le Premier ministre ivoirien et le Premier ministre de la deuxième génération.

**691.** Dans la pratique, la fin des fonctions de Premier ministre en Côte d'Ivoire est le plus souvent officiellement liée à une démission. Même dans les cas où plusieurs éléments montrent que le départ du Premier ministre relève beaucoup plus d'une volonté du chef de l'Etat de changer de Premier ministre que d'un départ volontaire du Premier ministre, il est rarement fait cas d'une révocation du Premier ministre par le chef de l'Etat. Il paraît évident qu'il n'est souvent politiquement pas dans l'intérêt, ni du président, ni du Premier ministre sortant d'étaler sur la place publique les raisons du divorce. Dans ce cas, pour garder « *les petits secrets du palais* », la formule de la démission du Premier ministre ou du Gouvernement arrangerait les deux parties.

**692.** On parle souvent de « *révocation déguisée* » du président ou de « *démission provoquée* » du Premier ministre dans le cas où les vrais motifs du changement de Premier ministre ne sont pas communiqués. Si ces expressions sont souvent utilisées pour caractériser les motifs de départ des Premiers ministres en France<sup>1208</sup> et dans les Etats qui se sont inspirés de la Constitution de 1958 qui ne permettent pas au président de révoquer discrétionnairement le Premier ministre, en Côte d'Ivoire et dans les Etats qui attribuent ce pouvoir au président, il s'agirait de faire en sorte que l'image du président ne soit entachée

---

<sup>1207</sup> TCHIVOUNDA (G-P.), « Essai de synthèse sur le Premier ministre africain... », op.cit.

<sup>1208</sup> BLACHER (P.), « La présidentialisation du régime de la cinquième République », in *Mélanges en l'honneur du professeur Alain-Serge Mescheriakoff : Service public, Puissance publique : permanence et variations d'un couple mythique*, 2013, section 6.

d'autoritarisme à travers les révocations intempestives de Premier ministre. Toutefois, il est déjà arrivé en France que le Premier ministre fasse état du fait que sa démission a été demandée par le président, ce qui, dans les faits est une révocation déguisée, ou qu'il part de sa propre initiative<sup>1209</sup>, ce qui a pour mérite de clarifier l'état des relations au sein de l'Exécutif.

**693.** En Côte d'Ivoire, malgré que le président dispose juridiquement de la faculté de révoquer le Premier ministre, il est très souvent fait cas de la démission du Premier ministre. L'unique épisode marquant de la révocation d'un Premier ministre en Côte d'Ivoire reste lié au départ de Jeannot AHOUSOU-KOUADIO en novembre 2012 six mois après sa nomination. En effet, pour la première fois, il est fait cas officiellement des motifs ayant présidé à la révocation discrétionnaire du Premier ministre par le président. En effet, le Premier ministre et son Gouvernement ont été sanctionné par le président OUATTARA<sup>1210</sup> à la suite de dissensions au sein de la coalition gouvernementale et parlementaire du RHDP dont certains députés ont voté contre un projet de loi présenté par le Gouvernement<sup>1211</sup>.

**694.** Si le président ivoirien peut révoquer discrétionnairement le Premier ministre, ce pouvoir lui est exclusif et irrévocable puisque, si dans les autres Etats le Premier ministre peut s'appuyer sur la majorité parlementaire pour garder ses fonctions ou être démis de ses fonctions par celle-ci contre la volonté du président, il en est autrement en Côte d'Ivoire où la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée est inexistante.

## 2. La responsabilité inexistante du Premier ministre devant l'Assemblée nationale

**695.** Si la plupart des Etats africains ont inscrit le Premier ministre dans une logique d'équilibre institutionnel, il en est autrement en Côte d'Ivoire où il s'agit d'un simple procédé de déconcentration du pouvoir exécutif. Par conséquent, il procède entièrement du chef de l'Etat, détenteur exclusif du pouvoir exécutif. Les différentes Constitutions ivoiriennes n'ont à cet effet établi aucun lien juridique entre le Premier ministre et le

---

<sup>1209</sup> FORMERY (S-L.), *La Constitution commentée article par article*, op.cit., p. 32

<sup>1210</sup> Décret n° 2012-1110 du 14 novembre 2012 mettant fin aux fonctions des membres du Gouvernement, op.cit.

<sup>1211</sup> RFI, « Dissolution du gouvernement ivoirien: les dissensions de la majorité en cause », publié en ligne sur <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20121115-cote-ivoire-ouattara-dissolution-gouvernement-ivoirien-dissensions-majorite-cause-ahoussou-kouadio>, consulté le 19 avril 2021, MIEU (B.), « Côte d'Ivoire : les dessous de la dissolution du gouvernement », *Jeune Afrique*, 14 novembre 2012, publié en ligne sur <https://www.jeuneafrique.com/173428/politique/c-te-d-ivoire-les-dessous-de-la-dissolution-du-gouvernement/>, consulté le 19 avril 2021.

Parlement, faisant de ce dernier un spectateur de l'action du Gouvernement (A). Toutefois, dans la pratique, on peut noter quelques tentatives de rapprochement entre les deux institutions nécessaires au fonctionnement des pouvoirs publics, qui ne remettent pas en cause la responsabilité exclusive du Premier ministre devant le président (B).

*a. L'Assemblée nationale ivoirienne, spectatrice de l'action du Gouvernement*

**696.** Le régime ivoirien procède d'une concentration des pouvoirs exécutifs et législatif entre les mains du chef de l'Etat<sup>1212</sup>, faisant de l'Assemblée nationale un simple spectateur de l'action de l'Exécutif. Il en a toujours été ainsi depuis l'indépendance<sup>1213</sup>, et la création du poste de Premier ministre en 1990 n'a pas remédié à l'immunité politique du Gouvernement vis-à-vis de l'Assemblée nationale instaurée depuis l'adoption de la Constitution du 3 novembre 1960.

**697.** S'il est vrai que dans le régime présidentiel classique les pouvoirs exécutif et législatif ne s'interfèrent pas au nom du principe de la séparation stricte et de l'équilibre des pouvoirs<sup>1214</sup>, malgré quelques nuances<sup>1215</sup>, il en est autrement en Côte d'Ivoire, où il existe une immixtion, voire une emprise de l'exécutif sur l'action du législatif, mais sans contrepartie<sup>1216</sup>. Alors que dans les régimes de type parlementaire, les deux pouvoirs s'interfèrent à travers le partage de la prérogative législative et des mécanismes d'engagement de la responsabilité du Gouvernement en contrepartie du droit de dissolution dont dispose le chef de l'Etat, cette interférence ne joue que dans un sens unique dans le régime ivoirien<sup>1217</sup>. C'est à ce titre que certains auteurs considèrent que le régime ivoirien est un régime hybride, empruntant des mécanismes du régime présidentiel et du régime parlementaire<sup>1218</sup>, mais cette vision n'est pas exacte puisqu'il s'agit plutôt d'un régime de

---

<sup>1212</sup> GNAHOUA (A.-R.), *La crise du système ivoirien : Aspects politiques et juridiques*, op.cit., p.24.

<sup>1213</sup> COULIBALY (A.-A.), *Le système politique ivoirien : De la colonie à la IIe République*, op.cit.

<sup>1214</sup> BOURDON (J.), « La séparation des pouvoirs aux États-Unis », *Pouvoirs*, 2012/4, n° 143, pp. 113-122.

<sup>1215</sup> FELDMAN (J.-P.), « La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme. Mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques », *RFDC*, n° 83, 2010, pp. 483-49

<sup>1216</sup> SOGLOHOUN (P.), « Les fonctions législatives du président de la République. Étude de droit comparé », *Revue Béninoise des sciences Juridiques et Administratives*, n°33, 2014, pp. 83-121.

<sup>1217</sup> FELDMAN (J.-P.), « La Constitution de la Côte d'Ivoire de 2000 est-elle libérale ? Analyse comparée avec la Constitution de la V<sup>e</sup> République », *Politeia*, n°18, 2010, pp. 439-449

<sup>1218</sup> MEL (A.-P.), « La réalité du bicéphalisme de l'Exécutif ivoirien... », op.cit.

domination du président sur les autres institutions<sup>1219</sup>. Le régime présidentiel ivoirien n'est donc en définitive que le « *cache-sexe du présidentielisme* <sup>1220</sup> ».

**698.** Dans le régime ivoirien, le Parlement<sup>1221</sup> ne contrôle pas l'Exécutif, alors que ce dernier dispose, par l'intermédiaire du président, de l'initiative de la loi concurremment avec les députés<sup>1222</sup>, de la possibilité de légiférer par référendum<sup>1223</sup> et de prendre des ordonnances dans le domaine de la loi<sup>1224</sup>. Le régime ivoirien est donc fondé sur « *la prééminence constitutionnelle du président de la République*<sup>1225</sup> ».

**699.** S'il est vrai que de par son statut<sup>1226</sup>, le chef de l'Etat, qui détermine et conduit la politique de la nation<sup>1227</sup>, ne peut être directement responsable devant le Parlement<sup>1228</sup>, il aurait pu aller autrement du Premier ministre. En effet, c'est au Premier ministre, chef du Gouvernement, qu'il revient « *la mise en œuvre de la politique de la Nation telle que définie par le Président de la République* », conformément à l'article 81 al.2 de la Constitution du 8 novembre 2016. Or, la représentation nationale, qui vote les lois nécessaires à la détermination de cette politique, est écartée de sa mise en œuvre, dans la mesure où le Premier ministre n'est responsable que devant le chef de l'Etat, et ne doit rendre des comptes qu'à lui. L'Assemblée nationale ivoirienne n'est donc pas loin d'une « *chambre d'applaudissement et d'enregistrement des projets de loi de l'Exécutif*<sup>1229</sup> », sans aucun droit de regard sur son exécution. Elle ressemble sur ce plan aux Assemblées africaines antérieures au nouveau constitutionnalisme, ce qui rend compte de l'absence de rupture, et de la continuité du présidentielisme en Côte d'Ivoire.

**700.** La Constitution ivoirienne n'établit donc en principe aucun lien formel entre le Premier ministre et l'Assemblée nationale ivoirienne. Certes, comme les Constitutions des Etats ayant opté pour un régime de type parlementaire, les différentes Constitutions ivoiriennes comportent un titre consacré aux rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir

---

<sup>1219</sup> BANDAMAN (M.), *Côte d'Ivoire : chronique d'une guerre annoncée*, Chapitre.com, 2015, p. 64

<sup>1220</sup> BOLLE (S.), « Le régime présidentiel : cache-sexe du présidentielisme ? », 2 octobre 2007, publié en ligne sur <http://la-constitution-en-afrique.over-blog.com/article-12777017.html>, consulté le 19 avril 2021.

<sup>1221</sup> Le Parlement ivoirien, d'abord monocaméral avec l'Assemblée nationale depuis l'indépendance, est devenu bicaméral avec la création du Sénat par la Constitution de 2016 (art. 85). Le Sénat est devenu effectif à partir de 2018.

<sup>1222</sup> Article 42 (2000) ; article 74 al. 1<sup>er</sup> (2016).

<sup>1223</sup> Article 43 (2000) ; article 75 (2016).

<sup>1224</sup> Article 75 (2000) ; Article 106 (2016).

<sup>1225</sup> NANDJUI-DANHO (P.), *La prééminence constitutionnelle du Président de la République en Côte d'Ivoire*, op.cit.

<sup>1226</sup> HOURQUEBIE (F.), « Quel statut constitutionnel pour le chef de l'Etat africain », op.cit.

<sup>1227</sup> Article 50 (2000) ;

<sup>1228</sup> ONDO (T.), *La responsabilité introuvable du chef d'Etat africain*, op.cit.

<sup>1229</sup> BALDE (S.), *La convergence des modèles constitutionnels...*, op.cit., p. 56

législatif<sup>1230</sup>, ce qui est d'ailleurs surprenant dans un régime présidentiel. Mais en réalité, ces titres ne traitent que des rapports entre le président et le Parlement et n'évoquent presque pas le Gouvernement et encore moins le Premier ministre, ce qui justifie le fait que la Constitution guinéenne de 2010 ait intitulé ce titre « *Des rapports entre le président de la République et l'Assemblée nationale* »<sup>1231</sup>. Toutefois, si c'est le chef de l'Etat qui entretient directement les rapports avec le Parlement, il faut relever que ces rapports s'inscrivent dans une logique de domination et de déséquilibre institutionnels et non de contrôle mutuel<sup>1232</sup>.

**701.** Si le Parlement ivoirien est inoffensif vis-à-vis du chef du Gouvernement, on peut tout de même relever l'existence d'un contrôle inoffensif du Parlement sur l'action du Gouvernement ivoirien et des tentatives de rapprochement entre les deux institutions qui renforcent le caractère hétérodoxe du régime ivoirien.

*b. Les rapports résiduels entre le Premier ministre et le Parlement*

**702.** Le Parlement ivoirien ne dispose d'aucun pouvoir coercitif sur le Premier ministre. Ce dernier n'est pas obligé d'établir des liens avec le pouvoir législatif, sauf sur délégation ou en cas de suppléance du chef de l'Etat. Toutefois, la Constitution ivoirienne prévoit des dispositions relatives au contrôle du Gouvernement par l'Assemblée nationale, mais il s'agit en réalité d'un contrôle passif, qui n'a pas d'influence sur le statut du Premier ministre. Ce lien juridique entre le Premier ministre ivoirien est renforcé par un lien de fait résultant de la pratique institutionnelle qui voit le Premier ministre faire une déclaration de politique générale devant les députés après sa nomination alors que celle-ci n'est pas prévue par la Constitution.

➤ Le contrôle inoffensif de l'action du Gouvernement par les députés

**703.** Le Chapitre IV du Titre V de la Constitution ivoirienne de 2016 sur les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif est intitulé « *Du contrôle de l'action gouvernementale* ». L'intitulé de ce chapitre, qui est une innovation dans les textes

---

<sup>1230</sup> Titre V de la Constitution de 2016 ; Titre V de la Constitution de 2000 ; Titre IV de la Constitution de 1960

<sup>1231</sup> Titre V de la Constitution guinéenne de 2010.

<sup>1232</sup> NANDJUI-DANHO (P.), *La prééminence constitutionnelle du Président de la République en Côte d'Ivoire*, op.cit.

constitutionnels ivoiriens, montre qu'il existe tout de même un contrôle du pouvoir exécutif en Côte d'Ivoire par le Parlement<sup>1233</sup>, mais pour se rendre compte des effets de ce contrôle, il convient d'en étudier les modalités.

**704.** Le contrôle de l'action du Gouvernement par l'Assemblée nationale ivoirienne touche directement le Premier ministre, chef du Gouvernement. Dans la mesure où le Gouvernement « *est chargé de la mise en œuvre de la politique de la nation telle que définit par le chef de l'Etat*<sup>1234</sup> », le Premier ministre ivoirien peut être emmené à exercer le pouvoir exécutif sur délégation du président. Il est ainsi normal que son action fasse l'objet d'un contrôle de la part de la représentation nationale.

**705.** Toutefois, le contrôle de l'action du Gouvernement par le Parlement ivoirien n'a qu'un aspect informatif<sup>1235</sup>. L'article 117 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution de 2016 dispose à cet effet que « *les moyens d'information du Parlement à l'égard de l'action gouvernementale sont la question orale, la question écrite et la commission d'enquête* ». Le second alinéa précise que « *pendant la durée de la session ordinaire, une séance par mois est réservée en priorité aux questions des membres de chaque chambre du Parlement et aux réponses du Président de la République* ». Les mêmes modalités sont prévues aux articles 71 et 113 de la Constitution béninoise de 1991.

**706.** Ce contrôle s'adresse donc en principe au président de la République, qui peut déléguer au Premier ministre ou à d'autres membres du Gouvernement, le pouvoir de répondre aux questions des députés, conformément à l'article 117 al. 3 de la Constitution de 2016. Il en est ainsi parce que c'est le président de la République qui détient l'exclusivité du pouvoir exécutif et le seul responsable de l'action du Gouvernement vis-à-vis des autres institutions.

**707.** Ainsi, lorsque les députés veulent remettre en cause l'action du Gouvernement, ils doivent s'en référer au président, à qui il appartient d'en tirer les conséquences pour éventuellement décider de mettre fin ou non aux fonctions du Premier ministre et du Gouvernement. La révocation du Premier Ministre Jeannot AHOUSSOU-KOUADIO motivée par la fronde de certains députés de la majorité parlementaire en 2012 en est une illustration<sup>1236</sup>. Il en résulte que si les députés ivoiriens ne peuvent pas contraindre

---

<sup>1233</sup> Sur la théorie du contrôle parlementaire, voir NORTON (P.), « La nature du contrôle parlementaire », in *Pouvoirs*, 2010, n°134, pp. 5-22

<sup>1234</sup> Article 81 al. 2 de la Constitution ivoirienne de 2016.

<sup>1235</sup> NGUESSAN (K.), « Les moyens parlementaires de contrôle de l'action gouvernementale dont les moyens d'interpellation dans l'espace francophone », op.cit.

<sup>1236</sup> Confère supra, § 668.

directement le Premier ministre à quitter ses fonctions, ils peuvent obtenir indirectement son départ en influençant le pouvoir de révocation du chef de l'Etat.

**708.** On peut également s'interroger sur les pouvoirs directs dont dispose le Parlement ivoirien dans le cadre de son contrôle de l'action du Gouvernement. La réponse est donnée par l'article 117 al.4 de la Constitution de 2016 qui dispose qu'« *en la circonstance, le Parlement peut prendre une résolution pour faire des recommandations au Gouvernement* ». La même disposition est prévue à l'article 71 al. 3 de la Constitution béninoise. Il résulte de ces dispositions que les moyens d'action du Parlement vis-à-vis du Gouvernement sont très limités et surtout non coercitifs, contrairement à ce qui se passe dans les régimes de type parlementaire où « *le parlement contrôle le gouvernement d'abord en désignant son chef, en le maintenant au pouvoir ou en le remplaçant par un autre* <sup>1237</sup> ».

**709.** En effet, le Parlement ivoirien ne peut voter une motion de censure contre le Gouvernement et obliger le Premier ministre à démissionner en guise de sanction de la politique du Gouvernement. Il en est ainsi parce que le Gouvernement ne procède pas du Parlement. Le mécanisme des questions écrites ou orales, seul mécanisme mis à la disposition du Parlement ivoirien, fait partie des procédés du contrôle parlementaire ordinaire<sup>1238</sup> et n'a aucun effet sur l'existence du Gouvernement ou le poste de Premier ministre.

**710.** Les résolutions que le Parlement ivoirien est limité à adresser au Gouvernement témoignent du caractère inoffensif de son contrôle. Les résolutions parlementaires sont également prévues à l'article 34-1 de la Constitution française par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>1239</sup>. Cette catégorie nébuleuse d'actes parlementaires ne fait pas l'objet d'une définition précise et son champ d'application n'est pas clairement défini, mais on peut considérer conformément l'article 34-1 al. 2 de la Constitution française qu'une résolution ne peut avoir pour objet de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement ou d'adresser des injonctions à son égard. Il s'agit donc d'un acte souple de contrôle de l'action du Gouvernement qui reflète le caractère inoffensif de son utilisation par les députés. L'utilisation de ce type d'acte a pour intérêt de favoriser la discussion entre le Parlement et le Gouvernement sans que cela ne débouche forcément sur le renversement du Gouvernement.

---

<sup>1237</sup> LE DIVELLEC (A.), « Des effets du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, n° 134, 2010, pp. 123-139.

<sup>1238</sup> DOSIÈRE (R.), « Le contrôle ordinaire », *Pouvoirs*, n°134, 2010, pp.37-46.

<sup>1239</sup> NIQUEGUE (S.), « Les résolutions parlementaires de l'article 34-1 de la Constitution », *RFDC*, 2010/4, n° 84, pp. 865-890

**711.** La Constitution ivoirienne est restée silencieuse sur le champ d'application des résolutions, mais on peut considérer qu'il s'inscrit dans la même logique que la Constitution française, d'autant plus qu'il va de soi dans le régime ivoirien que l'Assemblée nationale ne peut engager la responsabilité du Gouvernement. Ces actes parlementaires, dépourvus de normativité<sup>1240</sup>, ne peuvent faire fléchir l'action du Gouvernement que si le Président de la République le veuille bien, car c'est lui seul qui peut exercer une influence sur le chef du Gouvernement. Aucune sanction n'est prévue dans le cas où le Gouvernement ne tiendrait pas compte des résolutions du Parlement, ce qui montre qu'il s'agit d'actes parlementaires de droit souple<sup>1241</sup>.

**712.** Nonobstant le caractère inoffensif de ces mesures, on peut tout de même relever leur aspect pratique puisqu'elles peuvent permettre au Gouvernement de consulter le Parlement et avoir son avis sur des projets importants sans courir le risque de se faire sanctionner dans les régimes parlementaires<sup>1242</sup> ou de voir l'action du Gouvernement paralysé par les députés. La possibilité de recourir à des actes non normatifs et non destinés à remettre systématiquement en cause l'action du Gouvernement peut au demeurant permettre d'améliorer le contrôle parlementaire et les rapports entre les deux institutions<sup>1243</sup>.

**713.** Eu égard au caractère inoffensif du contrôle parlementaire, le Gouvernement est emmené parfois à s'en servir à son profit. En effet, pour donner plus de légitimité à son action, peut être emmené à établir un lien de fait avec les parlementaires, sachant qu'il ne risque rien en retour. Le Premier ministre ivoirien n'a pas la même légitimité que le président de la République ou les députés, puisqu'il n'est pas issu du suffrage universel, et ne participe à l'exercice du pouvoir exécutif que sur délégation du président. Pour s'imposer comme une institution importante du régime politique ivoirien, il doit conquérir cette légitimité qui ne relève pas directement de la Constitution. Totalement éclipsé par la prééminence présidentielle au sein de l'Exécutif<sup>1244</sup> et privé de liens juridiques avec le Parlement, il développe des rapports de fait avec ce dernier dans cette quête de légitimité à travers la déclaration de politique générale du Gouvernement

➤ La déclaration de politique générale du Gouvernement

---

<sup>1240</sup> MATHIEU (B.), « La normativité de la loi : une exigence démocratique », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n°21, jan. 2007, publié en ligne sur <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-normativite-de-la-loi-une-exigence-democratique>, consulté le 20 avril 2019.

<sup>1241</sup> BOUDET (F.), « La force juridique des résolutions parlementaires », *RDP*, 1958, p. 271.

<sup>1242</sup> HOUILLON (P.), « Le contrôle extraordinaire du Parlement », *Pouvoirs*, 2010, n°134, pp.59-69.

<sup>1243</sup> LEVADE (A.), « La révision du 23 juillet 2008. Temps et contretemps », *RFDC*, 2009, n°78, pp. 299-316.

<sup>1244</sup> NANDJUI-DANHO (P.), *La prééminence constitutionnelle du Président de la République en Côte d'Ivoire*, op.cit.



**714.** Le moyen par lequel le Premier ministre ivoirien entre en contact avec le Parlement est déclaration de politique générale ou la présentation du programme du Gouvernement. Si dans les Etats dotés de Constitutions de type parlementaire, comme au Togo, il s'agit d'un procédé obligatoire après la nomination du Premier ministre<sup>1245</sup>, il n'est en revanche pas prévu par la Constitution ivoirienne, en raison de la séparation stricte des pouvoirs exécutif et législatif. De même, le Premier ministre ne pouvant disposer d'un programme autonome, et chargé uniquement d'exécuter la politique définie par le président, il est tout à fait normal qu'il soit dispensé de cette pratique. Toutefois, dans la pratique, on remarque que le Premier ministre ivoirien se soumet parfois à ce rituel, dont on ne peut s'empêcher d'analyser le sens et la portée dans le régime ivoirien. Si elle revêt a priori un aspect purement informatif, cette démarche n'est pas dénuée de non-dits.

**715.** En effet, par cette démarche, le Premier ministre informe le Parlement de la politique du président qu'il est nommé pour exécuter, mais ce faisant, il met juste les parlementaires devant le fait accompli. Ceux-ci sont en effet appelés à écouter religieusement le Premier ministre sans disposer de quelque moyen que ce soit pour s'opposer à sa politique. Or, ce programme, les parlementaires sont censés le connaître déjà puisque le président l'a déjà présenté au peuple lors de son élection. Mais dans la mesure où le président de la République devra passer par le Parlement pour faire voter les lois nécessaires à la mise en œuvre de son programme, on peut considérer la pratique de la déclaration de politique générale du Premier ministre devant le Parlement comme le début des négociations avec les élus en amont du déclenchement de la procédure législative.

**716.** Eu égard à son caractère facultatif et à son effet purement informatif, la déclaration de politique générale du Premier ministre ivoirien ne fait l'objet d'aucun vote de la part des parlementaires. Alors qu'au Togo et dans d'autres Etats cette déclaration fait l'objet d'un vote dont l'issue favorable ou défavorable peut conforter ou renverser le Premier ministre, il s'agit uniquement en Côte d'Ivoire pour le chef du Gouvernement de faire passer un message du chef de l'Etat aux élus de la nation. Certes, ce n'est pas obligatoire, et le Parlement ne disposant d'aucun moyen d'action coercitif, cette pratique est donc sans risques pour le Premier ministre, et ne peut servir qu'à renforcer sa légitimité<sup>1246</sup>. C'est la raison pour laquelle bien qu'en faisant obligation au Premier ministre de faire sa déclaration

---

<sup>1245</sup> Article 78 de la Constitution togolaise de 1992 ; Article 78 de la Constitution malienne de 1978.

<sup>1246</sup> Voir à cet effet par exemple, la déclaration de politique générale présentée par le Premier ministre Jeannot KOUADIO-AHOUSOU, le 16 juillet 2012 devant l'Assemblée nationale, disponible en ligne sur <http://news.abidjan.net/documents/docs/D%C3%A9clarationPM.pdf> consulté le 19 avril 2017.

de politique générale devant l'Assemblée nationale, l'article 57 de la Constitution de 2010 prévoit expressément que le débat qui s'en suit n'aboutit pas à un vote des députés.

**717.** On peut même affirmer que si le Premier ministre ivoirien se présente à son entrée en fonction devant le Parlement pour exposer la politique du Gouvernement, c'est avec l'accord ou sur demande du président, puisqu'il agit sous sa responsabilité, et que ce n'est pas son programme, mais le celui du président, dont il est chargé de la mise en œuvre. Il apparaît ainsi que « *le discours du premier ministre devant les députés ne présente aucun enjeu politique. Si par extraordinaire, les députés n'étaient pas d'accord avec le premier des ministres, celui-ci ne court aucun risque de dissolution du gouvernement*<sup>1247</sup> ». Mais si cette démarche peut renforcer la légitimité du Premier ministre et peut lui permettre de créer des liens avec le Parlement, ni cette légitimité, ni les liens qu'il a créés avec les députés ne peuvent lui être utiles dans ses rapports avec le chef de l'Etat, notamment lorsque celui-ci décide de le révoquer.

**718.** Eu égard à son statut, le Premier ministre ivoirien reste dépendant du chef de l'Etat tout au long de son existence. Cette dépendance, qui déséquilibre le bicéphalisme ivoirien, et qui repose sur le caractère présidentiel du régime, se révèle également à travers les compétences du Premier ministre.

Paragraphe 2 : Les compétences du Premier ministre ivoirien, une illustration du bicéphalisme déséquilibré

*« Il n'est pas dans l'intention du constituant ivoirien de rechercher un quelconque équilibre entre le Président et le Premier ministre d'autant que la logique du régime politique ivoirien impose le Président comme le seul organe d'État au sein de l'exécutif ».*

MEL (A.-P.), « La réalité du bicéphalisme de l'exécutif ivoirien », op.cit.

---

<sup>1247</sup> KOUAO (G.-J.), « Contribution : Le régime parlementaire et l'émergence politique en Côte d'Ivoire », *L'intelligent d'Abidjan* n° 3650 du 13 mai 2016, article publié le 14 mai 2016, en ligne sur <http://news.abidjan.net/h/590922.html>, consulté le 20 avril 2017.

**719.** Dans le système politique ivoirien, le Premier ministre n'est qu'un collaborateur du Président<sup>1248</sup>. L'organisation de ce système politique est faite en sorte que le Premier ministre ne puisse concurrencer constitutionnellement le président. De même, le pouvoir discrétionnaire dont bénéficie le président pour la nomination du Premier ministre, lui permet de réserver ce poste à des personnalités de moindre envergure politique<sup>1249</sup>, afin que son autorité ne soit politiquement contrariée.

**720.** C'est dans cette optique que la répartition des compétences au sein de l'Exécutif ivoirien révèle donc le déséquilibre du bicéphalisme ivoirien. Il en est ainsi parce que les différentes Constitutions ivoiriennes désignent le chef de l'Etat comme le « *détenteur exclusif du pouvoir exécutif* »<sup>1250</sup>. La reprise à l'identique de cette disposition dans les différentes Constitutions ivoiriennes, malgré la création du poste de Premier ministre depuis 1990, permet à la fois de se rendre compte de la fidélité du constituant ivoirien à l'esprit présidentieliste de l'Exécutif et de l'absence d'influence de l'existence du Premier ministre sur la répartition des compétences au sein de l'Exécutif ivoirien.

**721.** Malgré le bicéphalisme formel, il ne peut donc pas avoir de dyarchie au sein de l'Exécutif ivoirien parce que les compétences du Premier ministre sont dépendantes du chef de l'Etat (A). Ses attributions constitutionnelles se résument à son leadership gouvernemental sous l'autorité du chef de l'Etat (B).

*A. Les compétences du Premier ministre dépendantes du chef de l'Etat*

*« Le Gouvernement est chargé de la mise en œuvre de la politique de la Nation telle que définie par le Président de la République »*

Article 81 al. 2 de la Constitution ivoirienne de 2016

**722.** La logique de la déconcentration administrative du pouvoir réside dans la mise en œuvre par l'autorité déconcentrée de certaines compétences définies par l'autorité centrale mais

---

<sup>1248</sup> Pour paraphraser Nicolas SARKOZY qui déclarait en 2007 que « le Premier ministre c'est un collaborateur, le patron c'est moi » dans un entretien accordé au journal Sud-Ouest le 22 août 2007.

<sup>1249</sup> MEL (A.-P.), « La réalité du bicéphalisme de l'Exécutif ivoirien », op.cit.

<sup>1250</sup> Article 12 al.1<sup>er</sup> (1960) ; Article 41 al.1<sup>er</sup> (2000) ; Article 63 al.1<sup>er</sup> (2016).

au nom et pour le compte de l'autorité centrale en suivant ses instructions<sup>1251</sup>. Cette logique s'applique également à la déconcentration politique<sup>1252</sup>, mode de fonctionnement de l'Exécutif inauguré au début des années soixante-dix en Afrique et qui survit aujourd'hui dans les systèmes politiques africains dont la Côte d'Ivoire est l'illustration parfaite.

**723.** En effet, le Premier ministre, en tant qu'autorité déconcentrée, ne dispose pas d'un pouvoir décisionnel autonome lui permettant d'agir en son nom et d'endosser la responsabilité de ses actes devant le peuple ou ses élus. Il lui revient ainsi de mettre en œuvre la politique déterminée par le président dans le sens voulu par ce dernier. C'est dans ce sens que les Constitutions ivoiriennes n'ont pas doté le Premier ministre d'un pouvoir décisionnel autonome, le rendant dépendant du chef de l'Etat, à qui il revient de juger de l'opportunité ou non de lui déléguer ses compétences. Si en sa qualité de délégataire principal des compétences présidentielles, le Premier ministre ne peut agir que dans les domaines couverts par l'acte de délégation, il peut être emmené à exercer davantage de prérogatives de l'Exécutif lorsqu'il supplée le président.

#### 1. Le Premier ministre, délégataire du président

**724.** Le Premier ministre ivoirien ne peut exercer le pouvoir exécutif qu'en vertu d'une délégation expresse du président. Il s'agit d'une délégation de compétence qui est un procédé administratif<sup>1253</sup> par lequel « *l'autorité administrative compétente transfère son pouvoir de décision à l'autorité subordonnée désignée impersonnellement* »<sup>1254</sup>. Elle se distingue de la délégation de signature, procédé *intuitu personae* qui autorise seulement le subordonné nommément désigné à signer en lieu et place de l'autorité administrative qui conserve son pouvoir de désignation<sup>1255</sup>.

**725.** La délégation visée par les différentes Constitution ivoiriennes procède donc de la délégation de compétence qui permet au président de transférer certaines de ses compétences au Premier ministre qui dispose à ce titre d'un vrai pouvoir de décision mais dépendant du chef de l'Etat. La pratique de la délégation de compétence dans

---

<sup>1251</sup> WALINE (J.), *Droit administratif*, op.cit., p. 50.

<sup>1252</sup> MOYEN (G.), « L'Exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain : Les cas du Congo, du Bénin et du Togo », op.cit.

<sup>1253</sup> GROSHENS (J.-C.), « La délégation administrative de compétence », *Recueil Dalloz*, 1958, chron. 197.

<sup>1254</sup> WALINE (J.), *Droit administratif*, op.cit., p. 465.

<sup>1255</sup> DELVOLLE (P.), « Le nouveau statut des délégations de signature », in *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu. Renouveau du droit constitutionnel*, Dalloz, 2007, p. 1173.

l'administration est considérée comme motivée par « *le souci de rapprocher les centres de décision des administrés, de faciliter les responsabilités, bref un souci de rationalisation et d'efficacité de l'action administrative* <sup>1256</sup> ». Ces raisons peuvent être transposées à la nécessité de délégation du président au Premier ministre dans le régime ivoirien. Depuis la création du poste de Premier ministre en 1990, les différentes Constitutions ivoiriennes ont posé les principes de la délégation de compétence du président au Premier ministre et clarifié sa portée.

**726.** La loi constitutionnelle du 6 novembre 1990 introduit un nouvel article 24 dans la Constitution de 1960 qui dispose au premier alinéa que « *le Président de la République peut déléguer certains de ses pouvoirs au Premier Ministre, Chef du Gouvernement* ». Cette disposition a remplacé la précédente qui offrait la possibilité au président de déléguer directement ses pouvoirs aux ministres en raison du monocéphalisme. Auparavant, les ministres étaient les collaborateurs les plus immédiats du président, ce qui justifiait leur préséance dans la chaîne de délégation des pouvoirs du président.

**727.** La nouvelle rédaction de l'article 24 en 1990 semblait exclure, avec la création du poste de Premier ministre, la possibilité pour le président de déléguer directement ses compétences aux ministres. Le Premier ministre apparaissait ainsi comme le seul collaborateur direct du président et l'unique délégataire de ses compétences, ce qui lui accordait un certain leadership gouvernemental. Il s'agit d'une disposition logique dans la perspective du régime ivoirien de faire du Premier ministre le second du président et le chef des ministres. Cette disposition confère au Premier ministre une préséance sur les autres membres du Gouvernement, ce qui est indispensable à son autorité gouvernementale.

**728.** La donne a un peu changé avec la Constitution du 23 juillet 2000<sup>1257</sup>. L'article 53 dispose que « *le Président de la République peut, par décret, déléguer certains de ses pouvoirs aux membres du Gouvernement* ». Cette nouvelle disposition revient presque à l'identique à la disposition originelle de l'article 24 de la Constitution de 1960 antérieure à la révision de 1990 selon laquelle « *le président de la République peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres* ». La seule nuance réside dans la substitution des « *membres du Gouvernement* » aux « *ministres* ». L'expression « *membres du Gouvernement* » est retenue par le constituant de 2000 pour prendre en compte la présence du Premier ministre, qui est un membre du Gouvernement au même titre que les autres ministres.

---

<sup>1256</sup> DE VILLIERS (M.), DE BERRANGER (T.), (dir.), *Droit public général*, 7<sup>e</sup> éd., Paris, Lelexnexus, 2017, p. 671.

<sup>1257</sup> Voir MEL (A.-P.), *Les enjeux de la deuxième République ivoirienne*, Tomes 1 & 2, Thèse de droit public, Université de Dijon, 2007.

**729.** La Constitution de 2000 rétablit ainsi la faculté pour le président de déléguer ses compétences aux ministres mais en tenant compte également de l'existence du Premier ministre, chef du Gouvernement. La différence de l'article 53 de la Constitution de 2000 avec l'article 24 al.1<sup>er</sup> issu de la révision de 1990 se situe dans le fait que si le Premier ministre reste délégataire des compétences présidentielles, il n'en a plus l'exclusivité. Le président peut juridiquement choisir de se passer du Premier ministre pour déléguer directement ses compétences à un ministre quel que soit son rang au sein du Gouvernement, ce qui en fin de compte, relativise la préséance du Premier ministre.

**730.** Toutefois, dans la pratique, un tel choix du président mettrait en danger l'autorité du Premier ministre vis-à-vis des ministres concernés et serait nuisible à la cohésion gouvernementale. Cette disposition réaffirme au demeurant l'autorité du président sur le Gouvernement, ce qui reste conforme à l'esprit du présidentielisme. Au cas où le président viendrait à déléguer ses compétences à un ministre, la coordination de l'action gouvernementale dont est en chargé le Premier ministre<sup>1258</sup> pourrait malgré tout lui permettre de contrôler l'action du ministre concerné, sans toutefois être en mesure de lui adresser des instructions, car cela relève de l'autorité délégante, qu'est le président.

**731.** Sans remettre en cause l'esprit même de la délégation de compétences présidentielles aux membres du Gouvernement prévue dans les Constitutions précédentes, la Constitution du 8 novembre 2016 a apporté quelques innovations. Elle dispose en son article 76 que « *le Président de la République peut, par décret, déléguer certains de ses pouvoirs au vice-président de la République, au Premier ministre et aux autres membres du Gouvernement* ». L'innovation introduite par cette disposition est marquante sous plusieurs angles. D'un délégataire unique en 1990, on est passé à deux types de délégataires en 2000, puis à trois types en 2016. Si l'article 76 redéfinit une hiérarchie dans la chaîne de délégation, il semble d'une part remettre le Premier ministre au premier plan vis-à-vis des autres membres du Gouvernement et d'autre part la possibilité donnée au président de déléguer ses compétences au vice-président, poste créé en 2016, effrite considérablement la possibilité pour le Premier ministre de se voir déléguer des compétences présidentielles<sup>1259</sup>.

**732.** La Constitution de 2016 prévoit également les conditions de délégation des compétences du président au Premier ministre. Il s'agit avant tout d'une compétence facultative car la Constitution n'oblige pas le président à déléguer ses compétences au Premier ministre ou à

---

<sup>1258</sup> Article 41 al.3 de la Constitution ivoirienne de 2000.

<sup>1259</sup> Sur l'influence de la création du poste de vice-président sur le statut et les compétences du Premier ministre, confère infra (2<sup>e</sup> partie).

aucun autre organe, mais évoque juste la possibilité. Cette délégation est ainsi régie par des conditions de forme et de fond.

**733.** Sur la forme, la Constitution prévoit la nature de l'acte portant délégation. Il s'agit d'un décret, acte réglementaire à portée générale, entrant dans le cadre de l'exercice du pouvoir réglementaire du président.<sup>1260</sup> Il en résulte que la délégation est un pouvoir propre du président, qu'il exerce sans le concours d'aucun autre organe. C'est la raison pour laquelle le décret portant délégation de compétences ne fait pas partie de la catégorie des décrets délibérés en Conseil des ministres<sup>1261</sup>. Les articles 53 de la Constitution de 2000 et 77 de la Constitution de 2016 prévoient également la limitation de la délégation dans le temps. Il en résulte que la délégation ne peut être accordée pour une durée indéterminée et le décret portant délégation doit préciser la date de la fin de cette délégation. La fin de la délégation intervient ainsi automatiquement à la date prévue, sans que le président ait besoin de recourir à un nouveau décret présidentiel.

**734.** Toutefois, aucune durée minimale ou maximale n'est prévue par les différents textes constitutionnels, ce qui suppose que la détermination de la durée de la délégation relève du pouvoir discrétionnaire. L'exigence de la limitation de la délégation dans le temps, étant motivée par le fait que « *la délégation ne doit, par sa trop longue durée masquer ou voiler l'impossibilité pour le président de la République d'assumer sa charge* »<sup>1262</sup>, le professeur Obou OURAGA avait proposé lors de la rédaction de la Constitution de 2000 que « *le chef de l'Etat ne doit pas faire plus de quarante-cinq (45) jours à l'étranger, et pas plus de quatre-vingt-dix (90) jours en cas d'empêchement temporaire* »<sup>1263</sup>, ce qui supposerait que la délégation consentie au Premier ministre ou à un membre du Gouvernement ne devrait pas dépasser ces délais. Pour lui, « *au-delà de ces délais, le chef de l'Etat est réputé définitivement empêché et la procédure de vacance est engagée* »<sup>1264</sup>.

**735.** Si cette proposition ambitieuse et originale, inspirée par le précédent de la maladie du président HOUPHOUËT-BOIGNY et ses nombreuses absences, elle n'a pas été finalement retenue par la commission de rédaction de la Constitution que présidait son auteur. Aussi innovante qu'elle fût, elle apparaissait également trop contraignante pour le président, d'où finalement le choix de laisser la durée de la délégation à sa discrétion.

---

<sup>1260</sup> Articles 65 et 71 de la Constitution de 2016.

<sup>1261</sup> Article 71 (2016) ; article 51 (2000).

<sup>1262</sup> MEL (A.-P.), *Les enjeux de la deuxième République ivoirienne*, Tome 2, op.cit., p. 294.

<sup>1263</sup> *Notre voie* n°544 du 2 mars 2000, cité par MEL (A.-P.), *Les enjeux de la deuxième République ivoirienne*, Tome 2, p. 294, note 928.

<sup>1264</sup> Ibid.

**736.** Sur le fond, la Constitution exige que la délégation « *doit... porter sur une matière ou un objet précis* ». Les Constitutions de 2000 et 2016 sont unanimes sur cette condition. Il en résulte que la délégation ne peut être générale et doit viser une compétence spécifique du président. Ainsi, lorsque le président décide de déléguer plusieurs de ses compétences à la fois au Premier ministre, il est tenu de prendre autant de décrets que de compétences déléguées. Mais la question qui se pose concerne les matières pouvant être déléguées et celles ne pouvant pas faire l'objet de délégations.

**737.** Les Constitutions de 2000 et 2016 manquent de précision sur la question des compétences pouvant être déléguées et se contentent de viser « *certaines compétences* » du président. Si cette formulation très générale a pour but d'accorder une grande marge de manœuvre au président, elle sous-attend également que toutes les compétences du président ne peuvent être déléguées au Premier ministre mais sans définir les compétences insusceptibles de délégation. On pourrait interpréter ce silence comme laissant à la discrétion du président la détermination de ses compétences déléguables et non déléguables.

**738.** Dans la pratique, les actes de délégation formels des pouvoirs du président au Premier ministre ivoirien sont rares. Généralement, il est attribué au Premier ministre un portefeuille ministériel dans un domaine précis<sup>1265</sup>. L'attribution de ce portefeuille figure dans le décret portant composition du Gouvernement et vient s'ajouter à son rôle de chef du Gouvernement. Les décrets portant attribution des membres du Gouvernement viennent préciser l'étendue des compétences du Premier ministre dans la matière dont il a la charge<sup>1266</sup>.

**739.** On estime souvent que le portefeuille ministériel attribué au Premier ministre est le plus souvent lié son profil personnel et reflète l'axe prioritaire sur lequel le président voudrait orienter l'action du Gouvernement. On peut être tenté de corroborer cette affirmation en Côte d'Ivoire notamment quand on se rappelle qu'en 1990, le Premier ministre Alassane D. OUATTARA, économiste de formation et technicien avéré des finances internationale, s'est vu attribué le portefeuille de ministre de l'économie et des finances pour gérer la crise économique dont la Côte d'Ivoire était victime à l'époque et mettre en place la réforme des finances publiques ivoirienne<sup>1267</sup>. De même, l'attribution du portefeuille de la défense

---

<sup>1265</sup> Cette pratique a débuté dès 1990 avec Alassane OUATTARA qui s'est vu confié le portefeuille de l'économie et des finances. Elle s'est perpétuée jusqu'à aujourd'hui.

<sup>1266</sup> Les décrets portant attribution des membres du Gouvernement sont pris après la nomination de chaque Gouvernement pour tenir compte notamment de la nouvelle nomenclature des portefeuilles ministériels. Quelques exemples : Décret n°2019-755 du 18 septembre 2019 pris après le décret n°2019-726 du 4 septembre 2019 portant nomination des membres du Gouvernement Décret n° 2013-506 du 25 juillet 2013 ; décret n°2016-21 du 27 janvier 2016 pris après le décret n° 2016-04 du 12 janvier 2016 portant nomination des membres du gouvernement ; etc.

<sup>1267</sup> GRAH-MEL (F.), *Félix Houphouët-Boigny : la fin et la suite*, op.cit., p. 332



nationale au Premier ministre Guillaume SORO en 2011 était liée à l'impératif de sécurisation du pays et de désarmement qui sortait d'une guerre civile<sup>1268</sup>, dont le Premier ministre était d'ailleurs l'un des principaux protagonistes<sup>1269</sup>.

**740.** Les délégations du président permettent finalement au Premier ministre ivoirien de justifier son utilité en palliant l'inexistence à son profit d'attributions constitutionnelles autonomes, ce qui dénote de sa totale dépendance vis-à-vis du chef de l'Etat dans la mesure où l'étendue des délégations dépend de la marge de manœuvre que le chef de l'Etat voudrait lui laisser. Ainsi la plupart du temps, le Premier ministre doit demeurer dans l'ombre de la prééminence présidentielle et se contenter de le suppléer.

## 2. Le Premier ministre, suppléant du président

*« Le Premier Ministre supplée le Président de la République lorsque celui-ci est hors du territoire national. Dans ce cas, le Président de la République peut, par décret, lui déléguer la présidence du Conseil des ministres, sur un ordre du jour précis <sup>1270</sup> ».*

*« Le Premier ministre supplée le Président de la République lorsque celui-ci et le vice-Président de la République sont hors du territoire national ».*

### Article 82 al. 3 de la Constitution ivoirienne de 2016

**741.** Ces dispositions respectivement des articles 53 et 82 al. 3 des Constitutions de 2000 et 2016 prévoient la suppléance du président par le Premier ministre, une prérogative qui était déjà prévue par l'article 24 de la Constitution de 1960 modifiée en 1990 et qui avait notamment permis à Alassane OUATTARA d'exercer la fonction primo-ministérielle dans sa plénitude en raison des circonstances politiques favorables. Cette question ayant déjà été abordée<sup>1271</sup>, nous ne reviendrons pas ici sur la notion même de suppléance, mais il s'agit

---

<sup>1268</sup> FOFANA (M.), « Des Forces nouvelles aux Forces républicaines de Côte d'Ivoire. Comment une rébellion devient républicaine », op.cit.

<sup>1269</sup> Il était le chef politique de la rébellion qui a déclenché la crise en 2002 et dont les hommes ont contribué à la prise du pouvoir d'Alassane OUATTARA après le refus du président GBAGBO de quitter le pouvoir après les élections de 2010.

<sup>1270</sup> Article 53 al.2 de la Constitution ivoirienne de 2000

<sup>1271</sup> Confère supra, §385 et suivants.

uniquement d'analyser les précisions apportées par les Constitutions de 2000 et 2016 sur les modalités de mise en œuvre de la suppléance. Ces précisions ont été rendues nécessaires par les critiques dont a fait l'objet Alassane OUATTARA dans la mise en œuvre de la suppléance du président HOUPHOUËT-BOIGNY pendant sa maladie en profitant notamment de la grande marge de manœuvre que lui laissait l'article 24 de la Constitution de 1960 modifiée en 1990. Les Constitutions suivantes se sont ainsi employées à encadrer davantage cette prérogative.

**742.** D'abord sur la forme, l'article 53 de la Constitution de 2000 traite indifféremment de la délégation et de la suppléance dans les compétences du président. L'article 82 al. 3 de la Constitution de 2000 sépare les deux prérogatives en distinguant l'institution à laquelle elles se rapportent. Cet article figure dans le chapitre réservé au Gouvernement, plus précisément dans la disposition qui énonce les compétences du Premier ministre, alors que la délégation est traitée plus haut aux articles 76 et 77 dans le chapitre réservé au président. Il ne s'agit pas uniquement d'une distinction formelle mais également de fond.

**743.** Cette distinction démontre que contrairement à la délégation qui relève de la faculté et du pouvoir discrétionnaire du président, la suppléance est une prérogative constitutionnelle du Premier ministre dont il n'a pas besoin d'un acte du président pour l'exercer. Il en résulte que contrairement à la délégation qui relève d'un acte formel du président, la suppléance est automatiquement déclenchée lorsque les conditions fixées par la Constitution sont remplies, à savoir l'absence du territoire national du président, suivant la Constitution de 2000, mais aussi du vice-président suivant la Constitution de 2016.

**744.** Ensuite, contrairement à la délégation qui s'exerce même en présence du président, la suppléance par le Premier ministre s'effectue en l'absence de ce dernier. C'est ce qui ressort des dispositions de l'article 53 précité : « *le Premier Ministre supplée le Président de la République lorsque celui-ci est hors du territoire national* ». Dans d'autres Etats, l'absence du territoire national du président n'est pas forcément requise pour sa suppléance par le Premier ministre. Celle-ci peut s'effectuer par exemple en France, selon l'article 21 al.3 et 4 à titre exceptionnel dans des domaines précis<sup>1272</sup>. Il s'agit de la présidence de certains comités prévus par la Constitution ou du Conseil des ministres. Pour la doctrine, il s'agit des « *cas d'empêchement momentané* »<sup>1273</sup> du président sans être forcément son absence du territoire national. Il s'agit le plus souvent de raisons de santé ou de voyage comme l'a

---

<sup>1272</sup> GODFRIN (Ph.), « La suppléance au Président de la République : échec ou succès », *Recueil Dalloz* 1969, chroniques, pp.167-169.

<sup>1273</sup> GICQUEL (J.), GICQUEL (J-E.), *Droit constitutionnelle et institutions politiques*, op.cit., p. 705

démontrée la pratique de la V<sup>e</sup> République<sup>1274</sup>. La Constitution togolaise de 1992 est encore plus large sur les motifs de la suppléance. L'article 78 évoque les cas de maladie ou d'absence du territoire national mais confond de manière regrettable la suppléance et l'intérim du président.

**745.** Enfin, et sur le fond, lorsqu'il emmené à suppléer le président, le Premier ministre ne peut exercer certaines compétences que sur délégation expresse du président. L'article 24 de la Constitution de 1960 modifiée en 1990 n'avait pas jugé nécessaire de faire cette précision, ce qui avait laissé toute l'étendue du pouvoir exécutif à Alassane OUATTARA qui s'était complètement mué en « *chef de l'Etat bis* » dans l'exercice de la suppléance en disposant de l'ensemble du pouvoir exécutif dont le chef de l'Etat a l'exclusivité.

**746.** Tirant les leçons de cette pratique abusive de la suppléance, les Constitutions suivantes ont ainsi entendu apporter des limites. Celles-ci visent notamment la présidence du Conseil des ministres qui, suivant les dispositions de l'article 53 de la Constitution de 2000 ne peut revenir au Premier ministre, même lorsqu'il supplée le chef de l'Etat, que sur une délégation expresse de ce dernier. En d'autres termes, sans délégation du président, le Premier ministre ne saurait présider le Conseil des ministres en son absence.

**747.** Cette disposition qui combine la suppléance et la délégation a été reprise par l'article 79 de la Constitution de 2016, qui bien que visant expressément le vice-président, s'applique également au Premier ministre conformément à l'article 81 al. 2 qui lui permet de suppléer le vice-président, lorsqu'il est également absent du territoire. Si ces dispositions ont pour objectif d'encadrer l'exercice de la suppléance afin d'éviter que le Premier ministre ne disposât d'un pouvoir décisionnel sans l'aval du président, on peut également se demander si elles ne risqueraient pas de mettre en péril la continuité de l'Etat lorsque le président ne serait pas en état de signer un décret portant délégation en raison par exemple de son état de santé ? Cela relève d'une hypothèse d'école à l'heure actuelle.

**748.** On rend compte ainsi que fondamentalement la suppléance du président ivoirien par le Premier ministre n'entraîne pas automatiquement pour ce dernier la capacité d'agir et de prendre des décisions relevant du président. Si la suppléance permet au Premier ministre d'exercer temporairement les compétences présidentielles, il ne peut en exercer que celles qu'il voudrait bien lui déléguer.

**749.** Si c'est seulement en vertu des délégations ou en cas de suppléance le Premier ministre peut disposer de compétences effectives dans le régime ivoirien, les Constitutions de 2000

---

<sup>1274</sup> CHALLOGNAUD (D.), QUERMONNE (J-L.), *La Ve République, tome 2, Le Régime*, Champs-Flammarion, 2000, p.54

et de 2016 ont compensé l'encadrement de la délégation et de la suppléance par la reconnaissance au profit du Premier ministre d'un leadership gouvernemental en lui confiant l'animation et la coordination de l'action gouvernementale.

*B. L'animation et la coordination de l'action gouvernementale, une compétence constitutionnelle du Premier Ministre ?*

*« Le Premier ministre anime et coordonne l'action gouvernementale ».*

#### Article 41 de la Constitution ivoirienne de 2000

**750.** Les Constitutions de 2000 et 2016 compensent la subordination du Premier ministre ivoirien au président par la reconnaissance à son profit d'un certain leadership gouvernemental comme c'est souvent le cas lorsque le Premier ministre s'inscrit dans une logique de déconcentration de l'Exécutif et ne dispose pas d'attributions propres<sup>1275</sup>. C'est ce qui résulte de l'article 82 de la Constitution de 2016 dont les mêmes termes figuraient déjà à l'article 41 de la Constitution de 2000.

**751.** En chargeant le Premier ministre de l'animation et de la coordination de l'action gouvernementale, les Constitutions de 2000 et 2016 semblent combler l'absence de prérogatives règlementaires du Premier ministre par son autorité sur les autres membres du Gouvernement. Paradoxalement, c'est la révision constitutionnelle de 1998, sur laquelle nous reviendrons dans la deuxième partie, qui ôte le titre de chef du Gouvernement au Premier ministre, qui introduit cette prérogative à l'article 12 al.3 de la Constitution de la première République. Elle est reprise respectivement aux articles 41 al.3 et 82 al. 1<sup>er</sup> des Constitutions de 2000 et 2016. Elle est également prévue à l'article 78 de la Constitution togolaise de 1992. Mais quelle en est réellement la portée ? Donne-t-elle au Premier ministre ivoirien une réelle autorité sur l'action du Gouvernement ? Elle confère un leadership gouvernemental au Premier ministre ou au membre du Gouvernement

**752.** D'abord, le leadership gouvernemental du Premier ministre relève de sa participation à la formation du Gouvernement concentrée par les articles 41 et 70 al. 2 des Constitutions de 2000 et 2016. Cette participation est prévue dans les mêmes conditions que celle prévue

---

<sup>1275</sup> MBODJ (E-H.), « Le Premier ministre dans le nouvel ordonnancement... », op.cit.

au Togo et dans les Etats ayant instauré un régime semi-présidentiel déjà abordé dans le chapitre précédent. Elle permet au Premier ministre d'affirmer dès le départ sur les membres du Gouvernement et de maintenir cette autorité dans le fonctionnement du Gouvernement à travers la coordination et l'animation de l'action gouvernementale.

**753.** L'animation et la coordination du Gouvernement sont des prérogatives naturelles du chef du Gouvernement<sup>1276</sup>. Lorsque l'exécutif est monocéphale, le président délègue le plus souvent cette prérogative à l'un des membres du Gouvernement ou de son cabinet, qui, sur le fondement de l'autorité que lui confère le chef de l'Etat, est chargé de relayer les instructions du président auprès des autres ministres et de rendre compte en retour au chef de l'Etat de la mise en œuvre de son action par les autres ministres.

**754.** Dans les exécutifs monocéphales africains des deux premiers cycles constitutionnels, cette fonction était assurée par un ministre qui se distinguait des autres membres du Gouvernement, soit par son statut particulier de ministre d'Etat<sup>1277</sup> par exemple, ou par son rang dans le protocole<sup>1278</sup>. Dans certains cas, il est expressément chargé de l'animation et/ou de la coordination de l'action gouvernementale en complément d'un portefeuille ministériel important et très influant sur l'action du Gouvernement. Dans d'autres, il est spécialement chargé de cette mission, ce qui en fait un Premier ministre en miniature. Il en est de même aujourd'hui dans les régimes présidentiels monocéphales du Bénin<sup>1279</sup> ou de la Guinée avant 2010<sup>1280</sup> où les présidents disposent de la faculté de nommer un Premier ministre non prévu par la Constitution ou confier la coordination de l'action gouvernementale à un ministre, ce qui hiérarchise les rapports au sein même du Gouvernement<sup>1281</sup>.

**755.** A titre d'exemple, le Gouvernement de la République du Bénin nommé en 2007<sup>1282</sup> par le président Yayi BONI comportait un « *ministre d'Etat chargé de la Prospective, du Développement, de l'Évaluation des politiques publiques et de la coordination de l'action gouvernementale* ». Ce fut déjà le cas en 2001, lorsque Bruno AMOUSSOU, un leader politique de l'opposition a fait son entrée au Gouvernement, non plus en qualité de Premier ministre comme ce fut le cas en 1996 pour Adrien HOUNGBEDJI dans les mêmes

---

<sup>1276</sup> LAURENT (D.), SANSON (M.), *Le travail gouvernemental*, Paris, La Documentation française, 1996

<sup>1277</sup> Sur la notion de Ministre d'Etat, voir PRELOT (M.), *La notion de pouvoir administratif*, Université Fouad 1<sup>er</sup>, 1950, pp.120 et suivants

<sup>1278</sup> SUNG (N-I.), *Les Ministres de la Ve République française*, Paris, LGDJ, 1988, p.76 sur les différentes catégories ministérielles.

<sup>1279</sup> Constitution du 11 décembre 1990, op.cit.

<sup>1280</sup> Constitution du 23 décembre 1990, Texte intégral in GAUDUSSON (J. du Bois de), *Les Constitutions africaines...*, op.cit.

<sup>1281</sup> Sur la hiérarchie au sein du Gouvernement, voir par exemple OBERDOFF (H.), KADA (N.), *Institutions administratives*, Paris, Sirey, 2016

<sup>1282</sup> Décret n°2008-634 du 27 octobre 2007 portant composition du Gouvernement.

conditions, mais en tant que ministre d'Etat chargé de la coordination de l'action gouvernementale<sup>1283</sup>.

**756.** En réalité, le ministre chargé de la coordination de l'action gouvernementale, sans bénéficier d'un statut constitutionnel particulier ou de moyens d'action prévus par la Constitution, se comporte comme un véritable Premier ministre soumis au président, mais exerçant son autorité sur les autres ministres. C'est ainsi que lorsqu'il fut élevé au rang de Premier ministre en 2012<sup>1284</sup>, le ministre béninois chargé de la coordination de l'action gouvernementale Irénée KOUPAKI n'a été conforté que dans la mission qu'il exécutait auparavant vis-à-vis de ses autres collègues du Gouvernement. Il s'agit d'une sorte de « *hiérarchie parallèle* <sup>1285</sup> » à celle du chef de l'Etat sur le Gouvernement. A ce titre, le titre de Premier ministre peut paraître ici plus honorifique que fonctionnel.

**757.** Si l'animation et la coordination de l'action gouvernementale justifient *a minima* l'existence du Premier ministre dans le régime ivoirien marqué par la prépondérance du chef de l'Etat, la Constitution du 8 novembre 2016 a apporté quelques innovations dans le sens du renforcement des compétences primo-ministérielles. La Constitution de 2016 a apporté plus de précisions dans l'articulation des prérogatives du président et du Gouvernement, dont le Premier ministre est le chef. En effet, contrairement aux Constitutions précédentes, elle innove en créant un chapitre consacré spécifiquement au Gouvernement. Auparavant, les Titres II et III des Constitutions de 1960 et 2000 traitaient du président et du Gouvernement. On pourrait se demander si le Président faisait partie du Gouvernement, dans la mesure où il est le chef exclusif de l'exécutif.

**758.** La Constitution de 2016 crée un nouveau Titre III intitulé « *le pouvoir exécutif* », dans lequel il distingue les différentes composantes de l'exécutif que sont le Président, le vice-président et le Gouvernement. A l'intérieur de ce titre, un chapitre est consacré exclusivement au Gouvernement. Ce chapitre définit clairement les attributions du Gouvernement et du Premier ministre, indépendamment de ceux du président.

**759.** L'article 81 ôte toute ambiguïté dans la composition du Gouvernement, en énumérant, comme l'article 76 de la Constitution togolaise de 1992, les différents membres du Gouvernement. Il dispose que « *le Gouvernement comprend le Premier ministre, Chef du Gouvernement, et les autres ministres* ». Cette disposition réaffirme le statut de chef du Gouvernement du Premier ministre. Cette réaffirmation paraît nécessaire dans la mesure où

---

<sup>1283</sup> Décret n° 2001-170 du 7 mai 2001 portant composition du Gouvernement.

<sup>1284</sup> Décret n° 2012-069 du 10 avril 2010 portant composition du Gouvernement.

<sup>1285</sup> WODIE (F.), *Institutions politiques et droit constitutionnel en Côte d'Ivoire*, op.cit., p. 267

il doit coordonner l'action du Gouvernement dans la mise en œuvre de la politique de la nation et est chargé de la présidence du Conseil de Gouvernement. Cet aspect sera développé dans la deuxième partie.

**760.** Au final, on s'aperçoit que le statut et ses compétences le rendent dépendant du Chef de l'Etat en raison de la nature présidentielle du régime. Toutefois, le Premier ministre ivoirien a bénéficié d'une réhabilitation conjoncturelle pendant la longue crise politique des années 2000 grâce à la déprésidentialisation du régime opéré par les différents instruments de sortie de crise, ce qui est souvent le cas dans les Etats en conflit.

## Section 2 : La déprésidentialisation conjoncturelle de la condition du Premier ministre pendant la période de crise (2003-2007)

*« Ne bénéficiant que de pouvoirs insignifiants, le Premier ministre se donne comme métamorphosé, transfiguré, à la faveur de la crise du 19 septembre 2002 ».*

DOSSO (K.), « Le Premier ministre dans la crise ivoirienne », op.cit.

**761.** S'il éprouve des difficultés à s'affirmer sur l'échiquier politique des Etats d'Afrique noire francophone en temps normal, le Premier ministre parvient néanmoins en fonction de la conjoncture politique de ces Etats à s'ériger en maillon essentiel de l'architecture institutionnelle. Il en a été ainsi notamment pendant la longue période de crise politico-militaire traversé par la Côte d'Ivoire pendant les années 2000<sup>1286</sup>, où le Premier ministre

---

<sup>1286</sup> Si elle a des origines lointaines (Voir BRAECKMANN (C.), « Aux sources de la crise ivoirienne », *Manière de voir*, n° 79, février-mars 2005, p. 81), la crise politico-ivoirienne, objet de notre étude, a démarré le 19 septembre 2002 par l'attaque d'Abidjan, la capitale économique ivoirienne par un groupe de rebelles venus du nord, qui ont réussi à prendre les principales villes du pays. Cependant, les rebelles échouèrent dans leur tentative de prise d'Abidjan face à la riposte des forces armées ivoiriennes. Occupant la moitié nord du pays désormais coupé en deux, ils exigèrent le départ du président Laurent GBAGBO élu en 2000 qui s'est accroché à sa légitimité constitutionnelle pour rejeter les exigences des rebelles organisés sous l'acronyme des FIANCI (Forces armées nationales de Côte d'Ivoire) dirigés par Guillaume SORO. S'en sont suivies plusieurs années de négociations politiques sous les auspices de la Communauté internationale (CEDEAO, ONU, UA, France, etc.) à rebondissements couronnées par l'élection présidentielle de 2010 qui a vu la victoire d'Alassane Dramane OUATTARA et le refus de son adversaire, le président sortant Laurent GBAGBO de quitter le pouvoir. Une autre crise post-électorale s'est alors déclenchée jusqu'à l'arrestation de Laurent GBAGBO en mars 2011. Voir la bibliographie abondante sur la crise ivoirienne notamment BEUGRE (J.), Côte d'Ivoire : *Les dessous d'une rébellion*, op.cit. ; HOFNUNG (T.), *La crise ivoirienne : De Félix Houphouët-Boigny à la chute de Laurent Gbagbo*, op.cit. ; DOZON (J.-P.), *Les clefs de la crise ivoirienne*, op.cit., etc.

ivoirien dont la condition est constitutionnellement dépendante du chef de l'Etat, s'est vue revalorisée par les différents instruments juridiques et politiques de sortie de crise<sup>1287</sup>.

**762.** En effet, si le nouveau constitutionnalisme africain a pour objectif de permettre aux Etats africains de trouver des solutions constitutionnelles aux problèmes politiques<sup>1288</sup>, il n'a pas pour autant permis à ces Etats de sortir du cycle infernal de remise en cause de l'ordre institutionnel constitutionnellement établi. Au contraire, on note paradoxalement une recrudescence des tentatives de prise de pouvoir anticonstitutionnels<sup>1289</sup> ou de fraudes électorales<sup>1290</sup> dans le nouveau constitutionnalisme. Incapable de servir de rempart à la survenance des crises, le nouveau constitutionnalisme l'est autant pour apporter des solutions aux problèmes politiques<sup>1291</sup>.

**763.** Les crises politiques en Afrique ont souvent pour dénominateur commun la contestation de la légitimité présidentielle<sup>1292</sup>. Il en est ainsi lorsque le président est tancé d'être mal élu en manipulant les règles constitutionnelles<sup>1293</sup> et électorales<sup>1294</sup> ou que des factions armées décident de prendre le pouvoir par la force<sup>1295</sup>. La remise en cause de la légitimité présidentielle profite donc en pareille situation au Premier ministre, qui voit sa condition revalorisée, justifiant ainsi la dimension conjoncturelle de cette institution<sup>1296</sup>. C'est ce qui s'est notamment passé en Côte d'Ivoire où les instruments de sortie de crise ont réhabilité le Premier ministre pour la circonstance en déprésidentialisant son statut (paragraphe 1<sup>er</sup>) et en revalorisant ses compétences (paragraphe 2).

## Paragraphe 1<sup>er</sup> : La déprésidentialisation du statut du Premier ministre de crise

---

<sup>1287</sup> Il s'agit des différents accords politiques et résolutions adoptés par le Conseil de sécurité de l'ONU.

<sup>1288</sup> GAUDUSSON (J. du Bois de), « Les solutions constitutionnelles des conflits politiques », *Afrique contemporaine*, n° spécial, 1996, p. 252.

<sup>1289</sup> COULIBALY (S.), *Coups d'Etat : Légitimation et démocratie en Afrique*, Paris, sept. 2013.

<sup>1290</sup> DARRACQ (V.), MAGNANI (V.), « Les élections en Afrique : un mirage démocratique ? », *Politique étrangère*, 2011/4 (Hiver), pp. 839-850.

<sup>1291</sup> KEUTCHA TCHAPNGA (C.), « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les États francophones d'Afrique noire », *RFDC*, 2005/3 n° 63, pp. 451-491.

<sup>1292</sup> ROSSATANGA-RIGNAULT (G.), *Qui t'a fait roi ? Légitimité, élections et démocratie en Afrique*, Paris, Sépia, 2011.

<sup>1293</sup> OUEDRAOGO (S-M.), *La lutte contre la fraude à la Constitution en Afrique noire francophone*, Thèse de droit public, Université Montesquieu de Bordeaux, 2011, p. 116.

<sup>1294</sup> AFO-SABI (K.), *La transparence des élections en droit public africain, à partir des cas béninois, sénégalais et togolais*, Thèse de droit public, Université Montesquieu Bordeaux IV & Université de Lomé, 2013.

<sup>1295</sup> HUGON (P.), « Les conflits armés en Afrique : apports, mythes et limites de l'analyse économique », *Tiers-monde*, n°176, 2003/4, pp. 829-855.

<sup>1296</sup> Voir MBODJ (E.-H.), « Le Premier ministre dans le nouvel ordonnancement constitutionnel du Sénégal », op.cit.



**764.** En Côte d'Ivoire, le Premier ministre n'est en principe qu'« *un gestionnaire des décisions prises par le chef de l'Etat* <sup>1297</sup> ». Même si les Constitutions de certains Etats d'Afrique noire francophone ont tenté d'équilibrer les relations au sein de l'Exécutif, il s'avère que la prépondérance du chef de l'Etat est la caractéristique essentielle des régimes politiques africains<sup>1298</sup>. Mais cette perception dévalorisante du Premier ministre, « *chef d'Etat-major du président* <sup>1299</sup> » ou du « *primus inter pares* <sup>1300</sup> » change complètement en période de crise, où le Premier ministre est érigé en *alter ego* du président, même dans le régime semi-présidentiel.

**765.** L'incapacité des acteurs politiques à trouver une solution constitutionnelle aux conflits politiques entraîne la mise en veille partielle ou totale de la Constitution au profit des accords politiques<sup>1301</sup> et d'autres instruments originaux de résolution des conflits<sup>1302</sup>. Ces accords, dont « *la conclusion survient généralement à la suite d'un différend entre le pouvoir et l'opposition qui ne trouve pas de solution ou à la suite d'un conflit interne qui paralyse les institutions politiques* <sup>1303</sup> », emménagent systématiquement une place prépondérante au Premier ministre comme palliatif à la remise en cause de la légitimité présidentielle. Il en a été ainsi au Togo avec l'accord politique global (APG) du 20 août 2006<sup>1304</sup> et surtout en Côte d'Ivoire avec la kyrielle d'accords politiques, notamment

<sup>1297</sup> AROMATARIO (S.), « La dérive des institutions vers le régime présidentiel », *RDP*, 2007, n°3, p. 731-751.

<sup>1298</sup> HOURQUEBIE (F.), « Quel statut constitutionnel pour le chef de l'Etat africain ? Entre principes théoriques et pratique du pouvoir », *op.cit.*

<sup>1299</sup> CONAC (G.), « Quelques réflexions sur le nouveau constitutionnalisme africain », *Actes de la deuxième réunion préparatoire au symposium de Bamako : Les institutions de la démocratie et de l'Etat de droit*, mars 2000.

<sup>1300</sup> Expression empruntée à POMPIDOU (G.), *Le nœud gordien*, Paris, Plon, 1974, p.63.

<sup>1301</sup> EHEUNI-MANZAN (I.), *Les accords politiques dans la résolution des conflits armés internes en Afrique*, Thèse de droit public, Université de La Rochelle, 2011.

<sup>1302</sup> BITIE (A.-K.), *L'approche contemporaine de la prévention des conflits en Afrique*, Thèse de droit public, Université de Bordeaux, 2016.

<sup>1303</sup> ATANGANA-AMOUYOU (J.-L.), « Les accords de paix dans l'ordre juridique interne en Afrique », *Revue de la Recherche juridique, Droit prospectif*, n° 123, vol. 33, 2008, pp. 1723-1746.

<sup>1304</sup> Le cas togolais n'est pas assez significatif pour étudier la situation du Premier ministre de crise par rapport au cas ivoirien qui se présente comme le véritable archétype du Premier ministre de crise en Afrique noire francophone, d'où notre choix de mettre en avant ce cas.

l'accord de Linas-Marcoussis (ALN) du 24 janvier 2003<sup>1305</sup> et les différentes résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU<sup>1306</sup> dans le cadre de la résolution de la crise ivoirienne.

**766.** L'affaiblissement du Premier ministre en Afrique noire francophone est favorisé par la présidentialisation de son statut<sup>1307</sup>. En effet, les règles constitutionnelles et la pratique politique assurent la maîtrise totale au président de la République sur la nomination et la révocation du Premier ministre. Mais en période de crise, le président perd sa tutelle sur le Premier ministre dans la mesure où les règles constitutionnelles sont temporairement mises entre parenthèses au profit des accords politiques<sup>1308</sup> qui déterminent le statut du Premier ministre en le préservant de l'influence présidentielle. Le Premier ministre procède alors des accords politiques (A) qui lui assurent une protection institutionnelle en le rendant inamovible (B).

*A. Le Premier ministre de crise, une émanation des accords politiques*

*« L'accord inter-ivoirien de Linas Marcoussis... fixe à la fois le statut du Premier ministre et ses rapports avec le Président de la République ».*

DOSSO (K.), « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences »<sup>1309</sup>

**767.** Karim DOSSO montre à travers ces lignes que le Premier ministre dans la crise ivoirienne est un Premier ministre atypique<sup>1310</sup>. Son statut est défini par les accords

---

<sup>1305</sup> L'accord de Linas-Marcoussis (ALN) a été signé le 24 janvier 2003 dans cette petite ville du département de l'Essonne en France par les principaux protagonistes de la crise ivoirienne déclenchée le 19 septembre 2002 à la suite de la tentative avortée de prise de pouvoir par les rebelles. Cet accord résulte des pourparlers organisés « à l'invitation du Président de la République française, une Table Ronde des forces politiques ivoiriennes s'est réunie à Linas-Marcoussis du 15 au 23 janvier 2003. Elle a rassemblé les parties suivantes FPI, MFA, MJP, MPCI, MPIGO, PDCI-RDA, PIT, RDR, UDCY, UDPCI. Les travaux ont été présidés par M. Pierre MAZEAUD, assisté du juge Keba Mbaye et de l'ancien Premier ministre Seydou Diarra et de facilitateurs désignés par l'ONU, l'Union Africaine et la CEDEAO », point 1 de l'Accord.

<sup>1306</sup> On peut citer notamment les résolutions 1464 du 4 février 2003 ; 1633 du 21 octobre 2005 ; 1721 du 1<sup>er</sup> novembre 2006 ; etc.

<sup>1307</sup> FALL (I-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit.

<sup>1308</sup> Sur les rapports entre la Constitution et les accords politiques, voir MAMBO (P.), « Les rapports entre la constitution et les accords politiques dans les États africains : Réflexion sur la légalité constitutionnelle en période de crise », *McGill Law Journal / Revue de droit de McGill*, Volume 57, n°4, juin 2012, pp. 921-952.

<sup>1309</sup> *RFDC*, 2012/2 n° 90, pp. 57-85

<sup>1310</sup> DOSSO (K.), « Le Premier ministre dans la crise ivoirienne », op.cit.

politiques, en marge ou en complément des règles constitutionnelles existantes. Si dans certaines circonstances de crise, notamment après les coups d'Etats militaires réussis, la Constitution est suspendue ou abrogée<sup>1311</sup> et les institutions régies par des actes constitutionnels provisoires édictés par la junte militaire<sup>1312</sup>, la jeune Constitution ivoirienne de 2000 a eu son salut grâce à l'échec de la tentative de coup d'Etat de 2002<sup>1313</sup>.

**768.** Toutefois, si elle est restée en vigueur, cette Constitution a perdu sa primauté<sup>1314</sup> au profit de l'Accord de Linas-Marcoussis (ALN) et des accords annexes ainsi que les Résolutions de l'ONU. C'est ainsi que le statut du Premier ministre a été déterminé par l'ALN en marge de cette Constitution, ce qui n'a pas été sans poser des problèmes politiques et juridiques<sup>1315</sup>. L'ALN a ainsi procédé à une déprésidentialisation du statut du Premier ministre de crise en neutralisant le pouvoir discrétionnaire dont bénéficie le président pour la désignation du Premier ministre conformément à l'article 41 de la Constitution de 2000. Ce pouvoir absolu malmené par l'ALN s'est transformé en une compétence résiduelle.

1. La neutralisation du pouvoir discrétionnaire du président dans le choix du Premier ministre

**769.** Les nominations de Seydou Elimane DIARRA en 2003 puis de Charles KONAN-BANY en 2005 ont démontré à quel point l'ALN et les différentes résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU ont neutralisé le pouvoir discrétionnaire de nomination du Premier ministre que le chef de l'Etat ivoirien détenait de l'article 41 de la Constitution ivoirienne de 2000. En effet, en Côte d'Ivoire, le Premier ministre a toujours procédé du chef de l'Etat.

---

<sup>1311</sup> Ce fut notamment le cas après le coup d'Etat du 24 décembre 1999 en Côte d'Ivoire qui a mis fin à la Constitution du 3 novembre 1960, révisée notamment en 1990 et 1998. Les institutions ont été suspendus par la junte militaire dirigée par le général Robert GUEÏ qui a mis en place un Comité national de salut public (Voir Ordonnance n°1/99 PR du 27 décembre 1999, portant suspension de la Constitution et organisation provisoire des pouvoirs publics ; CONTAMIN (B., LOSCH (B.), « Côte d'Ivoire : la voie étroite », *Politique africaine*, 2000/1, n°77, pp. 117-128.

<sup>1312</sup> ZAKI (M.), « Petite constitution et droit transitoire en Afrique », *RDP*, n°6, 2012, pp. 1667-1698 ; KOMLAN (K.-K.), *Les petites constitutions en Afrique : essai de réflexion à partir des exemples de la Côte d'Ivoire, de la RDC, de la Tunisie et du Togo*, Mémoire de Master de droit public, Université de Lomé, 2015.

<sup>1313</sup> BANEGAS (R.), LOSCH (B.), « La Côte d'Ivoire au bord de l'implosion », *Politique africaine*, 2002/3, n° 87, p. 139-161.

<sup>1314</sup> AKANDJI-KOMBE (J.-F.), « Contrôle de constitutionnalité et actes politiques de règlement des crises institutionnelle », Communication au Colloque international de Bamako, des 26 et 27 avril 2016, organisé par la Cour constitutionnelle du Mali sur le thème « Rôle des juridictions constitutionnelles dans la consolidation de l'Etat de Droit ».

<sup>1315</sup> KPODAR (A.), « Politique et ordre juridique : les problèmes constitutionnels posés par l'accord de Linas-Marcoussis du 23 janvier 2003 », *Revue de la recherche juridique, Droit prospectif*, 2005, pp. 2503-2522.

Il s'agit d'une caractéristique du présidentielisme ivoirien<sup>1316</sup>, dont les bases ont été posées dans la Constitution ivoirienne de la première République<sup>1317</sup> et renouvelées dans celle de la deuxième République<sup>1318</sup> et réaffirmées dans la Constitution de la troisième République<sup>1319</sup>. La nomination du Premier ministre est un pouvoir propre du président par lequel il manifeste son autorité sur le Premier ministre. Or, en stipulant qu'il soit un « *Premier ministre de consensus* <sup>1320</sup> » ou « *un Premier ministre acceptable par toutes les parties* <sup>1321</sup> », l'ALN et la Résolution 1633 de l'ONU ont semblé avoir ignoré ce fondement du présidentielisme ivoirien en restreignant considérablement le pouvoir de nomination du président. Si le Premier ministre de consensus et le Premier ministre acceptable procèdent tous les deux de la volonté de déprésidentialisation de l'exécutif ivoirien, ils procèdent d'instruments juridiques différents qui ont façonné leur statut en marge de la Constitution ivoirienne de 2002.

#### *a. Le Premier ministre de consensus*

*« Le gouvernement de réconciliation nationale sera dirigé par un Premier ministre de consensus ».*

#### Point 3-c de l'Accord de Linas-Marcoussis

**770.** Cette disposition du point 3-c de l'ALN prévoyant la nomination d'un Premier ministre de consensus, vient préciser et renforcer celle du point 3-a prévoyant qu'« *un Gouvernement de réconciliation nationale sera mis en place dès la clôture de la Conférence de Paris pour assurer le retour à la paix et à la stabilité ...* ». La précision du point 3-c est d'une très grande utilité ici dans la mesure où elle permet au Premier ministre d'émaner directement de l'ALN. En effet, en insistant sur la désignation d'un Premier ministre de consensus, l'ALN restreint la marge de manœuvre du président, tout en rassurant les acteurs sur

---

<sup>1316</sup> BOGNON (R-D.), « La situation en Côte d'Ivoire : présidentielisme et représentation nationale », in ROUSSILLON (H.), (dir.), *Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique*, op.cit., p. 92

<sup>1317</sup> Constitution ivoirienne du 3 novembre 1960, op.cit.

<sup>1318</sup> Constitution ivoirienne du 23 juillet 2000, op.cit.

<sup>1319</sup> Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016, op.cit.

<sup>1320</sup> Point 3-c de l'ALN.

<sup>1321</sup> Paragraphe V de la Résolution 1633 du Conseil de sécurité de l'ONU du 21 octobre 2005.

l'effectivité de la constitution d'un véritable gouvernement de réconciliation nationale après les assises.

**771.** Le Premier ministre de crise est une émanation du consensus politique conjoncturel en période de crise<sup>1322</sup>. Il révèle en effet la volonté des acteurs politiques d'un Etat en crise à faire des concessions à un moment donné pour trouver une solution concertée à la crise. C'est la raison pour laquelle la question de la désignation consensuelle du Premier ministre est toujours mise en avant dans les accords politiques<sup>1323</sup>. Il en est ainsi parce que la plupart des crises ont pour origine la remise en cause de la légitimité du président de la République. Par conséquent, le bicéphalisme profite en ce moment au Premier ministre dans la mesure où d'une part, il est l'élément mobile de l'exécutif, ce qui permet de l'adapter aux circonstances, et d'autre part, parce que si l'autorité du président de la République est contestée, il faudrait malgré tout permettre à l'exécutif d'assurer la continuité de l'Etat.

**772.** De même, lorsque la crise politique provient de la remise en cause de la légitimité du président de la République, la solution du partage du pouvoir entre le président contesté, à qui est garanti la conservation de son poste jusqu'à l'organisation de nouvelles élections<sup>1324</sup>, et un Premier ministre consensuel qui bénéficie de prérogatives très étendues. Toutefois, il convient avant tout de définir la notion de consensus et d'analyser le déroulement des négociations pour arriver au consensus notamment en ce qui concerne la désignation du Premier ministre ivoirien.

➤ La définition du consensus politique

**773.** Le consensus se définit de manière générale comme « *une méthode d'adoption des décisions consistant dans la recherche d'un accord mutuel sans que l'on procède à un vote formel* <sup>1325</sup> » et spécifiquement en droit constitutionnel comme une « *un accord général...qui a pour effet de modérer les antagonismes politiques* <sup>1326</sup> ». Ces définitions

---

<sup>1322</sup> CROUZATIER (J.-M.), « La gestion des crises politiques et militaires dans l'espace francophone », in LARRIEU (J.), *Crises et droits*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2012, pp. 91-109.

<sup>1323</sup> Voir notamment l'Accord politique pour la gestion consensuelle de la transition en République démocratique du Congo signé à Sun-City (Afrique du Sud) le 19 avril 2002.

<sup>1324</sup> Sur ce point, l'ALN peut être assimilé aux Actes constitutionnels de la Conférence nationale adoptés dans certains Etats africains au début des années quatre-vingt-dix à la différence que les Actes des CNS ont suspendu les Constitutions existantes alors que pendant la crise ivoirienne, la Constitution de 2000 était toujours en vigueur.

<sup>1325</sup> Ibid

<sup>1326</sup> GUINCHARD (S.), DEBARD (T.), (dir.), *Lexique des termes juridiques*, 23<sup>e</sup> éd., 2015-2016, Paris, 2015, p. 262

semblent opposer fondamentalement la notion de consensus au vote. Jean RIVERO explique cet antagonisme entre consensus et vote en ces termes :

*« L'accord qui fonde le consensus est un accord informel, indépendant de toute procédure et notamment d'un vote majoritaire. Non qu'un vote ne puisse parfois traduire un consensus. Mais le consensus peut se manifester par des formes qui n'empruntent rien au mécanisme électoral, ni même au droit. A l'inverse, la règle de la majorité qui décide de l'issue d'un scrutin, ne suffit pas à déceler un consensus <sup>1327</sup> ».*

**774.** Cette analyse permet d'opérer une différence entre le Premier ministre de consensus tel qu'il est désigné après la signature des accords politiques et le Premier ministre de transition tel qu'il a été désigné après les Conférences nationales du début des années quatre-vingt-dix. Dans la majorité des Etats, le Premier ministre de transition a été élu par les délégués présents à la Conférence<sup>1328</sup> puis ratifié, parfois contre son gré, par le chef de l'Etat. Par contre, le Premier ministre de consensus provient d'un accord entre toutes les parties, incluant même le chef de l'Etat, sans qu'il ait été recouru à un vote. Il est donc maladroit de rapprocher les modes désignation de ces deux types de Premier ministre, même s'ils sont tous les deux l'émanation d'une crise politique.

**775.** En instituant le Premier ministre de consensus, l'ALN n'a pas donné d'autres indications sur son mode de désignation. Toutefois, si l'on s'en réfère à la définition de la notion de consensus, on peut en déduire que non seulement la désignation du Premier ministre n'est pas laissée à la discrétion du chef de l'Etat comme cela est prévu par la Constitution, mais n'est-elle pas soumise au vote des délégués des partis présents à la Table Ronde. Il en résulte que le Premier ministre de consensus devrait émaner d'un accord mutuel entre les différents acteurs sans réserver l'exclusivité aux parties signataires de l'ALN pour le choix du Premier ministre.

**776.** En cela, l'ALN paraît souple quant au choix du Premier ministre, ce qui ne fut par exemple pas le cas de l'Accord politique pour la gestion consensuelle de la transition en République démocratique du Congo<sup>1329</sup> censé mettre fin à la deuxième guerre du Congo<sup>1330</sup>.

---

<sup>1327</sup> RIVERO (J.), « Consensus et légitimité », in *Pouvoirs*, n°05, Le consensus, avril 1978, pp.57-64

<sup>1328</sup> Voir notamment les Actes n°7 et 10 de la CNS du Togo qui ont défini les modalités de l'élection du Premier ministre par la CNS au Togo. Confère supra, §150 et suivants.

<sup>1329</sup> Accord signé le 19 avril 2002 à Suncity en Afrique du Sud après la médiation du président sudafricain Thabo MBEDI lors du dialogue intercongolais qui a duré dix-neuf mois.

<sup>1330</sup> Il s'agit de la grande guerre qu'a connue la République démocratique du Congo entre 1998 et 2003, impliquant plusieurs groupes armés nationaux et d'autres Etats. La première guerre du Congo fut celle, déclenchée en 1996 et ayant menée à la chute du Maréchal Mobutu en 1997 face aux forces rebelles de Laurent Désiré Kabila.

Cet accord signé entre les belligérants qui a attribué formellement le poste de Premier ministre à Jean-Pierre BEMBA, principal rival du président KABILA. En Côte d'Ivoire, la recherche du consensus pour la désignation du Premier ministre est intervenue à la clôture des assises de Linas-Marcoussis, lors de nouvelles assises exclusivement consacrées à la mise en œuvre du point 3 de l'ALN relatif à la mise en place du Gouvernement de réconciliation nationale.

➤ Seydou Elimane DIARRA, l'homme du consensus

**777.** Après la signature de l'ALN qui était en soi un succès pour la médiation internationale notamment onusienne<sup>1331</sup> et africaine<sup>1332</sup> et la diplomatie française<sup>1333</sup>, les acteurs politiques ivoiriens devraient désormais matérialiser leur entente par la désignation du Premier ministre de consensus, clé de voûte de la mise en œuvre de l'ALN. Toutefois, désigner un Premier ministre de consensus paraissait encore plus difficile pour les acteurs ivoiriens que de parvenir à signer un accord politique formel. C'est la raison pour laquelle une fois les assises de Linas-Marcoussis achevées, la médiation française s'est également engagée à accompagner les acteurs politiques français dans le choix du Premier ministre de consensus<sup>1334</sup>.

**778.** Si à sa signature l'ALN demeurerait un accord purement formel ou théorique, la désignation du Premier ministre de consensus quelques jours serait un signal fort pour sa matérialisation. Cette désignation permettrait de convaincre les sceptiques quant à l'application dudit accord quand on se rappelle qu'en RDC à la même époque, les accords de sortie de crise n'étaient pas forcément appliqués<sup>1335</sup>.

---

<sup>1331</sup> BERGAMASCHI (I.), DEZALAY (S.), « Dilemmes et ambiguïtés de la sortie de crise par la voie multilatérale en Afrique : le cas de l'Organisation des Nations unies en Côte-d'Ivoire », *Les Champs de Mars*, 2005/1, n° 17, pp. 53-73.

<sup>1332</sup> SADA (H.), « Le conflit ivoirien : enjeux régionaux et maintien de la paix en Afrique », *Politique étrangère*, n°2, 2003, 68<sup>e</sup> année, pp. 321-334 ; METOU (B.-M.), « La médiation de l'union africaine dans la résolution des crises internes de ses états membres », *Revue québécoise de droit international*, n°31.2, 2018, pp. 39-69 ; BAPIDI-MBON (D.-P.), *La CEDEAO dans la crise ivoirienne : 2002- 2007*, Mémoire de Master 2 en science politique, Université Jean Moulin Lyon III, 2010.

<sup>1333</sup> D'ERSU (L.), « La crise ivoirienne, une intrigue franco-française », *Politique africaine*, n°105, 2007, pp. 85-114 ; GOHOUROU (F.), « De la crise politico-militaire ivoirienne à la crise franco-ivoirienne : Déconstruction et recomposition des territoires français de Côte d'Ivoire », *Territoires d'Afrique*, Université Cheick Anta Diop, Département de géographie, 2016, pp.89-98.

<sup>1334</sup> OKIEMY (B.), « L'accord de Linas-Marcoussis : La France de retour », *RJPIC*, n°4, 2003, pp. 467-490.

<sup>1335</sup> NGUELE-ABADA (M.), « Du constitutionnalisme de transition en Afrique : Réflexion sur l'évolution constitutionnelle en République démocratique du Congo », *RRJ*, 2008-1, n°33, pp. 499-536.

**779.** La Table Ronde pour la désignation du Premier ministre de consensus constituait l'acte II des pourparlers de Paris pour la résolution de la crise ivoirienne. C'est une seconde phase de négociations cruciales qui s'est ouverte entre les signataires de l'ALN et le chef de l'Etat ivoirien, toujours sous l'égide de la médiation française soutenue par la Conférence des chefs d'Etat africains qui s'est tenue à Paris du 25 au 26 janvier 2003 pour entériner l'ALN<sup>1336</sup>.

**780.** S'il s'est révélé à la fin comme l'homme de consensus tant recherché, Seydou DIARRA ne figurait pas dans les potentiels Premiers ministres évoqués lors de la première phase de négociations qui fut très politisée. Cela s'expliquait par le fait qu'au cours de cette phase, les noms proposés par les protagonistes étaient des personnalités à très fort ancrage politique. Or, Seydou DIARRA était jusqu'alors considéré qu'une personnalité apolitique, même s'il a déjà eu de très hautes responsabilités politiques<sup>1337</sup>, notamment celle de Premier ministre de la transition après le coup d'Etat du 24 décembre 1999<sup>1338</sup>. Plusieurs facteurs expliquent ce choix. Nous en analyserons trois.

**781.** D'abord, le choix de Seydou Elimane DIARRA s'explique par un facteur géopolitique. Le fait qu'il soit originaire du nord de la Côte d'Ivoire<sup>1339</sup> a beaucoup joué dans sa désignation. En effet, la partition du pays à l'issue du déclenchement de la crise le 19 septembre 2002<sup>1340</sup>, avait fait naître de forts antagonismes entre la moitié sud, dont est originaire le président GBAGBO, et la moitié nord, dont est originaire Alassane OUATTARA et la majorité des rebelles qui contrôlent cette partie du territoire.

**782.** Ensuite, ce choix s'explique par la personnalité même de Seydou DIARRA. Même s'il a déjà été plusieurs fois ambassadeur sous Félix HOUPHOUËT-BOIGNY<sup>1341</sup>, il n'a jamais clamé son appartenance à l'un des partis politiques ivoiriens<sup>1342</sup> présents à la table des

---

<sup>1336</sup> GAUDUSSON (J. du Bois de), « L'accord de Marcoussis, entre droit et politique », *Afrique contemporaine*, 2003/2, n° 206, pp. 41-55.

<sup>1337</sup> Il fut notamment plusieurs fois nommé ambassadeur de la Côte d'Ivoire à l'étranger pendant les années 70 et 80.

<sup>1338</sup> Nommé par le chef de la junte militaire le général Robert GUEI par le décret n° 2000-02 portant nomination des membres du Gouvernement de transition.

<sup>1339</sup> « Seydou Elimane Diarra », <https://www.jeuneafrique.com/221617/archives-thematique/seydou-elimane-diarra/>, consulté le 29 juillet 2019

<sup>1340</sup> Sur la partition de la Côte d'Ivoire entre le Nord occupé par les rebelles et le sud contrôlé par l'armée ivoirienne loyaliste, voir BOUQUET (C.), « La crise ivoirienne par les cartes », *Géoconfluences*, 2007, publié en ligne sur <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/etpays/Afsubsah/AfsubsahDoc5.htm>, consulté le 30 avril 2021 ; « La partition de la Côte d'Ivoire, conséquence des migrations de la période coloniale ? », *Outre-Terre*, 2006/4, n°17, pp. 333-341.

<sup>1341</sup> Il fut notamment ambassadeur de la République de Côte d'Ivoire au Brésil de 1970 à 1977 et dans d'autres Etats dans les années 1980.

<sup>1342</sup> Il n'a jamais participé à un gouvernement partisan, refusant notamment un portefeuille ministériel qui lui était proposé par le président HOUPHOUËT-BOIGNY à la fin de ses missions diplomatiques, préférant rejoindre le secteur privé.



négociations, ce qui lui a permis d'ailleurs d'être appelé par la junte du général Robert GUEI pour diriger le gouvernement de transition après le coup d'Etat de 1999<sup>1343</sup>. Il remplissait alors les critères du Premier ministre de consensus tant recherché par les acteurs ivoiriens puisqu'il avait déjà eu à rassembler au sein d'un même Gouvernement les personnalités issues des principaux partis politiques ivoiriens présents à la table des négociations.

**783.** Enfin, le profil politique et technique de l'intéressé en fait le candidat idéal pour ce poste. En effet, son bilan à la tête du gouvernement de transition précédent plaidait en sa faveur. Il avait réussi à fédérer les principaux partis politiques, à l'exclusion du PDCI d'Henri KONAN-BEDIE écarté pour des raisons politiques<sup>1344</sup>, au sein du gouvernement de transition, ce qui en soit était une réussite dans une Côte d'Ivoire politiquement très déchirée à l'époque. Il a par la suite présidé le Forum de réconciliation initié en 2001 par le Président de GBAGBO, ce qui lui valait le respect de tous les acteurs politiques<sup>1345</sup>. C'est ce statut qui lui a d'ailleurs valu d'être invité à la Table-Ronde de Linas-Marcoussis pour assister le médiateur Pierre MAZEAUD dans la conduite des négociations.

**784.** Au regard de la très forte implication d'acteurs extérieurs, voire concurrents dans le choix du Premier ministre de consensus, on se rend compte que ce Premier ministre n'émane pas du chef de l'Etat, comme le voudrait la Constitution ivoirienne. La perte du monopole du président ivoirien dans le choix du Premier ministre s'est également vérifiée lors de la désignation du « *Premier ministre acceptable par toutes les parties* » en 2005, second Premier ministre de la crise ivoirienne.

*b. Le Premier ministre acceptable par toutes les parties*

**785.** Le Conseil de sécurité (...)

*« prie instamment le Président de l'Union africaine, le Président de la CEDEAO et le Médiateur de l'Union africaine de consulter immédiatement toutes les parties ivoiriennes en vue de la nomination, d'ici au 31 octobre 2005, d'un nouveau premier ministre acceptable*

<sup>1343</sup> Décret n° 2000-02 du 4 janvier 2000, portant nomination des membres du Gouvernement de transition, *JORCI*, n°1, 13 janvier 2020.

<sup>1344</sup> En raison du coup d'Etat qui a mis fin à la gestion de l'Etat ivoirien par ce parti depuis l'indépendance.

<sup>1345</sup> « Seydou Diarra, caméléon politique », *Le Monde*, 27 janvier 2003, [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/01/27/seydou-diarra-cameleon-politique\\_306969\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/01/27/seydou-diarra-cameleon-politique_306969_1819218.html), consulté le 29 juillet 2019.

*pour toutes les parties ivoiriennes signataires de l'Accord de Linas-Marcoussis, conformément à l'article II) du paragraphe 10 de la décision du Conseil de paix et de sécurité, et de rester en contact étroit avec le Secrétaire général tout au long de ce processus».*

Paragraphe V de la Résolution n° 1633 adoptée par le Conseil de sécurité  
à sa 5288<sup>e</sup> séance, le 21 octobre 2005

L'expression « *Premier ministre acceptable par toutes les parties* » provient du paragraphe 5 de la Résolution 1633 de l'ONU du 21 octobre 2005. Il convient de préciser le contexte dans lequel ce texte a été adopté afin de mieux comprendre les changements qu'il a introduit dans l'ordonnancement politico-juridique ivoirien.

**786.** La résolution 1633 a été votée par l'organe onusien pour éviter que le processus de paix ne tombât dans l'impasse à la fin du mandat constitutionnel du président GBAGBO en 2005<sup>1346</sup>, alors que le Gouvernement de réconciliation nationale mis en place en 2003 par le Premier ministre de consensus Seydou DIARRA, confronté à plusieurs obstacles, n'a pas réussi à mettre en œuvre totalement la feuille de route de l'ALN<sup>1347</sup>.

**787.** Cette résolution devenait ainsi le cadre juridique de référence dans lequel s'inscrivait la période de transition qui devrait s'ouvrir au lendemain de la fin du mandat présidentiel. Toutefois, pour éviter que les récriminations de mise sous tutelle de la Côte d'Ivoire par l'ONU et la Communauté internationale<sup>1348</sup> ne prennent plus d'ampleur, le préambule de la résolution réaffirme « *que les Accords de Linas-Marcoussis, d'Accra III et de Pretoria demeurent le cadre approprié pour le règlement pacifique et durable de la crise en Côte d'Ivoire* ». En visant ces accords conclus par les protagonistes de la crise, l'ONU réhabilite non seulement ces instruments internes, menacés de caducité par la fin du mandat présidentiel<sup>1349</sup>, mais aussi entériné l'organisation institutionnelle résultant de ces accords.

---

<sup>1346</sup> Elu en 2000 pour un mandat de cinq ans, le président GBAGBO dont le pouvoir a dû faire face à rébellion dès septembre 2002, a vu son mandat constitutionnel se terminer le 31 octobre 2005 conformément à l'article 35 de la Constitution ivoirienne de 2000, sans qu'il ne soit possible d'organiser de nouvelles élections à cette date.

<sup>1347</sup> La Résolution 1633 reprend en fait la décision du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine adoptée à Addis-Abeba le 6 octobre 2005 avalisant les recommandations faites par le sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO du 30 septembre 2005.

<sup>1348</sup> GALY (M.), « Qui gouverne la Côte-d'Ivoire ? Internalisation et internationalisation d'une crise politico-militaire », *Politique étrangère*, 2005, n°4 (Hiver), p. 793-807 ; SMITH (S.), « La politique d'engagement de la France à l'épreuve de la Côte d'Ivoire », *Politique africaine*, 2003/1, n°89, pp. 112-126 ; MANTORO (S.-C.), *Le Conseil de sécurité et la crise ivoirienne*, Mémoire de Master 2 en Relations internationales, Université du Sahel, 2012, etc.

<sup>1349</sup> La plupart de ces accords ont notamment conforté le maintien au pouvoir du président contesté jusqu'à la fin de son mandat constitutionnel.

Toutefois, il ne s'agirait que d'une appréciation de façade car en réalité, la Résolution 1633 du 21 octobre 2005 est un véritable acte normatif produisant des effets institutionnels très importants<sup>1350</sup>.

**788.** La Résolution 1633 peut être considérée comme ouvrant l'Acte II du processus de règlement de la crise ivoirienne à travers les bouleversements institutionnels qu'elle a produits<sup>1351</sup>. En effet, elle a réaffirmé « *l'impossibilité d'organiser des élections présidentielles à la date prévue, et à la décision du Conseil de paix et de sécurité, à savoir, notamment, que le Président Gbagbo demeurera chef de l'État à partir du 31 octobre 2005 pour une période n'excédant pas 12 mois* »<sup>1352</sup>. Elle ouvre ainsi une période de transition au cours de laquelle non seulement, a-t-elle décidé de la prorogation du mandat présidentiel pour la durée de la transition, mais aussi mis fin au mandat du Premier ministre de consensus en demandant la désignation d'un nouveau Premier ministre acceptable par toutes les parties, conformément au paragraphe 5 précité. Elle chamboule ainsi complètement l'organisation de l'Exécutif ivoirien, en conservant toutefois l'esprit de l'ALN relatif à la déprésidentialisation du statut du Premier ministre de crise.

**789.** La référence faite par le paragraphe 5 de la Résolution 1633 à l'ALN a pour effet de prolonger les effets de cet accord notamment en ce qui concerne le statut du Premier ministre. Cependant, en ne faisant plus référence au « *Premier ministre de consensus* » mais à un « *Premier ministre acceptable par toutes les parties* », cette résolution a opéré un changement terminologique quant à la typologie du Premier ministre de crise qui n'a pas manqué de susciter des débats. De nombreux spécialistes ont considéré à raison qu'il ne s'agit pas uniquement d'une question de terminologie mais d'un véritable changement ayant des effets juridiques et politiques sur le statut du Premier ministre<sup>1353</sup>.

**790.** La Résolution 1633 introduit de nouveaux acteurs dans le processus de désignation du Premier ministre acceptable par toutes les parties. Elle restreint tout autant la marge de manœuvre du chef de l'Etat, mais dans un degré moindre que le prévoyait l'ALN. La suppression de la notion de « *consensus* » dans le texte onusien n'est en aucun cas le fruit du hasard, mais un acte délibéré. En effet, conscient du fait que la recherche du consensus est très périlleuse et qu'elle risquerait de prendre du temps et ressusciterait les antagonismes,

---

<sup>1350</sup> CAHIN (G.), « Limitation du pouvoir constituant : le point de vue de l'internationaliste », *Civitas Europa*, 2014/1, n° 32, pp. 55-79.

<sup>1351</sup> ASSOUMAN (K-A.), *Le rôle des Nations Unies dans la résolution de la crise ivoirienne*, Tome 1 « Soutien aux initiatives françaises et africaines », Paris, L'Harmattan, 2011, pp.138-139.

<sup>1352</sup> Paragraphe 3 de la Résolution 1633 du 21 octobre 2005.

<sup>1353</sup> DOSSO (K.), « Le Premier ministre dans la crise ivoirienne », op.cit. ; MEL (A.-P.), « La réalité du bicéphalisme de l'exécutif en Côte d'Ivoire », op. cit.

alors que l'échéance de la fin du mandat constitutionnel du président GBAGBO se rapprochait, le Conseil de sécurité a préféré assouplir la procédure de désignation du Premier ministre.

**791.** La conséquence directe en est que le Premier ministre ne résulterait plus d'un accord entre les différentes parties autour d'une Table-Ronde comme ce fut le cas pour le Premier ministre de consensus, mais résulterait d'une décision présidentielle à l'issue des consultations menées par les acteurs désignés par le paragraphe 5 de la Résolution 1633<sup>1354</sup>. Cette consultation s'adressait à toutes les parties signataires de l'ALN, qui n'ont pas besoin de donner leur accord sur la personnalité proposée par les facilitateurs, mais peuvent s'opposer à sa nomination par le chef de l'Etat, sans pour autant avoir la possibilité de décider par eux-mêmes. On constate alors que ce texte dessaisit les acteurs politiques ivoiriens du choix du Premier ministre et habilite ainsi les facilitateurs désignés à choisir autoritairement le Premier ministre au cas où les parties ne s'accorderaient pas. Le droit d'ingérence<sup>1355</sup> ainsi poussé au paroxysme n'est pas sans remettre en cause la souveraineté de l'Etat ivoirien et de ses institutions<sup>1356</sup>.

**792.** Le mode opératoire choisi par les facilitateurs, qui disposaient d'une totale liberté d'action, a été de procéder par élimination sur une liste élargie préétablie de personnalités<sup>1357</sup>. En effet, composée au départ de seize (16) personnalités, cette liste a été successivement, au fil des consultations, réduite à quatre (4) puis à deux (2) candidats et en fin de compte<sup>1358</sup>, le nom de Charles KONAN-BANY est retenu par les consultants comme Premier ministre acceptable par toutes les parties<sup>1359</sup>.

**793.** Le choix de Charles KONAN-BANY comme « *Premier ministre acceptable par toutes les parties* » signataires de l'ALN avait de quoi surprendre les observateurs. En effet,

---

<sup>1354</sup> Selon le paragraphe 5 de la Résolution 1633 du Conseil de sécurité du 21 octobre 2005, ces consultations devraient être menées par Président de l'Union africaine, le Président de la CEDEAO et le Médiateur de l'Union africaine. Il s'agissait nominativement et respectivement du président nigérian Oluségun OBASANJO, le président nigérian Mamadou TANDJA et le président sud-africain Thabo MBEKI.

<sup>1355</sup> KEUTCHEU (J.), « L'ingérence démocratique en Afrique comme institution, dispositif et scène », *Études internationales*, Vol. 45. n°3, 2014, p.430.

<sup>1356</sup> IBANDA-KABAKA (P.), AMOUZOU (V.), *La souveraineté des Etats aux prises du droit d'ingérence internationale. Etude de la portée de la responsabilité de protéger en droit international des droits de l'homme*, 2020, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02508823>, consulté le 30 avril 2021 ; KONADJE (J.-J.), *L'intervention de l'ONU dans la résolution du conflit intraétatique ivoirien*, Thèse de Science Politique, Université de Toulouse 1, 2010.

<sup>1357</sup> DOSSO (K.), « Le Premier ministre dans la crise ivoirienne », op.cit. ; PRIVAT-MEL (A.), « La réalité du bicéphalisme de l'Exécutif ivoirien », op.cit.

<sup>1358</sup> Les noms de figures du PDCI tels que Charles KONAN-BANY, Emile-Constant BOMBET ou Gaston Ouassénam KONE et du FPI de Laurent GBAGBO tel que René AMANI, furent notamment invoqués.

<sup>1359</sup> Pour le détail des consultations, voir « Les trois jours qui ont changé la Côte d'Ivoire », *Jeune Afrique l'Intelligent*, n°2344, 11 décembre 2005, p.13, <https://www.jeuneafrique.com/218490/archives-thematique/trois-jours-qui-ont-chang-la-c-te-d-ivoire/> consulté le 29 juillet 2019.

contrairement à Seydou DIARRA qui était classé apolitique avant sa nomination, Charles KONAN-BANY est un homme politique avéré, membre actif du PDCI, l'ex-parti présidentiel. Il était d'ailleurs considéré comme l'un des hommes les plus influents de ce grand parti politique ivoirien, notamment lorsqu'il a dévoilé ses ambitions personnelles pour l'élection présidentielle de 2005 qui n'a finalement pas pu avoir lieu<sup>1360</sup>. Avant sa nomination, il était gouverneur de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO)<sup>1361</sup>.

**794.** Si le président ivoirien a vu sa marge de manœuvre réduite au maximum dans le choix des Premiers ministres Seydou DIARRA et Charles KONAN-BANNY, il n'en demeure pas moins qu'il dispose d'un pouvoir de nomination du Premier ministre qui reste malgré tout résiduel.

## 2. La compétence résiduelle du président dans la nomination du Premier ministre de crise

**795.** Le président de la République a perdu son monopole dans le choix du Premier ministre en Côte d'Ivoire du fait de l'ALN et de la Résolution 1633 de l'ONU<sup>1362</sup>. Ces deux textes ont mis en mal cette prérogative constitutionnelle du président au point de ne reconnaître au chef de l'Etat ivoirien aucune marge de manœuvre dans le choix du Premier ministre. Désormais soumis à l'influence d'autres acteurs politiques nationaux et internationaux<sup>1363</sup>, le chef de l'Etat ivoirien s'est vu dénié le pouvoir discrétionnaire qu'il détient de la Constitution ivoirienne pour la nomination du Premier ministre<sup>1364</sup>.

**796.** Toutefois, le chef de l'Etat ivoirien n'a pas perdu toutes ses prérogatives en matière de nomination du Premier ministre. Il conserve un pouvoir de nomination résiduel ou formel qui découle directement de l'article 41 de la Constitution du 1<sup>er</sup> août 2000. Si ce pouvoir de nomination résiduel lui permet de sauver la face et d'éviter d'être complètement marginalisé

---

<sup>1360</sup> Ibid.

<sup>1361</sup> Il a été nommé à ce poste par intérim en 1990 pendant que le gouverneur Alassane Dramane OUATTARA occupait le poste de Premier ministre en Côte d'Ivoire. Il devint gouverneur à part entière confirmé par le président KONAN-BEDIE à partir de 1994 lorsque ADO, démissionnaire du poste de Premier ministre, après le décès du président HOUPHOUËT, a choisi de retourner au FMI.

<sup>1362</sup> DOSSO (K.), « Le Premier ministre dans la crise ivoirienne », op.cit.

<sup>1363</sup> MELEDJE (D.-F.), « Le système politique ivoirien dans la géopolitique ouest-africaine », *RDP* 2006, n°3, pp. 701-714.

<sup>1364</sup> GAUDUSSON (J. du Bois de), « L'accord de Linas-Marcoussis, entre droit et politique », op.cit.

dans le choix du Premier ministre, il est tout aussi vrai qu'il ne s'agit que d'une compétence très fortement liée, ce qui en réduit considérablement la portée.

*a. L'application a minima de l'article 41 de la Constitution de 2000*

**797.** L'article 41 al. 2 de la Constitution ivoirienne de 2000 encore en vigueur lors de la signature de l'ALN et de l'adoption de la Résolution 1633 dispose que « *le président de la République [...] nomme le Premier ministre, chef du Gouvernement...* ». On voit bien que cette disposition ne prévoit l'intervention concurrente d'aucun autre organe dans la nomination du Premier ministre. Elle attribue ainsi une compétence exclusive et totalement discrétionnaire au président de la République dans le choix du Premier ministre. Il s'agit d'une conséquence directe de l'omnipotence du président de la République dans le régime politique ivoirien<sup>1365</sup> en ce qu'il est le « *détenteur exclusif du pouvoir exécutif* <sup>1366</sup> ».

**798.** Les dispositions du point 3-c de l'ALN et du paragraphe 5 de la Résolution 1633 du Conseil de sécurité de l'ONU semblent avoir vidé l'article 41 de sa substance en introduisant des acteurs concurrents au président dans la désignation du Premier ministre, ce qui participe à la volonté de déprésidentialisation du statut de Premier ministre de crise. Toutefois, il est primordial de signaler que ni l'ALN, ni les différentes résolutions de l'ONU n'ont suspendu l'application de la Constitution ivoirienne. Il en ressort que la seule autorité habilitée à signer l'acte de nomination du Premier ministre est le président de la République ivoirienne conformément à l'article 41 de la Constitution.

**799.** Eu égard à ce qui précède, il est difficile de comprendre la démarche des chefs d'Etats africains chargés par la Résolution 1633 d'opérer les consultations pour la nomination du Premier ministre acceptable par toutes les parties signataires de l'ALN. En effet, ces derniers se sont empressés d'annoncer le choix du Premier ministre Charles KONAN-BANY alors même que le décret portant nomination du Premier ministre n'a pas encore été officiellement signé par le président. Plus grave encore, voire humiliant pour le président ivoirien, l'acte des chefs d'Etat africain a été publié au journal officiel avant la signature du décret du président, qui n'est en fin de compte qu'un acte secondaire. Cette démarche paraît

---

<sup>1365</sup> NANDJUI-DANHO (P.), *La prééminence constitutionnelle du Président de la République en Côte d'Ivoire*, op.cit.

<sup>1366</sup> Article 41 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution ivoirienne de 2000.

très maladroite et porte atteinte à l'article 41 de la Constitution ivoirienne. Toutefois, cette décision du groupe de chef d'Etat, dont la publication au journal officiel de la République ivoirienne était prévue, ne vaut pas juridiquement un acte portant nomination du Premier ministre.

**800.** Que ce soit après les négociations de Paris consécutives à la signature de l'ALN pour la désignation du Premier ministre de consensus ou les consultations menées par les chefs d'Etat africains pour le choix du Premier ministre acceptable par toutes les parties, seule la formalisation des décisions par le chef de l'Etat ivoirien a donné une valeur juridique à la nomination du Premier ministre. C'est ainsi qu'aussitôt après les négociations du Centre international de l'Avenue Kléber, le chef de l'Etat ivoirien s'est rendu à l'Ambassade de Côte d'Ivoire pour signer le décret portant nomination du Premier ministre Seydou DIARRA<sup>1367</sup>. De même, après que les chefs d'Etat aient annoncé la désignation de Charles KONAN-BANNY à l'issue des consultations prévues par la Résolution 1633, un décret du président de la République<sup>1368</sup> est venu entériner la nomination du Premier ministre.

**801.** Si l'article 41 de la Constitution ivoirienne a permis au chef de l'Etat ivoirien de se présenter comme la seule autorité juridiquement compétente pour nommer le Premier ministre en dépit des interventions extérieures prônées par les instruments de sortie de crise, il faut se rendre compte qu'il ne disposait d'aucune marge de manœuvre et qu'il n'a exercé en réalité qu'une compétence très fortement liée.

*b. Une compétence très fortement liée*

**802.** Si le chef de l'Etat ivoirien pouvait toujours revendiquer l'exercice *a minima* du pouvoir de nomination du Premier ministre qu'il détenait de l'article 41 de la Constitution ivoirienne, il n'en demeure pas moins que ce pouvoir a perdu toute sa valeur du fait de l'ALN et de la Résolution 1633 du Conseil de sécurité de l'ONU. En effet, la valeur de ce pouvoir résidait dans son caractère discrétionnaire. Pour mettre évidence la portée de ce pouvoir, Francis WODIE affirme que « *le propre du pouvoir discrétionnaire, c'est de laisser à son détenteur, ici le président de la République, la libre appréciation de*

---

<sup>1367</sup> Décret n° 2003-44 du 25 janvier 2003 portant nomination du Premier ministre, *JORCI*, 45<sup>e</sup> année, n°5, 30 janvier 2005.

<sup>1368</sup> Décret n° 2005-558 du 5 décembre 2005 portant nomination du Premier ministre

*l'opportunité de son exercice*<sup>1369</sup>». Il découle de cette définition que l'exercice du pouvoir discrétionnaire requiert deux aspects fondamentaux : la liberté d'appréciation de son titulaire et l'opportunité de la décision. L'absence de ces deux éléments dévitalise ce pouvoir qui se transforme en compétence liée.

**803.** La liberté d'appréciation du président ivoirien dans la nomination du Premier ministre de crise était complètement inexistante. En effet, à partir du moment où son comportement est dicté par des textes<sup>1370</sup> ou par d'autres acteurs<sup>1371</sup>, le président ne peut plus librement apprécier le choix du Premier ministre. En effet, alors que l'article 41 de la Constitution ivoirienne ne prescrit aucune formalité et ne pose aucune condition de fond ou de forme à respecter par le président pour le choix du Premier ministre, l'ALN et la Résolution 1633 l'ont obligé à nommer un Premier ministre « *de consensus* » ou un Premier ministre « *acceptable par toutes les parties* » signataires de l'ALN.

**804.** La participation du président ivoirien aux négociations post-Marcoussis à Paris pour le choix du Premier ministre a révélé les limites de sa liberté d'appréciation dans le choix du Premier ministre. En effet, malgré son statut de chef d'Etat, il était logé à la même enseigne lors de ces négociations que tous les autres protagonistes de la crise de telle sorte qu'il n'était qu'un négociant parmi tant d'autres. Certes, il était arrivé à Paris en ayant arrêté son choix pour le poste de Premier ministre<sup>1372</sup>, mais alors qu'en temps normal ce choix aurait été incontestable car discrétionnaire, il fut rejeté par les autres protagonistes qui aussi avaient également leurs propres candidats<sup>1373</sup>. Il en a été de même que lors des négociations de Bamako ayant abouti au choix du deuxième Premier ministre crise. Il en résulte que le choix du président dans ce contexte n'est qu'une proposition et non une décision.

**805.** Nous reviendrons dans la deuxième partie sur le récit des négociations, mais nous pouvons déjà affirmer que la liberté d'appréciation du président GBAGBO a été très malmenée lors des négociations de Paris. Il n'a pas réussi à nommer celui qu'il voulait, ce qui constitue une vraie remise en cause du pouvoir qu'il détient de l'article 41 de la Constitution. Son unique influence dans le choix du Premier ministre était d'avoir utilisé de son veto pour empêcher la nomination des candidats présentés par les autres protagonistes, mais en retour ces derniers ont également refusé le sien. Il a notamment réussi à empêcher

---

<sup>1369</sup> WODIE (F.), « L'esprit et la lettre de l'Accord de Linas-Marcoussis », *contribution au colloque international Accord de Linas-Marcoussis : paix et stabilité en Côte d'Ivoire*, p.5, cité par DOSSO (K.), « Le Premier ministre dans la crise ivoirienne », op.cit.

<sup>1370</sup> L'ALN et la Résolution 1633.

<sup>1371</sup> L'ONU, la France, l'Union africaine, la CEDEAO, etc.

<sup>1372</sup> Le choix personnel du président GBAGBO se portait sur Amara ESSY.

<sup>1373</sup> Henriette DIABATE pour Alassane OUATTARA, Daniel KABLAN-DUNCAN pour KONAN-BEDIE, SORO plus favorable à Henriette DIABATE, etc.



la nomination d'Henriette DIABATE<sup>1374</sup>, la candidate de son grand rival Alassane OUATTARA, soutenu par le chef rebelle Guillaume SORO, ce qui en soit est une victoire politique pour lui, qui n'a pas suffi à atténuer la perte de ses prérogatives présidentielles<sup>1375</sup> en matière de nomination du Premier ministre.

**806.** En droit constitutionnel ivoirien, seul le président de la République peut juger de l'opportunité ou non de nommer une personnalité au poste de Premier ministre. Ni le Parlement, ni les acteurs politiques ne peuvent l'obliger à nommer un Premier ministre, alors même que ce dernier dépend entièrement de lui<sup>1376</sup>. Avec l'ALN et la Résolution 1633, le président ne peut plus juger de l'opportunité de nommer le Premier ministre. Cette décision lui est imposée par les textes précités, qui ne lui laissent aucune marge de manœuvre.

**807.** Le ton impératif employé par les points 3-a et 3-e de l'ALN et le paragraphe 5 de la Résolution 1633 montrent qu'à chaque fois le président est mis devant le fait accompli. Il a une obligation de faire, ce qui est confirmé par la déclaration des chefs d'Etat en 2005 lors de la nomination de Charles KONAN-BANNY. Le chef de l'Etat ivoirien n'a fait qu'entériner la décision des chefs d'Etat, alors même que cette dernière avait déjà été rendue publique et publié au journal officiel de la République ivoirienne.

**808.** Si le Premier ministre de crise procède des accords politiques, il en tire également une protection face aux autres institutions surtout le chef de l'Etat. En effet bien que les règles constitutionnelles le rendent responsable uniquement devant le chef de l'Etat ou à la fois devant le chef de l'Etat et le Parlement, le Premier ministre de crise jouit d'une irresponsabilité politique le rendant inamovible.

#### *B. L'inamovibilité du Premier ministre de crise*

**809.** En disposant que « le gouvernement de réconciliation nationale sera dirigé par un Premier ministre de consensus qui restera en place jusqu'à la prochaine élection présidentielle à laquelle il ne pourra se présenter », le point 3-c de l'ALN a rendu le

---

<sup>1374</sup> PIGEAUD (F.), *France Côte d'Ivoire : une histoire tronquée*, La Roque d'Anthéron, Vents d'ailleurs, 2015, p. 53

<sup>1375</sup> SMITH (S.), TUQUOI (J.-P.), « Côte d'Ivoire : accord de paix au détriment du président Gbagbo », in *Le Monde Afrique*, 9 décembre 2010, disponible en ligne sur [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2010/12/09/cote-d-ivoire-accord-de-paix-au-detriment-du-president-gbagbo\\_1451012\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2010/12/09/cote-d-ivoire-accord-de-paix-au-detriment-du-president-gbagbo_1451012_3212.html), consulté le 1<sup>er</sup> août 2019.

<sup>1376</sup> MEL (A.-P.), *La réalité du bicéphalisme de l'Exécutif en Côte d'Ivoire*, op.cit.

Premier ministre de consensus, désigné en janvier 2003 intouchable jusqu'à la fin de son mandat qui se trouve être la prochaine élection présidentielle, soit en octobre 2005. Il en a été de même pour le Premier ministre acceptable par tous désigné en octobre 2005 à qui le paragraphe 3 de la Résolution 1633 de l'ONU a garanti le maintien en fonction pendant la période transitoire d'un an, soit jusqu'en octobre 2006.

**810.** Ce faisant, ces dispositions peuvent être interprétées comme « *retirant ou déniaient au président de la République le pouvoir discrétionnaire qu'il détient en la matière* <sup>1377</sup> ». La conséquence en est que pendant son mandat, le Premier ministre et le Gouvernement ne sont pas responsables devant le président, contrairement à la lettre et à l'esprit de la Constitution de 2000. Toutefois, l'implication très forte d'autres acteurs dans la résolution de la crise et surtout dans la désignation du Premier ministre a fait émerger une responsabilité extra-constitutionnelle du Premier ministre.

**811.** La responsabilité exclusive du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement devant le chef de l'Etat est l'un des fondements essentiels du régime politique ivoirien depuis l'indépendance de la Côte d'Ivoire jusqu'à nos jours. Cependant, celle-ci a été mise entre parenthèses respectivement par l'ALN et les Résolutions 1633 et 1721 de l'ONU afin de permettre au Gouvernement de transition de disposer d'une marge de manœuvre conséquente au sein de l'Exécutif pour mettre en œuvre les accords de sortie de crise. La responsabilité du Premier ministre s'en est ainsi retrouvée déprésidentialisée à l'instar de celle des Premiers ministres de transition dans les Etats ayant organisé des CNS pendant la transition démocratique du début des années quatre-vingt-dix.

**812.** La déprésidentialisation de la responsabilité du Premier ministre de crise en Côte d'Ivoire apparaît comme une conséquence de la mise en retrait du chef de l'Etat dans le choix du Premier ministre. S'il a entériné le choix du Premier ministre de consensus en 2003 et du Premier ministre acceptable par tous en 2005 par un décret qui faisait de lui l'auteur juridique de ces choix, le président GBAGBO a à chaque fois vu son pouvoir de nomination mis en berne. En restreignant le pouvoir de nomination du Premier ministre par le chef de l'Etat, aussi bien les signataires de l'ALN que le Conseil de sécurité de l'ONU savaient bien que le président pourrait être tenté de restaurer ses prérogatives constitutionnelles pour prendre sa revanche sur la Communauté internationale. C'est pour prémunir le Premier ministre contre la révocation unilatérale par le président que ces

---

<sup>1377</sup> WODIE (F.), *Le conflit ivoirien : Solution juridique ou solution politique ?*, Abidjan, Les Editions du CERAP, 2005, p. 8

instruments ont à chaque fois clairement défini la durée du mandat du Premier ministre et précisé qu'il resterait en fonction jusqu'à la fin de ce mandat.

**813.** Eu égard à la protection qui a été accordé au Premier ministre de crise par l'ALN et les Résolutions de l'ONU, il a été considéré qu'il « *bénéficie d'une onction d'intouchable* <sup>1378</sup> ». En effet, que ce soit dans un régime présidentiel ou dans un régime parlementaire, le Premier ministre n'a en principe pas son destin entre ses mains. La responsabilité politique du Gouvernement qu'il dirige est ainsi soit prévue devant le Parlement ou devant le président, ou devant les deux organes. Or, n'étant responsable que devant le président conformément à la Constitution ivoirienne de 2000, le Premier ministre ivoirien soustrait à cette responsabilité par l'ALN et les Résolutions de l'ONU devenait ainsi politiquement irresponsable, ce qui a conduit le rendait inamovible.

**814.** L'inamovibilité du Premier ministre a théoriquement rééquilibré les rapports au sein de l'Exécutif ivoirien constitutionnellement fondé sur la subordination du Premier ministre et du Gouvernement au président. Elle « *tend à effacer les rapports de subordination prévus par la Constitution, entre le président de la République et le Premier ministre* <sup>1379</sup> ».

**815.** En conclusion, nous constatons avec Karim DOSSO que « *le Premier ministre, aux termes de l'Accord de Linas-Marcoussis et des différentes Résolutions des Nations Unies, parait désormais, en situation d'autonomie politique à l'égard du chef de l'Etat, devant lequel il n'est plus politiquement responsable* <sup>1380</sup> ».

Paragraphe 2 : La revalorisation des compétences du Premier ministre de crise

**816.** Si son statut déprésidentialisé pendant la crise lui a permis de changer de dimension, la métamorphose du Premier ministre ivoirien pendant la période de crise provient surtout de

---

<sup>1378</sup> GNAHOUA (A.-R.), *La crise du système ivoirien, aspects politiques et juridiques*, op.cit., p. 172

<sup>1379</sup> DOSSO (K.), *Le Premier ministre dans la crise ivoirienne* », op.cit.

<sup>1380</sup> Ibid.

la revalorisation de ses compétences qui faisait de lui presque « *l'alter ego du président de la République*<sup>1381</sup> ».

**817.** Il s'agit d'une véritable révolution dans le paysage institutionnel ivoirien fondé sur la prééminence du chef de l'Etat qui est le « *détenteur exclusif du pouvoir exécutif*<sup>1382</sup> », ce qui en fait « *le moteur de la machine politique* ». Ce fondement n'a même pas été remis en cause par la création du poste de Premier ministre en 1990 puisque ce dernier ne disposait pas de pouvoirs constitutionnels « *par l'effet desquels se trouveraient partagées les compétences avec le président de la République, encore détenteur exclusif du pouvoir exécutif*<sup>1383</sup> ».

**818.** Avec les instruments de sortie de crise, « *le bicéphalisme de façade de l'exécutif est devenu réel*<sup>1384</sup> ». Le bouleversement introduit par l'ALN dans l'organisation et le fonctionnement de l'Exécutif provient des compétences qu'il attribue au Premier ministre alors qu'il n'en disposait pas conformément à la Constitution (A). Cette revalorisation des compétences primo-ministériels a été confortée par les différentes Résolutions de l'ONU en des termes plus imposants que l'ALN (B).

*A. Les compétences attribuées par l'ALN*

*« Il disposera, pour l'accomplissement de sa mission, des prérogatives de l'exécutif en application des délégations prévues par la Constitution ».*

Point 3-e de l'Accord de Linas-Marcoussis

**819.** Conscient du fait que le Premier ministre a besoin de disposer de prérogatives pour exécuter le programme de Gouvernement annexé à l'ALN, le point 3-e a prévu de le doter de compétences exécutives. Alors qu'il avait toujours été chargé de mettre en œuvre la politique de la nation telle que définie par le président, le Premier ministre ivoirien a été soustrait à cette tâche pendant la crise et chargé de mettre en œuvre la politique du

---

<sup>1381</sup> OURAGA (O.), « Constitution et autonomie politique », in XXI<sup>e</sup> session de l'Académie internationale de droit constitutionnel, *La Constitution aujourd'hui*, 7-24 juillet 2005, p. 155.

<sup>1382</sup> Articles 12 de la Constitution ivoirienne de 1960 et 41 de la Constitution de 2000.

<sup>1383</sup> WODIE (F.), *Institutions politiques et droit constitutionnel en Côte d'Ivoire*, op.cit., p. 349.

<sup>1384</sup> DOSSO (K.), « Le Premier ministre dans la crise ivoirienne », op.cit.

Gouvernement annexée à l'ALN et définie par l'ensemble des acteurs politiques présents à la table des négociations. Ce faisant, le Premier ministre de crise disposait d'un domaine de compétences bien défini par l'ALN qui le rendait autonome par rapport au chef de l'Etat.

**820.** La détermination d'un programme du Gouvernement que le Premier ministre est chargé d'exécuter est une véritable nouveauté en Côte d'Ivoire où seul le programme du président prévalait. Toutefois, malgré l'étendue des compétences attribuées au Premier ministre par l'ALN, il lui fallait disposer des prérogatives de l'exécutif pour décider. C'est en ce sens que l'ALN a demandé au président de lui déléguer les pouvoirs nécessaires.

#### 1. La mise en œuvre du programme du Gouvernement défini par l'ALN

**821.** Pour la première fois en Côte d'Ivoire depuis l'indépendance en 1960, le Gouvernement est appelé à exécuter un programme qui n'est pas celui du président. En effet, le programme du Gouvernement de réconciliation nationale n'est pas défini par le président GBAGBO à qui la Constitution a attribué la compétence de la détermination de la politique de la nation<sup>1385</sup>, mais celui défini par l'ALN. Ce programme est annexé à l'ALN<sup>1386</sup>, ce qui lui a donné une force obligatoire et a permis de l'imposer au président.

**822.** La détermination du programme du Gouvernement par l'ALN et non par le président a créé en Côte d'Ivoire une situation dyarchique inédite<sup>1387</sup> qui a été comparée par certains auteurs à une situation de cohabitation à la française<sup>1388</sup> avec un président élu sur un autre programme et un Premier ministre, chef du Gouvernement, qui n'a pas été désigné par le président devant lequel il n'est pas responsable, chargé d'exécuter un programme parallèle, voir contradictoire. Si cette appréciation conforte l'autonomie du Premier ministre de crise, dont la situation est également comparée avec celle des Premiers ministres de transition du début de renouveau démocratique, elle est atténuée par deux facteurs politiques non négligeables : d'une part, le Premier ministre de crise, contrairement au Premier ministre de cohabitation ne disposait pas d'une majorité parlementaire sur laquelle s'appuyer pour gouverner, et d'autre part, il ne dispose pas de pouvoirs décisionnels propres, d'où la nécessité qu'il obtienne des délégations du président du président, ce qui le rendait encore un peu dépendant de ce dernier.

---

<sup>1385</sup> Article 50 de la Constitution ivoirienne de 2000.

<sup>1386</sup> Voir pages 3 à 6 de l'Accord de Linas-Marcoussis du 24 janvier 2003.

<sup>1387</sup> DOSSO (K.), « Le Premier ministre dans la crise ivoirienne », op.cit.

<sup>1388</sup> Sur les développements relatifs à la situation de cohabitation, confère supra.

**823.** Le domaine de compétence du Gouvernement couvre plusieurs matières qui en temps normal relèvent du domaine de la loi et du domaine du règlement. Le point 3-f fixe l'axe prioritaire du Gouvernement qui est la refondation de l'armée ivoirienne. Cette compétence permet au Premier ministre de se présenter comme le chef suprême de l'armée ivoirienne, une compétence que l'article 47 de la Constitution de 2000 a attribué au président. Ce faisant, la Constitution n'étant pas suspendue, le Premier ministre est obligé de partager cette compétence avec le président, ce qui ressemble à ce qu'avait prévu l'Acte n°7 de la CNS au Togo<sup>1389</sup>.

**824.** L'exercice de cette compétence s'avérerait cruciale et indispensable à la réussite des autres missions du Premier ministre puisqu'elle devrait permettre de pacifier le pays pour permettre la tenue des élections présidentielle et législatives qui s'approchaient à grands pas<sup>1390</sup>. Ce n'est d'ailleurs pas pour rien que la question de la définition du régime électoral apparaît dans le programme du Gouvernement juste après la question de la refondation de l'armée. A cet effet, les questions électorales et sécuritaires ont toujours été reliées en Côte d'Ivoire<sup>1391</sup> dans la mesure il est considéré que la crise politique ivoirienne a pour origine spécifique les réformes électorales opérées par le président KONAN-BEDIE en 1994<sup>1392</sup> pour empêcher à la fois la candidature de son rival Alassane OUATTARA et le vote des étrangers sur le fondement du concept de « *l'ivoirité* »<sup>1393</sup>.

**825.** Il s'agit donc de réformer le régime électoral, notamment de l'élection présidentielle, par la suppression aussi bien dans le code électoral que dans la Constitution des conditions

---

<sup>1389</sup> Articles 26 et 35 de l'Acte n°7 de la CNS du 23 août 1991.

<sup>1390</sup> Les élections présidentielle et législatives devraient se tenir en 2005.

<sup>1391</sup> HOFNUNG (T.), *La crise ivoirienne de Félix Houphouët-Boigny à la chute de Laurent Gbagbo*, op. cit. ; DOZON (J.-P.), *Les clefs de la crise ivoirienne* ; op.it. ; GNAHOUA (A.-R.), *La crise du système ivoirien : Aspects politiques et juridiques*, op.cit

<sup>1392</sup> Loi n° 94-642 du 13 décembre 1994 portant Code électoral, *JORCI*, n°53, 29 décembre 1994, pp. 1027-1036 et Décret no 94-662 du 21 décembre 1994 déterminant les modalités d'établissement, de révision et de refonte de la liste électorale, *JORCI*, n°03, 19 janvier 1995, pp. 56-60.

<sup>1393</sup> La réforme du code électoral introduite par Henri KONAN-BEDIE en 1994 a durci les conditions de candidature à l'élection présidentielle et du droit de vote des étrangers en Côte d'Ivoire. Cette réforme a été considérée comme taillée sur mesure contre Alassane OUATTARA, l'ex-Premier ministre, qui s'est révélé comme le principal rival du tout nouveau président ivoirien, dans la guerre de succession qui a opposé les deux hommes après le décès du « vieux ». Cela s'est vérifié dès l'élection présidentielle de 1995 à laquelle OUATTARA n'a pas été autorisé à candidater pour s'être prévalu de la nationalité burkinabè notamment pendant sa carrière internationale. Il lui était également reproché les origines de son père, originaire d'une localité du nord de la Côte d'Ivoire qui a appartenu au Burkina-Faso. Voir BRAECKMAN, « Aux sources de la crise ivoirienne », op.cit. ; GAULME (F.), « L'ivoirité », recette de guerre civile », *Études*, n° 3, 2001, pp. 292-304 ; BOA-THIEMELE (R.-L.), *L'ivoirité : entre culture et politique*, Paris, L'Harmattan, coll. « Points de vue », Paris, 2003, etc.

restrictives de nationalité visant l'ancien Premier ministre ADO<sup>1394</sup>. A ce titre, le Gouvernement s'est vu conféré par l'ALN un pouvoir d'initiative législative et de révision constitutionnelle qui venait concurrencer les compétences constitutionnelles que le président détenait toujours dans ces matières<sup>1395</sup>. Certes, ces initiatives sont limitées aux matières relevant du domaine de compétence du Gouvernement, mais il s'agit d'une véritable révolution institutionnelle en Côte d'Ivoire où l'initiative de la loi a toujours été partagé entre le chef de l'Etat et les députés.

**826.** Enfin, d'autres compétences visant notamment le régime foncier, la liberté de la presse, la défense et la protection des droits et libertés de la personne humaine et le redressement économique ont été attribuées au Gouvernement pour compléter les axes cruciaux du désarmement et de la réforme du régime électoral. Ces différents domaines de compétence transversaux énumérés par le programme de l'ALN permettent de laisser une grande marge de manœuvre au Gouvernement dont l'action couvre finalement tous les secteurs.

**827.** Malgré la kyrielle de compétences attribuées au Premier ministre et au Gouvernement de transition, il devrait disposer d'un pouvoir de décision pour leur mise en œuvre. C'est en ce sens que le point 3-e a prévu que ce pouvoir décisionnel lui soit délégué par le président, seul organe de l'exécutif à qui la Constitution de 2000 a attribué ce pouvoir.

## 2. La nécessité de délégations du chef de l'Etat

**828.** Le point 3-e de l'ALN a prévu que le Premier ministre disposât des pouvoirs du président en vertu des délégations prévues par la Constitution pour l'accomplissement des missions du Gouvernement de réconciliation nationale. Suivant la configuration de l'exécutif ivoirien, le Premier ministre ne peut en principe exercer le pouvoir exécutif qu'en

---

<sup>1394</sup> Ces réformes concernent l'article 35 de la Constitution ivoirienne de 2000 fixant les conditions de dépôt de candidature à l'élection présidentielle, notamment les conditions de nationalité et de résidence. Il était prévu que le candidat doit « ...être ivoirien d'origine, né de père et de mère eux-mêmes ivoiriens d'origine. Il doit n'avoir jamais renoncé à la nationalité ivoirienne. Il ne doit s'être jamais prévalu d'une autre nationalité. Il doit avoir résidé en Côte d'Ivoire de façon continue pendant cinq années précédant la date des élections et avoir totalisé dix ans de présence effective ». L'ALN a prévu que Le gouvernement de réconciliation nationale proposera donc que les conditions d'éligibilité du Président de la République soient ainsi fixées : « Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Il n'est rééligible qu'une fois. Le candidat doit jouir de ses droits civils et politiques et être âgé de trente-cinq ans au moins. Il doit être exclusivement de nationalité ivoirienne né de père ou de mère ivoirien d'origine ». Il s'agit donc d'assouplir les conditions pour permettre aussi bien à Alassane OUATTARA, écarté des deux élections présidentielles précédentes pour n'avoir pas satisfait à la condition de nationalité, et à l'ex-président Henri KONAN-BEDIE, en exil en France depuis son renversement en décembre 1999, de se présenter à l'élection présidentielle de 2005.

<sup>1395</sup> Voir articles 42 et 124 de la Constitution ivoirienne de 2000.

vertu des délégations du président<sup>1396</sup>. Il en est ainsi parce que le Premier ministre ivoirien ne dispose pas de pouvoirs propres et ne peut prendre de son propre chef des actes à portée générale. C'est l'essence du régime présidentiel ivoirien fondé sur l'unicité du pouvoir exécutif que même le bicéphalisme inauguré en 1990 n'a pas pu ébranler<sup>1397</sup>. C'est donc en faisant preuve de réalisme que l'ALN s'en est remis au président pour donner effet aux compétences attribuées au Premier ministre en se référant aux délégations prévues par la Constitution.

**829.** Le principe des délégations du président au Premier ministre est prévu par l'article 53 de la Constitution ivoirienne de 2000. Si les considérations théoriques de ce principe ont été abordées en amont dans ce chapitre<sup>1398</sup>, il s'agit ici d'analyser l'effectivité de la mise en œuvre de l'article 53 pendant la crise qui a permis à la fois de dépouiller le président ivoirien, « *détenteur exclusif du pouvoir exécutif* », d'une partie de ses pouvoirs, et de rendre réel le bicéphalisme ivoirien, par la revalorisation des compétences du Premier ministre<sup>1399</sup>. C'est dans cette optique que le président ivoirien a pris deux décrets, l'un du 10 mars 2003 et l'autre du 11 avril 2003 dont il convient d'analyser le contenu.

*a. Le décret du 10 mars 2003 portant délégation de compétences*

**830.** Le décret n° 2003-62 du 11 mars 2003<sup>1400</sup> porte « *délégation de compétences* » au Premier ministre. Ce décret dispose en son article 1<sup>er</sup> que « *le Président de la République délègue au Premier Ministre, Chef du Gouvernement les compétences en ce qui concerne l'initiative des actions, l'élaboration des avant projets et projets de textes réglementaires, législatifs et constitutionnels à soumettre au Conseil des ministres...* » et énumère les matières concernées par cette délégation. Ce décret couvre au total seize (16) matières limitativement énumérées par l'article 1<sup>er</sup>. Ces matières reprennent pour l'essentiel les différents axes du programme du Gouvernement de réconciliation nationale défini par l'ALN. L'article 2 limite la validité du décret à une période six (6) mois et précise que « *le Premier Ministre rend compte régulièrement au Président de la République, des*

---

<sup>1396</sup> MEL (A.-P.), « La réalité du bicéphalisme de l'exécutif en Côte d'Ivoire », op.cit.

<sup>1397</sup> BOGNON (D.-R.), « La situation en Côte-d'Ivoire : présidentialisme et représentation nationale », op. cit.

<sup>1398</sup> Confère supra, § 699 et suivants

<sup>1399</sup> KPODAR (A.), « Politique et ordre juridique : les problèmes constitutionnels posés par l'accord de Linas-Marcoussis du 23 janvier 2003 », op.cit.

<sup>1400</sup> Décret n° 2003-62 du 10 mars 2003 portant délégation de compétences au Premier Ministre, *JORCI*, 45<sup>e</sup> année, n°11, 13 mars 2003, p. 167.



*avancements réalisés dans l'exécution de la mission à lui confiée* ». Ces deux dispositions appellent quelques observations.

**831.** L'article 1<sup>er</sup> du décret du 11 mars 2003 doit être analysée en relation avec l'intitulé même du décret. En effet, en intitulant ce décret « *délégation de compétences* » et « *non délégation de pouvoirs* », le président GBAGBO n'a pas fait qu'un jeu de mot, mais a opéré un véritable choix politique et juridique puisque les compétences ne visent que des domaines d'intervention et non un pouvoir de décision. C'est la raison pour laquelle l'article 1<sup>er</sup> reprend les domaines de compétences déjà prévus par l'ALN, ce qui en soit paraît a priori superfétatoire mais permet en réalité au président de donner sa caution au programme du Gouvernement et de l'adopter comme le sien. Il convient également de souligner que dans les matières visées, le Premier ministre ne s'est vu déléguer que « *l'initiative* » et « *l'élaboration* », les décisions devant être prises par le Conseil des ministres, présidé par le chef de l'Etat. Si cette configuration permet au président de sauvegarder son pouvoir de décision, dans la mesure où c'est lui qui signe les actes délibérés en Conseil des ministres, elle tempère l'influence du Premier ministre de crise, qui au final se retrouve dans la même situation que le Premier ministre ordinaire, car dépourvu de pouvoir normatif<sup>1401</sup>. Cette restauration de l'autorité présidentielle est confortée par l'article 2. En limitant la durée de la délégation à six (6) mois et en demandant au Premier ministre de rendre des comptes au président, l'article 2 du décret du 10 mars 2003 crée une situation de subordination en hiérarchisant les rapports au sein de l'exécutif<sup>1402</sup>. Il convient d'analyser cette disposition aux prismes respectifs de la Constitution ivoirienne de 2000 et de l'ALN.

**832.** Il faut rappeler que les relations au sein de l'exécutif ivoirien sont organisées par la Constitution sur une logique de subordination du Premier ministre au chef de l'Etat conformément à l'esprit du régime présidentiel ivoirien<sup>1403</sup>. Ainsi, en offrant la possibilité au président de déléguer ses pouvoirs au Premier ministre, l'article 53 de la Constitution a prévu des limites afin de ne pas permettre que par l'exercice de ses pouvoirs, le Premier ministre ne rompe les liens de subordination le liant au président.

**833.** C'est donc en application de cette disposition qui stipule que la « *délégation de pouvoirs doit être limitée dans le temps et porter sur une matière ou un objet précis* » que le président GBAGBO a limité la durée de la délégation à six (6) mois et a énuméré limitativement les matières relevant de la compétence du Premier ministre. Il en résulte que, conformément à

---

<sup>1401</sup> DOSSO (K.), « Le Premier ministre dans la crise ivoirienne », op.cit.

<sup>1402</sup> BLEOU (M.), « L'accord de Linas-Marcoussis et la délégation de pouvoir du président de la République au Premier ministre », Communication au colloque international « Accord de Linas Marcoussis : Paix et stabilité en Côte d'Ivoire », 29, 30, 31 août 2003.

<sup>1403</sup> BLEOU (M.), « Le système constitutionnel ivoirien », op.cit.

l'article 53 de la Constitution, le Premier ministre ne peut disposer *sine terminum* des compétences du président, et que le président ne peut lui déléguer l'ensemble de ses pouvoirs. Il en est ainsi parce que le président est désigné par l'article 40 comme le « *détenteur exclusif du pouvoir exécutif* » d'où le fait qu'il est demandé au Premier ministre, fût-il de crise, de lui rendre des comptes. Cette appréciation fondée sur une logique de légalité constitutionnelle qui donne raison au président ivoirien, n'est cependant pas légitime, puisqu'elle ignore le contexte politique et juridique du moment fondé sur l'ALN, d'où la nécessité de faire appel à l'esprit et à la lettre de l'ALN.

**834.** Cette répartition des tâches au sein de l'Exécutif paraît conforme à la Constitution ivoirienne de 2000 mais méconnaît l'esprit de l'ALN qui est de permettre au Premier ministre de disposer une réelle autonomie institutionnelle. En effet, le décret du 10 mars 2003 n'a pas modifié la situation du Premier ministre pour l'adapter aux exigences de l'ALN. D'abord l'article 1<sup>er</sup> n'a fait que reprendre le programme du Gouvernement annexé à l'ALN sans déléguer un véritable pouvoir décisionnel au Premier ministre dans les matières visées, ensuite le lien de subordination créé par l'article 2 le met dans une situation ordinaire qui ne lui permet pas d'accomplir la mission qui lui est assignée par l'ALN. Alors qu'il ne procède pas du président, le Premier ministre Seydou DIARRA a été tenu par le décret du 10 mars 2003 de lui rendre des comptes, ce qui est contraire à l'esprit de l'ALN. Cette situation risquait de compliquer les relations au sein de l'exécutif.

**835.** Très tôt, le Premier ministre DIARRA a été confronté à des difficultés dans l'application du décret du 10 mars 2003, ce qui a nécessité l'intervention d'un autre décret le 11 avril 2003, pour rectifier les imperfections du premier décret.

*b. Le décret du 11 avril 2003 portant délégation de pouvoirs*

**836.** Le décret n° 2003-90 du 11 avril 2003 <sup>1404</sup>« *modifiant et complétant le décret n° 2003-62 du 10 mars 2003 portant délégation de compétences au Premier ministre* » a été pris par le président GBAGBO près d'un mois après le décret inaugural du 10 mars 2003. Comme l'indique son intitulé, ce décret est destiné à corriger le décret du 10 mars 2003 eu égard aux difficultés rencontrées par le Premier ministre dans son application. Nous reviendrons plus tard sur les conditions dans lesquelles ce décret a été pris, mais il convient ici d'analyser

---

<sup>1404</sup> Décret n° 2003-90 du 11 avril 2003 modifiant et complétant le décret n° 2003-62 du 10 mars 2003 portant délégation de compétences au Premier ministre, *Le Patriote*, n°1088 du 16 avril 2003.

son contenu pour identifier les changements qu'il a apportés dans la condition du Premier ministre.

**837.** Sur la forme, le nouveau décret n'a pas rapporté l'ancien décret, mais s'est contenté de le modifier et de la compléter, ce qui permet de voir que le président GBAGBO, à qui il était reproché d'avoir provoqué l'échec de la mise en œuvre de l'ALN en entravant la mission du Premier ministre, n'a pas voulu se déjuger en faisant marche-arrière pour mettre fin à l'existence du décret du 10 mars. Ce faisant, le décret du 11 avril n'est pas un texte autonome mais un texte purement rectificatif qui ne saurait avoir d'effet juridique en dehors du décret du 10 mars qu'il rectifie. Il n'est ainsi pas étonnant qu'on fasse référence parfois uniquement au décret du 10 mars pour désigner les délégations de compétence du président au Premier ministre de crise en Côte d'Ivoire, ce qui dans ce cas, fait référence à la version consolidée de ce décret, prenant en compte les modifications apportées par le décret du 11 avril.

**838.** Sur le fond, l'article 1<sup>er</sup> modifie d'abord le titre du décret du 10 mars. Il dispose que « le titre du décret n°2003-62 du 10 mars 2003...est modifié comme suit : Décret n° 2003-62 du 10 mars 2003 portant délégation de pouvoirs au Premier Ministre ». Cette modification n'est pas anecdotique puisqu'en substituant le terme « pouvoirs » à celui de « compétences », le décret du 11 avril s'est conformé, sur la forme, au point 3-e de l'ALN et à l'article 53 de la Constitution. Tirant les conséquences de la modification de l'intitulé du décret, l'article 1<sup>er</sup> nouveau reprend ensuite les mêmes termes que le précédent en reprenant la liste des matières dans lesquelles le Premier ministre est compétent, mais en disposant cette fois-ci que le président délègue « les pouvoirs » et non « les compétences ».

**839.** Quant aux dernières dispositions du décret du 10 mars visant notamment la durée de la délégation et l'obligation pour le Premier ministre de rendre régulièrement compte au président, elles n'ont pas été modifiées par le décret du 11 avril. Cela signifie d'une part qu'il revient au président à l'expiration de la durée de six (6) mois prévue de renouveler cette délégation et d'autre part que le Premier ministre de crise, malgré son inamovibilité proclamée par l'ALN demeurerait résiduellement responsable devant le président. C'est en ce sens qu'ont été pris notamment les décrets des 11 septembre 2003<sup>1405</sup> et du 4 mai 2004<sup>1406</sup>, qui, sans modifier le décret initial du 10 mars 2003 modifié par le décret du 11

---

<sup>1405</sup> Décret n° 2003-345 du 11 septembre 2003 portant renouvellement de la délégation de pouvoirs au Premier Ministre, *JORCI*, 45<sup>e</sup> année, n°37, 11 septembre 2003.

<sup>1406</sup> Décret n° 2004-304 du 4 mai 2004 portant renouvellement de la délégation de pouvoirs au Premier Ministre, *JORCI*, 46<sup>e</sup> année, n°37, 9 septembre 2004, p. 583.

avril 2003, se sont contentés de signifier au Premier ministre le renouvellement de la délégation des pouvoirs au Premier ministre conformément au décret initial.

**840.** Si la répartition des compétences au sein de l'exécutif ivoirien a fonctionné sur cette base pendant toute la durée du mandat de Seydou Elimane DIARRA, la donne a changé à partir de la nomination de Charles KONAN-BANY en novembre 2005 du fait de l'intervention des Résolutions 1633 et 1721 du Conseil de sécurité de l'ONU.

#### *B. Les compétences attribuées par l'ONU*

**841.** Les différentes Résolutions adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU pour trouver des solutions à la crise ivoirienne<sup>1407</sup> ont introduit des changements importants dans les rapports entre le président et le Premier ministre en Côte d'Ivoire. Dans cette galaxie d'actes onusiens, les Résolutions 1633 du 21 octobre 2005 et 1721 du 1<sup>er</sup> novembre 2006 se sont révélés comme de véritables actes constitutifs en organisant, en marge de la Constitution, les rapports entre le président et le Premier ministre dans la perspective de la revalorisation des compétences du Premier ministre et de l'affaiblissement de son lien de subordination au président. C'est donc à juste titre que ces deux textes ont été considérés comme créant « *un dualisme juridique* » en Côte d'Ivoire<sup>1408</sup> illustrant ainsi la « *crise de normativité de la Constitution en Afrique* <sup>1409</sup> ». Alors que l'application de l'ALN se trouvait dans l'impasse<sup>1410</sup> du fait des dysfonctionnements du Gouvernement de transition et des rapports conflictuels entre le président et le Premier ministre, ces deux textes sont intervenus pour apporter des solutions aux difficultés rencontrées par le Premier ministre à des degrés différents.

**842.** Tout en identifiant l'insuffisance des pouvoirs du Premier ministre comme principale cause de des dysfonctionnements du Gouvernement, la Résolution 1633 qui a ouvert la période de transition à la fin du mandat constitutionnel du président GBAGBO, a maintenu le statu quo pour les raisons qu'il convient d'éluder. Mais face à l'inefficacité de cette

---

<sup>1407</sup> Voir KONADJE (J.-J.), *L'ONU et le conflit ivoirien : Les enjeux géopolitiques de l'intervention 2002-2010*, Paris, L'Harmattan, 2014 ; MANTORO (C.), *Le conseil de sécurité et la crise ivoirienne*, op.cit.

<sup>1408</sup> NDJIMBA (K.-F.), *L'internationalisation des Constitutions des Etats en crise : réflexions sur les rapports entre Droit international et Droit constitutionnel*, Thèse de droit public, Université Nancy 2, 2011, p. 582.

<sup>1409</sup> AÏVO (F.-J.), « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », RDP, n°1, 2012, p. 141-180.

<sup>1410</sup> DANSKI (J.), « La Côte d'Ivoire dans l'impasse », *Diplomatie*, n° 9, juin-juillet 2004, pp. 21-22, 24.

Résolution, celle 1721 est intervenu pour opérer une véritable révolution dans la configuration de l'exécutif ivoirien.

#### 1. La Résolution 1633, le statu quo

**843.** La Résolution 1633 avait maintenu le président en fonction pendant la période de transition et remplacé le « *Premier ministre de consensus* » par « *un Premier ministre acceptable par tous* » tout en réitérant son attachement à l'ALN et ses accords complémentaires. C'est en application de cette résolution que Seydou Elimane DIARRA, désigné après la signature de l'ALN, a été remplacé par Charles KONAN-BANY qui avait pour mission de poursuivre l'application des différents instruments de sortie de crise afin d'organiser l'élection présidentielle avant la fin de la période de transition, soit le 31 octobre 2006<sup>1411</sup>. Par ce texte, l'organe onusien s'est également positionné sur les pouvoirs du Premier ministre.

**844.** Le paragraphe 8 de la Résolution 1633 de 2005 dispose que :

*« le Premier Ministre doit disposer de tous les pouvoirs nécessaires, conformément à l'Accord de Linas-Marcoussis, ainsi que de toutes les ressources financières, matérielles et humaines voulues, en particulier dans les domaines de la sécurité, de la défense et des affaires électorales, en vue d'assurer le bon fonctionnement du Gouvernement, de garantir la sécurité et le redéploiement de l'administration et des services publics sur l'ensemble du territoire ivoirien, de conduire le programme de désarmement, de démobilisation et de réintégration et les opérations de désarmement et de démantèlement des milices, et d'assurer l'équité de l'opération d'identification et d'inscription des électeurs, ce qui permettrait d'organiser des élections libres, ouvertes, régulières et transparentes, avec l'appui de l'Organisation des Nations Unies »*

**845.** Sur le fond, la Résolution 1633 n'est pas allé plus loin que l'ALN dans l'attribution des compétences et des pouvoirs au Premier ministre. L'organe onusien est resté mesuré dans sa volonté de revalorisation des compétences du Premier ministre en reprenant d'un part les domaines de compétence prévus par l'ALN tout en mettant particulièrement l'accent sur les

---

<sup>1411</sup> Confère supra, § 766 et suivants.

axes prioritaires de la sécurité et des élections, et en se contentant de mentionner la nécessité pour le Premier ministre de disposer des pouvoirs, semblant s'en référer une nouvelle fois au président pour les lui déléguer. Or, les délégations déjà faites au Premier ministre par le président ne lui reconnaissaient qu'un pouvoir d'initiative et pas de pouvoir de décision. C'est ce qui avait provoqué le blocage des activités du Gouvernement de réconciliation nationale, dans la mesure où si le Premier ministre a le pouvoir d'initiative, la signature des textes élaborés relevait du président en Conseil des ministres qui s'est ainsi abstenu de signer les textes présentés par le Premier ministre pour protester contre ce qu'il considérait comme le « *diktat* » de la Communauté internationale et de la rébellion.

**846.** C'est dans ce contexte que les actions du Gouvernement sont tombées dans l'impasse jusqu'à la fin du mandat constitutionnel du président, nécessitant la mise en place de la transition par la Résolution 1633. Mais en raison de nombreux dysfonctionnements dans le Gouvernement de transition et de certains événements politiques sur lesquels nous reviendrons, la Résolution 1633 n'a pas eu plus de réussite que l'ALN, la Côte d'Ivoire se retrouvant dans la même situation au 31 octobre 2006 que celle dans laquelle elle était au 31 octobre 2005, nécessitant la prolongation de la transition et des mesures coercitives.

## 2. La Résolution 1721 du 1<sup>er</sup> novembre 2006, la révolution

*« Le Premier Ministre, ..., doit disposer de tous les pouvoirs nécessaires, de toutes les ressources financières, matérielles et humaines requises et d'une autorité totale et sans entraves, ...et ... doit pouvoir prendre toutes les décisions nécessaires, en toutes matières, en Conseil des ministres ou en Conseil de gouvernement, par ordonnance ou décret-loi ».*

Extrait du Paragraphe 8 de la Résolution 1721 du 1<sup>er</sup> novembre 2006 du Conseil de sécurité de l'ONU

**847.** Si en dépit de la délégation de pouvoirs du président, le Premier ministre de consensus n'a pas bénéficié d'un pouvoir de décision lui permettant de prendre les décisions préconisées par l'ALN et ses accords complémentaires, cette disposition de la Résolution 1721 du Conseil de sécurité de l'ONU du 1<sup>er</sup> novembre 2006 est venue lui octroyer directement ce pouvoir de décision indépendamment de la délégation du président et de la Constitution ivoirienne de 2000. Il s'agissait d'un véritable bouleversement au sein de

l'exécutif ivoirien que le Premier ministre disposât d'un pouvoir de décision concurrent à celui du président dérogeant ainsi au principe de l'exclusivité présidentielle du pouvoir exécutif. Il convient d'analyser les tenants et les aboutissants de cette révolution institutionnelle.

**848.** Il faut replacer ce texte dans son contexte pour mieux cerner sa portée. La Résolution 1721 a été présentée par la France et adoptée à l'unanimité des quinze (15) membres du Conseil de sécurité à sa 5561<sup>e</sup> session du 1<sup>er</sup> novembre 2006<sup>1412</sup>. Elle a été adoptée au lendemain de la fin de la période de transition d'une année ouverte par la Résolution 1633 du 21 octobre 2005 à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2006 pour assurer le fonctionnement des institutions ivoiriennes après la fin du mandat constitutionnel du président GBAGBO le 31 octobre 2005. Eu égard aux rebondissements de la crise ivoirienne, cette Résolution apparaissait comme celle de la dernière chance.

**849.** Face à l'échec de la Résolution 1633 qui n'a pas permis de tenir la feuille de route du Gouvernement de la transition, la Résolution 1721 a apporté des innovations quant aux pouvoirs du Premier ministre de crise, dont elle a prolongé le mandat d'une année supplémentaire, soit jusqu'au 31 octobre 2007<sup>1413</sup>. Si elle reprend les axes prioritaires du programme du Gouvernement, la Résolution 1721 a dépassé le cadre constitutionnel ivoirien en dotant directement le Premier ministre d'un pouvoir de décision. Il s'agit d'aller au-delà des délégations du président, qui jusqu'alors ne conféraient qu'un pouvoir d'initiative au Premier ministre, en évitant les blocages institutionnels auxquels était confronté le Premier ministre de crise depuis la signature de l'ALN. C'est dans ce sens que le paragraphe 8 stipule que « *le Premier ministre... doit pouvoir prendre toutes les décisions nécessaires, en toutes matières, en Conseil des ministres ou en Conseil de gouvernement, par ordonnance ou décret-loi* ».

**850.** Le paragraphe 8 de la Résolution 1721 attribue ainsi un pouvoir décisionnel au Premier ministre qui dépasse à la fois le cadre des délégations de pouvoirs opérées par le président par le décret du 10 mars 2003 et les décrets portant renouvellement et le cadre constitutionnel ivoirien. C'est en cela que cet acte onusien a opéré une véritable révolution dans l'architecture institutionnelle ivoirienne. En effet, depuis l'avènement du bicéphalisme en 1990, le Premier ministre ivoirien n'a jamais disposé de pouvoirs décisionnels propres et devrait se contenter de mettre en œuvre les pouvoirs délégués par le président, ou

---

<sup>1412</sup> Voir le document ci-après : « Le conseil de sécurité proroge pour un an la période de transition en Côte d'Ivoire jusqu'à la tenue des élections », *Communiqué de presse CS/8861* du 1<sup>er</sup> novembre 2006, en ligne sur <https://www.un.org/press/fr/2006/CS8861.doc.htm>, consulté le 7 juillet 2021.

<sup>1413</sup> COTTEREAU (G.), « Côte d'Ivoire : l'impossible alternance pacifique », *AFDI*, vol. 57, 2011, pp. 23-55.

d'assurer sa suppléance en cas d'absence ou d'empêchement. C'est uniquement dans ces circonstances que le Premier ministre ivoirien pouvait être emmené à prendre des actes réglementaires dans le cadre défini le président à qui il doit rendre compte de ses actions. Ainsi, non seulement attribue-t-elle un pouvoir décisionnel au Premier ministre, mais aussi la Résolution 1721 fixe le cadre d'application ce pouvoir, ce qui appelle quelques observations.

**851.** D'abord, en disposant que « *le Premier ministre doit pouvoir prendre toutes les décisions, en toutes les matières* », la Résolution 1721 décloisonne le domaine de compétence du Premier ministre et l'étend indéfiniment. Cette disposition contredit le point 3-e de l'ALN et le paragraphe 8 de la Résolution 1633 qui limitaient le domaine de compétence du Premier ministre dans les matières prévues dans le Gouvernement de réconciliation nationale. Ce texte habilite également le Premier ministre à prendre des « décisions » alors que suivant les délégations du président, le Premier ministre ne disposait que de « l'initiative » ce qui constitue une véritable évolution dans l'exécutif de crise ivoirien qui promeut le Premier ministre au rang de décideur.

**852.** Ensuite, ce texte fixe le cadre dans lequel le pouvoir décisionnel du Premier ministre s'applique. Il s'agit du « *Conseil des ministres* » ou du « *Conseil de Gouvernement* ». On peut alors se demander comment cela se fait-il que le Premier ministre puisse prendre des décisions en Conseil des ministres alors que la présidence de cette instance gouvernementale échoit au président conformément à l'article 51 de la Constitution ?

**853.** La prise de décisions par le Premier ministre en Conseil des ministres n'est pas inédite en Afrique puisqu'il en a été ainsi pour certains Premiers ministres de transition issus des CNS au début des années quatre-vingt-dix. Toutefois, contrairement au Premier ministre ivoirien de crise, les Premiers ministres de transition, notamment au Togo, présidaient le Conseil des ministres auquel ne participait pas le président, ce qui correspondait à la logique de déprésidentialisation des exécutifs transitionnels. Mais en Côte d'Ivoire, la présidence du Conseil de ministres par le président rendait hypothétique la possibilité pour le Premier ministre de décider au sein de cette instance. C'est donc pour contourner ces blocages éventuels du président, que le texte onusien a prévu l'alternative du Conseil de Gouvernement.

**854.** Si contrairement au Conseil des ministres, le Conseil de Gouvernement est présidé par le Premier ministre et que le président n'y participe pas, il paraissait également surprenant d'habiliter le Premier ministre à y prendre des décisions alors qu'en principe, il ne s'agissait que d'un organe informel. S'il a été constitutionnalisé par la Constitution du 8 novembre



2016, le Conseil de Gouvernement n'était prévu par aucun texte législatif ou constitutionnel en Côte d'Ivoire à cette époque et ne disposait ainsi d'aucune attribution formelle. En permettant au Premier ministre de prendre des décisions en Conseil de Gouvernement, la Résolution 1721 a ainsi institué un organe extraconstitutionnel concurrent au Conseil des ministres, ce qui n'est pas sans soulever des problèmes juridiques quant à la nature des décisions qui y seraient prises.

**855.** Enfin, le paragraphe 8 précise la nature des décisions du Premier ministre : il s'agit d'« *ordonnance* » et de « *décret-loi* ». Juridiquement ces deux types d'actes désignent la même chose, ce qui fait qu'on retrouve dans les Constitutions l'un ou l'autre et pas les deux en même temps comme l'a prévu le texte onusien.

**856.** L'article 75 de la Constitution ivoirienne de 2000 dispose à cet effet que « *le Président de la République 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. Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis éventuel du Conseil constitutionnel [...]* ». Ce texte, inspiré de l'article 38 de la Constitution française de 1958, pose deux principes : Sur la forme, c'est le président qui est compétent pour signer les ordonnances en Conseil des ministres sur autorisation de l'Assemblée nationale après avis du Conseil constitutionnel et sur le fond, les ordonnances portent sur des matières relevant du domaine de la loi énumérées à l'article 71 de la Constitution. Ainsi, en habilitant le Premier ministre à prendre des ordonnances, la Résolution 1721 semblait avoir ignorer les dispositions constitutionnelles ivoiriennes précitées et permis au Premier ministre de cumuler les pouvoirs réglementaire et législatif<sup>1414</sup>, ce qui paraît problématique du point de vue de la théorie de la séparation des pouvoirs.

**857.** En définitive, il s'avère que la Résolution 1721 est « *la manifestation la plus tangible* <sup>1415</sup> » de « *l'ambition clairement affichée de donner au Premier ministre la prééminence au sein de l'exécutif* <sup>1416</sup> » depuis le déclenchement de la crise ivoirienne. Eu égard aux textes qui ont organisé sa condition, le Premier ministre de crise en Côte d'Ivoire s'est ainsi présenté comme « *l'alter égo du président* », ce qui a révolutionné l'exécutif, voir le régime ivoirien tout entier fondé sur la prépondérance du chef de l'Etat.

---

<sup>1414</sup> MELEDJE (D.-F.), « Faire, défaire et refaire la Constitution en Côte d'Ivoire : un exemple d'instabilité chronique », op.cit.

<sup>1415</sup> DOSSO (K.), « Le Premier ministre dans la crise ivoirienne », op. cit.

<sup>1416</sup> MEL (A.-P.), « La réalité du bicéphalisme du pouvoir exécutif ivoirien », op.cit.

## Conclusion chapitre 2

**858.** L'exemple du Premier ministre ivoirien offre une autre facette du Premier ministre africain venant se confronter à l'exemple togolais. Cet archétype du Premier ministre comme un instrument de déconcentration de l'exécutif permet de se rendre compte que le Premier ministre est « *une fonction à géométrie variable dans les différents pays* <sup>1417</sup> » d'Afrique noire francophone et qu'il est difficile pour le chercheur d'en dégager une théorie universelle. Néanmoins, les développements qui précèdent nous permettent de dégager les caractéristiques essentielles du Premier ministre ivoirien dont certaines s'appliquent également aux Premiers ministres de la III<sup>e</sup> République nigérienne (1996-1999), des IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> République guinéenne (2010-2020, puis à partir de 2020) et aux Premiers ministres non constitutionnalisés de la III<sup>e</sup> République guinéenne (1996-2008) et de la VII<sup>e</sup> République béninoise (1996-1998, 2011-2013 et 2015-2016). On retrouve également certaines caractéristiques du Premier ministre ivoirien dans certains régimes qui se présentent comme des régimes mixtes empruntant des éléments du régime semi-présidentiel et du régime présidentiel tels que le Sénégal, le Cameroun, le Burkina-Faso, etc. Il s'agit principalement d'Etats qui n'ont pas organisé de CNS.

**859.** Le Premier ministre ivoirien procède du président de la République. Son statut tel que prévu par les Constitutions de 2000 et 2016 le rend entièrement dépendant du président, qui dispose de tous les leviers de l'exécutif. Pour paraphraser Alain CLAISSE, on pourrait dire que le destin du Premier ministre ivoirien se trouve entre les mains du président<sup>1418</sup>. Il nomme et révoque discrétionnairement le Premier ministre qui est exclusivement responsable devant lui. Si on s'en tient à la conception classique du Premier ministre considérée comme un instrument du régime parlementaire, on serait tenté de considérer le Premier ministre ivoirien comme un Premier ministre atypique, mais au regard de l'histoire constitutionnelle des Etats d'Afrique noire francophone, il ne s'agit pas d'une réelle nouveauté puisqu'il n'est qu'un clone du Premier ministre de la deuxième génération.

**860.** En procédant du président, le Premier ministre ivoirien n'est qu'un instrument de mise en œuvre de l'action publique. Il ne dispose pas ainsi de pouvoirs propres dans la mesure où le chef de l'Etat est désigné comme « *le détenteur exclusif du pouvoir exécutif* » et ne peut exercer le pouvoir exécutif que sur délégation du président ou comme suppléant du président en son absence, ce qui renforce sa dépendance vis-à-vis du président. Toutefois,

---

<sup>1417</sup> NGWE (L.), « Le Premier ministre dans les mutations politiques des Etats d'Afrique noire francophone », op.cit.

<sup>1418</sup> CLAISSE (A.), *Le Premier ministre de la V<sup>e</sup> République*, Paris, LGDJ, 1972

les mécanismes de délégation et de suppléance ont été strictement encadrés par les Constitutions ivoiriennes, ce qui, dans la pratique anéantit les possibilités pour le Premier ministre de disposer de réels pouvoirs. Le bicéphalisme ivoirien est ainsi considéré comme « *annihilé* <sup>1419</sup> » ou de « *façade* <sup>1420</sup> » car le pouvoir exécutif demeure en réalité monocéphale dans la pratique.

**861.** Procédant du président et sans attributions propres, le Premier ministre ivoirien est subordonné au président. Il doit tout au président qui seul, dispose de la faculté de lui donner la marge de manœuvre qu'il voudrait lui donner. Le Premier ministre ivoirien se présente ainsi dans l'absolu comme un membre ordinaire du Gouvernement dans la mesure où son statut et ses attributions ne sont pas fondamentalement différents de ceux des ministres. Il reçoit ainsi du président comme tous les autres ministres un portefeuille ministériel dont il doit rendre compte de la gestion devant le président. Toutefois, les Constitutions ivoiriennes ont compensé cette sujétion primo-ministérielle par la reconnaissance à son profit d'un leadership gouvernemental en le chargeant de l'animation et de la coordination de l'action gouvernementale, ce qui lui permet de se présenter comme le « *primus inter pares* <sup>1421</sup> ».

**862.** Ces différentes caractéristiques du Premier ministre ivoirien, décrivant sa situation dépendante du président en temps normal, ont été renversés pendant la période de crise par la logique de déprésidentialisation de l'exécutif portée par les différents instruments juridiques de sortie de crise. Cette période a été particulièrement étudiée ici car, elle a non seulement marqué une grande partie de la II<sup>e</sup> République ivoirienne, mais aussi révélé une autre facette du Premier ministre ivoirien.

**863.** Cette période illustre également la capacité d'adaptation du Premier ministre africain en général et du Premier ministre ivoirien en particulier. Ce dernier, constitutionnellement dans l'ombre du président, a été révélé et exposé par l'ALN et les Résolutions de l'ONU, notamment 1633 et 1721 qui en ont voulu faire « *l'alter ego du président* <sup>1422</sup> ». Il en a été ainsi parce que le président, dont la légitimité était contestée au plan interne, a été mis en marge de l'application des instruments de sortie de crise, au profit du Premier ministre, dont le statut et les compétences ont été remodelés par ces instruments afin de le rendre autonome vis-à-vis du président, protagoniste de la crise, qui ne pouvait être juge et partie.

---

<sup>1419</sup> MEL (A.-P.), « La réalité du bicéphalisme du pouvoir exécutif ivoirien », op.cit.

<sup>1420</sup> DOSSO (K.), « Le Premier ministre dans la crise ivoirienne », op.cit.

<sup>1421</sup> MELEDJE (D.-F.), « Faire, défaire et refaire la Constitution en Côte d'Ivoire : un exemple d'instabilité chronique », op.cit.

<sup>1422</sup> OURAGA (O.), « Constitution et autonomie du politique », op.cit.

**864.** Si le Premier ministre de crise a révélé le bicéphalisme ivoirien et s'est présenté comme « *un Premier ministre à part entière* <sup>1423</sup> » pour paraphraser Albert BOURGI, il faut cependant se garder d'en exagérer la portée car il ne s'agissait que d'un Premier ministre conjoncturel comme on l'a déjà vu avec les Premiers ministres issus des CNS. Cette réhabilitation conjoncturelle du Premier ministre s'est également faite en marge de la Constitution ivoirienne et par des instruments dont la juridicité dans l'ordre interne ivoirien ont fait débat, ce qui en réduit la portée.

**865.** En définitive, le Premier ministre ivoirien demeure un instrument de déconcentration de l'exécutif qui ne peut prétendre concurrencer le président dont il dépend en raison de la permanence de la nature présidentielle ou présidentialisée du régime ivoirien depuis l'indépendance. Il illustre ainsi parfaitement la situation du Premier ministre dans les régimes présidentiels ou présidentialisés africain.

---

<sup>1423</sup> BOURGI (A.), « Enfin des Premiers ministres à part entière », op.cit.

## Conclusion Titre 2

**866.** Le nouveau constitutionnalisme africain a consolidé le bicéphalisme inauguré ou réhabilité dans les Etats d'Afrique noire francophone à l'occasion des transitions démocratiques. Pour paraphraser Sérigne DIOP, on pourrait considérer cette période comme celle de « *la renaissance du bicéphalisme exécutif* <sup>1424</sup> » en Afrique noire francophone grâce au Premier ministre. C'est à ce titre que les auteurs ont classé le Premier ministre parmi les tendances du nouveau constitutionnalisme africain <sup>1425</sup>, certains allant jusqu'à le classer parmi les « *tendances positives* <sup>1426</sup> ».

**867.** Si le Premier ministre de la troisième génération est considéré comme une tendance du nouveau constitutionnalisme africain, c'est parce que sa création s'est imposée dans tous les Etats <sup>1427</sup>, contrairement à celui de la deuxième génération qui a été réfuté par certains Etats dont nos Etats témoins <sup>1428</sup> dans le cadre de cette étude, et qu'il a bouleversé l'architecture institutionnelle des Etats à des degrés variables. Cela nous conduit à procéder à des classifications résultant d'une part de la manière dont le poste de Premier ministre a été créé dans les Etats et d'autre part des différents profils présentés par le Premier ministre qui ont fortement influencé l'entreprise périlleuse de classification des régimes politiques africains dans le nouveau constitutionnalisme.

**868.** Tous les Etats d'Afrique noire francophone ont connu le poste de Premier ministre dans le nouveau constitutionnalisme africain. On distingue ainsi les Etats qui ont constitutionnalisé le poste de Premier ministre et des Etats qui ont institué le Premier ministre en dehors du texte constitutionnel. Ainsi si la majorité des Etats qui ont adopté une nouvelle Constitution ont institué un poste de Premier ministre, seuls la Guinée et le Bénin n'en ont pas institué. Toutefois, force est de constater que malgré le choix du monocéphalisme, ces Etats ont eu recours conjoncturellement au poste de Premier ministre pour des raisons politiques et/ou administratives en servant du pouvoir discrétionnaire du chef de l'Etat dans la détermination de la nomenclature gouvernementale.

---

<sup>1424</sup> DIOP (S.), *Le Premier ministre africain...*, op.cit.

<sup>1425</sup> AHADZI-NONOU (K.), « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain », op.cit., BOURGI (A.), « Le constitutionnalisme africain : du formalisme à l'effectivité », op.cit. ; MOYEN (G.), « L'exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain », op.cit., etc.

<sup>1426</sup> ONDO (T.), « Réflexions sur les tendances (positives) du Néo-constitutionnalisme africain : morceaux choisis », *RFDC*, n°4, 2016, pp. 365-396.

<sup>1427</sup> FALL (I.-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op. cit. ; BALDE (S.), *La convergence des modèles constitutionnels...*, op.cit.

<sup>1428</sup> Le Togo et la Côte d'Ivoire n'ont pas institué de poste de Premier ministre de l'indépendance jusqu'au renouveau démocratique.

**869.** Tout compte fait, qu'il soit prévu par la Constitution ou institué par décret, le poste de Premier ministre procède d'un même et unique objectif : la rationalisation du présidentialisme africain. C'est en ce sens que cette classification paraît moins pertinente que celle relative aux profils variables<sup>1429</sup> présentés par le Premier ministre qui permet à la fois d'étudier le degré de rationalisation voulu par chaque Etat et de dégager une typologie des régimes politiques.

**870.** Le degré de rationalisation du présidentialisme par le Premier ministre dans le nouveau constitutionnalisme africain est relatif l'organisation du statut du Premier ministre, à la définition de ses compétences au sein de l'exécutif par les différentes constitutions et dans ses relations avec le chef de l'Etat qui est demeuré « *la clé de voûte des institutions* <sup>1430</sup> » pour paraphraser Michel DEBRE. C'est en nous fondant sur ces éléments que nous sommes parvenus à la conclusion selon laquelle le Premier ministre est institué soit pour équilibrer les rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif, soit pour permettre au chef de l'Etat de déconcentrer son pouvoir pour modérer son influence politique et administrative.

**871.** Le cas togolais illustre la tendance d'équilibre institutionnel à travers le Premier ministre. Les caractéristiques de ce Premier ministre sont relatives à la parlementarisation de son statut et à l'autonomisation de ses compétences. Ces caractéristiques mettent le Premier ministre en concurrence avec le chef de l'Etat dont les pouvoirs de nomination et de révocation à son endroit sont conditionnés juridiquement et/ou politiquement par la majorité parlementaire et qui est obligé par la Constitution de partager certains de ses pouvoirs avec lui. Ce Premier ministre est calqué sur le modèle celui de la V<sup>e</sup> République française et reflète l'attractivité du régime semi-présidentiel à la française<sup>1431</sup> en Afrique noire francophone.

**872.** Le cas ivoirien illustre la tendance de déconcentration de l'exécutif par le Premier ministre qui se rapproche du Premier ministre de la deuxième génération. Ce Premier ministre n'est pas l'*alter ego* du président<sup>1432</sup>. Il est conçu pour être au service du président, son collaborateur le plus proche à qui il peut déléguer des tâches et des pouvoirs quand il le juge nécessaire. Il n'a ainsi pas vocation à prétendre à un quelconque partage du pouvoir

---

<sup>1429</sup> NGWE (L.), « Le Premier ministre dans les mutations politiques des Etats d'Afrique noire francophone », op.cit.

<sup>1430</sup> Michel DEBRE parlait ainsi du président de la République de la V<sup>e</sup> République lors de son discours de présentation de la Constitution devant le Conseil d'Etat le 29 août 1958.

<sup>1431</sup> GAUDUSSON (J. du Bois de), « Sur l'attractivité du modèle de la Constitution de 1958 en Afrique, cinquante ans après », op.cit. ; CABANIS (A.), MARTIN (M-L.), « Le nouveau cycle constitutionnel ultra-méditerranéen francophone et la Constitution du 4 octobre 1958 », op.cit., etc.

<sup>1432</sup> KOUAO (G.-J.), *Le Premier ministre, un prince nu : Repenser la nature du régime politique ivoirien*, Abidjan, 2018.

exécutif, celui-ci relevant exclusivement du président. Le Premier ministre de déconcentration procède ainsi entièrement du président, qui dispose d'un pouvoir inconditionné pour le nommer et le révoquer, et ne dispose pas de liens institutionnels formels avec le pouvoir législatif. Cette tendance de présidentialisation de la fonction primo-ministérielle a figuré dans toutes les Constitutions ivoiriennes à ce jour, et qui n'a été que conjoncturellement mis de côté pendant la crise politico-militaire des années 2000<sup>1433</sup>, a été ou est également expérimenté au Niger, au Bénin ou en Guinée.

**873.** Si les deux tendances ci-dessus analysées permettent de dégager un essai de typologie du Premier ministre africain, on ne peut pas occulter le cas des Etats, qui ont institué un Premier ministre au statut hybride, ni-parlementarisé – ni-présidentialisé, ou mi-parlementarisé – mi-présidentialisé, suivant la conjoncture politique. Ces Etats empruntent ainsi certains aspects des deux tendances sans pour autant que l'on puisse les classer dans l'une ou l'autre tendance. Suivant les règles constitutionnelles établies, on peut évoquer les cas du Sénégal, du Cameroun, du Burkina-Faso, etc. qui relèvent d'un présidentialisme modéré<sup>1434</sup> caractérisé par la double responsabilité du Premier ministre, l'existence d'un pouvoir discrétionnaire de révocation du Premier ministre au profit du président, une hiérarchisation des rapports au sein de l'exécutif, etc. Toutefois, nous avons estimé que cette tendance ne nécessite pas la création d'une troisième catégorie dans la mesure où ces différents aspects se retrouvent déjà dans les deux grandes catégories déjà distinguées.

**874.** Somme toute, il paraît difficile d'établir une typologie du Premier ministre africain en raison des spécificités constitutionnelles de chaque Etat malgré des dénominateurs communs. Malgré tout, il s'agit d'une vraie tendance du nouveau constitutionnalisme africain et qui ne peut aujourd'hui être ignoré dans l'étude du droit public institutionnel africain et dans la classification des régimes politiques<sup>1435</sup>.

---

<sup>1433</sup> DOSSO (K.), « Le Premier ministre dans la crise ivoirienne », op.cit.

<sup>1434</sup> MANANGOU (V.-R.), « Le néo-présidentialisme africain : entre paternalisme et superposition », *RFDC*, n°3, 2015, pp. 26-53.

<sup>1435</sup> NGANDO-SANDJE (R.), « Le renouveau du droit constitutionnel et la question des classifications en Afrique : quel sort pour le régime présidentiel ? », *RFDC*, n° 93, 2013, pp. 1-26.





## 2<sup>E</sup> PARTIE : L'ECHEC DU PREMIER MINISTRE DANS LA RATIONALISATION DU PRÉSIDENTIALISME EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

*« La fonction ainsi que l'ordre démocratique qu'il annonçait ont connu des fortunes différentes. Ces trajectoires différenciées tiennent à une combinaison de plusieurs facteurs opérant différemment dans chaque pays ».*

NGWE (L.), « Le Premier ministre dans les mutations politiques des Etats d'Afrique francophone... », op.cit.

**875.** Contrairement à la dimension conjoncturelle de ses prédécesseurs des deux premières générations, le Premier ministre de la troisième génération est réellement ancré dans l'ordonnement juridico-politique des Etats d'Afrique noire francophone. Toutefois, il n'a pas pour autant réussi à rationaliser le présidentielisme comme l'ont voulu les tenants du nouveau constitutionnalisme africain. Confronté à des difficultés relatives à son statut et à ses rapports avec le président de la République et aux vicissitudes du nouveau constitutionnalisme africain<sup>1436</sup>, le Premier ministre africain est toujours en quête de reconnaissance de son rôle et de sa place au sein de l'exécutif. S'il est mis en échec, le Premier ministre reste malgré tout un élément fondamental dans l'étude du constitutionnalisme africain<sup>1437</sup>.

**876.** Au-delà des considérations textuelles qui illustrent les tentatives de rationalisation du présidentielisme, il est important d'analyser la pratique et le fonctionnement des institutions<sup>1438</sup> et l'évolution du nouveau constitutionnalisme africain<sup>1439</sup> pour déterminer

---

<sup>1436</sup> KPODAR (A.), « Bilan d'un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », op.cit.

<sup>1437</sup> KONABEKA-EKAMBO-APETO (L.-D.), « Le premier ministre dans le renouveau du constitutionnalisme africain : cas du Congo, du Gabon et du Togo », *Revue Réflexions constitutionnelles*, 2020.

<sup>1438</sup> DOSSO (K.), « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », op.cit.

<sup>1439</sup> CABANIS (A.), MARTIN (M.-L.), « L'évolution des normes constitutionnelles dans les pays francophones du sud », in KRYNEN (J.), HECQUARD-THERON (M.), (dir.), *Regards critiques sur quelques (r)évolutions récentes du droit*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2015, pp. 639-650.

les tenants et les aboutissants de l'échec du Premier ministre africain. Il s'agit ici de faire un essai de bilan du Premier ministre de la troisième génération en Afrique noire francophone près de trois décennies après la renaissance du bicéphalisme de l'exécutif en nous servant toujours des exemples togolais et ivoirien. Cela nous permet de voir que l'échec du Premier ministre africain n'est pas lié à la nature du régime politique mais aux pratiques et à l'évolution du droit public africain.

**877.** Les vicissitudes du processus de démocratisation dans les Etats africains ont dévoyé la fonction de Premier ministre. La mise en œuvre des nouvelles règles constitutionnelles posées dans le cadre du renouveau démocratique réhabilitant le bicéphalisme de l'Exécutif a posé de nombreux problèmes ayant conduit à l'échec de l'objectif de rationalisation du présidentialisme africain porté par la réintroduction du poste de Premier ministre en Afrique francophone. En effet, le dévoiement de la fonction primo-ministérielle en Afrique noire francophone résulte premièrement de l'échec des tentatives de déprésidentialisation de l'Exécutif notamment pendant les périodes de transition ou de crise (Titre 1<sup>er</sup>).

**878.** Impuissant face à la prépondérance consubstantielle de la figure présidentielle dans les régimes politiques africains<sup>1440</sup>, le Premier ministre s'est également vu malmené par l'inefficacité des outils constitutionnels mis à sa disposition et l'adoption de nouvelles règles taillées sur mesure pour le président<sup>1441</sup>. La fonction primo-ministérielle a été ainsi affaiblie par la pratique et les réformes constitutionnelles opérées dans l'évolution du nouveau constitutionnalisme africain (Titre 2).

---

<sup>1440</sup> HOURQUEBIE (F.), « Quel statut constitutionnel pour le chef de l'État africain ? Entre principes théoriques et pratique du pouvoir », op.cit.

<sup>1441</sup> OUEDRAOGO (S.-M.), *La lutte contre la fraude à la Constitution en Afrique francophone*, Thèse de droit public, op.cit.

# Titre 1<sup>er</sup> : L'échec des tentatives de déprésidentialisation de l'Exécutif

*« Dans certains Etats africains, les dirigeants en place ont ouvert les portes à la discussion (...) mais très vite, sentant la maîtrise du processus leur échapper, ces derniers ont amorcé la reprise en mains d'un changement dont ils n'avaient, à aucun moment, envisagé de sortir perdants ».*

EUZET (C.), « Les chefs d'Etats face aux exigences démocratiques <sup>1442</sup>»,

**879.** Longtemps considéré comme incompatible avec les réalités africaines<sup>1443</sup>, le bicéphalisme exécutif a été restauré avec exaltation<sup>1444</sup> en Afrique noire francophone dans le cadre du renouveau démocratique comme un rempart juridique et politique contre les dérives du présidentielisme. Cette restauration de l'exécutif bicéphale ou dualiste a pris d'abord des allures révolutionnaires, avec la vague des Conférences nationales, avant d'être entériné par les Constitutions post-transition. Toutefois, cet enchantement de la fonction primo-ministérielle<sup>1445</sup> a rapidement cédé la place au désenchantement<sup>1446</sup> en raison des difficultés rencontrés par le Premier ministre sur l'échiquier institutionnel, ce qui a provoqué son échec dans sa mission de rationalisation du présidentielisme.

**880.** L'échec du Premier ministre dans certains Etats, notamment au Togo, a commencé dès la phase d'expérimentation de la période de transition<sup>1447</sup>, où le Premier ministre a été conçu comme un instrument de déprésidentialisation de l'Exécutif. Malheureusement, au cours de cette période particulière sur les plans politiques et juridiques, le Premier ministre s'est rapidement retrouvé confronté aux tentatives de restauration autoritaire de la prééminence

---

<sup>1442</sup> in BLANC (P.), et al. (dir.), *Le chef de l'Etat en Afrique...Entre traditions, état de droit et transition démocratique*, op.cit., pp. 507-519

<sup>1443</sup> Voir notamment BUCHMANN (J.), « La tendance au présidentielisme dans les nouvelles Constitutions négro-africaines », op.cit. ; DUBOUIS (L.), « Le régime présidentiel dans les nouvelles constitutions des Etats africains d'expression française », op.cit., etc.

<sup>1444</sup> BOURGI (A.), « Enfin des Premiers ministres à part entière », op.cit.

<sup>1445</sup> AHADZI-NONOU (K.), « Le Premier ministre en Afrique noire francophone : étude de quelques exemples récents », op.cit. ; NCHOUWAT (A.), « La nouvelle génération des Premiers ministres en Afrique noire francophone ».

<sup>1446</sup> MOYEN (G.), « L'exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain », op. cit.

<sup>1447</sup> La transition togolaise s'est déroulée entre la fin de la Conférence nationale (fin août 1992) et l'adoption de la Constitution du 14 octobre 1992.

présidentielle auxquelles il n'a pas pu résister. C'est ainsi qu'au Togo et dans la majorité des Etats ayant organisé une CNS, le Premier ministre de transition a échoué (Chapitre 1<sup>er</sup>).

**881.** Si l'échec du Premier ministre de transition au Togo et dans certains d'Afrique noire francophone est une illustration de l'échec de la déprésidentialisation de l'Exécutif, on peut en dire autant du Premier ministre de crise en Côte d'Ivoire, dont la condition au sein de l'Exécutif, notamment dans ses rapports avec le chef de l'Etat ressemblait à celle du Premier ministre togolais de la transition. En effet, ce Premier ministre atypique<sup>1448</sup>, au statut déprésidentialisé et aux compétences revalorisées<sup>1449</sup>, s'est heurté à la résistance du président avide de retrouver la plénitude de ses prérogatives originelles<sup>1450</sup>. L'échec du Premier ministre de crise en Côte d'Ivoire (Chapitre 2) illustre également l'échec des tentatives de déprésidentialisation de l'Exécutif par le Premier ministre.

---

<sup>1448</sup> DOSSO (K.), « Le Premier ministre dans la crise ivoirienne », op.cit.

<sup>1449</sup> Le statut et les compétences du Premier ministre ivoirien ont été façonnés par l'Accord de Linas-Marcoussis du 24 janvier 2003 et les Résolutions 1633 du 21 octobre 2005 et 1721 du 1<sup>er</sup> novembre 2006.

<sup>1450</sup> Voir DJEHOURY (A.), *Marcoussis : les raisons d'un échec. Recommandations pour une bonne médiation*, Paris, L'Harmattan, 2005.

## Chapitre 1<sup>er</sup> : L'échec du Premier ministre de transition au Togo

*« Le fait de n'avoir pas entériné certains actes et décisions de la Conférence nationale souveraine (CNS) constituait un signe « prémonitoire » négligé, semble-t-il par le gouvernement de transition dirigé par Joseph Kokou Koffigoh ».*

AKINDES (F.), *Les mirages de la démocratie en Afrique francophone subsaharienne*, op. cit., p. 69

**882.** Si la création du poste de Premier ministre est l'un des dénominateurs communs<sup>1451</sup> des Etats d'Afrique noire francophone dans le cadre du renouveau démocratique amorcé au début des années quatre-vingt-dix, les crises institutionnelles<sup>1452</sup> relatives notamment aux collaborations conflictuelles entre le chef de l'Etat et le Premier ministre<sup>1453</sup> ont provoqué l'échec de la rationalisation du présidentielisme africain. Présenté comme le principal instrument de démythification de la fonction présidentielle comme ce fut le cas au Togo et dans les Etats qui ont organisé une CNS, ou comme un instrument de modération du présidentielisme ou de déconcentration de l'Exécutif en Côte d'Ivoire et dans certains Etats n'ayant pas organisé de CNS, la fonction primo-ministérielle n'a pas résisté aux velléités de la « *représidentialisation* » des institutions amorcée dès la phase de transition.

**883.** L'échec du Premier ministre africain est ainsi lié à la personnalité des chefs d'Etat et leur pratique des institutions. Au Togo, le président EYADEMA, qui a réussi à conserver son poste malgré la démythification de son pouvoir opérée par la CNS, a souhaité prendre

---

<sup>1451</sup> AHADZI-NONOU (K.), « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », op. cit. ; BOURGI (A.), BOURGI (A.), « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », op.cit. ; KPODAR (A.), « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », op.cit., etc.

<sup>1452</sup> KEUTCHA-TCHAPNGA (C.), « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les États francophones d'Afrique noire », op.cit. ; DOSSO (K.), « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences » ; etc.

<sup>1453</sup> SALL (A.), « Le bicéphalisme du pouvoir exécutif dans les régimes politiques d'Afrique noire : crises et mutations » ; MOYEN (G.), « L'Exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain : Les cas du Congo, du Bénin et du Togo », op.cit. ; etc.

sa revanche sur la CNS<sup>1454</sup> dont il n'a pas apprécié la proclamation de la souveraineté<sup>1455</sup> et la marginalisation dont il a fait l'objet dans la mise en place des institutions transitionnelles<sup>1456</sup>. Le Premier ministre de transition a ainsi été rapidement mise à l'épreuve de la restauration autoritaire de la prééminence présidentielle (Section 1<sup>ère</sup>) dont il est sorti structurellement affaibli (Section 2).

## Section 1<sup>ère</sup> : Le Premier ministre à l'épreuve de la restauration autoritaire de la prééminence présidentielle

*« Eyadéma a plusieurs fois rebondi. Alors qu'on le disait fini. Petit à petit, il a fini par recouvrer l'essentiel des prérogatives dont l'avait dépossédé, il y a moins de deux ans, la conférence nationale souveraine ».*

KPATINDE (F.), « Le système Eyadema », *Jeune Afrique*, 4 au 10 janvier 1993, p. 22.

**884.** Les difficultés de l'institution primo-ministérielle à se faire une place sur l'échiquier institutionnel des Etats d'Afrique noire francophone sont rapidement apparues dans la période de transition en raison des conflits récurrents entre le chef de l'Etat et le chef du Gouvernement, comme l'illustrent l'exemple togolais, ce qui a provoqué l'échec du régime primo-ministériel de la transition.

**885.** Rares ont été les Etats d'Afrique noire francophone qui ont connu une transition démocratique apaisée<sup>1457</sup>. Dans la majorité des Etats, la transition s'est révélée périlleuse<sup>1458</sup>

<sup>1454</sup> TOULABOR (C.), HEILBRUM (C.), « Une si petite démocratisation pour le Togo », op. cit

<sup>1455</sup> La Conférence nationale togolaise s'est proclamée souveraine le 16 juillet 1991 (Acte n°1 de la CNS) contre l'avis du chef de l'Etat. Les deux parties se fondaient sur une interprétation de l'accord du 12 juin 1991 qui avait décidé de l'organisation de la Conférence nationale. Voir DAVID (P.), *Togo 1990-1994 ou le droit maladroit*, op.cit., pp. 102 et suivants.

<sup>1456</sup> La CNS a suspendu la Constitution du 9 janvier 1980 (Acte n°1) et adopté la loi constitutionnelle du 23 août 1991 (Acte n°7) organisant les pouvoirs publics pendant la période de transition. C'est cette loi qui a institué le poste de Premier ministre élu par la CNS et confié le pouvoir législatif au Haut-commissariat de la République (HCR) dont les membres ont été cooptés par la CNS.

<sup>1457</sup> Les auteurs comparatistes qui ont étudié cette période citent généralement le cas du Bénin comme la seule transition réussie issue d'une conférence nationale en Afrique. Voir notamment, BESSE (M.), *Les transitions constitutionnelles démocratisantes...*, op.cit. ; BANEGAS (R.), « Action collective et transition politique en Afrique. La conférence nationale du Bénin », op.cit. ; etc., BOURMAUD (D.), QUANTIN (P.), « Le modèle et ses doubles. Les conférences nationales en Afrique noire », op.cit., etc.

<sup>1458</sup> GAZIBO (M.), *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique subsaharienne*, op.cit.

notamment dans le fonctionnement des nouvelles institutions mises en place. Il en a été ainsi des rapports entre les chefs d'Etat, dont le pouvoir, jadis omnipotent, a été fortement réduit au profit d'une nouvelle génération de Premiers ministres<sup>1459</sup>, présentés comme les porte-étendards du renouveau démocratique à travers la désacralisation ou la démythification de la fonction présidentielle<sup>1460</sup>.

**886.** Au Togo, le Premier ministre de transition, élu par la CNS<sup>1461</sup> et doté de la quasi-totalité des compétences de l'Exécutif<sup>1462</sup> a été confronté à la revanche du clan présidentiel et des militaires dont l'objectif était de restaurer de manière autoritaire la prééminence du chef de l'Etat<sup>1463</sup>. Ce faisant, l'autorité du Premier ministre s'est retrouvée remise en cause (paragraphe 1<sup>er</sup>), ce qui a provoqué son affaiblissement politique et juridique (paragraphe 2).

Paragraphe 1<sup>er</sup> : La fragilité originelle de l'autorité du Premier ministre de transition

**887.** Si l'autorité du Premier ministre KOFFIGOH élu par la CNS a été facilement remise en cause malgré l'étendue de ses compétences, c'est d'abord parce que cette autorité était très fragile dès le départ. La CNS n'a pas mis à sa disposition les moyens nécessaires pour l'exercice des compétences importantes qui lui ont été conférées par l'Acte constitutionnel transitoire.

**888.** Eu égard à ces insuffisances de l'Acte constitutionnel dans la détermination du statut et des compétences du Premier ministre, le statut d'« *homme fort de la transition* » qui lui a été conféré par la CNS est rapidement apparu illusoire dès le début de la transition (A). En effet, certains faits intervenus au cours de cette transition ont démontré la fragilité de l'autorité du Premier ministre, notamment dans ses rapports avec le président que la CNS pensait avoir affaibli. Dès les premiers jours du gouvernement de transition, la contestation

---

<sup>1459</sup> IGUE (J.-O.), « Une nouvelle génération de leaders en Afrique : quels enjeux ? », *Revue internationale de politique de développement*, 2010, n°1, pp. 119-138 ; NCHOUWAT (A.), « La nouvelle génération des Premiers ministres en Afrique noire francophone... », op.cit.

<sup>1460</sup> FALL (I.-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit. ; MOMO (C.-F.), GATSI (E.-T.), « L'exécutif dualiste dans les régimes politiques des États d'Afrique noire francophone », op.cit.

<sup>1461</sup> Actes n°10 et 15 de la CNS, op.cit.

<sup>1462</sup> Actes n°1 et 7 de la CNS, op.cit.

<sup>1463</sup> THIRIOT (C.), « La place des militaires dans les régimes post-transition d'Afrique subsaharienne : la difficile resectorisation », *RIPC*, 2008/1, Vol. 15, pp. 15-34.

véhémente de certaines mesures, jugées imprudentes, prises par le Premier ministre mettant directement en cause le chef de l'Etat en particulier et le camp présidentiel en général a mis l'autorité du Premier ministre en difficulté en grande difficulté (B).

#### *A. Les insuffisances de l'Acte constitutionnel transitoire*

**889.** En proclamant la souveraineté de la Conférence nationale<sup>1464</sup> contre l'avis du président de la République<sup>1465</sup>, la CNS s'est dès le début positionné contre l'autorité du président et les acquis de son régime. En effet, chaque camp interprétant à sa manière l'accord du 12 juin 1991 avait sa conception de la Conférence nationale<sup>1466</sup> eu égard aux précédents béninois<sup>1467</sup> et gabonais<sup>1468</sup>. Pour le président EYADEMA qui a fini par convoquer la Conférence nationale après s'y être opposé au départ, il s'agirait d'un forum national de dialogue sur le modèle gabonais, ce qui lui permettrait d'être maître de la transition et de la mise en œuvre des orientations de la Conférence nationale. Pour l'opposition, il ne pouvait s'agir que d'un clonage du modèle béninois de la Conférence nationale souveraine qui seule, garantirait l'autonomie de la CNS et l'effectivité de la transition.

**890.** Il ne s'agit pas ici de revenir sur les circonstances de la proclamation de la souveraineté de la Conférence nationale<sup>1469</sup> ou de trancher le débat sur la question, mais d'analyser ses répercussions sur le Premier ministre de transition. En effet, c'est en se fondant sur l'Acte n°1 de la CNS proclamant la souveraineté que la CNS s'est transformée en assemblée

---

<sup>1464</sup> Acte n°1 de la CNS du 15 juillet 1991, op.cit.

<sup>1465</sup> Confère l'extrait de la déclaration du Gouvernement suite à l'adoption de l'Acte n°1 de la CNS reproduit par DAVID (P.), *Togo 1990-1994 : Le droit maladroit*, op.cit., pp. 106-107.

<sup>1466</sup> Voir DAVID (P.), *Togo 1990-1994 : Le droit maladroit*, op.cit., pp. 47 et suivants.

<sup>1467</sup> Pionnier de l'organisation des Conférences nationales dans le renouveau démocratique africain, le Bénin avait tenu sa Conférence nationale du 18 au 27 février 1990 et celle-ci s'est déclarée souveraine dès l'ouverture des travaux. Cette souveraineté a été actée par le président Mathieu KEREKOU, ce qui pour certains auteurs a conditionné la réussite de la transition béninoise souvent citée en modèle. Voir BESSE (M.), *Les transitions constitutionnelles démocratisantes...*, op.cit. ; RAYNAL (J.-J.), « Le renouveau démocratique béninois : modèle ou mirage ? », *Afrique contemporaine*, n° 160, 4<sup>e</sup> trimestre 1991, pp. 3-25.

<sup>1468</sup> Suivant l'exemple béninois sur la forme, le Gabon a été tenu sa Conférence nationale du 23 mars au 19 avril 1990, mais sans aller au bout du modèle béninois. La Conférence nationale, organisée et contrôlée par le président Omar BONGO, n'a pas été souveraine, ce qui a permis au président de contrôler la transition en interprétant à sa manière les orientations de la Conférence nationale qui sont demeurées de simples propositions d'un forum de discussion. Voir NDOMBET (W.-A.), *Renouveau démocratique et pouvoir au Gabon (1990-1993)*, Paris, Karthala, 2009 ; M'BA (C.), « La « Conférence nationale » gabonaise : du congrès constitutif du Rassemblement social-démocrate gabonais (RSDG) aux assises pour la démocratie pluraliste », *Afrique 2000*, n°7, 1991, pp. 75-90.

<sup>1469</sup> Voir DAVID (P.), *Togo 1990-1994 : Le droit maladroit*, op.cit., pp. 102 et suivants ; TETE (G.), « Togo : la Conférence nationale souveraine (CNS), juillet-août 1991 », op.cit.



constituante<sup>1470</sup> pour suspendre la Constitution et les institutions de la III<sup>e</sup> République et adopté l'Acte n°7 portant loi constitutionnelle devant régir les institutions pendant la période de transition en attendant l'adoption d'une nouvelle Constitution. C'est donc de cette « *petite-constitution* » que découlent le statut et les compétences du Premier ministre et ses rapports avec les autres institutions transitoires que sont le président de la République et le HCR. Cependant le régime primo-ministériel issu de l'Acte n°7 est rapidement apparu non viable eu égard à ses imperfections.

#### 1. Les points de désaccord entre la CNS et le président Eyadéma

**891.** Le Premier ministre de la transition est conçu par l'Acte n°7 de la CNS comme le chef de l'exécutif transitoire. Son statut et ses compétences ont été façonnés par ce texte pour le rendre à la fois indépendant vis-à-vis du chef de l'Etat et maître du jeu dans la mise en œuvre des compétences qui lui ont été attribuées. Mais la définition des règles régissant le statut et les compétences du Premier ministre comportent des insuffisances qui se sont révélées rédhibitoires pour la réussite de la transition.

**892.** Elu par la Conférence nationale, qui a en amont décidé, après des débats houleux de maintenir le président EYADEMA dans ses fonctions, le Premier ministre KOFFIGOH disposait d'un statut entièrement déprésidentialisé en ce sens que l'Acte constitutionnel n'a pas prévu de liens de dépendance entre lui et le président. Toutefois, en retenant la formule du bicéphalisme à l'allemande contre la position de ceux qui voudraient instaurer un régime primo-ministériel monocéphale sur le modèle du régime parlementaire de la période de décolonisation, la CNS devrait clarifier les rapports entre le président et le Premier ministre qui doivent cohabiter. Mais cela n'a pas été le cas dans l'Acte constitutionnel transitoire adopté par la CNS qui s'est révélé insuffisant dans l'organisation des rapports au sein de l'exécutif.

**893.** Dès le départ, le divorce entre la CNS et le président semblait consommé avec l'auto-proclamation de la souveraineté de la CNS que le président avait qualifié de « *coup d'état civil* »<sup>1471</sup>. La rupture aura définitivement lieu avec l'adoption de l'Acte n°7 portant loi

---

<sup>1470</sup> Sur le pouvoir constituant des Conférences nationales, voir KAMTO (M.), « La Conférence nationale ou la création révolutionnaire des Constitutions », op.cit.

<sup>1471</sup> KAIROUZ (M), « Ce jour-là : le 8 juillet 1991, les togolais placent leur espoir dans une Conférence nationale, in Jeune Afrique », op.cit.

constitutionnelle qui a entériné la marginalisation du chef de l'Etat. C'est alors que le chef de l'Etat sortit de sa réserve relative pour s'opposer ouvertement à la CNS.

**894.** Les dispositions de l'Acte n°7 objets de la discorde, dont il ne s'agit pas de faire l'inventaire ici, sont répertoriés par Philippe DAVID dans son ouvrage<sup>1472</sup>. Nous nous contenterons d'analyser les plus marquantes qui sont des dispositions relatives la présidence du Conseil des ministres par le Premier ministre<sup>1473</sup>, à la destitution du président et du Premier ministre par le HCR<sup>1474</sup> et surtout à l'article 61 qui dispose que « *les membres de l'Exécutif de la période de transition, garants du déroulement impartial de toutes les élections, ne peuvent être candidats aux élections présidentielles suivant immédiatement la période transitoire* ».

**895.** En confiant la présidence du Conseil des ministres au Premier ministre avec toutes les prérogatives que cela comporte, la CNS a entériné la marginalisation du président qui devrait se contenter d'observer de loin les travaux du Gouvernement de transition sans pouvoir donner son avis. Alors qu'au Bénin, son homologue Mathieu KEREKOU, bien que mis à l'écart par la CNS pendant ses travaux s'est vu intégrer au processus de décision du Gouvernement de transition par l'Acte constitutionnel transitoire, le président EYADEMA devrait se contenter d'être informé par le Premier ministre des actions du Gouvernement tel « *un roi qui règne mais ne gouverne pas* <sup>1475</sup> ». Il s'agit d'un coup dur pour celui qui avait monopolisé la totalité des pouvoirs depuis son arrivée au pouvoir en 1967, qui non seulement s'est vu dépossédé de ses pouvoirs, mais aussi soumis à la surveillance du HCR qui peut le destituer à tout moment, « *en cas de haute trahison* » conformément à l'article 59. Il s'agit d'une démythification à l'excès de la fonction présidentielle.

**896.** Déjà échaudé par les dispositions de l'article 35 et de l'article 59, le président EYADEMA l'a encore été plus par celles de l'article 61 qui lui interdit de se présenter à l'élection présidentielle post-transition. Cette disposition est une spécificité togolaise parmi les Etats qui ont organisé une CNS et qui peut à la fois se justifier et être contestée. Pour justifier cette disposition, on peut évoquer la méfiance vis-à-vis du président EYADEMA qui malgré sa marginalisation par l'Acte n°7 disposait toujours de certains leviers du pouvoir et la volonté d'empêcher le Premier ministre de se servir des instruments du pouvoir pour organiser sa propre élection. Toutefois, il s'agit d'une méfiance excessive qui n'était pas forcément nécessaire car cela pouvait paraître antidémocratique puisque conformément

---

<sup>1472</sup> DAVID (P.), *Togo 1990-1994 ou le droit maladroite*, op.cit., p. 166.

<sup>1473</sup> Art. 35 de l'Acte n°7 CNS

<sup>1474</sup> Art. 59 de l'Acte n°7 CNS

<sup>1475</sup> Expression attribuée à Adolphe THIERS en 1830 et souvent utilisée pour caractériser les souverains de monarchie constitutionnelles.

à l'article 4 de l'Acte n°7, seul le peuple souverain peut choisir ses dirigeants. C'est ainsi qu'au Bénin, le président KEREKOU, affaibli par la CNS, mais autorisé à se présenter à l'élection présidentielle, n'a pas pu convaincre le peuple, qui a choisi de confier la présidence au Premier ministre Nicéphore SOGLO.

**897.** Comme on pouvait s'y attendre, ces dispositions le visant plus ou moins personnellement n'ont pas reçu l'adhésion du président EYADEMA qui s'est immédiatement opposé à leur entrée en vigueur. Philippe DAVID affirme dans ce sens que *« mécontent de l'Acte n°7 qui, selon lui, ne fait qu'aggraver la dérive politique et juridique de la CNS entamée dès le premier jour, Eyadéma a commencé à se fâcher dès le lendemain... »*<sup>1476</sup>.

## 2. La riposte du président Eyadema contre la CNS

**898.** Si l'Acte n°1 proclamant la souveraineté de la Conférence nationale constitue le point de départ des désaccords entre le président et la CNS, l'Acte n°7 portant loi constitutionnelle a davantage crispé les positions des deux parties au point que le président Eyadema ait entrepris de prendre des mesures contre la CNS pour riposter contre ce qu'il considérait comme *« une logique pré-révolutionnaire »*<sup>1477</sup>. Ces mesures prises dès le lendemain de l'adoption de l'Acte n°7 et avant l'élection du Premier ministre et des membres du HCR, constituent le premier tournant négatif de la transition à venir.

**899.** Par décret en date du 26 août 1991, le président EYADEMA décida de suspendre provisoirement les travaux de la CNS *« afin qu'un compromis soit trouvé pour dénouer cette crise et favoriser une transition pacifique »*<sup>1478</sup> et *« en attendant un accord définitif sur les institutions de la transition »*<sup>1479</sup>.

### *B. L'imprudence liminaire du Premier ministre vis-à-vis du président*

---

<sup>1476</sup> DAVID (P.), *Togo 1990-1994 ou le droit maladroit*, op.cit., p. 167.

<sup>1477</sup> Discours du président EYADEMA à la télévision togolaise du 26 août 1991, cité par Ibid.

<sup>1478</sup> Ibid.

<sup>1479</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret n°91-202 du 26 août 1991.

- 900.** L'événement déclencheur du conflit au sein de l'Exécutif transitionnel est la décision du Premier ministre KOFFIGOH mettant le président EYADEMA, en tant que militaire, en position de non activité. Cette décision relevant du pouvoir réglementaire du Premier ministre est formalisée par un décret du 26 septembre 1991<sup>1480</sup>. Il s'agit de la première mesure d'envergure prise par le Premier ministre, une mesure intervenue quelques jours après la formation du Gouvernement de transition à laquelle le président n'a pas participé conformément à l'Acte constitutionnel. Si le décret du 26 septembre 1991 paraît régulier sur le plan juridique, il n'a pas manqué de soulever des problèmes politiques.
- 901.** Sur la forme, ce décret s'inscrit dans le cadre de l'exercice du pouvoir réglementaire attribué au Premier ministre par l'article 36 de l'Acte n°7 et la loi n°91-1 du 25 septembre 1991 portant exercice du pouvoir réglementaire du président de la République et du Premier ministre.
- 902.** Sur le fond, l'article 1<sup>er</sup> de ce décret primo-ministériel dispose que « *le général d'armée Gnassingbé Eyadema est mis à compter du 27 septembre 1991, avec les conséquences de droit en position de non activité* ». Cette décision trouve son fondement juridique dans les dispositions de l'article 31 de l'Acte constitutionnel selon lesquelles « *les fonctions de président de la République sont incompatibles avec toute fonction...tout emploi privé ou public, civil ou militaire ou toute autre activité professionnelle* ». En l'espèce, cette disposition pose un principe d'incompatibilité des fonctions de président de la République avec les fonctions militaires qui s'inscrit dans un principe général d'incompatibilité entre les mandats politiques notamment nationaux et les fonctions militaires que l'on retrouve dans les grandes démocraties occidentales<sup>1481</sup>.
- 903.** Maintenu dans ses fonctions présidentielles malgré sa marginalisation dans les institutions transitionnelles, le général EYADEMA se devait donc de se conformer aux nouvelles dispositions constitutionnelles régissant sa fonction. L'idée des rédacteurs de la loi constitutionnelle transitoire, en inscrivant cette disposition, était de démilitariser le pouvoir exécutif au Togo<sup>1482</sup>, afin d'opérer une transition impartiale et apaisée. La volonté de démilitarisation des régimes politiques africains pendant la transition démocratique<sup>1483</sup>

<sup>1480</sup> Décret n° 91-11 du 26 septembre 1991 mettant en position de non-activité le Général d'Armée Gnassingbé Eyadema, in *JORT*, n°34, numéro spécial, 6<sup>e</sup> année, 9 octobre 1991, p.1

<sup>1481</sup> PAPIAZIAN (P.), *La séparation des pouvoirs civil et militaire en droit comparé*, Thèse de doctorat en droit public, Université Panthéon-Assas, 2012. Ce principe a été récemment assoupli pour les élections locales en France, voir VIDELIN (J.-C.), « L'incompatibilité des fonctions de militaire avec le mandat de conseiller municipal jugée inconstitutionnelle : note sous Cons. const., 28 nov. 2014, déc. n° 2014-432 QPC, Dominique de L. », *Juris Data* n° 2014-029305, *Droit administratif*, LexisNexis, 2015, p.15.

<sup>1482</sup> Depuis 1967, le Togo est dirigé par un régime militaire et les militaires occupaient les postes les plus importants au sein du gouvernement et même dans l'administration publique.

<sup>1483</sup> THIRIOT (C.), « La place des militaires dans les régimes post-transition d'Afrique subsaharienne », *op.cit.*

n'est pas seulement l'apanage de la CNS togolaise, car il s'agissait partout d'un gage du renouveau démocratique prôné au début des années quatre-vingt-dix<sup>1484</sup>. Le décret du Premier ministre ne souffrait donc d'aucun motif d'illégalité ni sur la forme, ni sur le fond. Le problème soulevé par ce décret ne pouvait donc qu'être politique.

**904.** Certains observateurs de la scène politique togolaise ont estimé que si l'acte du Premier ministre est juridiquement régulier, il reste politiquement problématique notamment en raison de son timing qui pouvait être perçu comme provocateur ou imprudent vis-à-vis du président<sup>1485</sup>. En effet, cet acte est intervenu dès la mise en place du Gouvernement de transition et constitue la première mesure importante prise par le Premier ministre. Cet acte revêt un caractère individuel puisque visant directement et nommément le président EYADEMA, ce qui peut être perçu comme un acharnement contre sa personne alors qu'il aurait été plus symbolique pour la transition que le Gouvernement de transition débutât sa mission par quelques mesures d'apaisement social et de réconciliation nationale dans une société togolaise clivée de longue date et qui a payé un lourd tribut dans ce processus de démocratisation.

**905.** On a également mis en cause l'improvisation de la CNS qui n'a pas mis à la disposition du Premier ministre des moyens coercitifs pour contraindre le président à exécuter la décision contestée<sup>1486</sup>. Le décret du 26 septembre 1991 paraît donc politiquement maladroit et imprudent selon ces observateurs. Il remet ainsi en cause la cohésion entre le président et les institutions transitionnelles, notamment le Premier ministre, dans la mesure où il est intervenu même au moment où le président, opposé au départ à la mise en œuvre de l'Acte constitutionnel et à la collaboration avec les institutions transitionnelles, était en passe de revoir sa position<sup>1487</sup>.

**906.** Pour le chef de l'Etat et certains hauts dignitaires de l'armée, le décret du 26 septembre 1991 était jugé comme un affront du Premier ministre, auquel il fallait riposter par la force. Alors que le Premier ministre voulait sans doute, à travers ce décret, démontrer dès le départ sa suprématie au sein de l'Exécutif, le refus d'exécution de ce décret par le chef de l'Etat a fait renverser la tendance, surtout que le Premier ministre ne disposait pas de moyens d'exécution efficaces pour contraindre le chef de l'Etat à exécuter ce décret et à accepter

---

<sup>1484</sup> THIRIOT (C.), *Démocratisation et dé militarisation du pouvoir : Etude comparative à partir du Burkina-Faso, Congo, Gabon, Mali et Togo*, op.cit.

<sup>1485</sup> TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, op. cit., pp.76 et suivants

<sup>1486</sup> Ibid, p. 77

<sup>1487</sup> DAVID (P.), *Togo 1990-1994 ou le droit maladroit*, op. cit., pp. 201 et suivants. L'auteur fait cas d'une rencontre entre le Premier ministre KOFFIGOH et le président EYADEMA, le 26 septembre, soit le jour même de la signature du décret contesté. A cette occasion, le tandem exécutif se serait convenu de la mise en application de l'Acte n°7 portant loi constitutionnelle.

son autorité. C'est le début de l'épreuve de force entre les institutions transitionnelles à savoir le Premier ministre et le HCR d'un côté et le président et l'armée de l'autre. Cette épreuve de force orchestrée par l'armée togolaise loyale au président Eyadema a tourné à l'avantage de ce dernier contre le Premier ministre qui a pâti de la militarisation de la transition.

## Paragraphe 2 : La militarisation de la transition

*« Il [le président] a excellé dans le recours au stratagème du pompier pyromane [...] ... tel un chef d'orchestre clandestin, le « timonier national » a inspiré les différents coups de force qui ont déstabilisé ses adversaires, tout en se tenant en retrait. Au mieux, il apparaît aux yeux de la communauté internationale comme une victime. Au pire, comme un arbitre, tiraillé entre une armée réfractaire à toute démocratisation et une opposition « irresponsable ». Il a lui-même organisé le désordre, pour démontrer qu'il est finalement le seul à pouvoir maintenir l'ordre ; au besoin, dans un environnement démocratique ; une technique de la mise en scène parfaitement rodée ».*

KPATINDE (F.), « Le système Eyadéma », op.cit.

**907.** Ces propos décrivent le mode opératoire du président EYADEMA pour militariser la transition et asservir les institutions transitoires notamment le Premier ministre qui a choisi maladroitement la voie du duel avec le chef de l'Etat. Les imperfections de l'Acte constitutionnel combinées avec la confrontation inaugurale entre le Premier ministre et président au sujet du décret du 26 septembre 1991 ont favorisé la détérioration des relations entre les institutions transitoires et le chef de l'Etat dès le début de la transition.

**908.** L'épreuve juridico-politique de la transition s'est alors transformée en une épreuve de force orchestrée par l'armée togolaise instrumentalisée par le chef de l'Etat en face du Premier ministre qui ne pouvait compter que sur le HCR, lui-même neutralisé par l'armée. C'est ainsi que le duo président-armée a facilement remporté cette épreuve de force face au duo Premier ministre-HCR provoquant ainsi l'échec de la transition résultant de la CNS. Cette militarisation de la CNS s'est ainsi matérialisée par la révolte de l'armée contre les

institutions transitoires (A) qui a favorisé la prise de contrôle de la transition par le chef de l'Etat (B).

*A. La révolte de l'armée contre les institutions transitoires*

**909.** Le refus de la transition<sup>1488</sup> par le président EYADEMA au Togo a enrayé la dynamique démocratisante que la CNS a voulu insuffler aux institutions transitionnelles. En effet, si après les débats houleux sur le maintien ou non du président à son poste pendant la transition<sup>1489</sup>, un consensus est né quant à son maintien avec des pouvoirs honorifiques<sup>1490</sup>, l'intéressé n'a jamais avalisé l'organisation de la transition résultant de l'Acte constitutionnel transitoire et la mise en place des institutions transitionnelles. Alors qu'il a tenté à plusieurs reprises sans succès de mettre fin autoritairement aux travaux de la CNS pour protester contre sa marginalisation, le président a presque aussitôt après la fin de la CNS, remis en cause l'autorité du Premier ministre avec lequel il devrait cohabiter, en se servant de l'appui de l'armée dont il est demeuré « *le chef suprême*<sup>1491</sup> ».

**910.** Les différends entre le président EYADEMA et la CNS, qui ont été révélés au grand jour dès l'ouverture de la CNS, et n'ayant pas connu de dénouement avant la mise en place des institutions transitoires, ont été à l'origine de l'échec de la transition. Après l'échec de ces tentatives juridiques pour prendre le contrôle de la transition, le président togolais a engagé une épreuve de force avec le Premier ministre et le HCR en se servant de l'armée togolaise, « *une armée « tribale et familiale » aux ordres d'Eyadema qui fait peur*<sup>1492</sup> ».

**911.** Prenant prétexte du mauvais traitement infligé par la CNS et les institutions transitoires à leur chef et à son parti le RPT, les militaires togolais, discrètement encouragés par le président, qui avaient déjà refusé de siéger à la CNS pour les mêmes motifs<sup>1493</sup>, s'en sont pris à plusieurs reprises au Premier ministre et au HCR pour favoriser le « *grand retour du*

---

<sup>1488</sup> ESPLUGAS-LABATUT (P.), « Les obstacles à la démocratie : le refus de la transition », in ROUSSILLON (H.), (dir.), *Les nouvelles Constitutions africaines...*, op.cit., pp. 37-40.

<sup>1489</sup> Confère supra ; TETE (G.), « Togo : la Conférence nationale souveraine (CNS), juillet-août 1991 », op.cit.

<sup>1490</sup> Voir les articles 5 et suivants de l'Acte n°1 de la CNS du 16 juillet 1991 et les articles 26 et suivants de l'Acte n°7 du 23 août 1991.

<sup>1491</sup> Article 26 al. 2 de l'Acte n°7/CNS du 23 août 1997.

<sup>1492</sup> DAVID (P.), *Togo 1990-1994 ou le droit maladroit*, op.cit., p. 102.

<sup>1493</sup> L'armée, qui disposait de seize (16) sièges à la CNS a boycotté les assises après la proclamation de la souveraineté et pour protester contre les accusations dont elle faisait l'objet de la part des conférenciers. Elle s'est signalée par quelques apparitions sporadiques pendant les travaux.

*général* »<sup>1494</sup>. S'ils en sont arrivés à leurs fins, c'était surtout lié à la faiblesse de l'autorité militaire du Premier ministre.

#### 1. La faiblesse de l'autorité militaire du Premier ministre

**912.** La définition des prérogatives du Premier ministre vis-à-vis de l'armée n'a pas été opérée de manière claire par l'Acte constitutionnel, notamment dans l'articulation de ces prérogatives avec celles du président. Ce manquement juridique eut des conséquences politiques puisqu'il fut exploité par le chef de l'Etat à son profit.

**913.** Trois dispositions de l'Acte constitutionnel prêtaient à confusion. En effet, alors que le Premier ministre « *dispose de l'armée* » selon l'article 35 al. 2, le président de la République est désigné comme « *le chef suprême des armées* » par l'article 26 al. 2 alors même que l'article 31 posait le principe d'incompatibilité entre la fonction présidentielle et les emplois militaires. Or, même s'il peut être mis en réserve de l'armée par le Premier ministre en vertu de son pouvoir réglementaire, le général-président conserve son titre militaire et ses prérogatives de chef suprême de l'armée, qui ne sont au demeurant pas définies par l'Acte constitutionnel. A cet effet, on peut considérer que les prérogatives militaires du président EYADEMA, résultant de l'article 26 al.2 de l'Acte n°7/CNS et son statut de militaire ont neutralisé l'autorité militaire du Premier ministre résultant de l'article 35 al.2.

**914.** En refusant d'exécuter le décret du 26 septembre, le président a conservé son statut de militaire actif, en complément de celui de « *chef supérieur des armées* » que lui confère l'article 26 de l'Acte constitutionnel. Comment peuvent donc s'articuler les prérogatives du Premier ministre à l'égard de cette armée « *composée majoritairement de Kabyés, l'ethnie du président Eyadema* »<sup>1495</sup> et dont le président demeure constitutionnellement le chef ? Il est fait état du fait que le Premier ministre KOFFIGOH ne disposait dans la pratique d'aucune autorité sur cette armée tribale vouée à la cause de son chef suprême<sup>1496</sup>, le général EYADEMA. Ce dernier s'en est alors servi pour neutraliser militairement le Premier ministre.

**915.** Pour riposter contre le décret du 26 septembre 1991, le clan présidentiel a préféré utiliser la voie de la force, ce qui paraît problématique pour l'édification de l'Etat de droit voulu

---

<sup>1494</sup> TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, op.cit.

<sup>1495</sup> ESSONO-EVONO (A.), « Armée et démocratie en Afrique, une relation ambivalente à normaliser », *Afrique contemporaine*, 2012/2 n° 242, p. 120-121

<sup>1496</sup> TOULABOR (C.), « Violence militaire, démocratisation et ethnicité au Togo », op.cit.



par le vent de démocratisation. Cette riposte a pris l'allure d'attaques répétées de militaires contre les institutions transitoires. Sans être exhaustif, nous nous contenterons ici d'analyser celles visant le Premier ministre tout en évoquant sporadiquement celles visant le HCR dans la mesure où la neutralisation du HCR a également beaucoup joué dans l'affaiblissement du Premier ministre.

**916.** Le 1<sup>er</sup> octobre 1991, un groupe de militaires a pris d'assaut, les locaux de la radio et de la télévision nationale pour exiger la dissolution des institutions transitionnelles<sup>1497</sup>. Au départ, le chef de l'Etat s'est mis en retrait des agissements de l'armée<sup>1498</sup>, prétextant qu'ils n'étaient que l'œuvre d'éléments « *incontrôlés* ». Face au tollé provoqué par ce coup de force aussi bien au plan national qu'international, le président, chef suprême des armées, a voulu sauver la face en appelant timidement les militaires insurgés à regagner les casernes<sup>1499</sup>. Après avoir échoué à faire dissoudre les institutions transitoires à partir de cet épisode, les militaires insurgés ont récidivé quelques jours plus tard, cette fois-ci, pour attenter directement à la vie du Premier ministre<sup>1500</sup>.

**917.** Ces attaques répétées des insurgés de l'armée démontrent l'impuissance militaire du Premier ministre de la transition. Cette impuissance se révèle à travers son incapacité à prendre les mesures nécessaires, notamment des sanctions disciplinaires à l'encontre des militaires récalcitrants. Pourtant l'Acte n°7 a attribué au Premier ministre les compétences nécessaires pour mettre fin aux exactions des militaires. Mais politiquement, il ne pouvait rien faire, en raison de l'impuissance du droit à régir les situations conflictuelles de la transition et pour des raisons personnelles liées à l'insécurité grandissante autour des institutions transitoires.

**918.** S'il a démontré son impuissance à maîtriser l'armée togolaise déterminée à réhabiliter son chef déchu par la CNS, le Premier ministre n'avait d'autre alternative que d'user de ses compétences en matière de politique internationale pour solliciter l'aide militaire des Etats voisins et des puissances étrangères impliquées dans l'organisation de la transition. Il en était résolu à penser que seule une intervention militaire étrangère fondée sur les accords de

---

<sup>1497</sup> DAVID (P.), *Togo 1990-1994 ou le droit maladroît*, op.cit., pp. 210 et suivants

<sup>1498</sup> AFP, « Brève rébellion militaire au Togo », *Le Monde*, 2 octobre 1991, en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1991/10/02/breve-rebellion-militaire-au-togo\\_4039503\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1991/10/02/breve-rebellion-militaire-au-togo_4039503_1819218.html), consulté le 21 juillet 2021 ; « Après s'être emparés de la radio et de la télévision Des militaires remettent en cause le processus de démocratisation au Togo », *Le Monde*, 2 octobre 1991, en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1991/10/02/apres-s-etre-empares-de-la-radio-et-de-la-television-des-militaires-remettent-en-cause-le-processus-de-democratisation-au-togo\\_4038953\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1991/10/02/apres-s-etre-empares-de-la-radio-et-de-la-television-des-militaires-remettent-en-cause-le-processus-de-democratisation-au-togo_4038953_1819218.html), consulté le 21 juillet 2021.

<sup>1499</sup> TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, op.cit., p.78. L'auteur affirme que le chef de l'Etat aurait affirmé n'être au courant de rien de ces gesticulations militaires et exigé des militaires « *de ne plus quitter les casernes sans l'autorisation de leurs supérieurs* ».

<sup>1500</sup> Ibid.

coopération militaire pouvait permettre de canaliser les pulsions belliqueuses des troupes du président EYADEMA.

**919.** Le Premier ministre sollicita ainsi l'intervention militaire française<sup>1501</sup>. En effet, le Premier ministre a décidé de faire jouer l'accord militaire de défense signé entre les deux Etats depuis 1963<sup>1502</sup> et révisé dans les années 70<sup>1503</sup>. Face à l'insoumission de l'armée togolaise, réfractaire à l'autorité primo-ministérielle, le Premier ministre a demandé l'intervention militaire de l'armée française stationnée au Bénin<sup>1504</sup>, mais le Président MITTERRAND lui a adressé une fin de non-recevoir, refusant de « *faire jouer par son pays le rôle de gendarme des démocraties africaines* »<sup>1505</sup>.

**920.** Opposé à une intervention militaire qui serait diversement interprétée par l'opinion nationale et internationale, le Gouvernement français ne s'est toutefois pas désolidarisé de la transition togolaise. Il a préféré intensifier sa pression sur le président EYADEMA sur les plans politique et économique par des rappels à l'ordre et des menaces de rupture de la coopération franco-togolaise.

**921.** Roland DUMAS, ministre français des affaires étrangères, expliquait ainsi la position du Gouvernement français sur le sujet :

*« Il n'est pas question pour nous de nous transformer en gendarmes de l'Afrique (...). Nous devons faciliter le processus démocratique, l'encourager et faire comprendre aux dirigeants qu'ils y ont intérêt. Nous disposons pour ce faire de moyens diplomatiques, économiques et financiers, et notre coopération peut être arrêtée du jour au lendemain »*<sup>1506</sup>.

---

<sup>1501</sup> TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, op.cit., p. 188 ; GUILLEREZ (B.), « Afrique - Au Togo, les ratés du processus démocratique », *Revue Défense nationale*, n°528, février 1992, pp. 200-203.

<sup>1502</sup> Accord de défense entre la République française et la République togolaise, signé à Paris le 10 juillet 1963. Ratification autorisée en France par la loi n° 63-1253 du 21 février 1963, publiée au *JORF* le 22 février 1963 et au Togo par la loi n°63-10 du 6 novembre 1963, autorisant le Gouvernement à ratifier les accords conclus entre la République togolaise et la République française, *JORT*, 1<sup>er</sup> décembre 1963, pp.728-729.

<sup>1503</sup> POSSIO (T-S.), *Les évolutions récentes de la coopération militaire française en Afrique*, Publibook, 2007, 452 p. ; FEUER (G.), « La révision des accords de coopération franco-africains et franco-malgaches », *AFDI*, 1973, Vol. 19, n°1, pp. 720-739

<sup>1504</sup> « TOGO : menacé par l'armée Le premier ministre a demandé l'envoi d'urgence " de troupes françaises », *Le Monde*, 30 novembre 1991, en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1991/11/30/togo-menace-par-l-armee-le-premier-ministre-a-demande-l-envoi-d-urgence-de-troupes-francaises\\_4033307\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1991/11/30/togo-menace-par-l-armee-le-premier-ministre-a-demande-l-envoi-d-urgence-de-troupes-francaises_4033307_1819218.html), consulté le 21 juillet 2021.

<sup>1505</sup> CONAC (G.), « Le processus de démocratisation en Afrique », in CONAC (G.), (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, pp. 11-42

<sup>1506</sup> « TOGO "Notre coopération peut être arrêtée du jour au lendemain " affirme M. Roland Dumas », *Le Monde*, en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/02/02/togo-notre-cooperation-peut-etre-arretee-du-jour-au-lendemain-affirme-m-roland-dumas\\_3928186\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/02/02/togo-notre-cooperation-peut-etre-arretee-du-jour-au-lendemain-affirme-m-roland-dumas_3928186_1819218.html), consulté le 21 juillet 2021

**922.** S'il s'agissait d'une position cohérente de la France en conformité avec « *Le discours de la Baule*<sup>1507</sup> », elle n'a pas empêché de mettre en lumière encore une fois l'ambiguïté de sa politique africaine<sup>1508</sup>. Par son refus d'aider militairement la transition togolaise fragilisée par l'insubordination de l'armée aux autorités transitionnelles, la France a paru couvrir l'ex-soldat de son armée coloniale<sup>1509</sup> qui a toujours été dans les bonnes grâces des différents chefs d'Etat français<sup>1510</sup>. Ainsi, la cordialité des relations entre le général et l'ex-puissance coloniale<sup>1511</sup> faisait obstacle à une quelconque intervention militaire française au Togo.

**923.** Certains auteurs ont révélé plus tard que la raison principale de la fin de non-recevoir adressée au Premier ministre togolais résidait dans une conversation entre les présidents EYADEMA et MITTERRAND après la demande du Premier ministre. Le Président français aurait alors répondu au Premier ministre togolais « *qu'il ne peut faire fonctionner les accords de défense militaire liant les deux pays qu'à la demande expresse de son homologue togolais*<sup>1512</sup> ».

**924.** Si cet argument reste soutenable juridiquement en ce que le président EYADEMA demeurerait le chef de l'Etat togolais et le garant de son intégrité conformément à l'Acte constitutionnel, la demande d'intervention militaire française du Premier ministre était tout

---

<sup>1507</sup> Dans le discours de La Baule, le président Mitterrand déclarait ce qui suit à propos de la position de la France dans le processus démocratique dans lequel il appelait les régimes africains à s'engager, comme conditionnalité de la coopération : « *nous ne voulons pas intervenir dans les affaires intérieures. Pour nous, cette forme subtile de colonialisme qui consisterait à faire la leçon en permanence aux Etats africains et à ceux qui les dirigent, c'est une forme de colonialisme aussi perverse que tout autre* ». Voir BERRAMDANE (A.), « Le discours de la Baule et la politique africaine de la France », *RJP*, n°3, septembre-décembre 1999, pp. 247-268 ; BLANCHET (A.), « Le sommet de La Baule », *Afrique contemporaine*, n°155, 1990, p.82

<sup>1508</sup> VERSCHAVE (F.-X.), *La Françafrique, le plus long scandale de la République*, Stock, Paris, 1998 ; PESNOT (P.), *Les dessous de la Françafrique*, Paris, Nouveau monde, DL 2010 ; BAYART (J-F.), *La politique africaine de François Mitterrand*, Karthala, Paris, 1984 ; etc. Ces auteurs dénoncent les soutiens tacites ou expresses de la France pour les dictateurs africains et le rôle joué dans le cadre des coups d'Etat militaires pendant la période postindépendance

<sup>1509</sup> Il avait notamment fait partie des troupes militaires françaises pendant les guerres d'Indochine et d'Algérie. Sur le parcours militaire du président EYADEMA, voir FEUILLET (C.), *Le Togo en général : La longue marche de Gnassingbé Eyadéma*, op.cit., BONIN (A.-N.), *Le Togo du sergent en général*, Paris, Lescaret, 2004 ; TOULABOR (C.), *Le Togo sous Eyadéma*, op.cit.

<sup>1510</sup> GAILLARD (Ph.), « Eyadéma vu de l'Élysée », *Jeune Afrique*, 14 février 2005, publié en ligne sur <https://www.jeuneafrique.com/108817/archives-thematique/eyad-ma-vu-de-l-lys-e/>, consulté le 6 mai 2021.

<sup>1511</sup> GAILLARD (Ph.), « Foccart parle », Paris, Fayard/*Jeune Afrique*, 1997. S'appuyant sur des sources officielles, l'auteur décrit la qualité des relations entre le Chef de l'Etat togolais et les officiels français. Il affirme ainsi que le chef de l'Etat togolais entretenait des relations amicales avec plusieurs personnalités françaises proches de l'Élysée. Les noms les plus fréquemment cités sont ceux de l'ancien Président Valéry GISCARD D'ESTAING (Il aurait adressé une lettre de soutien en date du 28 janvier 1993 au Général), l'ancien ministre Charles PASQUA (Au cours d'une visite au Togo en plein c?ur de la transition, il aurait réaffirmé son admiration sans bornes et son soutien au chef de l'Etat, s'attirant ainsi la foudre de l'opposition togolaise), l'ancien conseiller aux affaires africaines de l'Élysée Jacques FOCCART (il s'est proclamé ami personnel du général) et Jean-Christophe MITTERRAND, fils du président François.

<sup>1512</sup> TOULABOR (C.), HEILBRUM (C.), « Une si petite démocratisation pour le Togo », op. cit

autant justifiée, puisqu'elle reposait sur l'article 68 de l'Acte constitutionnel qui dispose qu' « *en cas de coup d'Etat, d'agression par des mercenaires ou de coup de force quelconque, tout membre d'un organe constitutionnel a le droit et le devoir de faire appel à tous les moyens pour rétablir la légitimité constitutionnelle y compris le recours aux accords de coopération militaire ou de défense existants* ». Cette disposition constitutionnelle donne ainsi une base légale à la demande du Premier ministre et décrédibilise ainsi la position du président français. Officiellement, d'autres arguments non convaincants sont avancés par le Gouvernement français pour motiver son refus. On retient celle du ministre de la défense Pierre JOXE qui a affirmé qu'« *on a rarement vu la démocratie s'installer par la force des baïonnettes*<sup>1513</sup> ».

**925.** Le refus de l'intervention militaire française, largement critiqué par la doctrine<sup>1514</sup>, est un échec diplomatique pour le Premier ministre de la transition qui venait s'ajouter à son échec militaire au plan interne. La tentative de coup d'Etat du 3 décembre 1991 a confirmé la fragilité de l'autorité du Premier ministre.

2. L'attaque du 3 décembre 1991, la tentative de renversement du Premier ministre

**926.** Malmené par l'armée et en échec sur le plan diplomatique depuis sa prise de fonction, le Premier ministre de la transition a fait l'objet d'une tentative de coup d'Etat opérée par des militaires insurgés se réclamant cette fois-ci ouvertement du président de la République le 3 décembre 1991<sup>1515</sup>. Cet acte intervenu moins de trois mois après le début de la transition, facilité par la faiblesse militaire du Premier ministre décrite ci-dessus et le refus du Gouvernement français de porter son aide militaire au Gouvernement de transition, marque l'échec du régime primo-ministériel instauré par la CNS.

**927.** Pourtant, la CNS semblait avoir accordé des garanties sécuritaires aux institutions transitionnelles. En effet la mise en garde de l'article 67 de l'Acte constitutionnel, qui dispose que « *toute tentative de renversement du régime constitutionnel mis en place par le présent acte par les personnels des forces armées ou de sécurité publique sera considérée*

---

<sup>1513</sup> SUBTIL (M-P.), « L'attitude de Paris face aux putschistes », *Le Monde*, 6 décembre 1991, cité par Ibid.

<sup>1514</sup> Voir notamment la « Lettre ouverte à François Mitterrand, président de la République française. Mourir pour La Baule », *Politique africaine*, n°44, décembre 1991, p. 3.

<sup>1515</sup> Sur les causes des événements du 3 décembre 1991, voir TCHATCHIBARA (Y.), *1990-1994 : le Togo face à lui-même*, Lomé, Editogo, 1994, pp.132 et suivants

comme un crime contre la nation et sanctionnée conformément aux lois de la République », sonnait comme une mise en garde pour les militaires fidèles au président EYADEMA qui devrait les dissuader de porter atteinte aux institutions transitionnelles.

**928.** Tout semble faire croire au final que cette mesure voulue dissuasive par la CNS vis-à-vis de l'armée n'a pas eu l'effet escompté, car elle n'a pas pu empêcher les militaires insurgées de prendre en otage le Premier ministre au siège du Gouvernement après des heures de scènes de guerre sur les lieux faisant des victimes<sup>1516</sup> et le conduire *manu militari* chez le chef de l'Etat<sup>1517</sup>. L'enlèvement de celui qui était censé être l'homme fort de la transition démontre toute la fragilité de l'institution primo-ministérielle pendant la transition. Reprochant à l'opposition d'avoir opéré « *un coup d'Etat civil* » contre son chef<sup>1518</sup>, en proclamant unilatéralement la souveraineté de la Conférence nationale, le camp présidentiel tenait ainsi sa revanche.

**929.** L'on peut se demander quelle était la position du HCR, l'organe législatif transitoire dont émane le Premier ministre, pendant que l'autorité de ce dernier est contestée par le président et bafouée par les militaires ? On peut, sans rentrer dans les détails, mentionner que les militaires putschistes ont pris soin de neutraliser les membres du HCR<sup>1519</sup> avant de mener l'assaut sur le siège du Gouvernement pour enlever le Premier ministre. Somme toute, il s'agissait d'un coup d'Etat orchestré contre les institutions transitionnelles dans leur ensemble marquant ainsi l'échec non seulement du Premier ministre et du Gouvernement mais la transition démocratique togolaise.

**930.** Ces attentats de l'armée togolaise contre le processus démocratique se rapprochent de celles opérées dans d'autres Etats africains<sup>1520</sup> ayant connu une CNS, comme au Niger<sup>1521</sup>,

---

<sup>1516</sup> Pour plus de détail, voir DEGLI (J-Y.), *Togo, la tragédie africaine*, Éditions Nouvelles du Sud, 1996, 262 p. ; TETE (T.), op. cit. pp.76 et suivants ; DAVID (P.), op. cit., pp. 218 et suivants ; TOULABOR (C.), HEILBRUM (C.), « Une si petite démocratisation pour le Togo », op. cit., etc.

<sup>1517</sup> « TOGO : le général- président Eyadéma ayant refusés de les condamner, les militaires ont arrêté le premier ministre de la "transition démocratique », *Le Monde*, 4 décembre 1991, publié en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1991/12/04/togo-le-general-president-eyadema-ayant-refuses-de-les-condamnes-les-militaires-ont-arrete-le-premier-ministre-de-la-transition-democratique\\_4026715\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1991/12/04/togo-le-general-president-eyadema-ayant-refuses-de-les-condamnes-les-militaires-ont-arrete-le-premier-ministre-de-la-transition-democratique_4026715_1819218.html), consulté le 7 mai 1991.

<sup>1518</sup> BAKARY (T.), « Des militaires aux avocats : une autre forme de coup d'Etat, la Conférence nationale souveraine », *Géopolitique africaine*, n°15, sept.-oct. 1992

<sup>1519</sup> Voir TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, op.cit., pp. 124 et suivants.

<sup>1520</sup> LEYMARIE (P.), « Les militaires africains face à l'explosion démocratique », *Le Monde diplomatique*, mars 1993, pp. 18-19.

<sup>1521</sup> LAOUEL (K-M.), DODO (A-M.), « Les lacunes juridiques de l'Acte fondamental n° 21 portant organisation des pouvoirs publics au Niger », *RJPIC* n° 47, janv.-mars 93, pp. 109-119.

au Congo<sup>1522</sup> et au Zaïre<sup>1523</sup>. Dans ces Etats, l'autorité du Premier ministre de transition a également été contestée par des militaires insurgés favorables aux présidents, bloquant la mise en œuvre des orientations de la CNS par le Gouvernement de transition. Il s'avère ainsi que l'issue des CNS a été militarisée<sup>1524</sup> dans la moitié des Etats qui l'ont connu, ce qui relativise la tentative de rationalisation du présidentielisme par le Premier ministre de transition et de façon générale l'outil même de la CNS comme instrument de démocratisation<sup>1525</sup>.

**931.** Ce constat de militarisation des transitions démocratiques mettant en cause la réputation des armées africaines<sup>1526</sup> peut toutefois être nuancé par l'exemple malien<sup>1527</sup>. Au Mali, l'armée a joué un grand rôle dans le processus de démocratisation<sup>1528</sup> en s'opposant aux velléités antidémocratiques du président Moussa TRAORE<sup>1529</sup>, prenant même la direction de la transition<sup>1530</sup> par l'intermédiaire du Colonel Amadou Toumani TOURE<sup>1531</sup>. Grâce à l'armée qui a organisé et dirigé les travaux de la Conférence nationale du Mali, la transition malienne<sup>1532</sup> est régulièrement citée comme le seul exemple de réussite avec le modèle béninois<sup>1533</sup>. Albert BOURGI considère à cet effet que « *parmi tous les pays d'Afrique subsaharienne, le Mali est sans contexte l'un de ceux qui ont le mieux réussi leur entrée en*

<sup>1522</sup> MENGA (G.), *Congo : la transition escamotée*, Paris, L'Harmattan, 1993, 217 p. ; BRETON (J.-M.), « La transition vers la démocratie au Congo », *Revue congolaise de droit*, juil.-déc. 91, pp. 13-40 ; PHILIPPE (C.), « La démocratie au Congo : la transition difficile », *Défense nationale* n°48, mai 92, pp. 43-56.

<sup>1523</sup> NZUZI (L.), « Zaïre : quatre années de " transition ", bilan provisoire », in *Afrique politique*, 1995, pp. 253-265

<sup>1524</sup> GUEYE (B.), « La démocratie en Afrique : Succès et résistances », op.cit.

<sup>1525</sup> EDDY (A.), « La Conférence nationale est-elle une solution », *Parlements et Francophonie*, n°85, avril-juin 1992, pp. 47-53

<sup>1526</sup> AYISSI (A.), « Ordre militaire et désordre politique en Afrique », *Le Monde Diplomatique*, janvier 2003, pp. 20-21, publié en ligne sur <https://www.monde-diplomatique.fr/2003/01/AYISSI/9857>, consulté le 7 mai 2021.

<sup>1527</sup> BOILLEY (P.), « La démocratisation au Mali : un processus exemplaire », *Relations internationales et stratégiques*, n° 14, 1994, pp. 119-121.

<sup>1528</sup> DIARRA (A.), *Démocratie et droit constitutionnel dans les pays francophones d'Afrique noire. Le cas du Mali depuis 1960*, Paris, Karthala, 2010, 372 p.

<sup>1529</sup> Coup d'Etat militaire du 26 mars 1991 dirigé par le Colonel TOURE contre le président Moussa TRAORE qui refusait d'engager son pays dans la voie de la démocratisation. Voir COQUERY-VIDROVITCH (C.), « Les convulsions de la chute de la dictature malienne », *Le Monde diplomatique*, n°445, avril 1991, p.27.

<sup>1530</sup> NZOUANKEU (J.-M.), « La transition démocratique au Mali », *Alternative démocratique dans le Tiers Monde* (3-4-5), janv. 91-juin 92, pp. 123-136 ; BERTRAND (M.), « Un an de transition politique : de la révolte à la troisième République », in *Politique africaine* n°47, oct. 9, pp. 9-22.

<sup>1531</sup> Dès sa prise de pouvoir, le Colonel Amadou Toumani TOURE s'engagea à ne pas s'éterniser au pouvoir comme c'est le cas des putschistes africains. Il déclara notamment : « *Etre soldat et démocrate n'est pas contradictoire. En occident, l'armée est un des remparts de la démocratie. De plus, il existe aujourd'hui en Afrique une nouvelle génération de militaires qui, eux, savent ce que la démocratie veut dire. Après les changements en Europe de l'Est et surtout après la lutte que notre peuple a menée pour la démocratie, la mission de notre armée était connue : renverser le régime et instaurer la démocratie* ». Il mit en place un Comité de réconciliation nationale (CNR) composé de civils et de militaires, qu'il présidât. Le CNR organisa la Conférence nationale au terme de laquelle le Colonel ATT se retira du pouvoir, comme il l'avait promis, laissant s'installer les institutions de la III<sup>e</sup> République malienne.

<sup>1532</sup> BERTRAND (M.), « Mali, un an de transition politique : de la révolte à la II<sup>e</sup> République », op.cit.

<sup>1533</sup> NZOUNAKEU (J.-M.), « The Role of the National Conference in the Transition to the Democracy in Africa : The case of Benin and Mali », *Journal of opinion*, 21, n°1-2, 1993, pp.44-50

démocratie<sup>1534</sup>». Le Mali est le prototype même de la démocratisation par les armes selon la typologie des voies d'accès à la démocratie en Afrique noire francophone<sup>1535</sup>. L'exemple malien démontre l'ambivalence des armées africaines dans le processus de démocratisation<sup>1536</sup>. Cette ambivalence s'est également vérifiée dans la phase de consolidation du nouveau constitutionalisme africain dans la typologie des coups d'Etat militaire<sup>1537</sup> auxquels plusieurs Etats du continent ont dû faire face.

**932.** Ne pouvant compter sur le HCR neutralisé par l'armée, le Premier ministre togolais paraissait très isolé politiquement<sup>1538</sup>, et livré à lui-même face au chef de l'Etat, dont l'objectif n'était rien d'autre que d'affaiblir le Premier ministre et de le retourner en sa faveur pour s'affirmer comme le véritable chef de l'Exécutif togolais. Il apparaît ainsi que « *les nombreuses incursions des militaires dans la vie politique ont permis le retour en force du Président Eyadema...*<sup>1539</sup>».

*B. La mécontente PM/HCR favorable à la restauration de l'autorité présidentielle*

**933.** Nonobstant le fait qu'il ait pu conserver le poste de Premier ministre après la tentative de coup d'Etat du 3 décembre 1991, le Premier ministre KOFFIGOH est sorti politiquement affaibli de sa prise en otage chez le président. Reconduit dans ses fonctions par le président, qui venait de prendre la direction effective de la transition<sup>1540</sup> en violation de l'Acte constitutionnel, le Premier ministre devrait se résoudre à partager les pouvoirs qu'il détenait de la CNS avec le chef de l'Etat. C'était le prix à payer par les institutions transitionnelles<sup>1541</sup> pour que le général-président demandât à ses hommes de ne plus quitter les casernes et se livrer à des exactions contre le Premier ministre et les membres du HCR.

---

<sup>1534</sup> BOURGI (A.), *Mali : la démocratie à l'épreuve des réalités et sociales*, Centre d'étude rémois des relations internationales, Faculté de droit et de science politique, Reims, CERI, avril 1998, P.2

<sup>1535</sup> AKINDES (F.), *Les mirages de la démocratie en Afrique subsaharienne francophone*, op.cit.,

<sup>1536</sup> ESSONO-EVONO (A.), « Armée et démocratie en Afrique, une relation ambivalente à normaliser », op.cit. ; BANGOURA (D.), « Armées et défis démocratiques en Afrique », *Afrique 2000*, février 1993, n° 12, pp. 111-122.

<sup>1537</sup> CHOUALA (Y.-A.), « Contribution des armées au jeu démocratique en Afrique », *Revue juridique et politique des États francophones*, 2004, n° 4, pp. 548-574 ; KOUMASSI (K.-A.), *Réflexions sur la problématique du coup d'état en Afrique*, Mémoire de DEA droit public fondamental, Université de Lomé, 2015.

<sup>1538</sup> FALL (E.), « Koffigoh : la plus haute des solitudes », *Jeune Afrique*, n°1615, 11 au 17 décembre 1991, p. 15.

<sup>1539</sup> SOGLO (C.-K.), « Les hésitations au Togo : Les obstacles de la transition », in ROUSSILLON (H.), (dir), *Les nouvelles Constitutions africaines : la transition démocratique*, op.cit. pp. 163-172.

<sup>1540</sup> FAES (G.), « Comment Eyadema a reconquis le pouvoir », *Jeune Afrique* n° 1665, p.19

<sup>1541</sup> ALIDJINO (A.-D.), « Droit constitutionnel et changement politique au Bénin et au Togo. Les paradoxes de la doxa juridique », op.cit.



**934.** Le retour aux affaires du général EYADEMA a donc mis fin au régime parlementaire primo-ministériel voulu par le CNS pendant la transition<sup>1542</sup>. La décision du président de reconduire le Premier ministre dans ses fonctions a de quoi surprendre politiquement. En décidant de reconduire KOFFIGOH dans ses fonctions, le Chef de l'Etat togolais voulait envoyer un message précis en direction du HCR : Il a retourné la situation en sa faveur et KOFFIGOH, qui était l'homme HCR, qui lui a été imposé par la CNS, dépend désormais de lui. Ce message n'a pas été bien reçu par le HCR décidé à reprendre le contrôle de la transition qui semblait lui échapper. Le couple « PM-HCR » destiné à conduire le Togo vers le renouveau démocratique va ainsi montrer des signes de rupture favorisant ainsi la présidentialisation de l'Acte II de la transition.

**935.** Le Premier ministre de la transition émane du HCR qui a pris le relais institutionnel de la CNS. En effet, le HCR est l'organe législatif transitoire, composé de personnalités cooptées par la CNS pour poursuivre la mission de démocratisation du Togo à travers la production législative, et le contrôle de l'action du Gouvernement de transition. Dans tous les Etats où a eu lieu une CNS, une institution de ce type<sup>1543</sup> a vu le jour en remplacement des Assemblées monopartisan<sup>1544</sup> dissoutes<sup>1545</sup>.

**936.** Le Premier ministre de transition devrait donc collaborer avec le HCR pour la mise en œuvre des orientations de la CNS. L'Acte constitutionnel donne également la possibilité au HCR de démettre le Premier ministre en cas de haute trahison. Un régime de responsabilité politique minimal est ainsi instauré se manifestant par le contrôle de l'action du Gouvernement de transition par le biais de l'interpellation. Le contrôle de l'action du Gouvernement s'effectue par rapport à la mise en œuvre des orientations de la CNS, qui constituent *de facto* le programme du Gouvernement de transition. Le Premier ministre n'a donc pas la liberté de définir son propre programme, mais il se doit d'exécuter le programme défini par la CNS dans ses différents Actes et Résolutions. Ainsi peuvent être résumés décrits les rapports entre le HCR et le Premier ministre de transition tels qu'organisés par l'Acte n°7/CNS.

**937.** Ce bref rappel nous permet de voir que tout était fait par la CNS pour harmoniser les rapports entre le HCR et le Premier ministre, ce qui demeure indispensable pour la réussite de la transition et pour faire face efficacement aux velléités revanchardes du chef de l'Etat.

---

<sup>1542</sup> ALOU (M-T.), « Les modalités de la transition démocratique et les processus d'élaboration des constitutions », in LOADA (A.) et WHEATLEY (J.), (dir.), *Transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest : Processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques*, op. cit, 2014, p.9

<sup>1543</sup> SEELY (J.), *The Legacies of Transition Governments in Africa: The Cases of Benin and Togo*, op.cit.

<sup>1544</sup> TALL (M.), *Les Parlements dans les Etats d'Afrique noire francophone. Essai sur le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Togo*, op.cit.

<sup>1545</sup> ENDONG (M-A.), « Les parlements africains à l'heure des transitions démocratiques », *Revue de l'ENA d'Algérie*, vol.10, n°1, 2000, pp.93-106



Mais le contexte politique togolais marqué par des événements dramatiques<sup>1546</sup> n'a pas favorisé une entente au sein du couple transitionnel, ce qui a d'une part, favorisé le retour aux affaires du chef de l'Etat, et d'autre part précipité l'échec du régime primo-ministériel transitionnel censé incarner l'objectif de la démythification de la fonction présidentielle.

**938.** La discorde entre le Premier ministre et le HCR a véritablement débuté à partir de la reconduction du Premier ministre KOFFIGO par le chef de l'Etat après le coup d'Etat du 3 décembre 1991. Alors que son enlèvement par les militaires a suscité beaucoup d'inquiétudes chez les togolais et au plan international, le Premier ministre est subitement apparu aux écrans de la télévision nationale en compagnie du chef de l'Etat. Ce dernier annonça à la surprise générale qu'il reconduit le Premier ministre dans ses fonctions afin de former « *un gouvernement provisoire d'union nationale* ». Il s'agissait d'un acte symbolique du chef de l'Etat destiné à montrer à l'opposition et à l'opinion nationale et internationale que le Premier ministre s'est rangé désormais de son côté, au détriment du HCR. Les observateurs considèrent qu'à partir de cet instant, « *Koffigoh ne sera plus le Premier ministre de la transition, il devient l'homme du général Eyadema* <sup>1547</sup> ».

**939.** La constitution du duo EYADEMA-KOFFIGO au sortir de ce putsch semblait avoir mis le HCR hors du jeu politique de la transition, car l'organisation de la transition n'a pas prévu une collaboration au sein de l'Exécutif, mais était plutôt fondée sur une collaboration étroite entre le Premier ministre et le HCR au détriment du président marginalisé. Le chef de l'Etat, privé de prérogatives exécutives, devrait se contenter d'un rôle honorifique et ne devrait en principe pas intervenir dans le jeu politique, un rôle qui pouvait paraître inconcevable pour quelqu'un qui a concentré tous les pouvoirs depuis plus de deux décennies, mais qui été assumé avec beaucoup d'humilité et d'efficacité par son homologue Mathieu KEREKOU au Bénin. C'est la raison pour laquelle on met souvent au crédit du président béninois la réussite de la transition béninoise<sup>1548</sup>.

**940.** Les prises de position favorables du Premier ministre vis-à-vis du chef de l'Etat et contradictoires par rapport à celles du HCR qui ont suivi les événements du 3 décembre 1991 ont précipité la rupture entre les deux institutions transitionnelles. Les hauts-conseillers ont ainsi reproché au Premier ministre sa passivité face aux exactions répétées

---

<sup>1546</sup> KADANGA (K.), *Le changement politique au Togo : abrégé des événements de la période pré transition*, Lomé, Editogo, 1992, 169 p.

<sup>1547</sup> TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, op.cit., p. 86.

<sup>1548</sup> BESSE (M.), *Les transitions constitutionnelles démocratisantes...*, op.cit., p. 23 ; BANEGAS (R.), BANEGAS (R.), *La démocratie à pas de caméléon...*, op.cit., pp. 177 et suivants ; GBADAMASSI (F.), « Bénin : Mathieu Kérékou, l'homme de la Conférence nationale », *France.info Afrique*, 17 octobre 2015, publié en ligne sur [https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/benin/benin-mathieu-kerekou-lhomme-de-la-conference-nationale\\_3067493.html](https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/benin/benin-mathieu-kerekou-lhomme-de-la-conference-nationale_3067493.html), consulté le 7 mai 2021, etc.

des militaires contre les membres du HCR<sup>1549</sup>. Après avoir réussi à rallier le Premier ministre à la cause du président, les militaires ont changé de cible, forçant même certains hauts-conseillers à l'exil. Le « *calvaire des Hauts conseillers* »<sup>1550</sup> a complètement paralysé les travaux de cet organe central de la transition<sup>1551</sup>.

**941.** La mésentente entre le Premier ministre et le HCR fut révélé au grand jour au moment de la composition du Gouvernement de « *la transition-bis* »<sup>1552</sup> marquant le retour aux affaires de plusieurs proches du président désavoués par la Conférence nationale<sup>1553</sup>. Des témoignages d'hommes politiques togolais, proches du Premier ministre de transition, feront plus tard l'écho d'un « *accord secret* » entre le chef de l'Etat et le Premier ministre aux termes duquel ce dernier devrait aider le chef de l'Etat à se débarrasser du HCR, et en contrepartie, il garderait le poste de Premier ministre, pendant et après la transition<sup>1554</sup>.

**942.** En effet, pour replacer les choses dans leur contexte, on peut dire que le HCR apparaissait comme l'ennemi commun du couple exécutif. Cette inimitié résulte notamment de la récusation par le duo EYADEMA-KOFFIGOH de l'article 61 de l'Acte constitutionnel qui dispose que « *les membres de l'Exécutif de la période de transition, garants du déroulement impartial de toutes les élections, ne peuvent être candidats aux élections présidentielles suivant immédiatement la période transitoire* ». Cette disposition particulière de la transition togolaise qui anéantit les ambitions présidentielles du Premier ministre, constitue la pierre d'achoppement avec le HCR, car le Premier ministre souhaiterait qu'il soit révisé après la CNS pour lui permettre de viser la magistrature suprême. Cette révision aurait également été favorable au président EYADEMA, qui a contesté cette disposition dès le départ<sup>1555</sup>. Mais face à l'inflexibilité du HCR malgré les actes d'intimidation des militaires, le couple EYADEMA-KOFFIGOH s'est formé de fait<sup>1556</sup> avec pour objectif commun de se débarrasser du HCR.

---

<sup>1549</sup> DEGLI (J.-Y.), *Togo : la tragédie africaine*, op.cit., pp. 166 et suivants.

<sup>1550</sup> TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, op.cit., p. 124.

<sup>1551</sup> BESSE (M.), *Les transitions constitutionnelles démocratisantes...*, op.cit., p. 659.

<sup>1552</sup> TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, op.cit., p. 119.

<sup>1553</sup> On peut citer les cas de Agbéyomé KODJO, l'un des plus fidèles compagnons du président, qui a eu l'audace d'intervenir pendant la Conférence nationale pour se défendre d'accusations dont il faisait l'objet, mais acculé par les reproches des confrenciers, il n'a pas pu contenir ses larmes.

<sup>1554</sup> DEGLI (J.-Y.), *Togo : la tragédie africaine*, op.cit., p.142. L'auteur était membre du Gouvernement transition et ami personnel du Premier ministre KOFFIGOH avec qui il avait notamment créé la Ligue togolaise des droits de l'Homme (LTDH).

<sup>1555</sup> On se rappelle notamment que le président EYADEMA avait tenté de mettre fin à la Conférence nationale avant de se raviser. Voir notamment les Décrets n°s 91-202 du 26 août 1991 portant suspension de la Conférence nationale et 91-203 du 26 août 1991 rapportant le décret n°91-202 du 26 août 1991 portant suspension de la Conférence nationale, op.cit.

<sup>1556</sup> ALIDJINO (A.-D.), « Droit constitutionnel et changement politique au Bénin et au Togo. Les paradoxes de la doxa juridique », op.cit.

- 943.** En soupçonnant le Premier ministre de faire son jeu personnel et celui du président plutôt que celui de la transition, après les événements susmentionnés, le HCR s'est rapidement rendu compte « *de l'erreur commise sur la personne de Joseph KOFFIGOH*<sup>1557</sup> » et s'est désolidarisé de l'action de son Gouvernement.
- 944.** Vivant mal le changement d'orientation politique du Premier ministre, les principaux leaders politiques membres du HCR, qui avaient contribué à l'élection du Premier ministre par la CNS, ont institué « *un Comité de défense de la transition* » dirigé par Me Yaovi AGBOYIBO, et réclamé en vain la démission du Premier ministre<sup>1558</sup>. Le Chef de l'Etat de son côté, profitait de la brouille entre les anciens alliés, pour phagocytter de plus en plus le Premier ministre, anéantissant les possibilités d'une réconciliation du couple HCR-PM qui aurait pu sauver la transition.
- 945.** Eu égard à cette mésentente, l'on peut se demander pourquoi le HCR n'a pas démis le Premier ministre de ses fonctions lorsqu'elle a constaté qu'il se décale des objectifs de la transition ? Juridiquement, le HCR disposait de la compétence de mettre fin aux fonctions du président et du Premier ministre, conformément à l'article 59 de l'Acte n°7 de la CNS, qui dispose que « *le Président de la République et le Premier ministre peuvent être destitués en cas de haute trahison, par le Haut Conseil de la République statuant à la majorité des 2/3 de ses membres* ». Cette disposition n'a pu être appliquée par le HCR surtout par peur de représailles de l'armée dont le Premier ministre est devenu un allié de circonstances depuis le putsch du 3 décembre 1991. Aussi, l'on pouvait estimer que toute tentative de destitution du président et/ou du Premier ministre serait vouée à l'échec puisque, non seulement cela aurait davantage suscité la colère du président et des militaires insurgés qui disposaient de tous les moyens de contrainte au contraire du HCR.
- 946.** Pourtant ce n'était pas faute d'avoir essayé. Mais les tentatives frileuses de destitution du Premier ministre KOFFIGOH par le HCR sont restées logiquement vaines. En effet, la composition hétéroclite du HCR<sup>1559</sup> ne permettait pas à ce dernier d'adopter une position commune à l'égard du Premier ministre et de son Gouvernement. Aussi, avec la chasse à l'homme dont ont fait l'objet les hauts-conseillers de la part des militaires, le HCR n'a jamais réussi à siéger avec le quorum constitutionnellement requis pour délibérer au sujet

<sup>1557</sup> BESSE (M.), *Les transitions constitutionnelles démocratisantes...*, op.cit., p. 328.

<sup>1558</sup> « TOGO : contraint au compromis avec le président Eyadema et les putschistes Le premier ministre Me Koffigoh est lâché par ses amis politiques », *Le Monde*, 7 décembre 1991, en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1991/12/07/togo-constraint-au-compromis-avec-le-president-eyadema-et-les-putschistes-le-premier-ministre-me-koffigoh-est-lache-par-ses-amis-politiques\\_4028609\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1991/12/07/togo-constraint-au-compromis-avec-le-president-eyadema-et-les-putschistes-le-premier-ministre-me-koffigoh-est-lache-par-ses-amis-politiques_4028609_1819218.html), consulté le 21 juillet 2021.

<sup>1559</sup> DAVID (P.), *Togo 1990-1994 ou le droit maladroit*, op.cit., p. 297 ; ALIDJINO (A-D.), « Droit constitutionnel et changement politique », op.cit.

du Premier ministre. On pourrait affirmer sur ce point que le climat d'insécurité dans lequel les militaires ont plongé les membres du HCR a profité au Premier ministre.

- 947.** Ces remous avec le HCR à cause de ses ambitions personnelles ont donc favorisé la phagocytose du Premier ministre par le président, ce qui loin de le renforcer, l'a complètement affaibli sur le plan politique. En témoigne, la manière dont son autorité a été malmenée au sein du Gouvernement par les protégés du président, qui lui-même, ne ratait aucune occasion pour avilir davantage l'autorité politique du Premier ministre.

## Section II : L'affaiblissement structurel du Premier ministre de la transition

*« Depuis le 3 décembre 1991, les leaders de l'opposition cèdent régulièrement à ce chantage de la terreur, confortant Eyadema dans sa certitude qu'il a choisi la bonne stratégie. Par peur ou par calcul, parce qu'ils voulaient croire au dialogue, parce qu'ils redoutaient des massacres... Ou peut-être simplement parce que, face aux armes des militaires, ils n'avaient rien à proposer. Et à trop céder, l'opposition a perdu tout ce que la Conférence nationale souveraine avait obtenu en août 1991 »*

FAES (G.), « Comment Eyadéma a reconquis le pouvoir », op.cit.

- 948.** Le basculement de la transition togolaise entre les mains du chef de l'Etat après le coup d'Etat militaire du 3 décembre 1991 contre le Premier ministre a ressuscité les éléments du présidentialisme autoritaire au Togo quelques mois après la mise en place des institutions transitoires anéantissant le grand travail de démythification de la fonction présidentielle et de déprésidentialisation effectué par la CNS. La restauration autoritaire de l'hégémonie présidentielle par l'armée marquant la présidentialisation de l'exécutif transitoire a eu pour conséquence d'affaiblir structurellement les institutions transitoires notamment le Premier ministre dont le maintien au poste par le chef de l'Etat et l'armée était en soi un aveu de faiblesse.

- 949.** Privé du soutien du reliquat du HCR, le Premier ministre devrait désormais faire face à la fois au « *diktat* » du camp présidentiel et aux récriminations des hauts-conseillers et d'une

partie du peuple togolais qui n'a pas compris ou n'a pas voulu comprendre les mobiles de sa transhumance politique. Auréolé de sa victoire politique et profitant de l'affaiblissement des institutions transitoires, le président EYADEMA exigea le partage du pouvoir en contrepartie de la sécurisation des institutions transitoires, ce qui a contraint le HCR à réviser en sa faveur l'Acte n°7 marquant ainsi l'affaiblissement juridique du Premier ministre (paragraphe 1<sup>er</sup>). Cette nouvelle phase de la transition résultant de la révision de l'Acte n°7 a scellé l'échec de la tentative de déprésidentialisation de l'exécutif togolais, ce qui a eu pour conséquence d'affaiblir le Premier ministre sur le plan politique face au clan présidentiel (paragraphe 2).

#### Paragraphe 1<sup>er</sup> : L'affaiblissement constitutionnel du Premier ministre de transition

**950.** L'affaiblissement constitutionnel du Premier ministre de la transition résulte de la réforme de l'Acte n°7 de la CNS par le HCR le 27 août 1992. Cette réforme est intervenue à la veille de la fin de la durée constitutionnelle de la transition d'un an fixée par l'article 66 al. 2 de l'Acte n°7 originel. Elle a consacré la fin du régime primo-ministériel et entériné la réhabilitation du président EYADEMA au cœur du processus de démocratisation<sup>1560</sup>.

**951.** Eu égard aux circonstances dans lesquelles cette réforme s'est opérée, elle paraît forcée pour le HCR (A) qui n'avait visiblement d'autres solutions que d'accepter de réhabiliter le président EYADEMA que la CNS avait marginalisé, en réduisant les compétences du Premier ministre en sa faveur (B).

#### *A. La réforme forcée de l'Acte constitutionnel*

**952.** Le régime primo-ministériel de transition ouverte au Togo par la CNS qui trouvait son fondement juridique dans l'Acte constitutionnel adopté par celle-ci n'a pas résisté aux attaques des militaires et à la personnalité autoritaire du président EYADEMA. Ce régime, presque mort-né, en raison du refus initial du président de promulguer l'Acte constitutionnel, n'a pas réussi à poursuivre le travail de déprésidentialisation des institutions

---

<sup>1560</sup> « Togo : à l'issue d'un long débat parlementaire Le président Eyadéma remis en selle », Le Monde (archives), 28 août 1992, en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/08/28/togo-a-l-issue-d-un-long-debat-parlementaire-le-president-eyadema-remis-en-selle\\_3902484\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/08/28/togo-a-l-issue-d-un-long-debat-parlementaire-le-president-eyadema-remis-en-selle_3902484_1819218.html), consulté le 24 juillet 2021.

togolaises amorcé par la CNS. Usant de son savoir-faire, le président togolais, qui a réussi à revenir au-devant de la scène par des stratagèmes anticonstitutionnels, a tout fait pour retarder la mise en œuvre des orientations de la CNS avant la fin de la durée fixée par l'Acte constitutionnel. Dans l'impasse<sup>1561</sup>, les institutions transitoires ont dû se résoudre à négocier avec le président pour légaliser son retour au détriment du Premier ministre.

**953.** Des pourparlers entre les partis politiques représentés au HCR et le président EYADEMA ont été organisés en vue de donner une nouvelle direction à la transition démocratique. Ces pourparlers ont abouti d'abord à la conclusion d'un accord politique servant ensuite de base à la révision de l'Acte constitutionnel qui paraissait en apparence consensuelle, mais en réalité forcée.

#### 1. L'accord mixte paritaire (AMP), prélude à la réforme

**954.** L'accord mixte paritaire (AMP) signé entre le camp présidentiel et les partis de l'opposition le 28 juillet 1992<sup>1562</sup> constitue le prélude à la réforme de l'Acte n°7 affaiblissant constitutionnellement le Premier ministre puisqu'elle a servi de mouture à la loi constitutionnelle adoptée par le HCR. Si l'accord du 12 juin 1991 avait servi de cadre à l'ouverture de la transition primo-ministérielle par la CNS, celle du 28 juillet 1992, plaide pour son infléchissement au profit du chef de l'Etat. Il convient, pour mieux cerner les tenants et les aboutissants de cet accord, de le replacer dans son contexte politique et juridique.

**955.** L'objectif de l'armée, en se livrant aux attaques contre le Premier ministre et le HCR, était de contraindre par la terreur les institutions transitionnelles à négocier avec le chef de l'Etat, afin de permettre à ce dernier de retrouver une partie des pouvoirs dont il avait été dépossédé par la CNS au profit du Premier ministre. Face à l'impossibilité de tenir le calendrier de la transition du fait des blocages du camp présidentiel et du climat de terreur instauré par l'armée dans tout le pays, les partis politiques représentés au sein du HCR se sont résolus, pour éviter l'impasse, à négocier avec le président, d'autant plus qu'après sa libération<sup>1563</sup>, le Premier ministre KOFFIGOH surprit plus d'un par ses prises de position

---

<sup>1561</sup> PILON (M.), « La transition togolaise dans l'impasse », *Politique africaine*, n°049, 1992, pp. 136-139.

<sup>1562</sup> Sur le déroulement des négociations voir TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, op.cit., pp. 111 et suivants.

<sup>1563</sup> Enlevé par les militaires le 3 décembre 1991 après une scène de guérilla devant la primature, puis conduit chez le chef de l'Etat dans la foulée, le Premier ministre KOFFIGOH est libéré le lendemain.

en faveur du Chef de l'Etat<sup>1564</sup>.

**956.** En effet, alors que l'esprit initial qui guidait la mise en place des institutions transitionnelles était de déprésidentialiser l'exécutif, en créant et en dotant le poste de Premier ministre d'importantes prérogatives, et le soustrayant à toute responsabilité devant le chef de l'Etat, ce dernier réussit à reprendre militairement les choses en main. La stratégie mise en place par le chef de l'Etat togolais est élucidée par un auteur qui considère qu' « *après un bref passage à vide, il a, avec une habileté consommée, admirablement joué de la terreur que certains militaires suscitent et entretiennent* <sup>1565</sup> ». L'auteur poursuit la description du mode opératoire du président EYADEMA en affirmant que « *le climat permanent de tension qui règne au Togo fait partie d'un scénario minutieusement élaboré depuis l'assaut contre la primature le 3 décembre 1991* <sup>1566</sup> ».

**957.** Faisant fi des dispositions de l'Acte fondamental transitoire, il a réussi, par les armes, à imposer au Premier ministre sa prééminence au sein de l'exécutif. Le régime primo-ministériel issu de la CNS est ainsi avorté de fait <sup>1567</sup>. Le nouveau régime de partage du pouvoir entre le président et le Premier ministre qui naît alors du prétendu accord secret<sup>1568</sup> entre les deux hommes n'est en réalité qu'un régime de fait, dans la mesure où elle s'inscrit en marge de la loi constitutionnelle transitoire.

**958.** Mais, face à l'intrépidité des hauts-conseillers, décidés à s'opposer au duo contre-nature PM-PR pour sauver la transition, le chef de l'Etat et ses alliés ont saboté la suite de la transition en semant la terreur dans le pays. L'insécurité grandissante autour des membres du HCR et de certains membres du Gouvernement de transition n'a pas permis au Gouvernement de transition d'exécuter son programme : Adoption d'une nouvelle Constitution, rédaction d'un nouveau code électoral, organisations d'élections présidentielles, législatives et locales pluralistes...rien n'y fit !

**959.** De son côté, le chef de l'Etat n'attendait que la fin programmée de la transition pour recouvrer l'intégralité de ses pouvoirs et déposséder le Premier ministre. A cet effet, une polémique éclata entre l'opposition et la mouvance présidentielle à propos de la fin de la période transitoire, quant à l'interprétation des dispositions de l'article 66 de l'Acte constitutionnel, chaque partie prenant sur un alinéa de cet article. Pour l'opposition, c'est

---

<sup>1564</sup> DAVID (P.), *Togo 1990-1994 ou le droit maladroit*, op.cit., pp.217 et suivants.

<sup>1565</sup> FAES (G.), « Comment Eyadema a reconquis le pouvoir », *Jeune Afrique* n° 1665, p.19

<sup>1566</sup> Ibid.

<sup>1567</sup> ALOU (M-T.), « Les modalités de la transition démocratique et les processus d'élaboration des constitutions », in LOADA (A.) et WHEATLEY (J.), (dir.), *Transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest : Processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques*, L'Harmattan, 2014, P.9

<sup>1568</sup> DEGLI (J.-Y.), *Togo : la tragédie africaine*, op.cit.

l'al. 1<sup>er</sup> qui dispose selon lequel « *la mission des organes de la transition prend fin à la date de la mise en place des nouvelles institutions* » qui doit s'appliquer face à cette situation, ce qui devrait donc prolonger la mission des institutions transitoires. Pour la mouvance présidentielle, la transition ouverte par la CNS prend fin automatiquement *de jure* le 28 août 1992, soit un an jour pour jour après la clôture de la CNS conformément à l'al.1<sup>er</sup> de l'Acte n°7 qui dispose que « *en tout état de cause, cette mission ne saurait dépasser un (1) an à compter de la date de clôture de la Conférence Nationale Souveraine* ».

**960.** Face à ces deux positions qui se voulaient toutes légalistes, il convenait de faire appel à l'esprit de la CNS pour mieux comprendre les dispositions de l'article 66 de l'Acte constitutionnel qui doit être interprété dans son ensemble et non par alinéa. En effet, la CNS n'a pas entendu enfermer la transition dans une durée prédéfinie mais son objectif était d'éviter que la transition s'enlise. Le plus important résidait donc dans la mise en place rapide des nouvelles institutions et non dans l'obligation pour les institutions transitoires de se démettre après un (1) an si cette mission n'a pas été accomplie. Tout compte fait, l'Acte constitutionnel n'ayant pas prévu ce qui devrait se passer après le 28 août 1992, il revenait au pouvoir constituant transitoire dérivé de prendre les mesures qui s'imposent en tenant compte du contexte politique et des rapports de force du moment.

**961.** Les divergences de vues entre les deux camps sur la fin de la transition et la dégradation des conditions sécuritaires autour des membres du HCR constituaient de sérieux blocages à l'avancement du processus démocratique. Sous la pression de la Communauté européenne<sup>1569</sup>, le président EYADEMA accepta l'idée d'une table-ronde avec l'opposition dans le cadre d'un dialogue inter-togolais, réfutant les propositions de médiation étrangère<sup>1570</sup>.

**962.** Il débuta donc des pourparlers avec l'opposition le 28 juillet 1992 dans le cadre d'une « *Commission mixte paritaire* », composée de délégations des partis de l'opposition<sup>1571</sup> et du RPT, parti présidentiel. A noter l'absence du Premier ministre lors des négociations, due plutôt à des motifs politiques qu'institutionnels. En effet, seuls les partis politiques étaient représentés aux assises et le Premier ministre, à cette époque n'était officiellement membre d'aucun parti politique<sup>1572</sup>. Ainsi, les institutions transitoires, le HCR et le Gouvernement

---

<sup>1569</sup> PILON (M.), « La transition togolaise dans l'impasse », op.cit.

<sup>1570</sup> Ces propositions émanaient des chefs d'Etat des pays voisins, notamment le Ghana, le Burkina Faso et le Bénin, où la situation politique était relativement stable à cette époque.

<sup>1571</sup> Vingt-quatre (24) personnalités représentant les huit (8) principaux partis de l'opposition.

<sup>1572</sup> Avant son élection par la CNS, le Premier ministre KOFFIGOH était président de la Ligue togolaise des droits de l'Homme (LTDH), une association de la société civile. Il créa plus tard son parti politique, la Convention des forces nouvelles (CFN), dans la perspective des échéances électorales post-transition.



n'y étaient pas officiellement représentés, mais « *associés en qualité d'observateurs*<sup>1573</sup> ».

**963.** Les assises de la Commission mixte paritaire (CMP) ont débouché sur un accord qui entérine la restauration du pouvoir présidentiel et la fin du régime primo-ministériel transitoire. En effet, en contrepartie de la prorogation consensuelle de la durée de la transition jusqu'au 31 décembre 1992 et de promesses de garanties sécuritaires, l'opposition a consenti au chef de l'Etat la réhabilitation de certaines de ses prérogatives, perdues au profit du Premier ministre dans le cadre de la transition<sup>1574</sup>. Il s'agissait en réalité de constitutionnaliser la pratique institutionnelle imposée par le chef de l'Etat depuis les événements du 3 décembre 1991 visant à affaiblir constitutionnellement le Premier ministre, qui l'était déjà bien sur le plan politique.

## 2. L'adoption de la loi constitutionnelle du 27 août 1992

**964.** Dans une course contre-la-montre<sup>1575</sup>, les recommandations formulées par la CMP, visant à la modification de certaines dispositions de la loi constitutionnelle, sont transmis au Gouvernement qui « *en prend acte*<sup>1576</sup> » lors du Conseil des ministres du 26 août 1991, et les transmet au HCR pour adoption. Ce dernier vota sans grand débat les modifications nécessaires, qui concernent en tout six (6) articles<sup>1577</sup> de la loi constitutionnelle. Il faut préciser que l'organe législatif transitoire se retrouvait sur ce point investi d'un mandat impératif.

**965.** Aussitôt promulguée par le Chef de l'Etat<sup>1578</sup>, cette révision de la loi constitutionnelle transitoire met juridiquement fin à l'hégémonie primo-ministérielle instaurée par le CNS. Le Président obtient désormais les droits d'intervenir dans la formation du gouvernement, de présider le Conseil des ministres « *en fonction de l'importance des sujets inscrits à l'ordre*

---

<sup>1573</sup> DAVID (P.), *Togo 1990-1994 ou le droit maladroit*, op.cit., p. 282

<sup>1574</sup> « Togo : la période de transition prolongée de quatre mois », *Le Monde*, 18 août 1992, archives en ligne publié sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/08/18/togo-la-periode-de-transition-prolongee-de-quatre-mois\\_3899686\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/08/18/togo-la-periode-de-transition-prolongee-de-quatre-mois_3899686_1819218.html), consulté le 24 juillet 2021.

<sup>1575</sup> Les parties, surtout l'opposition, voulaient à tout prix trouver un accord avant la date butoir du 28 août 1992, craignant les scénarii possibles.

<sup>1576</sup> DAVID (P.), *Togo 1990-1994 ou le droit maladroit*, op.cit. p. 288

<sup>1577</sup> Il s'agit des articles 19, 26, 34, 35, 39 et 66.

<sup>1578</sup> Loi n°92-001/PR du 27 août 1991 portant modification de l'Acte 7 de la Conférence nationale souveraine du 23 août 1991 portant loi constitutionnelle organisant les pouvoirs durant la période de transition, *JORT*, 37<sup>ème</sup> année, n° 29 (numéro spécial), 28 août 1992, pp. 2-3 ; AKPATCHA (Z.-D.), *Recueil des textes constitutionnels...*, op.cit., pp. 175-178.

*du jour* », de représenter le Togo à l'extérieur, de signer les décrets de nomination conjointement avec le Premier ministre, etc... en bref, il retrouve l'exercice du pouvoir exécutif. Pour couronner le tout, il obtient, tout comme le Premier ministre, la levée de l'interdiction de se présenter à la prochaine élection présidentielle. Eu égard à l'ampleur des modifications effectuées, l'on peut alors s'accorder sur le fait qu'à l'issue de la Commission mixte paritaire, « *sans être complètement dénaturée, la transition issue de la CNS... a terriblement changé de visage sinon de contenu*<sup>1579</sup> ».

**966.** Toutefois, les nombreuses et importantes concessions faites par les parties prenantes à la CMP au Chef de l'Etat n'ont pas fait l'unanimité au sein de la classe politique. L'aile radicale de l'opposition, qui s'était déjà fait manifestée à la CNS en prônant la destitution pure et simple du Chef de l'Etat, n'a pas manqué l'occasion de monter une nouvelle au créneau, critiquant de manière très véhémement ce qu'elle considère comme « *une trahison* »<sup>1580</sup>. Cette frange de l'opposition fustigeait notamment l'anéantissement des prérogatives du Premier ministre de transition.

**967.** Au nom du Collectif de l'opposition démocratique (COD) regroupant les principaux partis de l'opposition ayant pris part à la CMP, Edem KODJO<sup>1581</sup>, s'en était défendu sans réellement convaincre en affirmant que « *les attributions du Premier ministre n'ont pas été substantiellement réduites. Le Premier ministre continue de présider le conseil des ministres (...). Je crois qu'il vaut mieux que le chef de l'Etat ait son mot à dire et puisse garantir la sécurité actuellement, puisque la sécurité est la préoccupation n°1 des togolais* »<sup>1582</sup>. Si juridiquement la teneur de cet argument n'est pas soutenable au regard de l'analyse des dispositions constitutionnelles révisées, elle peut se comprendre politiquement. Le pragmatisme politique, qui commande d'éviter l'impasse<sup>1583</sup>, l'a donc emporté sur les objectifs de transition qui prend alors une nouvelle tournure à partir du 29 août 1992. Une tournure marquée par l'affaiblissement du Premier ministre dont la tentative de rationalisation du présidentielisme pendant la transition a échoué.

**968.** L'on pouvait alors se demander si les énormes concessions faites par l'opposition au chef de l'Etat étaient guidées par des impératifs sécuritaires, pourquoi n'avait-elle pas

---

<sup>1579</sup> DAVID (P.), *Togo 1990-1994 ou le droit maladroit*, op.cit., p.282

<sup>1580</sup> Ibid, p. 289 ; TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, op.cit.

<sup>1581</sup> Président de l'Union togolaise pour la démocratie (UTD), il fut membre fondateur du RPT, l'ancien parti unique et plusieurs fois ministres du général Eyadema. C'est d'ailleurs ce dernier qui l'aida à devenir Secrétaire général de l'Organisation de l'Union Africaine (1979-1983), l'ancêtre de l'Union africaine (UA).

<sup>1582</sup> Cité par TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, op.cit., p. 119 ;

<sup>1583</sup> PILON (M.), « La transition togolaise dans l'impasse », op.cit.

renforcé les prérogatives du Premier ministre sur l'armée ?<sup>1584</sup> Était-elle obligée de partager les pouvoirs de la transition avec le chef de l'Etat ? A cette dernière question, le même Edem KODJO répondit qu' « *il vaut mieux partager le pouvoir aujourd'hui que de risquer le 29, de le voir récupéré par une tendance*<sup>1585</sup> ». Ces propos sont révélateurs du fait que la voie des armes a primé sur celle du droit pendant la transition togolaise. Ceci étant dit, les analyses juridiques liées à cette période deviennent pratiquement sans intérêt. C'est « *le droit maladroite* » comme en a intitulé son ouvrage, Philippe DAVID, fonctionnaire international français, en poste au Togo durant cette période.

**969.** La nouvelle configuration politique issue de la modification de la loi constitutionnelle consacre désormais le partage du pouvoir exécutif entre le Premier ministre et le président de la République. Quels seront alors les rapports entre les deux hommes dans la mise en œuvre de leurs prérogatives ? En tout état de cause, cette loi constitutionnelle a redéfini les pouvoirs au sein de l'exécutif dans le cadre de ce qui peut être considéré comme l'Acte III de la transition togolaise.

#### *B. La redéfinition des pouvoirs au sein de l'Exécutif*

**970.** La révision de la loi constitutionnelle met juridiquement fin à l'hégémonie primoministérielle instaurée par le CNS. Sur la forme, la quantité d'articles révisés, soit six (6) sur les soixante-huit (68) de l'Acte n°7 ne témoigne pas a priori de l'ampleur de cette réforme, mais c'est surtout dans le fond que se situe l'importance de cette réforme. Sur les six (6) articles révisés, cinq (5) sont relatifs à l'Exécutif dont il convient d'analyser le contenu pour se rendre compte de la situation nouvelle du Premier ministre.

##### 1. Le veto présidentiel sur la composition du Gouvernement

**971.** La modification de l'article 19 met fin au monopole du Premier ministre sur la composition du Gouvernement. Un nouveau tiret est ajouté à cette disposition permettant désormais au président de « *donner son avis sur le Gouvernement formé par le Premier ministre* ». Le nouveau libellé de cet article fait désormais de la composition du

---

<sup>1584</sup> L'article 35 de la loi constitutionnelle disposait pourtant que « le Premier ministre dispose de l'armée », mais l'article 25 fait du Chef de l'Etat « le chef suprême des armées »

<sup>1585</sup> TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, p. 120.

Gouvernement, une compétence partagée entre le président et le Premier ministre. Le monopole primo-ministériel dans la composition du Gouvernement, une disposition caractéristique de la déprésidentialisation de l'exécutif transitoire dans la version originale de l'Acte constitutionnel était une marque de l'autorité gouvernementale du Premier ministre et d'autonomie du Gouvernement vis-à-vis du président.

**972.** Il s'avère désormais que l'avis du président est nécessaire pour le choix des membres du Gouvernement, mais en réalité, il ne s'agit pas d'une réelle nouveauté. Il en est ainsi depuis la reconduction du Premier ministre dans ses fonctions par le président après le putsch du 3 décembre 1991. C'est à partir de ce moment, que même si le texte constitutionnel ne l'exigeait pas, ou s'y opposait tacitement, le président a son mot à dire sur la composition du Gouvernement, ce qui lui a d'ailleurs permis de faire entrer ses collaborateurs dans le Gouvernement post-putsch du 2 janvier 1992<sup>1586</sup>.

**973.** La modification de l'article 19 a également entraîné celle de l'article 34 dont le premier alinéa précise le partage des compétences pour la formation du Gouvernement en disposant que « *le Premier ministre forme le Gouvernement en entente avec le président...* ». La lecture croisée des nouveaux articles 19 et 34 révèle que la nature de l'avis du président sur la composition du Gouvernement. Il ne s'agit pas d'un avis simple mais d'un véritable veto présidentiel sur le choix des ministres.

**974.** C'est la raison pour laquelle le dernier alinéa de l'article 34 dispose que « *les décrets de nomination des membres du Gouvernement sont signés par le président de la République et le Premier ministre* ». La signature conjointe des deux autorités exécutives permet de s'assurer de leur entente sur la composition du Gouvernement, mais on voit bien que c'est désormais le président qui contrôle la situation. Ce faisant, la réforme des articles 19 et 34 a affaibli l'autorité gouvernemental du Premier ministre, un affaiblissement amplifié dans la direction du Gouvernement par le partage de la présidence du Conseil des ministres.

## 2. La présidence partagée du Conseil des ministres

**975.** L'affaiblissement gouvernemental du Premier ministre est amplifié par la modification des articles 26 et 35. En effet, premièrement un 6<sup>e</sup> alinéa est ajouté à l'article 26 attribuant la compétence au président de présider « *les conseils des ministres en fonction de*

---

<sup>1586</sup> Décret n°92-001 du 2 janvier 1992 portant composition du Gouvernement d'union nationale de la République togolaise, *JORT*, n°2, numéro spécial, 37<sup>e</sup> année, 3 janvier 1992, p. 1

*l'importance des sujets inscrits à l'ordre du jour* ». Ensuite l'article 35 modifiée, dispose désormais que « *le Premier ministre préside les Conseil des ministres en tenant compte des dispositions de l'article 26 al.6* ».

**976.** Il convient d'analyser le sens et la portée de ces nouvelles dispositions. Elles signifient tout simplement que le Premier ministre perd sa compétence exclusive de présidence du Conseil des ministres au profit du président qui peut décider de participer et présider le Conseil des ministres quand il le souhaite. En réalité il ne s'agit pas d'un partage de la présidence du Conseil des ministres qu'ont opéré les nouveaux articles 26 et 35, mais d'une hiérarchisation de cette compétence, puisqu'ils accordent une préséance au président à qui il revient de juger de l'opportunité ou non de présider le Conseil des ministres. Il en résulte que lorsque le président décide de se présenter au Conseil, le Premier ministre en perd la présidence, ce qui revient à considérer que la présidence du Conseil des ministres par le Premier ministre dépend désormais de la volonté du président.

**977.** Il s'agit d'un véritable tournant dans l'exercice du pouvoir exécutif transitoire. En effet, le Conseil des ministres est l'instance de la transition où sont préparées et délibérées et adoptés les actes réglementaires et les projets de loi à soumettre au vote du HCR. C'est également dans cette instance qu'est arrêté le projet de Constitution de la IV<sup>e</sup> République, dont le chef de l'Etat s'est opposé ouvertement aux premières moutures élaborées par la Commission constitutionnelle créée par le Premier ministre et adopté par le Gouvernement. La portée de cette disposition réside dans le fait que la présidence du Conseil des ministres lui permet désormais de participer au processus constituant et d'avoir son mot à dire sur les réformes à opérer, ce qui n'est pas un gage de réussite pour cette transition déjà mal engagée.

**978.** Le partage de la présidence du Conseil des ministres emporte également celle de l'exercice du pouvoir réglementaire. Le Premier ministre perd ainsi le monopole du pouvoir réglementaire qui s'exerce dans le Conseil des ministres, notamment en matière de nomination, puisqu'un nouvel alinéa inséré à l'article 36 dispose que « *...toutes les nominations en Conseil des ministres font l'objet de décrets signés par le Premier ministre et le président de la République* ».

**979.** Il faut souligner que le libellé de cette disposition reste très vague. En effet, il ne dit pas que chaque décret de nomination doit être conjointement signé et dans quel ordre doit intervenir les signatures, ou s'il en s'agit pour l'un et l'autre de signer les décrets lorsqu'il lui revient de présider le Conseil au cours duquel la nomination a lieu. Il faudrait analyser les décrets de nomination signés après la révision de l'Acte constitutionnel pour voir qu'ils

portent la signature conjointe du président et du Premier ministre, et même si ce n'est pas mentionné sur les actes, l'ordre des signatures montre que la signature du premier ministre fait figure de contresignature, ce qui dénote une nouvelle fois de la prééminence du président de la République.

**980.** Le Premier ministre de la transition se retrouve ainsi soumis à l'autorité du président qui contrôle désormais la transition. Le président devient de *jure* l'homme fort de la transition non seulement au plan national mais aussi international puisqu'il récupère la compétence de représenter l'Etat togolais à l'étranger. Ainsi, le Premier ministre ne peut désormais représenter le Togo à l'étranger que si le président lui délègue cette compétence, ce qui est problématique dans le contexte de la transition<sup>1587</sup>.

**981.** Si toutes ces réformes susmentionnées ont affaibli considérablement le Premier ministre sur le plan constitutionnel, la réhabilitation du président EYADEMA et le retour aux affaires de ses collaborateurs conjuguées à la neutralisation du HCR l'ont également beaucoup affaibli politiquement.

## Paragraphe 2 : L'affaiblissement politique du Premier ministre

**982.** A partir du 29 août 1991, la transition démocratique togolaise a changé de cadre constitutionnel, notamment en ce qui concerne la répartition des compétences au sein de l'Exécutif. Le régime primo-ministériel instauré par l'Acte n°7 de la CNS a été dénaturé, voire anéanti par la Loi constitutionnelle du 27 août 1991. La répartition des compétences au sein de l'exécutif révèle désormais bicéphalisme à dominance présidentielle, mettant le Premier ministre sous l'autorité du président.

**983.** Ce déséquilibre institutionnel imposé par les armes, puis constitutionnalisé par le HCR sous pression, a complètement affaibli le Premier ministre, notamment dans l'exercice de son autorité gouvernementale. Au-delà de cet aspect fonctionnel, la personnalité même du Premier ministre KOFFIGOH, qui s'est inféodé au président, a contribué à l'affaiblissement politique de l'institution primo-ministérielle.

---

<sup>1587</sup> Voir par exemple les décrets de nomination publiés dans le *JORT*, n°35, 37<sup>e</sup> année, 16 octobre 1992, pp.792 et suivants.

*A. L'amenuisement de l'autorité gouvernementale du Premier ministre*

- 984.** L'application du nouvel Acte constitutionnel issu de la réforme du 27 août 1992 a révélé les difficultés éprouvées par le Premier ministre dans la direction du Gouvernement et dans ses rapports avec les autres institutions. Ces difficultés ont d'abord été perçues dans la composition du nouveau Gouvernement, une compétence qu'il devrait désormais partager avec le président et sous le contrôle de HCR. Perdant toute marge de manœuvre dans ce domaine, le Premier ministre s'est retrouvé, du fait des diverses influences, à la tête d'une équipe ministérielle hétéroclite, composée de membres du parti présidentiel et des partis signataires de l'AMP représentés au HCR.
- 985.** Pris en étau entre ces diverses sensibilités dans cette lutte acharnée pour le pouvoir, le Premier ministre a vu son leadership affecté par des crises gouvernementales, dont celle de novembre 1992 qui a paralysé son autorité gouvernementale.

1. La composition hétéroclite du Gouvernement d'union nationale

- 986.** Le nouvel acte de la transition togolaise marquant constitutionnellement le retour du président EYADEMA, a débuté avec la nomination d'un nouveau gouvernement, dit « *d'union nationale* ». Le Premier ministre KOFFIGOH est maintenu dans ses fonctions au nom de la stabilité institutionnelle. En vertu des recommandations de la CMP, il reçoit sans encombre l'investiture du HCR<sup>1588</sup>. Conformément aux articles 19 et 34 de l'Acte constitutionnel révisé, il doit former le nouveau Gouvernement, dit d'« *union nationale* » en entente avec le président, alors qu'auparavant il était seul maître de la composition du Gouvernement. C'est dans la composition de ce Gouvernement qu'on a retrouvé les premiers éléments de l'affaiblissement politique du Premier ministre.
- 987.** La composition de ce nouveau gouvernement, dit d'« *union nationale* » n'a pas été une mission facile pour le Premier ministre. Pour preuve, malgré sa reconduction rapide par le chef de l'Etat et le HCR le 27 août 1992, le Premier ministre KOFFIGOH n'a acté la formation du nouveau gouvernement que le 14 septembre. En effet, la répartition des portefeuilles ministériels entre les différents partis politiques n'ayant pas été décidé, ni orienté par l'AMP, elle a fait l'objet de discussions interminables entre le Premier ministre

---

<sup>1588</sup> Loi n° 92-004 du 27 août 1992 portant maintien du Premier ministre dans ses fonctions, *JORT*, n°29, numéro spécial, 37<sup>e</sup> année, p.3

et le président. Au cœur de ces discussions se trouvait un enjeu de leadership au sein de l'Exécutif. Même s'il s'est rallié au président, le Premier ministre KOFFIGOH pouvait encore prétendre jouer son rôle de chef de Gouvernement dans sa plénitude.

**988.** Au final, c'est le président EYADEMA qui a affirmé sa suprématie, en imposant ses hommes à la majorité des postes ministériels et aux portefeuilles clés<sup>1589</sup>. La moitié des portefeuilles a échu aux collaborateurs du président, soit dix (10) sur dix-neuf (19), notamment les portefeuilles dits de souveraineté<sup>1590</sup>. Il s'avère ainsi que le Premier ministre a subi le *diktat* du président dans la composition de ce Gouvernement, ce qui démontre que ce n'est plus le Premier ministre, mais le président qui contrôle le Gouvernement de transition. C'est l'une des premières manifestations de l'amenuisement de l'autorité gouvernementale du Premier ministre.

**989.** Aussitôt la composition du nouveau Gouvernement dévoilée, les contestations ont fait jour de la part des partis signataires de l'AMP qui ont reproché au Premier ministre son apathie face au chef de l'Etat. Un communiqué conjoint de ces partis dénonce l'interprétation abusive de l'AMP par le président, dans la mesure où il apparaît clairement que la composition du Gouvernement est politiquement déséquilibrée à son profit, ce qui suppose que le Premier ministre n'a pas pu faire le contrepois dans les négociations sur la répartition des portefeuilles. Les partis signataires se sont adressés « *au Premier ministre et au chef de l'Etat, concernant l'interprétation abusive par la partie présidentielle, des accords du 24 août 1992, ... ce qui transforme la gestion consensuelle des affaires de l'Etat décidée par la commission mixte paritaire en une gestion unilatérale, partisane et arbitraire...* »<sup>1591</sup>. Le ton acerbe de ce communiqué témoigne de l'incapacité du Premier ministre à servir de contrepois à la suprématie présidentielle régénérée dans ce nouvel acte de la transition.

**990.** Nonobstant les récriminations de l'opposition, la composition du Gouvernement a été entérinée par le couple exécutif. Dès lors, la seule voie de blocage dont disposaient les contestataires était le HCR, maintenu dans sa composition originelle issue de la CNS par l'AMP<sup>1592</sup>. Le Gouvernement conjointement formé par le Premier ministre et le président

---

<sup>1589</sup> AFP, « Togo : Retour en force de l'ancien parti unique », *Le Monde*, 16 septembre 1992, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/09/16/togo-retour-en-force-de-l-ancien-parti-unique\\_3900595\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/09/16/togo-retour-en-force-de-l-ancien-parti-unique_3900595_1819218.html), consulté le 31 juillet 2021.

<sup>1590</sup> Affaires étrangères (Ouattara F. NATCHABA), Défense (Inoussa BOUREIMA), Administration territoriale et sécurité (Agbéyomé KODJO), Justice (Aregba POLO), etc.

<sup>1591</sup> Extrait de la déclaration du 13 septembre 1992, cité par TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, op. cit., p.121

<sup>1592</sup> Loi n° 92-003 du 27 août 1992 portant maintien du Haut Conseil de la République dans sa composition actuelle, *JORT*, n°29, numéro spécial, 37<sup>e</sup> année, p.2



de la République devrait donc recevoir l'investiture du HCR pour être effectif, conformément à l'article 34 al. 2 de l'Acte constitutionnel.

**991.** Mais le contexte socio-politique marqué par l'affaiblissement des institutions transitoires n'a pas permis au HCR de restaurer l'autorité du Premier ministre en s'opposant au Gouvernement. En effet, faisant l'objet d'attaques de tout genre de la part des militaires<sup>1593</sup>, la majorité de ses membres sont physiquement agressés, assassinés, enlevés, ou en exil. Dans cette atmosphère de terreur, le reliquat du HCR, qui avait auparavant entériné malgré lui l'AMP, a approuvé « *les baïonnettes dans le dos* <sup>1594</sup> », la composition du gouvernement<sup>1595</sup>. Défenseur des premières heures de l'AMP, Edem KODJO, porte-parole des partis de l'opposition signataires de l'AMP, ne pouvait plus feindre de ne pas se rendre compte du retournement de situation. Il reconnut, sous forme d'un aveu d'échec, que « *le gouvernement actuel, même s'il a reçu l'aval du HCR (...) ne saurait constituer le gouvernement dont nous rêvions* <sup>1596</sup> ».

**992.** Cet épisode relatif à la composition du Gouvernement démontre à quel point l'autorité du Premier ministre s'est amenuisée face au chef de l'Etat. Un autre épisode, viendra cette fois-ci illustrer la faiblesse du Premier ministre vis-à-vis des ministres dans la direction du Gouvernement dont il est censé être le chef.

## 2. La crise gouvernementale de novembre 1992

**993.** L'entrée de plusieurs proches collaborateurs du président EYADEMA au Gouvernement sonnait comme la revanche de l'ancien ordre politique, désavoué par la CNS, sur le nouvel ordre qu'a voulu instaurer la CNS. Plusieurs de ces personnalités, prises pour cibles par les délégués, qui avaient profité de la libération de la parole pour faire leur procès public à la CNS, n'attendait que cette occasion pour faire payer au Premier ministre et aux membres du HCR leur indécatesse. Il était ainsi clair dès le départ que le Gouvernement serait confronté à des conflits de leadership, ce qui se révéla quelques semaines après.

---

<sup>1593</sup> A titre d'exemple, Tavio AMORIN, un jeune haut-conseiller qui s'est toujours distingué par ses prises de position radicales vis-à-vis du chef de l'Etat et des militaires, a été assassiné le 23 juillet 1992 par des militaires sans que cet assassinat soit officiellement condamné par le chef de l'Etat.

<sup>1594</sup> Expression utilisée par la déclaration conjointe des partis de l'opposition du 13 septembre 1992

<sup>1595</sup> Lors du vote, la composition du gouvernement fut approuvée par 36 voix contre 24.

<sup>1596</sup> Cité par *Jeune Afrique* n°1658, 15-21 octobre 1992.

- 994.** Une crise gouvernementale éclate en novembre 1992 entre le Premier ministre et deux ministres d'obédience présidentielle<sup>1597</sup>. Le premier, celui de l'intérieur, Agbeyomé KODJO, aurait tenu des propos désobligeants à l'encontre du Premier ministre sur des médias internationaux<sup>1598</sup>. Le second, celui de la communication, Komlan AGBEKA aurait privé le Premier ministre de droit de réponse aux propos du ministre de l'intérieur, en censurant son intervention sur les médias publics nationaux et internationaux<sup>1599</sup>.
- 995.** Voulant manifester son autorité sur le Gouvernement dont il était encore constitutionnellement le chef, le Premier ministre KOFFIGOH a décidé de mettre fin aux fonctions des deux ministres réfractaires<sup>1600</sup>, en se fondant sur l'article 44 de l'Acte constitutionnel transitoire qui dispose que « *le Premier ministre pourvoit, en cas de besoin, au remplacement d'un ministre* ».
- 996.** Cette disposition, qui apparaît subitement comme une bouée de sauvetage pour l'autorité du Premier ministre malmenée depuis les événements du 3 décembre 1991, n'a pas été retouchée par la révision constitutionnelle du 27 août 1992 redéfinissant les compétences du Premier ministre et du président. La nomination des membres du Gouvernement étant devenue une compétence partagée entre le Premier ministre et le président, l'on aurait pu imaginer qu'il en aurait été de même pour leur révocation et leur remplacement. De plus, cet article semble donner la compétence au Premier ministre de désigner unilatéralement le successeur du ministre qu'il aura révoqué, ce qui reste en contradiction avec les articles 19 et 34 de la loi constitutionnelle. Eu égard à ces ambiguïtés, on peut considérer qu'il s'agit d'un oubli de l'AMP, qui est également passé inaperçu lors de la révision constitutionnelle, d'où ces incohérences, qui auraient pu profiter au Premier ministre dont l'autorité est mise à rude épreuve.
- 997.** Toutefois, la décision du Premier ministre révoquant les deux ministres RPT du Gouvernement, qui aurait pu permettre de rétablir, ne serait-ce que partiellement son autorité, a été immédiatement remise en cause par le chef de l'Etat, devenu légaliste pour la circonstance. Si le Premier ministre a les dispositions de l'article 44 en sa faveur, le chef de l'Etat fonde son opposition sur l'article 34 de l'Acte constitutionnel, qui exige son avis pour la composition du Gouvernement.

---

<sup>1597</sup> « Togo : Le limogeage de deux ministres provoque une nouvelle crise institutionnelle », *Le Monde*, 12 novembre 1992, en ligne (archives) sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/11/12/togo-le-limogeage-de-deux-ministres-provoque-une-nouvelle-crise-institutionnelle\\_3934793\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/11/12/togo-le-limogeage-de-deux-ministres-provoque-une-nouvelle-crise-institutionnelle_3934793_1819218.html), consulté le 23 juillet 2021.

<sup>1598</sup> TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, op.cit., p. 127

<sup>1599</sup> Ibid.

<sup>1600</sup> Décrets n°92-227 et 92-228/PMRT du 9 novembre 1992 non publiés au JORT

**998.** Le Chef de l'Etat a ainsi tenté de neutraliser l'autorité du Premier ministre en arbitrant la crise en faveur de « *ses ministres* », en s'opposant à leur renvoi. La position du chef de l'Etat est exprimée dans un communiqué produit par la présidence à cet effet, qui stipule notamment que « *le président de la République déclare anticonstitutionnelle la décision du Premier ministre (et)...renouvelle sa confiance aux deux ministres et les maintient dans leurs fonctions*<sup>1601</sup> ». On se rend compte que sous l'apparence d'une bataille juridique relative à l'interprétation divergente des dispositions constitutionnelles, il s'agissait surtout d'un conflit de leadership politique entre le Premier ministre et le chef de l'Etat sur le renvoi de ses ministres.

**999.** Face à l'opposition du chef de l'Etat qui semblait avaliser l'insoumission des ministres révoqués, le Premier ministre, qui s'est rendu compte de son incapacité à gagner cette bataille sur le plan politique, a tenté de trouver une issue juridique à ce problème politique. Fort d'un soudain soutien populaire recouvré grâce à cet acte d'autorité qu'attendait la population depuis l'après 3 décembre 1991<sup>1602</sup>, il saisit la Cour suprême pour trancher le conflit de compétence qui est né entre lui et le président sur l'interprétation des articles 34 et 44 de l'Acte constitutionnel<sup>1603</sup>.

**1000.** C'est une situation inédite au Togo depuis l'indépendance. En effet, une chambre constitutionnelle est créée auprès de la Cour suprême du Togo depuis l'indépendance<sup>1604</sup> mais elle n'a jamais connu de contentieux constitutionnel. Mais quelle est sa marge de manœuvre dans la résolution de conflit de compétences au sein de l'Exécutif ? L'article 16 de la loi du 30 mars 1981 limite les compétences de la chambre constitutionnelle en matière contentieuse au contrôle de constitutionnalité des lois avant leur promulgation et en matière consultative sur les projets de textes législatifs ou réglementaires à la demande du Gouvernement. Il ressort que si le Premier ministre peut saisir cette chambre, sa saisine ne peut intervenir que dans le dernier domaine de compétence évoqué. Mais il s'agit là encore d'un péché de la transition qui n'a pas tiré les conséquences de la cohabitation qu'elle a instauré entre le président et le Premier ministre. Le bicéphalisme pouvant engendrer des

---

<sup>1601</sup> Extrait du Communiqué de la Présidence de la République, *Togo-Presse* du 10 novembre 1992, cité par DAVID (P.), op.cit., p. 308

<sup>1602</sup> « TOGO : des milliers de personnes ont manifesté leur soutien au premier ministre », *Le Monde*, 13 novembre 1992, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/11/13/togo-des-milliers-de-personnes-ont-manifeste-leur-soutien-au-premier-ministre\\_3934837\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/11/13/togo-des-milliers-de-personnes-ont-manifeste-leur-soutien-au-premier-ministre_3934837_1819218.html), consulté le 24 juillet 2021.

<sup>1603</sup> TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, op.cit., p. 127

<sup>1604</sup> Loi n°61-26 du 16 août 1961 instituant la Cour suprême, *JORT*, 1<sup>er</sup> septembre 1961, pp. 536 et suivants (I<sup>ère</sup> République) ; Loi n°64-11 du 31 octobre 1964, relative à l'organisation de la Cour suprême (II<sup>e</sup> République), *JORT*, 1<sup>er</sup> décembre 1964, p. 784; Loi n°81-4 du 30 mars 1981 déterminant l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême, *JORT*, 6 mai 1981, p.2.

conflits de compétence au sein de l'Exécutif, notamment lorsque les textes sont obscurs ou incohérents comme dans le cas de la transition togolaise, il convenait d'instaurer un arbitre.

**1001.** Si la légalité externe de la saisine du Premier ministre ne se fonde sur aucun texte, il aurait quand même été nécessaire pour clarifier les compétences au sein de l'Exécutif, notamment sur l'articulation des articles 34 et 44 de l'Acte constitutionnel, que la Cour suprême se prononçât par un avis sur sa légalité interne. Or, l'avis tant attendu de la chambre constitutionnelle n'a jamais été rendu, et il n'y jamais eu de position juridictionnelle sur la question. En effet, ce qui n'était au départ qu'un conflit juridique, n'a pas eu un dénouement juridique, mais militaire, puisque sous la pression de l'armée<sup>1605</sup>, la Cour suprême a ignoré la saisine du Premier ministre.

**1002.** Même s'ils n'ont pas été publiés au journal officiel, les deux décrets du Premier ministre n'ont jamais été rapportés. Les deux ministres ont été maintenus dans leurs fonctions par un simple communiqué de la présidence de la République<sup>1606</sup>, qui n'engage pas juridiquement le Premier ministre.

**1003.** La voix prépondérante du chef de l'Etat dans cette crise gouvernementale témoigne de la perte par le Premier ministre de son leadership gouvernemental. Confortés par l'issue politique de cette crise gouvernementale, les ministres proches du chef de l'Etat ont sans cesse remis en cause l'autorité du Premier ministre. On peut citer à titre d'illustration l'exemple du ministre de l'intérieur<sup>1607</sup> qui a menacé pendant la crise de procéder à l'arrestation du Premier ministre et celui des affaires étrangères qui « *va multiplier aussitôt des voyages à l'étranger sans daigner en rendre compte au PM ...*<sup>1608</sup> ».

**1004.** Le dénouement politique de cette crise a scellé la fin du leadership gouvernemental du Premier ministre. Confronté à l'autoritarisme du chef de l'Etat et à l'insoumission de certains membres du Gouvernement, le Premier ministre ne pouvait non plus compter sur le HCR qui s'est désolidarisé de son action depuis la composition du Gouvernement faisant la part belle aux proches du chef de l'Etat. Pour survivre politiquement, et même physiquement, le Premier ministre a préféré se rapprocher davantage du chef de l'Etat.

---

<sup>1605</sup> TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, op.cit., p. 127. L'auteur affirme qu'après être saisi par le Premier ministre de la crise gouvernementale, le président de la Cour suprême, Jacques APALOO « *recevra des menaces de mort* ».

<sup>1606</sup> Communiqué publié dans le quotidien national Togo-Presse du 10 novembre 1992.

<sup>1607</sup> TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, op.cit., p. 127

<sup>1608</sup> DAVID (P.), *Togo 1990-1994 ou le droit maladroite*, op.cit., p. 294

*B. L'inféodation définitive du Premier ministre au chef de l'Etat*

**1005.** La constitution inattendue du duo EYADEMA-KOFFIGO, jamais envisagé par la CNS, est un facteur politique déterminant dans l'échec de la rationalisation du présidentialisme par le Premier ministre au Togo pendant la transition. Ce duo, que l'Acte constitutionnel adopté à la CNS a voulu éviter en soustrayant le Premier à toute responsabilité devant le président, s'est constitué politiquement après les événements dramatiques du 3 décembre 1991, et entériné par la révision constitutionnelle du 27 août 1992 instituant l'exercice conjoint du pouvoir exécutif par les deux hommes. Mais c'est réellement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993, que le Premier ministre a assumé son inféodation au chef de l'Etat mettant ainsi fin au régime transitoire.

*1. L'imbroglia autour de la fin de la transition*

**1006.** Le HCR, en suivant les recommandations de l'AMP, a prorogé la transition jusqu'au 31 décembre 1992 au détriment de l'article 66 de l'Acte constitutionnel qui dispose que « *la mission des organes de la transition prend fin à la date de la mise en place des nouvelles institutions* », et s'est fait prendre au piège. En effet, dès le 1<sup>er</sup> janvier 1993, le président EYADEMA décrète la fin de la transition, et estime avoir recouvré tous les pouvoirs qu'il possédait avant la CNS.

**1007.** Il s'agit là encore d'une dérive anticonstitutionnelle de la part du président, car la Constitution togolaise de la IV<sup>e</sup> République a été entre-temps adoptée le 14 octobre 1992<sup>1609</sup> et prévoit un régime transitoire à l'article 152 qui dispose que « *les organes de la transition continuent d'exercer leurs prérogatives...prévus à l'Acte n°7 modifié et ce, jusqu'à la mise en place des institutions nouvelles prévues par la présente Constitution* ». Juridiquement, la Constitution du 14 octobre 1992 proroge la transition et le mandat des institutions transitionnelles et abroge *de jure* l'article 66 de l'Acte constitutionnel qui fixait le terme du mandat des institutions transitoires au 31 décembre 1992.

**1008.** Toutefois, le Premier ministre a suivi le président EYADEMA dans sa dérive anticonstitutionnelle scellant la fin de la transition. Donnant raison au président au moment où ses ex-alliés du HCR défendaient la prorogation de leur mandat, KOFFIGO présente

---

<sup>1609</sup> Adopté par référendum le 27 septembre 1992 (99% de « oui ») et promulgué par le chef de l'Etat le 14 octobre 1992.

aussitôt sa démission au président<sup>1610</sup>, alors même que sa mission est censée continuer jusqu'aux nouvelles élections prévues par la nouvelle Constitution. Cette démission du Premier ministre n'est pas juridiquement recevable en la forme, dans la mesure où l'Acte n°7 qui continuait à s'appliquer conformément à l'article 152 de la Constitution du 14 octobre 1992, n'a pas prévu la possibilité pour le Premier ministre de rendre sa démission au président. S'il voulait quitter ses fonctions, il devrait le signifier au HCR à qui il revient, conformément à l'article 44 al. 1<sup>er</sup> de l'Acte constitutionnel transitoire, de pouvoir à son remplacement.

**1009.** Malgré les protestations du HCR et des leaders de l'opposition, le président EYADEMA a non seulement accepté la démission du Premier ministre, mais l'a reconduit dans ses fonctions<sup>1611</sup>. Un fondement constitutionnel est-il invoqué pour justifier un tel procédé ? La lecture du décret du 18 janvier 1993 portant nomination du Premier ministre<sup>1612</sup> révèle que le visa comporte l'Acte n°7 de la CNS modifié par la loi constitutionnelle du 27 août 1992, et la Constitution du 14 octobre 1992. Chose rare, le visa du décret tente également de motiver l'acte du président en deux temps : « *Constatant que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu* » et « *constatant qu'il appartient au président de la République d'assurer la continuité de l'Etat et de prendre toutes les mesures exigées par les circonstances ...* ». Les textes constitutionnels visés et les motivations appellent quelques observations.

**1010.** D'abord, Conformément à l'article 44 al.1<sup>er</sup> l'Acte n°7, il appartient au HCR d'élire un nouveau Premier ministre à la majorité des 2/3 de ses membres en cas de vacance, et non au président de le nommer. Au regard des agissements du président EYADEMA et du Premier ministre KOFFIGO, tout s'était passé comme si le Togo était tombé dans un régime de fait au 1<sup>er</sup> janvier 1993, ce qui n'est pas l'avis du HCR qui a dénoncé la violation de la Constitution du 14 octobre 1992 prorogeant la mission des institutions transitoires jusqu'à la mise en place des nouvelles institutions. Dans le cas où le président fonderait son acte sur l'article 66 al. 1<sup>er</sup> de cette nouvelle Constitution qui lui donne la compétence de nomination du Premier ministre, cette disposition ne pouvait pas encore être appliquée, car conformément à l'article 152 de la même Constitution, la transition se poursuit sur la base

---

<sup>1610</sup> AFP, REUTER, « Togo : le président Eyadéma a dissout le gouvernement de M<sup>e</sup> Koffigoh », *Le Monde*, 15 janvier 1993, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/01/15/togo-le-president-eyadema-a-dissout-le-gouvernement-de-me-koffigoh\\_3930700\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/01/15/togo-le-president-eyadema-a-dissout-le-gouvernement-de-me-koffigoh_3930700_1819218.html), consulté le 24 juillet 2021.

<sup>1611</sup> AFP, « Togo : l'Assemblée dénonce la confirmation de M. Koffigoh à la tête du gouvernement », *Le Monde*, 21 janvier 1993, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/01/21/togo-l-assemblee-denonce-la-confirmation-de-m-koffigoh-a-la-tete-du-gouvernement\\_3933929\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/01/21/togo-l-assemblee-denonce-la-confirmation-de-m-koffigoh-a-la-tete-du-gouvernement_3933929_1819218.html), consulté le 31 juillet 2021.

<sup>1612</sup> Décret n°93-001/PR du 18 janvier 1993, portant nomination du Premier ministre, *JORT*, n°5, numéro spécial, 38<sup>e</sup> année, 18 février 1993, p.1

des dispositions de l'Acte n°7 de la CNS modifié. Seul le président élu conformément à cette nouvelle Constitution pouvait ainsi user de cette prérogative.

**1011.** Ensuite, le fait de motiver ce décret par des considérations politiques dénote de toutes les difficultés éprouvées par le fonder juridiquement. Si le président « *incarne la continuité de l'Etat* » conformément à l'article 26 de l'Acte n°7, le fait d'arguer de l'interruption du fonctionnement des pouvoirs publics par la seule démission du Premier ministre, pour justifier ce qui ressemble à une mesure exceptionnelle, n'est pas fondée, dans la mesure où cette éventualité est régie par la Constitution. Il n'y avait donc pas de vide juridique pouvant justifier des mesures d'exception.

**1012.** En dehors de son inconstitutionnalité flagrante, la décision du président de reconduire le Premier ministre dans ses fonctions a de quoi surprendre sur le plan politique également. On a en mémoire le rapprochement entre les deux hommes a eu lieu depuis le 3 décembre 1991, mais l'on aurait pu croire également qu'une fois ayant décrété unilatéralement la fin de la transition, le Chef de l'Etat qui avait sollicité et obtenu la démission du Premier ministre, allait en profiter pour prendre sa revanche contre le Premier ministre de la CNS. Mais force est de constater qu'au lieu de confier ce poste important à l'un de ses proches pour mieux le contrôler, il prit la décision, sans doute politiquement stratégique, de reconduire KOFFIGOH dans ses fonctions. Il voulait par cette décision révéler ouvertement au HCR et à l'opinion nationale et internationale qu'il a retourné la situation en sa faveur et KOFFIGOH, qui était l'homme de l'opposition, qui lui a été imposé par la CNS, est désormais son allié.

## 2. Le duo Eyadema-Koffigoh contre le HCR

**1013.** La question qui se posait alors était de savoir si le Premier ministre reconduit dans ses fonctions par le président allait solliciter l'investiture du HCR. Devenu le Premier ministre du président, KOFFIGOH ne sollicite plus l'investiture du HCR. Se sentant marginalisé par le duo EYADEMA-KOFFIGOH, le HCR dénonce « *un coup d'Etat constitutionnel* » opéré par le chef de l'Etat et le Premier ministre<sup>1613</sup>. Toutefois, elle s'est également rendu compte de son incapacité politique et juridique pour s'opposer à ce duo en renversant la situation.

---

<sup>1613</sup> PILON (M.), « La transition togolaise dans l'impasse », op. cit.

**1014.** Politiquement isolé par la constitution du tandem exécutif, le HCR s'en est remis à faire appel à la Communauté internationale<sup>1614</sup>, pour tenter de trouver une issue consensuelle à l'impasse. Les différentes tentatives de négociation entreprises pour contraindre le duo au respect des règles constitutionnelles sont restées sans succès<sup>1615</sup>. Ce duo aura donc méprisé les dispositions constitutionnelles jusqu'au bout, ce qui a plus desservi le Premier ministre, qui se retrouve désormais sous l'autorité du Président.

**1015.** Au demeurant, l'expérience rocambolesque de la transition a montré qu'au Togo, il y avait d'un côté « *le droit* » et de l'autre « *le Général* » et que la volonté de ce dernier prime sur toutes les considérations juridiques. Cette expérience togolaise donne raison au professeur GONIDEC qui se demandait à juste titre « *à quoi servent les Constitutions en Afrique* »<sup>1616</sup> ?

### ***Conclusion Chapitre 1<sup>er</sup>***

*« Le premier ministre a constitué l'un des points d'achoppement important dans le processus politique [...]. Bénéficiant d'un accord minimal entre les différents acteurs politiques comme modalité de fondation de l'ordre démocratique, la fonction a été au cœur des affrontements entre acteurs politiques sur la transition. Et les trajectoires du rôle et de l'ordre politique qu'il annonçait ont varié... ».*

NGWE (L.), « Le Premier ministre dans les mutations politiques des Etats d'Afrique francophone », op.cit.

**1016.** Le Premier ministre de la transition a échoué dans sa mission de rationalisation du présidentielisme dans les Etats où il est issu d'une CNS à l'exception notable du Bénin,

---

<sup>1614</sup> On peut citer les pourparlers de Colmar entre le clan présidentiel et l'opposition à Colmar (France) en février 1993, sous la médiation franco-allemande

<sup>1615</sup> HEILBRUNN (J-R.), TOULABOR (C.), « Une si petite démocratisation pour le Togo... », op.cit. Les auteurs considèrent que l'échec des pourparlers de Colmar « est essentiellement dû à l'intransigeance et l'arrogance affichées du ministre des Affaires étrangères et ancien collaborateur d'Eyadéma, représentant les (faucons) du RPT, Ouattara F. Natchaba. Il rejeta dès son ouverture les modalités de la rencontre, bloquant intentionnellement toute recherche de solution à la crise

<sup>1616</sup> GONIDEC (P-F.), « À quoi servent les Constitutions africaines ? Réflexion sur le constitutionnalisme africain », *RJPIC*, oct.-déc.1988, n° 4, p. 849.



berceau de ce modèle de démocratisation, et qui a su offrir à son Premier ministre, les moyens nécessaires et le mettre dans les conditions idoines pour atteindre les objectifs de la CNS. Le cas togolais illustre à merveille cet échec dont les causes et les conséquences sont presque partagées par les autres Etats où le Premier ministre de transition présente le même bilan notamment au Niger<sup>1617</sup>, au Zaïre<sup>1618</sup> et au Congo<sup>1619</sup>.

**1017.** Les causes de cet échec sont multiples mais restent étroitement liées à la personnalité des chefs d'Etat en place et au rôle déterminant joué par les armées respectives de ces Etats dans le fonctionnement des institutions transitoires. Les chefs d'Etat togolais, nigérien, zaïrois et congolais en place pendant les CNS et la transition dans leurs Etats respectifs ont en commun d'être des militaires, d'être des autocrates au pouvoir pendant au moins dix (10) ans<sup>1620</sup> avant le déclenchement de la transition et d'avoir organisé la CNS contre leur gré<sup>1621</sup>. Ces différentes caractéristiques de la personnalité de ces chefs d'Etat ont beaucoup joué dans leurs relations avec les institutions transitoires en général et le Premier ministre de transition en particulier. S'il partage les mêmes caractéristiques que ses homologues précités, Mathieu KEREROU du Bénin est l'exception qui confirme le principe de l'échec du Premier ministre dans les Etats ayant organisé une CNS<sup>1622</sup>.

**1018.** Ces chefs d'Etat, comme l'illustre le cas de Gnassingbé EYADEMA au Togo, ont mal accueilli l'idée de partager ou d'être dépossédé de leurs pouvoirs au profit d'un Premier ministre qu'ils n'ont pas choisi. La logique de rationalisation du présidentielisme poussée à l'extrême par les CNS et qui réside dans la volonté de déprésidentialisation de l'exécutif s'est ainsi logiquement heurtée à la résistance des chefs d'Etat<sup>1623</sup>, qui

<sup>1617</sup> APARD (E.), « Les modalités de la transition démocratique au Niger : l'expérience de la conférence nationale », in SALVAING (B.), (dir.), *Pouvoirs anciens, pouvoirs modernes de l'Afrique d'aujourd'hui*, Rennes, PUR, 2015, pp. 153-167 ; NIANDOU-SOULEY (A.), « La démocratisation au Niger : bilan critique », in KIMBA (I.), (dir.), *Le Niger, État et démocratie*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 308 ; LAOUEL (K.), et al., « Les lacunes juridiques de l'Acte fondamental n° 21 portant organisation des pouvoirs publics au Niger », op.cit.

<sup>1618</sup> NGOLONGOLO (A.), *Congo : Bravo ou fiasco « depuis la Conférence nationale ? »*, Paris, Autoédition, 1993 ; NZUZI (L.), « Zaïre : quatre années de " transition ", bilan provisoire », *Afrique politique*, 1995, pp. 253-265, etc.

<sup>1619</sup> MENGA (G.), *Congo : la transition escamotée*, Paris, L'Harmattan, 1993 ; QUANTIN (P.), « Congo : les origines politiques de la décomposition d'un processus de libéralisation (août 1992-décembre 1993) », *Afrique politique*, 1994, pp. 167-190 ; PHILIPPE (C.), « La démocratie au Congo : la transition difficile », *Défense nationale*, n°48, mai 92, pp. 43-56, etc.

<sup>1620</sup> Gnassingbé EYADEMA (Togo, 1967), Joseph MOBUTU (Zaïre, 1965), Denis SASSOU-NGUESSO (Congo, 1979), le cas nigérien est un peu particulier puisque Seyni KOUNTCHE (1974) est décédé à la veille du processus de démocratisation (1987) et remplacé par son chef d'Etat-major Ali SAÏBOU dans la continuité de sa politique.

<sup>1621</sup> GAZIBO (M.), *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique subsaharienne francophone*, op.cit. ; AKINDES (F.), *Les mirages de la démocratie en Afrique subsaharienne francophone*, op.cit.

<sup>1622</sup> NWAJIAKU (K.), « The National Conferences in Benin and Togo revisited », *Journal of Modern African Studies*, n°32 (3), sept. 94, pp. 429-447 ; ALIDJINO (A.-D.), « Droit constitutionnel et changement politique au Bénin et au Togo », op.cit. ; ROY (M.-P.), « Le Bénin : un modèle de sortie de dictature et de transition démocratique en Afrique noire », *RRJ, droit prospectif*, n° 17 (50), 3e trim. 92, pp. 585-60

<sup>1623</sup> GUEYE (B.), « La démocratie en Afrique : succès et résistances », op.cit.

n'entendaient pas être réduits à inaugurer les chrysanthèmes, mais voulaient rapidement restaurer leur autorité. C'est ainsi que les antagonismes créés et entretenus par les chefs d'Etat sont nés au sein des exécutifs transitoires paralysant l'action gouvernementale et affaiblissant le Premier ministre. La voie autoritaire choisie par le président EYADEMA qui a tout au long du processus méprisé l'Acte constitutionnel transitoire au profit de la violence et de la manipulation politique<sup>1624</sup> n'a pas eu de réel rempart de la part des institutions transitionnelles au pouvoir mais dépourvus de moyens de contrainte d'exécution de leurs décisions.

**1019.** La résurgence de l'autoritarisme présidentiel dont le seul but est de prendre la revanche contre les CNS et d'affaiblir les Premiers ministre de transitoire a été favorisée en grande partie par le rôle stratégique joué par les armées<sup>1625</sup> ayant pris fait et cause dès le départ pour leurs chefs démythifiés et déchus par les CNS. C'est dans ce sens que les incursions de l'armée togolaise contre les institutions transitoires ont instauré un climat de terreur dont l'apothéose sanglante du 3 décembre 1991 au Togo a dévitalisé le Premier ministre.

**1020.** Si la résistance des chefs d'Etat avec le soutien de l'armée a été déterminant dans l'échec du Premier ministre de transition, les conflits internes aux institutions transitoires elles-mêmes, comme ce fut le cas entre le Premier ministre et le HCR au Togo a affaibli davantage celles-ci et favorisé la « *représidentialisation* » des institutions. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que ces crises internes sont souvent orchestrées par le chef de l'Etat, qui, comme au Togo, s'est appuyé sur le Premier ministre après l'avoir inféodé, pour anéantir le HCR, qu'il avait réussi à faire croire au Premier ministre comme étant leur ennemi commun. C'est en ce sens que la personnalité même du Premier ministre KOFFIGOH a été mise en évidence au Togo comme l'un des facteurs de l'échec de sa mission et de la transition démocratique dans son ensemble.

**1021.** L'échec du Premier ministre issu des CNS constitue au demeurant une occasion manquée pour trouver une alternative à l'hégémonie présidentielle et au présidentielisme car s'il avait réussi dans un cadre entièrement déprésidentialisé, il aurait pu donner des idées aux constituants africains pour expérimenter d'autres types de régimes dans le nouveau constitutionnalisme africain. Cet échec démontre toute la difficulté à se passer de la fonction

---

<sup>1624</sup> TOULABOR (C.), « Violence militaire, démocratisation et ethnicité au Togo », op.cit.

<sup>1625</sup> ESSONO-EVONO (A.), « Armée et démocratie en Afrique, une relation ambivalente à normaliser », op.cit. ; LUCKAM (R.), « The military, militarization and democratization in Africa : a survey of literature and issues », *African Studies Review*, n° 37 (2), sept. 94, pp. 13-75 ; MOUKOKO MBONJO (P.), « Régimes militaires et transition démocratique en Afrique : à la recherche d'un cadre d'analyse théorique », *Afrique 2000*, n°13, avr-juin 93, pp. 39-58.

présidentielle en Afrique par des tentatives de déprésidentialisation de l'exécutif. L'échec des Premiers ministres de transition en Côte d'Ivoire, que ce soit à la fin du règne d'HOUPHOUËT-BOIGNY ou pendant la crise des années 2000 dénote également de l'incapacité du Premier ministre à s'imposer en période de transition eu égard à l'échec des tentatives de modération du présidentielisme.



## Chapitre 2 : L'échec des tentatives de modération du présidentielisme ivoirien

**1022.** La création du poste de Premier ministre en Côte d'Ivoire en 1990 a pour objectif de modérer le présidentielisme ivoirien afin de favoriser une transition dans la continuité. Il s'agissait d'une l'alternative à la transition de rupture par la Conférence nationale qui était redoutée par le président HOUPHOUËT-BOIGNY qui ne pouvait pas supporter que l'ordre politique ivoirien soit bouleversé par ses opposants.

**1023.** Afin de sauvegarder la prééminence présidentielle malgré l'avènement du bicéphalisme, la réforme constitutionnelle du 6 novembre 1990 est apparue trop calculée, ce qui a posé de nombreux problèmes juridiques et politiques quant à la répartition des rôles au sein de l'exécutif. Les limites de cette réforme combinées à une pratique déformée de l'institution primo-ministérielle par Alassane OUATTARA ont conduit à l'échec de la transition politique dans la continuité du présidentielisme par le Premier ministre (Section 1<sup>ère</sup>).

**1024.** Si HOUPHOUËT-BOIGNY a pu contrôler le processus de révision ayant conduit à la modération de son pouvoir, cela n'a pas pu être le cas pour Laurent GBAGBO pendant la crise politique des années 2000 où la Constitution ivoirienne de 2000 a été malmenée par des accords politiques et résolutions de l'ONU destinées à revaloriser le Premier ministre. Mais le régime présidentiel instauré par la Constitution de 2000 n'ayant pas été suspendu, il s'avère que le Premier ministre ne pourrait contrebalancer la prééminence du chef de l'Etat. C'est à ce titre que les instruments de sortie de crise s'en sont remis au chef de l'Etat pour modérer son pouvoir au profit du Premier ministre.

**1025.** La métamorphose conjoncturelle du Premier ministre ivoirien<sup>1626</sup> en la faveur de cette crise n'a pas fait entrer cette fonction dans une nouvelle dimension dans un Etat où le président de la République est l'élément central de l'architecture institutionnelle. La tentative de réhabilitation du Premier ministre ivoirien par l'Accord de Linas-Marcoussis et ses différents accords complémentaires et les différentes résolutions de l'ONU s'est heurtée dans la pratique à plusieurs facteurs d'ordre juridique et politique qui ont conduit à l'échec du Premier ministre de consensus (2003-2005) et du Premier ministre acceptable par toutes les parties (2005-2007). Beaucoup d'auteurs ont souligné l'échec de l'ALN<sup>1627</sup> ou de la

---

<sup>1626</sup> DOSSO (K.), « Le Premier ministre dans la crise ivoirienne », op.cit.

<sup>1627</sup> DJEHOURY (A.), *Marcoussis : les raisons d'un échec. Recommandations pour une bonne médiation*, op.cit. ; COTTEREAU (G.), « Côte d'Ivoire : l'impossible alternance pacifique », op.cit. ; N'GUESSAN (M.-B.), « Les

médiation internationale dans la résolution de la crise ivoirienne, ce qui emporte également l'échec du Premier ministre résultant de ces différents instruments car il été le pilier central, Section 2).

## Section 1<sup>ère</sup> : L'échec de la transition dans la continuité du présidentielisme ivoirien

**1026.** Contrairement aux Etats ayant organisé une CNS ou la création du poste de Premier ministre procède d'une remise en cause totale de l'ordre politico-juridique préétabli, il s'est agi en Côte d'Ivoire d'inclure cette création dans la continuité de cet ordre ancien qui a longtemps réfuté le bicéphalisme<sup>1628</sup>. Il en a été ainsi parce que comme au Sénégal et au Cameroun, la réforme constitutionnelle introduisant le poste de Premier ministre a été initiée par le chef de l'Etat pour anticiper la remise en cause du présidentielisme, ce qui leur a permis à la fois d'éviter la CNS et de sauvegarder leur hégémonie<sup>1629</sup>.

**1027.** Ce faisant, le président HOUPHOUËT-BOIGNY qui a été pendant longtemps hostile au bicéphalisme n'attendait pas admettre de son propre fait un concurrent à son pouvoir. C'est la raison pour laquelle il a minutieusement calculé la réforme de 1990, mais un peu trop, ce qui a conduit à une mauvaise articulation des règles encadrant la fonction du Premier ministre. La réforme constitutionnelle du 6 novembre 1990 comportait ainsi des limites constitutionnelles relatives au Premier ministre (paragraphe 1<sup>er</sup>), ce qui a révélé beaucoup de confusion dans le fonctionnement du régime. Néanmoins, le Premier ministre Alassane OUATTARA, aidé par la maladie du président, a réussi à exploiter ces limites constitutionnelles en sa faveur pour instaurer une pratique déformée de l'institution primo-ministérielle qui a conduit à la crise de succession de 1993 (paragraphe 2).

---

accords de sortie de crise en Côte d'Ivoire : De Lomé à Marcoussis (2002-2003) », *Revue d'histoire et d'archéologie africaines*, n°25, 2014, pp. 106-119.

<sup>1628</sup> La Côte d'Ivoire n'a pas connu de bicéphalisme depuis l'indépendance jusqu'en 1990. La seule tentative de bicéphalisme par la création d'un poste de vice-président en 1980 a été avortée en 1985 sans que le poste n'ait jamais été pourvu.

<sup>1629</sup> AKINDES (F.), *Les mirages de la démocratie en Afrique subsaharienne francophone*, op. cit., pp. 78 et suivants.

Paragraphe 1<sup>er</sup> : Les limites constitutionnelles de la création du poste de Premier ministre

**1028.** La loi constitutionnelle du 6 novembre 1990 créant le poste de Premier ministre en Côte d'Ivoire n'a modifié que deux articles de la Constitution ivoirienne de 1960. Cela témoigne de l'esprit parcimonieux qui a guidé le constituant ivoirien qui n'a pas voulu bouleverser l'architecture institutionnelle existante par l'introduction du bicéphalisme. Or cette architecture institutionnelle était fondée sur le monocéphalisme et la prépondérance du chef de l'Etat, ce qui aurait nécessité une réforme de plus grande envergure pour permettre au Premier ministre de se faire une place valorisante au sein de l'exécutif.

**1029.** Cette réforme trop calculée par le président ivoirien<sup>1630</sup> qui n'a porté que sur les articles 12 et 24 de la Constitution n'a d'ailleurs pas créée de dispositions spécifiques au Premier ministre, se contentant de retoucher des dispositions qui s'appliquaient jusque-là aux ministres. Le Premier ministre était pratiquement logé à la même enseigne que les autres membres du Gouvernement, ce qui en soi lui était insuffisant pour assumer son statut de chef du Gouvernement (A) dans la mesure où ses compétences sont également très limitées (B).

*A. Les limites relatives au statut du Premier ministre*

**1030.** Juridiquement, le Premier ministre ivoirien issu de la loi constitutionnelle de 1992 ne peut être autre que « *le premier des ministres*<sup>1631</sup> ». En effet, il souffre d'une faiblesse constitutionnelle originelle qui émane de la volonté du président d'en faire simplement un exutoire et un instrument de mise en œuvre de sa politique. Dès lors, le Premier ministre ivoirien est une institution dévoyée au service d'un président politiquement affaibli par les mouvements sociaux, la crise financière et son état de santé. Si finalement, le Premier ministre a pu profiter de ce dernier élément pour renverser cette tendance à sa faveur, cela relève d'une circonstance exceptionnelle qui ne reflète pas la réalité juridique et politique du bicéphalisme ivoirien.

---

<sup>1630</sup> GHAHOUA (A.-R.), *La crise du système ivoirien...*, op.cit., p. 42

<sup>1631</sup> MEL (A.-P.), *Les enjeux de la deuxième République ivoirienne*, op.cit.

**1031.** Les insuffisances constitutionnelles du Premier ministre ivoirien sont premièrement liées au statut de chef du Gouvernement que lui attribue l'article 12 issu de la loi constitutionnelle de 1990. Cette disposition sépare pour la première fois en Côte d'Ivoire les fonctions de chef d'Etat et de Gouvernement, ce qui fait théoriquement penser à une dyarchie institutionnelle<sup>1632</sup>. Mais en réalité il n'en était rien<sup>1633</sup> car « *les changements opérés dans le sens de la déconcentration de l'exécutif n'ont pas bouleversé le statut et les pouvoirs du chef de l'Etat*<sup>1634</sup> ».

**1032.** La séparation des fonctions de chef de Gouvernement et de chef de l'Etat est une caractéristique du régime parlementaire et une manifestation du bicéphalisme ou de la dyarchie du pouvoir exécutif<sup>1635</sup>. Dans le régime présidentiel ou des régimes qui s'en rapprochent, les deux fonctions sont cumulées par le chef de l'Etat en raison du monocéphalisme de l'exécutif. Il en a été ainsi dans les régimes présidentielistes africains des deux premiers cycles constitutionnels, notamment dans la Constitution ivoirienne de 1960<sup>1636</sup> jusqu'à sa révision en 1990.

**1033.** En créant le poste de Premier ministre en 1990, le constituant ivoirien lui a attribué le titre de chef de Gouvernement, malgré la volonté manifeste de ne pas rompre avec le présidentielisme. Il en résulte que la création du poste de Premier ministre en Côte d'Ivoire n'a pas instauré une dyarchie au sommet de l'Etat ivoirien, ce qui vide son titre de chef du Gouvernement de sa substance, dans la mesure où la séparation des fonctions de chef de l'Etat et de chef du Gouvernement n'a pas conduit à un partage du pouvoir exécutif mais a seulement pour but de permettre au président de déconcentrer son pouvoir s'il le souhaite par la voie de la délégation de pouvoirs.

**1034.** Plusieurs obstacles d'ordre constitutionnel se présentaient alors en face du Premier ministre pour l'empêcher d'être le véritable chef du Gouvernement. L'article 12 al. 1<sup>er</sup> fait du président ivoirien « *le détenteur exclusif du pouvoir exécutif* ». Cette disposition, qui date de la rédaction de la Constitution de 1960 et qui caractérise le présidentielisme monocéphale ivoirien, n'a pas été révisée en 1990 malgré la création du poste de Premier ministre et son statut de chef de Gouvernement. Il en ressort que le constituant ivoirien de 1990 n'a guère entendu contrarier les prérogatives exécutives du président malgré

---

<sup>1632</sup> Sur la dyarchie, voir ARDANT (P.), DUHAMEL (O.), « la dyarchie », *Pouvoirs*, n°91, pp. 5-24.

<sup>1633</sup> MELEDJE (D.-F.), « La révision des Constitutions dans les Etats africains, esquisse de bilan », op.cit.

<sup>1634</sup> DOSSO (K.), « Le Premier ministre dans la crise ivoirienne », op.cit.

<sup>1635</sup> CERDA-GUZMAN (C.), *Cours de droit constitutionnel et des institutions de la V<sup>e</sup> République 2016-2017*, Paris, Gualino Editeur, 2016, § 748.

<sup>1636</sup> SIMONET (T.), « Les composantes du pouvoir de Félix Houphouët-Boigny en Côte d'Ivoire (1958-1965) », *Outre-mers*, tome 97, n°368-369, 2<sup>e</sup> semestre 2010, pp. 403-420.



l'existence de Premier ministre. Son statut de chef du Gouvernement paraît plus formel que réel dans la mesure où il ne dispose pas de pouvoir exécutif autonome.

**1035.** Dans la configuration institutionnelle ivoirienne, le chef de l'Etat demeure alors le véritable chef du Gouvernement, car il est le seul organe de l'exécutif à disposer de compétences autonomes et d'un pouvoir de décision. Ceci montre qu'« *il n'est pas dans l'intention du constituant ivoirien de rechercher un quelconque équilibre entre le Président et le Premier ministre d'autant que la logique du régime politique ivoirien impose le Président comme le seul organe d'État au sein de l'exécutif* <sup>1637</sup> ». A ce titre, l'exécutif ivoirien tel qu'il résulte de la loi constitutionnelle du 6 novembre 1990 paraît plus proche de l'exécutif monocéphale béninois institué par la Constitution du 11 décembre 1990 que des exécutifs bicéphales des autres Etats d'Afrique noire francophone.

#### *B. Les limites relatives aux compétences du Premier ministre*

**1036.** Si le bicéphalisme ivoirien résultant de la création du poste de Premier ministre en Côte d'Ivoire en 1990 est considérée comme simplement de façade, c'est aussi surtout parce que la Constitution ivoirienne n'a pas attribué suffisamment de compétences au Premier ministre. Il en a été ainsi parce que le sacrosaint article 12 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1960 attribuant l'exclusivité du pouvoir exécutif au président y faisait obstacle et que le président, initiateur de la réforme de 1990, n'a pas voulu se doter d'un concurrent, mais simplement d'un collaborateur.

**1037.** C'est dans cette optique que le Premier ministre ivoirien ne pouvait pas disposer de compétences autonomes qui l'aurait conduit à concurrencer le président. Les seules compétences dont peut disposer le Premier ministre ne peuvent résulter que de délégations expresses du président ou de la suppléance de ce dernier, conformément à l'article 24 de la Constitution. Cependant, la rédaction de la loi constitutionnelle de 1990 trop calculée, a laisser planer beaucoup d'incertitudes juridiques et politiques sur les contours de la suppléance <sup>1638</sup> qui se sont révélées dans la pratique.

#### *1. Un Premier ministre sans compétences autonomes*

---

<sup>1637</sup> MEL (A.-P.), « La réalité du bicéphalisme », op.cit.

<sup>1638</sup> WODIE (F.), *Institutions politiques et droit constitutionnel en Côte d'Ivoire*, op.cit., p. 351

**1038.** Théoriquement, ce qui différencie le Premier ministre des autres membres du Gouvernement, c'est qu'il dispose de compétences propres lui donnent une autorité politique certaine. Mais force est de constater, qu'en Côte d'Ivoire après la réforme constitutionnelle de 1990, qu'« *au dualisme organique ne répond pas un véritable partage du pouvoir exécutif* »<sup>1639</sup>.

**1039.** La loi constitutionnelle du 6 novembre 1990 n'a pas attribué de compétences propres au Premier ministre ivoirien. Alors que théoriquement le bicéphalisme implique que les compétences de l'Exécutif soient partagées entre le chef de l'Etat et le chef du Gouvernement, le constituant ivoirien s'est contenté d'attribuer au Premier ministre le statut de chef du Gouvernement sans lui attribuer les compétences relevant traditionnellement de ce statut.

**1040.** A priori, l'attribution du statut de chef de Gouvernement au Premier ministre par l'article 11 al.2 devrait être précédée de la suppression ou de la réécriture du premier alinéa, qui disposait que « *le président de la République est le détenteur exclusif du pouvoir exécutif* ». Or, il n'en a rien été, cette disposition ayant été maintenue en l'état, ce qui pour certains auteurs, « *annihile le bicéphalisme* » en Côte d'Ivoire<sup>1640</sup>. Sur ce point, la réforme constitutionnelle ivoirienne introduisant le poste de Premier ministre que celle sénégalaise, qui, tout en réitérant expressément la nature présidentialisée de la Constitution<sup>1641</sup>, a attribué au Premier ministre des compétences autonomes d'un chef du Gouvernement en ce qui concerne la direction de l'action du Gouvernement. Le Premier ministre sénégalais disposait ainsi d'un pouvoir réglementaire résiduel pour l'exécution des lois et du pouvoir de contreseing des actes du président<sup>1642</sup>, ce qui n'était pas le cas du Premier ministre ivoirien.

**1041.** Il s'agissait pour le constituant ivoirien de faire en sorte que le Premier ministre puisse assister le président sans lui faire ombrage, raison pour laquelle la loi constitutionnelle de 1990 n'a pas mis à la disposition du Premier ministre des pouvoirs propres afin d'éviter qu'il ne concurrençât point la prééminence présidentielle consubstantielle au régime ivoirien. Il apparaît ainsi que « *le bicéphalisme de l'exécutif*

---

<sup>1639</sup> BLEOU (M.), « Le système constitutionnel ivoirien », op.cit.

<sup>1640</sup> MEL (A.-P.), « La réalité du bicéphalisme de l'Exécutif en Côte d'Ivoire », op.cit.

<sup>1641</sup> Exposé des motifs de la loi n° 91-25 du 5 avril 1991 portant révision de la Constitution, in FALL (I.-M.), *Textes constitutionnels du Sénégal*, op.cit., p. 122.

<sup>1642</sup> Article 37 al. 2 et 3 de la Constitution sénégalaise de 1963 issu de la loi constitutionnelle du 5 avril 1991.

ivoirien traduit bien plus un dualisme (organique) confortant, en réalité, un monisme de l'exécutif<sup>1643</sup>».

**1042.** En l'absence de pouvoirs autonomes attribuées par la Constitution, les seules compétences susceptibles d'être exercées par le Premier ministre sont celles que veut bien lui déléguer par le président. Toutefois, même déléguées comme ce fut le cas de la politique économique déléguée à ADO, ces compétences appartiennent toujours au président qui peut les reprendre à tout moment. C'est aussi à ce titre que le Premier ministre et le Gouvernement sont responsables devant le président, car ils doivent rendre compte de la mise en œuvre de ces compétences et recevoir les instructions pour orienter la politique dans un sens donné. Par conséquent il se doit d'être soumis au président en toute circonstance, ce qui hiérarchise les rapports au sein de l'exécutif. Comme dans l'exercice de tout pouvoir hiérarchique, le président peut être emmené à sanctionner le Premier ministre en cas d'insubordination, et dans ce cas, ce dernier ne peut se maintenir contre la volonté du président, dans la mesure où il ne peut constitutionnellement s'appuyer sur le Parlement. On comprend alors mal le fait que l'article 12 al. 2 issu de la loi constitutionnelle de 1990 conditionne le départ du Premier ministre à la présentation de sa démission. Comme l'affirme le professeur WODIE, les dispositions relatives au Premier ministre relèvent « d'incohérences et d'incongruités juridiques et politiques <sup>1644</sup> ».

**1043.** Il en résulte que dans tous les cas le Premier ministre ivoirien ne dispose pas d'une liberté d'action, ce qui limite fortement son utilité fonctionnelle. La loi constitutionnelle ivoirienne de 1990 paraît ainsi limitée car « les pouvoirs du Premier ministre, à les supposer existant, demandent à être spécifiés <sup>1645</sup> » pour justifier l'utilité du Premier ministre dans un tel régime. Il en est ainsi surtout parce que l'article 24, qui est la seule disposition constitutionnelle à attribuer des compétences résiduelles au Premier ministre laisse planer beaucoup d'incertitudes juridiques et politiques.

## 2. Les contours imprécis de l'article 24 de la Constitution

**1044.** Beaucoup d'insuffisances constitutionnelles relatives à l'instauration du poste de Premier ministre en Côte d'Ivoire résident dans la rédaction de l'article 24 qui est l'autre disposition concernée par la révision constitutionnelle du 6 novembre 1990. Cet article traite

<sup>1643</sup> MEL (A.-P.), « « La réalité du bicéphalisme de l'Exécutif en Côte d'Ivoire », op.cit.

<sup>1644</sup> WODIE (F.), *Institutions politiques et droit constitutionnel en Côte d'Ivoire*, op.cit., p. 140

<sup>1645</sup> WODIE (F.), *Institutions politiques et droit constitutionnel en Côte d'Ivoire*, op.cit., p. 349

de la possibilité pour le président de déléguer ses pouvoirs au Premier ministre et des conditions de la suppléance. Il s'agit des seules hypothèses dans lesquelles le Premier ministre peut prétendre exercer le pouvoir exécutif, mais même dans ces hypothèses, le Premier ministre ne dispose pas d'une autonomie d'action digne d'un chef de Gouvernement.

**1045.** Concernant la délégation de pouvoirs, il ne s'agit que d'une simple faculté pour le président et non une obligation dans la mesure où l'article 24 al.1<sup>er</sup> dispose que « *le président de la République peut déléguer...* ». Il en résulte que le président peut ne pas déléguer de pouvoirs au Premier ministre qui dans ce cas, n'a d'autre alternative que d'espérer que le président se décide à lui déléguer des pouvoirs, ce qui le rend dans une position d'extrême dépendance vis-à-vis du président. C'est pour éviter que le Premier ministre ne soit trop tributaire des délégations présidentielles sans lesquelles il ne serait qu'un « *prince nu* <sup>1646</sup> », que le président lui confie généralement un portefeuille ministériel<sup>1647</sup> en mettant à sa disposition un ou des ministres délégués.

**1046.** Si la délégation de pouvoirs est le principal outil de la déconcentration administrative, on se rend compte qu'il s'avère très dévalorisant de réduire la fonction de Premier ministre à un rang de délégué, ce qui est un facteur de dépréciation de cette fonction en Côte d'Ivoire. Si dans d'autres Etats, le Premier ministre est également délégué du président, son existence n'est pas réduite à ce statut. Que ce soit au Togo<sup>1648</sup>, au Mali<sup>1649</sup>, au Burkina-Faso<sup>1650</sup>, etc. la délégation vient en appoint aux compétences classiques du Premier ministre, ce dont ne dispose pas le Premier ministre ivoirien.

**1047.** Concernant la suppléance du chef de l'Etat, il faut avant tout relever les insuffisances de la rédaction du texte de l'article 24 al.2 par le constituant de 1990. Ce texte dispose que « *le Premier ministre supplée le président de la République lorsque celui-ci est absent du territoire national* ». Cette disposition, a priori sans grande incidence sur le fonctionnement de l'exécutif ivoirien, s'est avérée problématique dans sa mise en œuvre par le Premier ministre OUATTARA pendant l'hospitalisation en fin de vie du président HOUPHOUËT.

---

<sup>1646</sup> KOUAO (G.-J.), *Le Premier ministre, un prince nu : Repenser la nature du régime politique ivoirien*, op.cit.

<sup>1647</sup> Alassane OUATTARA s'est vu confié le portefeuille de ministre de l'économie et des finances, ce qui dénote de l'axe prioritaire de la politique du Gouvernement.

<sup>1648</sup> Article 70 al. 3 de la Constitution togolaise de 1992.

<sup>1649</sup> Article 55 al. 5 de la Constitution malienne de 1992.

<sup>1650</sup> Article 64 de la Constitution burkinabè de 1991.

**1048.** En effet, en ne définissant pas avec précision les contours de la suppléance, le constituant a laissé une grande marge de manœuvre au Premier ministre suppléant, ce qui a d'ailleurs permis à OUATTARA de revaloriser de fait la fonction de Premier ministre. En effet, ce dernier s'est arrogé le droit d'exercer tout le pouvoir présidentiel en l'absence de textes limitant sa suppléance, ce qui a eu pour effet positif de lui permettre de changer la vocation initiale du Premier ministre ivoirien mais aussi de mettre ce poste en danger par cette pratique institutionnelle biaisée. Comme l'affirme Francis WODIE, « *une telle absence prolongée tend à effacer la frontière entre la suppléance et l'intérim menaçant de subvertir, par le flou juridique qu'elle crée, l'ordre des pouvoirs et des hiérarchies* <sup>1651</sup> ».

**1049.** Profitant des imprécisions juridiques autour de la suppléance du président et de la situation conjoncturelle d'absence prolongée du président pour cause de maladie, Alassane OUATTARA s'est révélé comme le Premier ministre ivoirien qui exercé la plénitude de cette fonction mais également celui qui a déformé son image à travers la crise de succession de 1993.

## Paragraphe 2 : Le Premier ministre et la crise de succession de 1993

**1050.** La crise de succession de 1993 en Côte d'Ivoire est un conflit politique né après l'annonce décès du président HOUPHOUËT-BOIGNY le 7 décembre 1993 ayant opposé le Premier ministre d'alors Alassane OUATTARA au président de l'Assemblée nationale Henri KONAN-BEDIE à propos de la succession du défunt président<sup>1652</sup>. Cette crise, malgré sa brièveté, a profondément influencé le régime ivoirien et la vie politique<sup>1653</sup> mais aussi la place de l'institution primo-ministérielle sur l'échiquier politique et institutionnel ivoirien.

**1051.** Il s'est agi d'une guerre de succession entre la légalité constitutionnelle du président de l'Assemblée nationale, Henri KONAN-BEDIE, et la légitimité politique du Premier ministre Alassane OUATTARA. Elle opposait ainsi le « *dauphin constitutionnel qui est le président de l'Assemblée nationale et le Premier ministre qui avait pris l'habitude*

---

<sup>1651</sup> WODIE (F.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op.cit., p. 351.

<sup>1652</sup> Le Monde, « Côte d'Ivoire : La mort de Félix Houphouët-Boigny Une succession problématique », *Le Monde*, 9 décembre 1993, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/12/09/cote-d-ivoire-la-mort-de-felix-houphouet-boigny-une-succession-problematique\\_3972732\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/12/09/cote-d-ivoire-la-mort-de-felix-houphouet-boigny-une-succession-problematique_3972732_1819218.html), consulté le 13 août 2021.

<sup>1653</sup> BAULIN (J.), *La succession d'Houphouët-Boigny*, op.cit. ; HOFNUNG (T.), *La crise ivoirienne : De Félix Houphouët-Boigny à la chute de Laurent Gbagbo*, op.cit. ; DOZON (J.-P.), *Les clefs de la crise ivoirienne*, op.cit., etc.

de remplacer le « vieux » à chacune de ses nombreuses longues absences durant les trois dernières années de sa vie <sup>1654</sup>». Cette guerre résulte du fait que les dispositions juridiques imprécises de la Constitution relatives à la succession du président ont souffert de manœuvres politiques de part et d'autre (A). Mais l'issue de cette guerre s'est révélée défavorable pour le Premier ministre (B), ce qui a entamé à la fois l'image personnelle d'Alassane OUATTARA et celle de l'institution primo-ministérielle en Côte d'Ivoire.

*A. Les dispositions juridiques et les manœuvres politiques*

**1052.** Juridiquement, cette guerre de succession n'avait pas lieu d'être puisque l'article 11 de la Constitution de 1960 dans sa dernière rédaction issue de la loi constitutionnelle du 6 novembre 1990 avait déjà tout réglé. Il dispose qu'

*« en cas de vacance de la présidence de la République par décès, démission ou empêchement absolu, constaté par la Cour suprême saisie par le Gouvernement, les fonctions de président de la République sont dévolues de plein droit au président de l'Assemblée nationale.*

*Les fonctions du nouveau président cessent à l'expiration du mandat présidentiel en cours ».*

**1053.** Cette disposition attribue ainsi la succession du président au président de l'Assemblée nationale qui se trouvait être Henri KONAN-BEDIE. Eu égard aux termes explicites de cette disposition on pourrait se demander ce que vient faire le Premier ministre dans sa mise en œuvre ? Un bref rappel des faits nous permettra de mieux comprendre la situation.

**1054.** Au pouvoir depuis l'accession de la Côte d'Ivoire à l'indépendance en 1960, HOUPHOUËT-BOIGNY s'est distingué dans l'art de déjouer les pronostics sur son successeur en instaurant à chaque fois une compétition entre les candidats potentiels à sa succession afin de brouiller les pistes<sup>1655</sup>. Il n'a pas ainsi cédé à la mode du dauphinat constitutionnel<sup>1656</sup> utilisé par ses pairs des autres Etats notamment les présidents SENGHOR du Sénégal, AHIDJO du Cameroun ou Léon MBA du Gabon dans les années soixante-dix pour régler la question de leur succession en créant à cet effet des postes de

---

<sup>1654</sup> KOUASSI (K.-S.), « Regard rétrospectif sur les crises ivoiriennes de 1993 à la fin de la crise postélectorale de 2010 », op.cit.

<sup>1655</sup> DOZON (J.-P.), *Les clefs de la crise ivoirienne*, op.cit., p. 36.

<sup>1656</sup> KAMTO (M.), « Le dauphin constitutionnel dans les régimes politiques africains », op.cit. ; MBODJ (E.-H.), *La succession du chef d'Etat en droit constitutionnel africain*, op.cit.

Premiers ministres ou de vice-président taillés sur mesure pour leur dauphin désigné<sup>1657</sup>. C'est à ce titre que l'article 11 de la Constitution ivoirienne organisant l'intérim du président en cas de vacance du pouvoir<sup>1658</sup> a été plusieurs fois modifiée<sup>1659</sup> jusqu'au décès du président.

**1055.** L'âge avancé du président et son état de santé déclinant ont commencé par susciter des interrogations sur sa succession à la fin des années quatre-vingt<sup>1660</sup> à la même période où la transition démocratique venait d'être amorcée<sup>1661</sup>. Si Henri KONAN-BEDIE, le président de l'Assemblée nationale est considéré comme le dauphin naturel du président sur le fondement de la nouvelle mouture de l'article 11 de la Constitution adoptée par la loi constitutionnelle du 6 novembre 1990, l'irruption sur la scène politique d'Alassane D. OUATTARA en tant que Premier ministre a mis à jour d'autres perspectives<sup>1662</sup>. Certains auteurs ont même considéré qu'HOUPHOUËT-BOIGNY, fidèle à son habitude, voulait susciter une compétition entre ses deux protégés, comme il l'avait fait il y a quelques années entre KONAN-BEDIE et YACE<sup>1663</sup>. A priori, eu égard à son statut, le Premier ministre ne devrait pas être un candidat à la succession présidentielle. Mais l'évolution de la vie politique ivoirienne a changé la donne.

**1056.** Décidé à contrarier les plans du président de l'Assemblée nationale, le Premier ministre, qui a gouverné l'Etat ivoirien depuis sa nomination, en raison des nombreux voyages du président à l'étranger pour ses soins, a profité de la suppléance du président pour exercer les fonctions de chef de l'Etat. Il en a profité pour se positionner pour la succession<sup>1664</sup> en tentant notamment de convaincre le président pour modifier l'article 11 de la Constitution en sa faveur<sup>1665</sup>. Henri KONAN-BEDIE, constatant les manœuvres de son rival pour l'évincer de la succession, mena de son côté une campagne de presse pour rappeler le Premier ministre au respect de la légalité constitutionnelle<sup>1666</sup>. C'est dans ce contexte qu'HOUPHOUËT-BOIGNY décéda le 7 décembre 1993. Suite à ce décès le duel

<sup>1657</sup> FALL (I.-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit., p. 196

<sup>1658</sup> TOGBA (Z.), « L'article 11 de la Constitution de 1960 dans le système politique ivoirien », op.cit.

<sup>1659</sup> Cette disposition a été successivement modifiée en 1975, 1980, 1985, 1986 et 1990.

<sup>1660</sup> TOGBA (Z.), « L'intérim de la présidence de la République », *Penant*, n°797, juin-oct. 1988, pp. 205-231

<sup>1661</sup> BIGO (D.), « La succession en Côte d'Ivoire : une transition politique stable ? », *RJPIC*, n°1, jan-avril 1996, pp. 18-40.

<sup>1662</sup> KONATE (Y.), « Le destin d'Alassane Dramane Ouattara », op.cit.

<sup>1663</sup> GNAHOUA (A.-R.), *La crise du système ivoirien. Aspects politiques et juridiques*, op.cit.

<sup>1664</sup> HOFNUNG (T.), *La crise ivoirienne : De Félix Houphouët-Boigny à la chute de Laurent Gbagbo*, op.cit., p.

34

<sup>1665</sup> N'DA (P.), *Le drame démocratique africain sur scène en Côte d'Ivoire*, op.cit., p. 104

<sup>1666</sup> Ibid., p. 101

entre le Premier ministre et le président de l'Assemblée nationale pour la succession a pris un tournant décisif.

## B. Le duel final et la défaite du Premier ministre

**1057.** Tout est d'abord parti sur les polémiques relatives à la constatation de la vacance du pouvoir<sup>1667</sup>. Très tôt le 7 décembre 1993, les médias ivoiriens relayés par certains médias internationaux ont annoncé le décès du président HOUPHOUËT-BOIGNY dont l'état de santé s'est gravement détérioré depuis plusieurs mois<sup>1668</sup>. Mais l'annonce officielle de cet évènement par les autorités ivoiriennes s'est fait attendre jusqu'à ce que le Premier ministre OUATTARA se soit présenté à la télévision nationale à la mi-journée pour annoncer la nouvelle au peuple ivoirien. La succession du « *père du miracle ivoirien* »<sup>1669</sup> devrait alors s'ouvrir mais cela s'annonçait problématique eu égard à la « *bataille des héritiers* »<sup>1670</sup>.

**1058.** Avant la guerre de succession BEDIE-OUATTARA, l'application pure et simple de l'article 11 de la Constitution pour régler la question de la succession avait déjà commencé par être l'objet de plusieurs polémiques au sein de la classe politique ivoirienne avant même le décès du président, ce qui démontre de l'ampleur de la situation. Le principal opposant Laurent GBAGBO avait ainsi appelé à la mise à l'écart de cette disposition qu'il considérait comme ayant institué « *un processus de succession de type héréditaire et non républicain* »<sup>1671</sup> au profit d'un Gouvernement de transition, une position sans doute partagée, sans le dire, par le Premier ministre OUATTARA, mais qui se verrait bien à la tête de ce Gouvernement de transition. Au sein même du parti au pouvoir, des positions discordantes commençaient par s'élever au profit du Premier ministre en face des soutiens au président de l'Assemblée nationale<sup>1672</sup>.

---

<sup>1667</sup> BLEOU (M), « Les problèmes juridiques posés par la disparition du Président Felix Houphouët-Boigny », in *Mélanges en l'honneur du Doyen Paul ISOART*, Paris, Pedone, 1996, pp.207-220

<sup>1668</sup> OUATTARA (M.-J.), « Ce jour-là : le 7 décembre 1993, la mort d'Houphouët-Boigny », *Jeune Afrique*, 6 décembre 2004, archives en ligne sur <https://www.jeuneafrique.com/128203/archives-thematique/la-mort-d-houphou-t-boigny-2/>, consulté le 13 août 2021.

<sup>1669</sup> BASTIEN (D.), « Le père du miracle ivoirien », *Les Echos*, 8 décembre 1993, archives en ligne sur <https://www.lesechos.fr/1993/12/le-pere-du-miracle-ivoirien-916622>, consulté le 13 août 2021.

<sup>1670</sup> PANARA (M.), « Côte d'Ivoire : du règne du « Vieux » à la guerre des héritiers », *Le Point.fr*, 7 août 2020 en ligne sur [https://www.lepoint.fr/afrique/cote-d-ivoire-du-regne-du-vieux-a-la-guerre-des-heritiers-07-08-2020-2386975\\_3826.php](https://www.lepoint.fr/afrique/cote-d-ivoire-du-regne-du-vieux-a-la-guerre-des-heritiers-07-08-2020-2386975_3826.php), consulté le 13 août 2021.

<sup>1671</sup> N'DA (P.), *Le drame démocratique africain sur scène en Côte d'Ivoire*, op.cit., p. 99

<sup>1672</sup> FALL (E.), Côte d'Ivoire : Ouattara-Bédié, le duel », *Jeune Afrique*, n°1664, 26 nov.-22 déc. 1992, pp. 21-24.



**1059.** Entre défenseurs de la légalité constitutionnelle, donc favorables à KONAN-BEDIE, et ceux d'une transition politique avec le Premier ministre, la guerre est lancée. Ces derniers tiennent pour argument principal les résultats économiques obtenus par Alassane OUATTARA depuis qu'il a été nommé Premier ministre et la manière dont il a dirigé le pays sur le plan politique pendant l'absence du président. Ainsi, alors qu'il devrait être un Premier ministre effacé soumis aux ordres du président comme le voudrait la loi constitutionnelle du 6 novembre 1990, Alassane OUATTARA a su profiter des lacunes du texte constitutionnel et des circonstances favorables liées à la santé du président pour s'imposer comme le véritable chef de l'Exécutif ivoirien. Ce faisant, il a donné à ce poste une dimension qui ne devrait pas être la sienne et qui suscite des débats qui n'avaient pas lieu d'être en face des partisans de KONAN-BEDIE qui eux, ne juraient que par l'application de l'article 11 de la Constitution.

**1060.** Ironie du sort, OUATTARA était soutenu dans son entreprise par Philippe YACE, un haut-dignitaire du PDCI, qui fut pendant longtemps le dauphin incontestable du président HOUPHOUËT-BOIGNY avant d'être congédié au profit de KONAN-BEDIE<sup>1673</sup>. En soutenant le nouveau rival de son ancien rival, YACE voudrait par la même occasion faire son retour au premier plan sur la scène politique ivoirienne, car il était pressenti pour diriger l'éventuel Conseil de transition envisagé par OUATTARA<sup>1674</sup>, et prendre sa revanche sur KONAN-BEDIE. Par conséquent, cette lutte pour le pouvoir, n'était pas réellement une guerre institutionnelle mais un vrai conflit de personnes. En résumé, cette guerre de succession provoqua une scission au sein du parti au pouvoir qui a longtemps été uni derrière son leader HOUPHOUËT-BOGNY, entre « *d'un côté, les partisans de la légalité qui soutienne Bédié et souhaitent l'application de l'article 11, et de l'autre, beaucoup de dignitaires du PDCI qui ne croient pas en la légitimité de Bédié et lui préfère Alassane D. Ouattara* »<sup>1675</sup>.

**1061.** Suite à l'annonce du décès du président par le Premier ministre, la Cour suprême est saisie conformément à l'article 11 al.2 pour constater la vacance du pouvoir et organiser la succession. C'est alors que, sans attendre le verdict de la Cour, KONAN-BEDIE s'est empressé de prendre le pouvoir qu'il considérait que lui revenant de droit au cours d'une allocution à la télévision nationale ivoirienne le soir même de l'annonce du décès du président. Il s'est alors instauré un mini « bras de fer » entre le nouveau président auto-proclamé et le Premier ministre qui annonça aussitôt après la prise du pouvoir de son rival

---

<sup>1673</sup> Philippe YACE est un compagnon de lutte du président HOUPHOUËT qui a participé à la création du PDCI et occupé la fonction de Président de l'Assemblée nationale de l'indépendance jusqu'en 1980.

<sup>1674</sup> N'DA (P.), *Le drame démocratique africain sur scène en Côte d'Ivoire*, op.cit., p. 102.

<sup>1675</sup> Ibid., p. 103

qu'il n'avait pas l'intention de démissionner<sup>1676</sup>. Juridiquement il n'en était pas obligé mais pouvait-il résister politiquement ?

**1062.** L'article 12 al. 3 de la Constitution subordonne le départ du Premier ministre à la présentation de sa démission. Cette disposition est l'une des incohérences constitutionnelles introduites par la loi constitutionnelle du 6 novembre 1990 car en contradiction avec la responsabilité exclusive du Premier ministre devant le président et l'esprit même du régime présidentiel ivoirien qui voudrait que le Premier ministre soit un simple collaborateur du président. En empêchant ainsi le président de révoquer discrétionnairement un Premier ministre dont il ne voudrait plus, la loi constitutionnelle a introduit un élément du parlementarisme incompatible avec le présidentielisme ivoirien. C'est donc grâce à cette disposition qui le protège juridiquement qu'Alassane OUATTARA est parti au duel avec KONAN-BEDIE en refusant de démissionner.

**1063.** Finalement la résistance juridique de OUATTARA s'est heurtée aux manœuvres politiques de KONAN-BEDIE, qui a usé de tous ses réseaux nationaux et internationaux pour sortir victorieux de ce duel<sup>1677</sup>. En effet, il fait état des pressions des hauts officiers de l'armée<sup>1678</sup> ivoirienne et de la diplomatie française sollicités par KONAN-BEDIE pour négocier le départ du Premier ministre et légitimer sa prise de pouvoir. C'est ainsi que le 8 décembre 1993, OUATTARA politiquement affaibli, a annoncé la démission de son Gouvernement<sup>1679</sup> mettant ainsi fin à la guerre de succession<sup>1680</sup>.

**1064.** Quant à la Cour suprême saisie en amont par le Premier ministre pour constater la vacance du pouvoir, elle ne s'est prononcée que le 9 décembre 1993<sup>1681</sup> après la démission du Premier ministre. Elle valida, par un raisonnement alambiqué<sup>1682</sup>, le coup de force de KONAN-BEDIE en procédant à une interprétation biaisée de l'article 11. La haute Cour ivoirienne considéra qu'« *il n'y a pas lieu de constater la vacance de la présidence de la République* » car cette constatation n'est requise qu'en cas d'empêchement absolu et « *tel*

---

<sup>1676</sup> Ibid., p. 105.

<sup>1677</sup> Ibid., p. 104

<sup>1678</sup> YAO-N'DRE (P.), « Le rôle de l'armée dans le processus démocratique en Côte d'Ivoire », *Revue Nord-Sud*, Genève, 1993, p. 93

<sup>1679</sup> Le Monde, « Côte-d'Ivoire : Démission du premier ministre en désaccord avec le nouveau président », archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/12/10/cote-d-ivoire-demission-du-premier-ministre-en-desaccord-avec-le-nouveau-president\\_3973967\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/12/10/cote-d-ivoire-demission-du-premier-ministre-en-desaccord-avec-le-nouveau-president_3973967_1819218.html), consulté le 13 août 2021.

<sup>1680</sup> Le Monde, « Côte d'Ivoire : La démission du premier ministre semble mettre fin à la querelle de succession », Archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/12/11/cote-d-ivoire-la-demission-du-premier-ministre-semble-mettre-fin-a-la-querelle-de-succession\\_3974082\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/12/11/cote-d-ivoire-la-demission-du-premier-ministre-semble-mettre-fin-a-la-querelle-de-succession_3974082_1819218.html), consulté le 13 août 2021.

<sup>1681</sup> Arrêt n°1 de la Chambre constitutionnelle du 9 décembre 1993, Vacance de la présidence de la République. Voir MELEDJE (D.F.), *Les grands arrêts de la jurisprudence constitutionnelle ivoirienne*, Abidjan, Centre nationale de la documentation juridique, pp 71-85.

<sup>1682</sup> Voir FALL (I.-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit., p. 204

*n'est pas le cas en cas de décès* ». Cette solution à connotation très politique de la haute Cour ne convainc pas juridiquement<sup>1683</sup> mais a pour mérite de mettre officiellement fin à la crise de succession.

**1065.** Malgré la victoire d'Henri KONAN-BEDIE dans la guerre de succession l'ayant opposé au Premier ministre, il s'est servi de ce fait pour procéder à des réformes constitutionnelles renforçant le présidentielisme ivoirien, dont celle du 2 juillet 1998 qui a dévalorisé juridiquement la fonction de Premier ministre en Côte d'Ivoire<sup>1684</sup>.

## Section 2 : L'échec des Premiers ministres de crise

**1066.** La métamorphose du Premier ministre ivoirien<sup>1685</sup> en la faveur de la crise institutionnelle issue de l'attaque rebelle du 19 septembre 2002 n'a pas fait entrer cette fonction dans une nouvelle dimension dans un Etat où le président de la République est l'élément central de l'architecture institutionnelle. La tentative de réhabilitation du Premier ministre ivoirien par l'Accord de Linas-Marcoussis et ses différents accords complémentaires et les différentes résolutions de l'ONU s'est heurtée dans la pratique à plusieurs facteurs d'ordre juridique et politique qui ont conduit à l'échec du Premier ministre de consensus (2003-2005) et du Premier ministre acceptable par toutes les parties (2005-2007). Beaucoup d'auteurs ont souligné l'échec de l'ALN<sup>1686</sup> ou de la médiation internationale<sup>1687</sup> dans la résolution de la crise ivoirienne, ce qui emporte également l'échec du Premier ministre résultant de ces différents instruments

---

<sup>1683</sup> Voir MELEDJE (D.-F.), « Commentaire de l'arrêt n°1 de la Chambre constitutionnelle de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire (9 décembre 1993), vacance de la Présidence de la République de Côte d'Ivoire », *Revue ivoirienne de droit*, n° 36, 2004, p. 79 et s.

<sup>1684</sup> Confère infra.

<sup>1685</sup> DOSSO (K.), « Le Premier ministre dans la crise ivoirienne », op.cit.

<sup>1686</sup> DJEHOURY (A.), *Marcoussis : les raisons d'un échec. Recommandations pour une bonne médiation*, op.cit. ; COTTEREAU (G.), « Côte d'Ivoire : l'impossible alternance pacifique », op.cit. ; N'GUESSAN (M.-B.), « Les accords de sortie de crise en Côte d'Ivoire : De Lomé à Marcoussis (2002-2003) », op.cit.

<sup>1687</sup> BONI-TEIGA (M.), « Côte d'Ivoire : Un aveu d'échec de la communauté internationale », *Courrier international*, 14 septembre 2005, en ligne sur <https://www.courrierinternational.com/article/2005/09/15/un-aveu-d-echec-de-la-communaute-internationale>, consulté le 26 août 2021 ; BERGAMASCHI (I.), DEZALAY (S.), « Dilemmes et ambiguïtés de la sortie de crise par la voie multilatérale en Afrique : le cas de l'Organisation des Nations unies en Côte-d'Ivoire », op.cit. ; REMI (J.-P.), « Cinq accords de paix ont abouti à un blocage, à chaque fois prélude à la reprise de la violence », *Le Monde Afrique*, 31 août 2005, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2005/08/31/cinq-accords-de-paix-ont-abouti-a-un-blocage-a-chaque-fois-prelude-a-la-reprise-des-violences\\_684047\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2005/08/31/cinq-accords-de-paix-ont-abouti-a-un-blocage-a-chaque-fois-prelude-a-la-reprise-des-violences_684047_3212.html), consulté le 27 août 2021.

**1067.** Si la condition du Premier ministre de crise ivoirien est proche de celle des Premiers ministre de transition au Togo en raison de la volonté dans les deux cas de déprésidentialisation de son statut et de renforcement de ses compétences, il apparaît que leur issue a été identique avec la restauration autoritaire de la prééminence présidentielle. Alors que l'Accord de Linas Marcoussis du 23 janvier 2003 et les Résolutions 1633 du 21 octobre 2005 et 1721 du 1<sup>er</sup> novembre 2002 ont voulu créer un « *super Premier ministre* » en Côte d'Ivoire pour mettre en œuvre la feuille de route de sortie de crise, force est de constater que le Premier ministre de crise ivoirien est demeuré en fait un Premier ministre ordinaire<sup>1688</sup>, dépendant du chef de l'Etat, ou même parfois, lorsqu'il s'est retrouvé en conflit avec le chef de l'Etat, un Premier ministre marginalisé sans grande utilité.

**1068.** L'échec du Premier ministre de crise en Côte d'Ivoirien est avant tout relatif à la contestation de sa légitimité en raison des interférences extérieures dans sa désignation et dans la détermination de ses compétences (paragraphe 1<sup>er</sup>). Le statut extra-constitutionnel conféré au Premier ministre par les différents instruments de sortie de crise n'a pas été accepté par tous les acteurs politiques avec lesquelles il doit composer, d'où des résistances politiques et juridiques qui ont eu des conséquences néfastes à la fois sur son ancrage institutionnel et sur l'accomplissement de sa mission (paragraphe 2).

Paragraphe 1<sup>er</sup> : La remise en cause de la légitimité des Premiers ministres de crise

**1069.** Malgré la revalorisation de leurs statuts et de leurs compétences, les Premiers ministres de crise ivoirien Seydou DIARRA et Charles KONAN-BANNY souffraient d'une faiblesse congénitale dont ils n'ont pas su se débarrasser pour s'imposer au sein de l'exécutif ivoirien. Cette faiblesse est liée aux conditions dans lesquelles ils ont été désignés. En effet, les deux Premiers ministres ont été désignés sous l'influence de chefs d'Etat étrangers notamment du président français Jacques CHIRAC, voire imposés par ce dernier<sup>1689</sup>.

**1070.** Ces interférences extérieures dans la désignation du Premier ministre qui ont été analysées comme de l'ingérence extérieure dans les affaires internes de la Côte d'Ivoire ont été vivement contestées par la doctrine et une partie de la classe politique et la société

---

<sup>1688</sup> DOSSO (K.), « Le Premier ministre dans la crise ivoirienne », op.cit.

<sup>1689</sup> MARSHALL (R.), « La France en Côte d'Ivoire : l'interventionnisme à l'épreuve des faits », *Politique africaine*, n° 2, 2005, pp. 21-41 ; D'ERSU (L.), « La crise ivoirienne, une intrigue franco-française », op.cit. ; etc.

ivoirienne (A). Sur le terrain, les deux Premiers ministres se sont heurtés, dans la mise en œuvre de la politique du Gouvernement de réconciliation nationale, à des résistances multiformes qui ont freiné la mise œuvre de l'ALN et conduit à l'échec même du Premier ministre de crise (B).

*A. La contestation des interférences extérieures dans la désignation des Premiers ministres*

*« Il était politiquement très délicat que ces pourparlers aient lieu en France, d'autant plus que J. Chirac a cru bon de présenter lui-même le nouveau Premier ministre de la Côte d'Ivoire aux diplomates étrangers réunis...<sup>1690</sup> »*

MARSHALL (R.), « La France en Côte d'Ivoire : l'interventionnisme à l'épreuve des faits », op.cit.

**1071.** Les Premiers ministres de crise ont dû payer les conséquences de la trop forte implication de la communauté internationale en général, et de la France en particulier dans la résolution de la crise ivoirienne. Les critiques souvent acerbes relatives à l'atteinte à la souveraineté de l'Etat ivoirien par la signature de l'ALN sous une médiation française jugée partielle<sup>1691</sup> et les différentes Résolutions de l'ONU le plus souvent initié par la diplomatie française touchaient directement à la légitimité des Premiers ministres DIARRA et KONAN-BANNY qui émanent directement de ces instruments de sortie de crise dont ils sont chargés de la mise en œuvre.

**1072.** Désigné en France au lendemain de la signature de l'ALN, Seydou DIARRA est dénoncé comme ayant été « *choisi et imposé* <sup>1692</sup> » par le Gouvernement français, en raison de la trop forte influence exercée par ce Gouvernement pour la conclusion de l'ALN et dans le choix du Premier ministre. Son successeur Charles KONAN-BANNY a également

---

<sup>1690</sup> MARSHALL (R.), « La France en Côte d'Ivoire : l'interventionnisme à l'épreuve des faits », op.cit.

<sup>1691</sup> Beaucoup d'auteurs ont relevé le soutien du Gouvernement français et du médiateur aux revendications des rebelles au cours de ces assises. Voir ONANA (C.), « Côte d'Ivoire, le coup d'Etat », op.cit., pp. 115 et suivants ; HOFNUNG (T.), La crise ivoirienne..., op.cit., pp. 77 et suivants, etc.

<sup>1692</sup> KOBY (A.-B.), « Démocratie et gouvernance politique », in KIMOU (J.-C.-A.), et al., *État de la gouvernance en Afrique de l'Ouest : Côte d'Ivoire*, Dakar, CODESRIA, 2011, pp. 19-49.

souffert de cette accusation rédhibitoire en raison de l'influence française sur l'adoption des Résolutions 1633 et 1721 de l'ONU dont il est l'émanation.

#### 1. L'influence française dans la désignation de Seydou Diarra

**1073.** Opposés à l'influence tutélaire de la France dans le règlement de la crise ivoirienne, les jeunes proches du président ivoirien n'ont pas hésité à considérer Seydou DIARRA, le Premier ministre dit de « consensus » après la signature de l'ALN, de « *Premier ministre par la volonté de la France* <sup>1693</sup> ». En effet, le film du déroulement des négociations post-Marcoussis à Paris pour la désignation du Premier ministre de consensus prévu par le point 3-c de l'ALN semble donner raison aux partisans du président ivoirien.

**1074.** Les négociations pour la désignation du Premier ministre de consensus ont eu lieu au Centre Kléber à Paris en marge de la Conférence des chefs d'Etat africain qui s'est tenue à Paris du 25 au 26 janvier 2003. Absent à Linas-Marcoussis dans la mesure où seuls les partis politiques y étaient invités, le président GBAGBO, présent à Paris pour participer à la Conférence des chefs d'Etat, s'est joint aux délégations présentes à Linas-Marcoussis pour décider de la désignation du Premier ministre de consensus sous les auspices du président français Jacques CHIRAC.

**1075.** Une première phase de négociations officieuses menées par le ministre français des affaires étrangères, Dominique de VILLEPIN qui a pris le relais de Pierre MAZEAUD, dès les premières heures suivant la signature de l'ALN, n'a pas permis de dégager un consensus à soumettre à la Conférence des chefs d'Etat. Ces négociations n'ont réellement concerné que les acteurs de premier plan impliqués dans la crise ivoirienne. Il s'agit en plus du président Laurent GBAGBO, du chef politique de la rébellion Guillaume SORO, de l'ancien président Henri KONAN-BEDIE et de l'ancien Premier ministre Alassane Dramane OUATTARA.

**1076.** Chacune de ces personnalités dont l'implication directe dans la crise ivoirienne n'était plus à démontrer<sup>1694</sup>, estimait légitime voire indispensable que le Premier ministre de consensus soit issu de leur parti. Il s'agissait pour chacun d'entre eux d'imposer son

---

<sup>1693</sup> BANEGAS (R.), « Côte d'Ivoire : les jeunes « se lèvent en hommes » Anticolonialisme et ultranationalisme chez les Jeunes patriotes d'Abidjan », *Les Etudes du CERI*, n° 137, juillet 2007.

<sup>1694</sup> Voir BAYLE (B.), *Côte d'Ivoire 1993-2003 : Autopsie d'une déchirure*, Presses universitaires de la Méditerranée, 2007, 302 p.

leadership sur la scène politique ivoirienne en cette période de crise<sup>1695</sup>. C'est ce qui est décrit par le journaliste Marwan BEN YAHMED :

*« L'un après l'autre, les participants proposent leurs candidats. Henri Konan Bédié cite son ancien Premier ministre Daniel Kablan Duncan ; Alassane Ouattara, le numéro deux du RDR Henriette Diabaté. Laurent Gbagbo, lui, choisit Amara Essy, le président intérimaire de la Commission de l'Union africaine. Guillaume Soro... estime que ce choix doit revenir au MPCI...s'il y a un problème, des trois noms cités seul celui de Diabaté peut convenir. La discussion traîne en longueur... »<sup>1696</sup>.*

**1077.** Comme on peut le remarquer, le nom de Seydou DIARRA ne fut mentionné par aucun acteur politique au cours de cette phase de négociations, ce qui montre déjà que s'il est devenu plus tard le Premier ministre de consensus c'est parce qu'il a dû y avoir à un moment donné des influences extérieures. C'est exactement ce qui s'est passé au cours de la deuxième phase de négociations.

**1078.** Face à l'inflexibilité des protagonistes, cette première phase de négociations fut un mini-échec. C'est alors que le président français Jacques CHIRAC, assisté du Secrétaire général de l'ONU Kofi ANNAN et du président gabonais Omar BONGO présents à Paris, a décidé de prendre personnellement les choses en main. Il refusa immédiatement Amara ESSY, le choix du président GBAGBO<sup>1697</sup> tout en se montrant favorable aux personnalités proposées par les autres partis avec une préférence pour Henriette DIABATE, la candidate d'Alassane D. OUATTARA. Le président GBAGBO refusa à son tour cette proposition, mais « en guise de compromis, Jacques Chirac avance le nom de Seydou Diarra, qui était le deuxième choix de Laurent Gbagbo (après Amara Essy) »<sup>1698</sup> afin d'éviter l'impasse dans laquelle se dirigeaient les discussions.

---

<sup>1695</sup> Henri Konan Bédié cite son ancien Premier ministre Daniel Kablan Duncan ; Alassane Ouattara, le numéro deux du RDR Henriette Diabaté. Laurent Gbagbo, lui, choisit Amara Essy, le président intérimaire de la Commission de l'Union africaine. Quant à Guillaume Soro, après s'être proposé sans succès, il a apporté son soutien à la candidature d'Henriette Diabaté.

<sup>1696</sup> Pour en savoir plus sur le déroulement des négociations, voir BEN YAHMED (M.), « Accords de Linas-Marcoussis : la vraie histoire du « oui » de Gbagbo à Chirac », *Jeune Afrique l'Intelligent*, n°2199, 4 mars 2003, disponible en ligne sur <https://www.jeuneafrique.com/132087/politique/accords-de-linas-marcoussis-la-vraie-histoire-du-oui-de-gbagbo-chirac/>, consulté le 29 juillet 2019.

<sup>1697</sup> PIGEAUD (F.), *France-Côte d'Ivoire : une histoire tronquée*, op.cit., p. 53

<sup>1698</sup> SMITH (S.), « Comment Laurent Gbagbo, acculé au sommet de Paris, a réussi à se rétablir au pouvoir à Abidjan... », *Le Monde*, 30 janvier 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/01/30/comment-laurent-gbagbo-accule-au-sommet-de-paris-a-reussi-a-se-retablir-au-pouvoir-a-abidjan\\_307347\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/01/30/comment-laurent-gbagbo-accule-au-sommet-de-paris-a-reussi-a-se-retablir-au-pouvoir-a-abidjan_307347_1819218.html), consulté le 27 août 2021.

**1079.** Acculé par le président français, qui le prit à part pour l'obliger à accepter ce choix ultime, GBAGBO accepta finalement cette solution de compromis, ce que le président CHIRAC s'empressa d'annoncer aux autres leaders, puis à l'ensemble des participants à la Conférence des chefs d'Etat africain<sup>1699</sup>. Mais ce n'était pas fini, puisqu'aussitôt la réunion terminée, le président ivoirien fut conduit avec la même pression à l'Ambassade de Côte d'Ivoire pour entériner la désignation de Seydou DIARRA par la signature du décret portant nomination<sup>1700</sup>.

**1080.** Si elle s'est révélée en fin de compte efficace, la méthode CHIRAC dans le cadre de ces négociations a été très critiquée. On a notamment remis en cause le fait que ce soit le président français qui annonce la nomination du Premier ministre avant même que le décret portant nomination du Premier ministre n'ait encore été signé et surtout la signature en France de ce décret. Il est notamment avancé qu'« *en obligeant le président Laurent Gbagbo à nommer, dans la foulée de ces accords, un Premier ministre en France et non en Côte d'Ivoire, est confirmé cette volonté de la France de parachever la tentative de coup d'Etat de la rébellion ivoirienne* »<sup>1701</sup>. Dans cette même logique, l'anthropologue ivoirien Jean-Pierre DOZON, releva que « *les autorités françaises...se mêlèrent directement...de la composition du Gouvernement de réconciliation nationale et des pouvoirs renforcés du Premier ministre, affaiblissant ainsi très fortement la fonction présidentielle de Laurent Gbagbo* »<sup>1702</sup>. Ces différentes prises de position remettant en cause la trop forte influence de la France sur le choix du Premier ministre ivoirien ont entamé la légitimité de ce dernier qui se présentait finalement comme le symbole d'une diplomatie française trop interventionniste dans le conflit ivoirien<sup>1703</sup>.

**1081.** La méthode chiraquienne fut contestée même au sein de la classe politique française, notamment par le socialiste Guy LABERTIT, proche du président ivoirien, qui, non sans arrière-pensées politiques, s'en est pris au président CHIRAC dont il considère que la méthode a uniquement pour objectif de « *bouter hors de son fauteuil un Président africain élu, issu de la famille socialiste et qui à l'outrecuidance de revendiquer de nouveaux rapports entre les Etats d'Afrique et la France* »<sup>1704</sup>. Cette prétendue aversion du Gouvernement français pour le président ivoirien est corroborée par Francis WODIE,

---

<sup>1699</sup> BEN YAHMED (M.), « Accords de Linas-Marcoussis : la vraie histoire du « oui » de Gbagbo à Chirac », op.cit.

<sup>1700</sup> Décret n° 2003-44 du 25 janvier 2003 portant nomination du Premier ministre, *JORCI*, 45e année, n°5, 30 janvier 2005

<sup>1701</sup> GBALLOU (R.), *Côte d'Ivoire : Le crépuscule d'une démocratie orpheline*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 40.

<sup>1702</sup> DOZON (J.-P.), *Les clefs de la crise ivoirienne*, op.cit., p.60.

<sup>1703</sup> MARSHALL (R.), « La France en Côte d'Ivoire : l'interventionnisme à l'épreuve des faits », op.cit.

<sup>1704</sup> LABERTIT (G.), *Adieu Abidjan-sur-seine : Les coulisses du conflit ivoirien*, Paris, Autres Temps, 2008, 305 p.193



constitutionnaliste et homme politique ivoirien, membre de l'opposition ivoirienne et présent à la table des négociations parisiennes qui a relaté et déploré les nombreuses scènes d'humiliation dont a été victime Laurent GBAGBO de la part du président français et du ministre des affaires étrangères Dominique de VILLEPIN<sup>1705</sup>.

**1082.** Enfin, si DIARRA coche toutes les cases du profil du Premier ministre de consensus recherché par rapport à sa personnalité et à son parcours politique<sup>1706</sup>, il lui est également reproché d'être au service de la France, car s'il était présent à Paris pour les négociations de Marcoussis, c'est parce que « *l'ambassade de France à Abidjan a fait appel à lui comme conseiller* <sup>1707</sup> ». C'est ainsi que « *venu en facilitateur à Paris, il en repartira Premier ministre* <sup>1708</sup> », ce qui aux dires de ses détracteurs montre qu'il était déjà pressenti par la France pour occuper ce poste.

**1083.** Alors que l'image très francisée de l'ALN et du Premier ministre de consensus posait problème sur le terrain, force est de constater que « la France s'est octroyée un droit de regard politique et de veille » sur le fonctionnement du Gouvernement de réconciliation nationale et l'application de l'ALN. C'est ainsi que « *pour sa première visite de travail en France après les accords de Marcoussis, le Président français a demandé au Premier ministre Seydou Diarra d'appliquer totalement « l'esprit et la lettre de Marcoussis »* <sup>1709</sup> » alors que cet accord posait des problèmes juridiques et politiques<sup>1710</sup>.

**1084.** Cette influence française trop manifeste sur la signature de l'ALN et la nomination de Seydou DIARRA a constitué un sérieux handicap à la réussite de la mission du Premier ministre de consensus et du Gouvernement de réconciliation nationale jusqu'au départ du Premier ministre. Son successeur Charles KONAN-BANNY fut également victime de cette faiblesse rédhibitoire.

---

<sup>1705</sup> Voir notamment WODIE (F.), *Mon combat pour la Côte d'Ivoire*, Abidjan, NEI-CEDA, 2010, p. 217

<sup>1706</sup> Voir SMITH (S.), « Seydou Diarra, caméléon politique », *Le Monde*, 27 janvier 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/01/27/seydou-diarra-cameleon-politique\\_306969\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/01/27/seydou-diarra-cameleon-politique_306969_1819218.html), consulté le 27 août 2021.

<sup>1707</sup> ROUX (B.), *La France et la crise ivoirienne : le processus des décisions françaises d'engagement militaire et de conclusion de l'Accord de Linas-Marcoussis (septembre 2002 - février 2003)*, Thèse de doctorat en Histoire contemporaine, Université Bretagne-Loire, 2017, p. 428.

<sup>1708</sup> Ibid.

<sup>1709</sup> N'GUESSAN (M.-B.), « Les accords de sortie de crise en Côte d'Ivoire : De Lomé à Marcoussis (2002-2003) », op.cit.

<sup>1710</sup> KPODAR (A.), « « Politique et ordre juridique : les problèmes constitutionnels posés par l'accord de Linas-Marcoussis du 23 janvier 2003 », op.cit. ; GAUDUSSON (J. du Bois de), « L'Accord de Marcoussis : entre droit et politique », op.cit.

2. La désignation controversée de Charles KONAN-BANY par les chefs d'Etat étrangers

**1085.** La désignation de Charles KONAN-BANNY faisait suite à la démission de Seydou DIARRA au terme de son mandat fixé par l'ALN, face à l'impossibilité du Gouvernement de réconciliation nationale d'organiser l'élection présidentielle avant le 31 octobre 2005, date de la fin du mandat constitutionnel de Laurent GBAGBO. La Résolution 1633 du Conseil de sécurité de l'ONU du 21 octobre 2005, adoptée pour régir la période de transition devant s'ouvrir à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2005, « *prie instamment le Président de l'Union africaine, le Président de la CEDEAO et le Médiateur de l'Union africaine de consulter immédiatement toutes les parties ivoiriennes en vue de la nomination, d'ici au 31 octobre 2005, d'un nouveau premier ministre acceptable pour toutes les parties ivoiriennes signataires de l'Accord de Linas-Marcoussis....* ».

**1086.** Comme on peut le remarquer, même si elle a rappelé son attachement à l'ALN et à ses accords complémentaires qui devraient rester en vigueur, la Résolution 1633 opère un changement quant à la procédure de désignation du Premier ministre. Sur le plan terminologique, il ne s'agit plus d'un « *Premier ministre de consensus* », mais d'un « *Premier ministre acceptable par toutes les parties* », ce qui a changé la procédure de désignation puisqu'il ne s'agit plus aux partis signataires de s'accorder sur la personne du Premier ministre, mais d'être simplement consultés par les médiateurs.

**1087.** C'est ainsi qu'en procédant par élimination sur une liste élargie de seize (16) personnalités ivoiriennes, les médiateurs ont procédé par élimination au fil des consultations menées par le président nigérian et président en exercice de l'Union Africaine, Olusegun OBANSAGO<sup>1711</sup>, pour aboutir à la désignation de Charles KONAN-BANNY suivant des méthodes autoritaires qui ont été très contestées. En effet, l'implication des acteurs internationaux, notamment des facilitateurs désignés par la Résolution 1633 a été jugée trop forte au point de mettre en péril la souveraineté de l'Etat ivoirien et de ses institutions<sup>1712</sup>. En effet, alors qu'en temps normal la nomination d'un Premier ministre provient d'un décret présidentiel publié au journal officiel et rendu public par les organes d'information de la

---

<sup>1711</sup> EHUENI-MANZAN (I.), *Les accords politiques dans la résolution des conflits armés internes en Afrique*, op.cit., p. 88.

<sup>1712</sup> GALY (M.), « Qui gouverne la Côte d'Ivoire ? Internalisation et internationalisation d'une crise politico-militaire », op.cit.

présidence, la désignation de Charles KONAN-BANY est annoncé par une décision des médiateurs internationaux. Cet acte stipule :

*« Nous, chefs d'État... se basant sur la résolution 1633 du Conseil de sécurité de l'ONU et après larges consultations, décidons de ce qui suit : le Premier ministre de la période de transition, dont la fin est fixée au 31 octobre 2006, est Monsieur Charles Konan Banny <sup>1713</sup> ».*

**1088.** Le ton affirmatif, voire autoritaire, emprunté par cet acte dépasse le simple cadre d'un acte consultatif d'autant plus qu'il stipule *in fine* que « *cette décision sera publiée au journal officiel de la République de Côte d'Ivoire* ». Les chefs d'Etat étrangers mandatés par la Résolution 1633 ne sont-ils pas accordés trop de pouvoirs dans le cadre de cette mission et pourquoi le président GBAGBO s'est-il laissé faire ? La réponse à ces questions est simple. Les chefs d'Etat ont profité de la position de faiblesse du président GBAGBO pour lui imposer un Premier ministre. En effet, s'il a pu peser sur la désignation du Premier ministre de consensus en revendiquant la légitimité qu'il détient de son élection au suffrage universel direct et de son mandat constitutionnel, le président ne disposait plus des mêmes armes pour faire face aux médiateurs internationaux puisque son mandat a expiré au moment des consultations.

**1089.** On s'est alors rendu compte que pour le président GBAGBO, dont on connaît la ténacité par rapport à l'exercice de ses prérogatives constitutionnelles<sup>1714</sup>, accepter un Premier ministre qui lui est imposé de l'extérieur ne serait en réalité qu'une contrepartie à son maintien au poste de président pendant la période de transition comme l'a précisé le paragraphe 3 de la Résolution 1633. Le président ne disposait finalement d'aucune marge de manœuvre dans le choix du Premier ministre au contraire de ce qu'a pu laisser croire l'éviction de la notion de « *consensus* » dans la résolution 1633. Il en résulte que le Premier ministre acceptable par tous n'est en fin de compte qu'un Premier ministre imposé par la Communauté internationale<sup>1715</sup>.

**1090.** Déjà critiquée pour son rôle trop interventionniste dans la désignation de Seydou DIARRA en 2003, la France est encore mise en cause dans la désignation de Charles

---

<sup>1713</sup> Extrait cité par Jeune Afrique l'Intelligent, « Les trois jours qui ont changé la Côte d'Ivoire », op.cit.

<sup>1714</sup> KPODAR (A.), « Politique et ordre juridique : les problèmes constitutionnels posés par l'accord de Linas-Marcoussis du 23 janvier 2003 », op.cit.

<sup>1715</sup> MELEDJE (D.-F.), « Le système politique ivoirien dans la géopolitique ouest-africaine », RDP, 2006, pp. 701-714.

KONAN-BANNY selon plusieurs sources<sup>1716</sup>. Ainsi, malgré la mise en avant du rôle des médiateurs africains, il est révélé que Charles KONAN-BANNY « *est propulsé au poste de Premier ministre sur l'insistance de Jacques Chirac* <sup>1717</sup> » lors du 23<sup>e</sup> sommet France-Afrique de Bamako du 4 décembre 2005. Cette assertion, confirmée par plusieurs auteurs<sup>1718</sup>, montre qu'en fin de compte « *l'élu des présidents africains, (...) est en fait [encore une fois] celui de la France* <sup>1719</sup> ». La coïncidence entre la tenue de ce sommet et l'annonce par les médiateurs de l'identité du Premier ministre permet de corroborer l'influence exercée par le président français sur cette décision.

**1091.** Désigné suite à la Résolution 1633 de l'ONU par des chefs d'Etat africains sous le regard directif de la France, KONAN-BANNY porta les stigmates de la mise sous tutelle de l'Etat ivoirien par la Communauté internationale. Sa désignation et la mise à sa disposition de compétences en marge des règles constitutionnelles ivoiriennes fut notamment mise en exergue et critiquée car « *lorsqu'il... fut nommé le 4 décembre, après des semaines de consultation, c'est au nom des résolutions du Conseil de sécurité et non de la Constitution de Côte d'Ivoire que celui-ci se vit confier ses prérogatives* <sup>1720</sup> ».

**1092.** Cette inscription du Premier ministre en marge de la Constitution se révèle également à travers le fait que « *la résolution 1633 opère un renversement des prérogatives, en confiant l'essentiel de tous les pouvoirs et de toutes les ressources au premier ministre internationalement choisi et en confinant le Président de la République dans un rôle presque honorifique* <sup>1721</sup> ». Eu égard aux mesures institutionnelles contenues dans ce texte, notamment en ce qui concerne la répartition des prérogatives au sein de l'exécutif, il a été reproché à juste titre à l'ONU de « *s'immiscer dans la politique intérieure ivoirienne* <sup>1722</sup> ».

**1093.** Cette internationalisation du statut et des prorogatives du Premier ministre ivoirien résultant de la Résolution 1633 destinée à affaiblir le président ivoirien et à mettre entre parenthèses la Constitution ivoirienne<sup>1723</sup> fut confirmée par la Résolution 1721 du 1<sup>er</sup>

<sup>1716</sup> TUQUOI (J.-P.), « Le nouveau premier ministre ivoirien est nommé avec l'appui de la France », *Le Monde Afrique*, 7 décembre 2005, en ligne sur [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2005/12/07/le-nouveau-premier-ministre-ivoirien-est-nomme-avec-l-appui-de-la-france\\_717515\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2005/12/07/le-nouveau-premier-ministre-ivoirien-est-nomme-avec-l-appui-de-la-france_717515_3212.html), consulté le 20 août 2021.

<sup>1717</sup> D'ERSU (L.), « La crise ivoirienne, une intrigue franco-française », op.cit.

<sup>1718</sup> PIGEAUD (F.), *France-Côte d'Ivoire : une histoire tronquée*, op.cit., p. 72

<sup>1719</sup> D'ERSU (L.), « La crise ivoirienne, une intrigue franco-française », op.cit.

<sup>1720</sup> BANEGAS (R.), « Côte d'Ivoire : les jeunes « se lèvent en hommes » Anticolonialisme et ultranationalisme chez les Jeunes patriotes d'Abidjan », op.cit.

<sup>1721</sup> NDJIMBA (K.-F.), *L'internationalisation des Constitutions des Etats en crise : réflexions sur les rapports entre Droit international et Droit constitutionnel*, Thèse de droit, Université Nancy 2, 2011, pp. 166-167.

<sup>1722</sup> ZEEBROEK (X.), *Côte d'Ivoire : La paix malgré l'ONU*, Bruxelles, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), 2008, p.9.

<sup>1723</sup> TETANG (F.-P.), « De quelques bizarreries constitutionnelles relatives à la primauté du droit international dans l'ordre juridique interne : la Côte d'Ivoire et « l'affaire de l'élection présidentielle », *RFDC*, n°3, 2012, pp. 45-66.

novembre 2006<sup>1724</sup>. Constatant l'échec de l'application de la Résolution 1633, la nouvelle Résolution onusienne est allée plus loin dans « *l'internationalisation du droit constitutionnel ivoirien* <sup>1725</sup> » en attribuant directement des compétences au Premier ministre Charles KONAN-BANNY au mépris des compétences que la Constitution ivoirienne de 2000 reconnaît au président ivoirien.

**1094.** Cette Résolution, initiée par la France<sup>1726</sup>, visait initialement à suspendre les institutions ivoiriennes, notamment à mettre de côté le président GBAGBO au profit du Premier ministre qui devrait hériter de toutes les prérogatives de l'exécutif. Mais face à l'opposition des membres permanents du Conseil de sécurité tels que la Chine et la Russie<sup>1727</sup>, c'est finalement un dualisme juridique<sup>1728</sup> associant l'ordre international dont relève le Premier ministre et l'ordre national dont relève le président qui a été retenu, avec la primauté affirmée de l'ordre international sur l'ordre national ivoirien. Dès lors, « *les partisans de Laurent Gbagbo auront dès lors le sentiment que leur pays est mis sous la tutelle de la Communauté internationale* <sup>1729</sup> », ce qui provoqua des résistances multiformes en Côte d'Ivoire contre l'application de ces instruments<sup>1730</sup>.

**1095.** Face aux résistances internes, ces « *nouveaux arrangements institutionnels et de gouvernance (...) supprimant les ambiguïtés et renforçant de manière décisive l'exercice des pouvoirs attribués au Premier ministre* <sup>1731</sup> » ont une nouvelle fois échoué marquant ainsi l'échec du Premier ministre de crise en Côte d'Ivoire.

#### *B. La résistance des acteurs politiques au fonctionnement des Gouvernements de crise*

---

<sup>1724</sup> BIVILLE (S.), « Résolution 1721 : Une nouvelle phase dans la transition politique », *RFI*, 02 novembre 2006, [http://www1.rfi.fr/actufr/articles/083/article\\_47196.asp](http://www1.rfi.fr/actufr/articles/083/article_47196.asp), consulté le 28 août 2021.

<sup>1725</sup> BASTAT (H.), *Constitutions et transitions démocratiques en Côte d'Ivoire de 1990 à 2012*, op.cit., p. 137

<sup>1726</sup> KONADJE (J.-J.), *L'ONU et le conflit ivoirien : Les enjeux géopolitiques de l'intervention 2002-2010*, op.cit., pp. 278 et suivants

<sup>1727</sup> SECK (C.-Y.), « L'impossible attelage », *Jeune Afrique*, 13 novembre 2006, en ligne sur <https://www.jeuneafrique.com/109367/archives-thematique/l-impossible-attelage/>, consulté le 28 août 2021.

<sup>1728</sup> NDJIMBA (K.-F.), *L'internationalisation des Constitutions des Etats en crise : réflexions sur les rapports entre Droit international et Droit constitutionnel*, op.cit.

<sup>1729</sup> BOUQUET (C.), *Géopolitique de la Côte d'Ivoire*, Paris, Armand Colin, 2005, p. 9

<sup>1730</sup> TOH (A.), BANEGAS (R.), « La France et l'Onu devant le « parlement » de Yopougon. Paroles de « jeunes patriotes » et régimes de vérité à Abidjan », *Politique africaine*, n° 4, 2006, pp. 141-158.

<sup>1731</sup> Extrait du Communiqué final de la X<sup>e</sup> réunion ministérielle du Groupe de Travail International (GTI) sur la Côte d'Ivoire, cité par BANEGAS (R.), « Côte d'Ivoire : les jeunes « se lèvent en hommes » Anticolonialisme et ultranationalisme chez les Jeunes patriotes d'Abidjan », op.cit.

**1096.** Souffrant de faiblesses originelles liées à l'internationalisation de leurs conditions de désignation et de leurs compétences, les Premiers ministres DIARRA et KONAN-BANNY ont dû composer sur le terrain avec la résistance des acteurs politiques ivoiriens et des partisans du président ivoirien décidés à empêcher le fonctionnement du Gouvernement de crise. En effet, l'implication trop forte de la Communauté internationale dans le règlement du conflit ivoirien à travers la désignation des Premiers ministres de crise suite à des négociations ou consultations menées par des chefs d'Etat étranger a été perçu en Côte d'Ivoire comme un complot contre le président ivoirien.

**1097.** Les motifs de cette résistance résidaient dans le fait que « *la formation d'un Gouvernement de réconciliation nationale et la désignation d'un Premier ministre inamovible exerçant les fonctions de président constituant, en soi, et sans évoquer son caractère contradictoire avec la Constitution, un mécanisme politique dont l'objectif est de dépouiller Gbagbo de ses pouvoirs* <sup>1732</sup> ». Ce dernier, était en première ligne de cette résistance dans la mesure où il devrait cohabiter avec des Premiers ministres qu'il n'a pas choisis et avec lesquels il doit partager les compétences dont il a l'exclusivité. Il réussit ainsi par une habilité minutieuse à entraver l'action des Premiers ministres de crise et à restaurer progressivement son autorité et ses prérogatives.

**1098.** Pour restaurer son autorité, le président ivoirien s'est appuyé sur les figures de son parti qui ont opposé une résistance aux Premiers ministres en entravant leurs actions par une opposition médiatique et institutionnelle grâce aux blocages initiés par la majorité parlementaire.

#### 1. La résistance du chef de l'Etat

**1099.** Les bouleversements institutionnels introduits par l'ALN et ses accords complémentaires ainsi que les Résolutions 1633 et 1721 de l'ONU n'ont pas été favorables au président GBAGBO<sup>1733</sup> qui se devait toutefois d'appliquer ces instruments en laissant la gestion des affaires de l'Etat entre les mains des Premiers ministres qu'il a été contraint de nommer du fait de ces instruments. S'il est apparu à chaque fois juridiquement affaibli par ces différents instruments, il a s'est toujours rattrapé sur le plan politique grâce à la

---

<sup>1732</sup> BLE-KESSE (A.), *La Côte d'Ivoire en guerre : Le sens de l'imposture française*, Paris, L'Harmattan, 2005, pp. 165-166

<sup>1733</sup> Voir GBALLOU (R.), *Côte d'Ivoire : Souveraineté bafouée*, Paris, L'Harmattan, 2011.

résistance qu'il a toujours su opposer aux Premiers ministres et à la Communauté internationale dont ils émanent. Ces résistances ont pris plusieurs formes.

**1100.** Alors que certains de ses partisans les plus radicaux lui reprochaient d'avoir trop facilement accepté de soumettre à l'ALN, le président ivoirien s'en est défendu en ces termes : « *si j'avais gagné la guerre, il n'y aurait pas eu Paris (...). La stabilité de la Côte d'Ivoire d'aujourd'hui et de demain commande qu'on comprenne l'esprit du texte de l'accord*<sup>1734</sup> ». Mais derrière cette apparence de résignation se cachait la ruse d'un homme avide de prendre sa revanche, ce qui lui permit de convaincre ses irréductibles.

**1101.** Alors qu'il faisait mine d'accepter le verdict de Marcoussis lui enjoignant d'abandonner la direction de l'exécutif au Premier ministre, le président ivoirien livra une appréciation présidentialiste de la situation dès son retour de Paris, ce qui permit de voir que sa cohabitation avec Seydou DIARRA serait tendue. Il affirme :

*« Je vais travailler à l'application des accords de Marcoussis tant que ce n'est pas en contradiction avec l'application de la Constitution (...). C'est à moi, chef d'Etat, d'assumer ce qui a été fait à Marcoussis. A chaque fois qu'il y aura contradiction, j'appliquerai la Constitution. Je suis votre dernier rempart. La dernière signature, c'est toujours moi. Un document que je n'ai pas signé n'est pas valable »*<sup>1735</sup>.

A partir de cette mise au point à l'allure de revanche, la résistance du président ivoirien s'est organisée par séquences.

**1102.** Déjà dès la fin des assises de Paris, Mohamadou SAVANE, un délégué du mouvement rebelle MPCJ se montrait déjà sceptique sur la volonté réelle du président de partager son pouvoir avec le Premier ministre en affirmant qu'« *il accepte la désignation de Seydou Diarra à condition qu'il fasse le boulot tel que lui l'entend et non pas tel que les accords de Marcoussis l'ont défini* »<sup>1736</sup>. Les ennuis de Seydou DIARRA ont commencé avec le président GBAGBO à partir de la formation du Gouvernement de réconciliation nationale prévu par le point 3-a de l'ALN et dont la composition est prévue par le point 3-d. Les points d'achoppement entre le président et le Premier ministre résidaient dans

---

<sup>1734</sup> Cité par N'GUESSAN (M.), « Les accords de sortie de crise en Côte d'Ivoire : De Lomé à Marcoussis (2002-2003) », op.cit.

<sup>1735</sup> Ibid.

<sup>1736</sup> Cité par COMARIN (E.), « Gbagbo : « j'accepte l'esprit de Marcoussis, mais... » », *RFI*, 8 février 2003, archives en ligne sur [http://www1.rfi.fr/actufr/articles/038/article\\_19764.asp](http://www1.rfi.fr/actufr/articles/038/article_19764.asp), consulté le 27 août 2021.

l'attribution aux rebelles des portefeuilles de la défense et de l'intérieur qui ont été négociées en même temps que la désignation du Premier ministre au Centre Kléber. Ainsi, le chef rebelle Guillaume SORO, qui réclamait au départ que le poste de Premier ministre revienne aux rebelles ou à Henriette DIABATE a renoncé finalement à cette demande et a accepté la désignation de Seydou DIARRA contre la garantie de disposer de ces deux portefeuilles de souveraineté<sup>1737</sup>. Toutefois, dès son retour au pays, le président GBAGBO, qui a accepté cette attribution à Paris, s'est ravisé à son retour à Abidjan en s'opposant à ce que les ministres issus des mouvements rebelles obtiennent ces portefeuilles<sup>1738</sup>.

**1103.** En s'adressant à ses partisans qui ont pris d'assaut les rues d'Abidjan pour protester contre l'annonce par les rebelles eux-mêmes de l'obtention de ces portefeuilles ministériels<sup>1739</sup>, le président ivoirien a tenu à les rassurer sur son rôle de chef de l'exécutif. Il affirme : « *Je n'ai pas encore formé de gouvernement. Il n'est donc pas question de dire que tel ministère appartient à untel. Les ministères sont attribués lorsque le président de la République signe le décret nommant le gouvernement*<sup>1740</sup> ». Il montre ainsi clairement son opposition à l'attribution de ces deux ministères aux rebelles et qu'il comptait résister.

**1104.** Face aux blocages engendrés par la position du président pour la composition du Gouvernement par le Premier ministre, il a fallu qu'une délégation de chefs d'Etats africains fasse le déplacement d'Abidjan pour s'entretenir avec le couple exécutif afin de débloquer la situation<sup>1741</sup>. Mais c'était peine perdue, car malgré les consultations menées par le Premier ministre, il lui était toujours difficile de trouver un terrain d'entente entre le président et les mouvements rebelles sur la répartition des postes.

**1105.** C'est dans cette impasse sur la composition du Gouvernement qu'un autre point de résistance a surgi. Il s'agit de la question délégations de compétences que le président doit consentir au Premier ministre conformément au point 3-e de l'ALN. Cette question était cruciale dans ma mesure où le Premier ministre ne disposant pas d'attributions

---

<sup>1737</sup> BEN YAHMED (M.), « Accords de Linas-Marcoussis : la vraie histoire du « oui » de Gbagbo à Chirac », op.cit.

<sup>1738</sup> SAMSON (D.), « Côte d'Ivoire : Un Premier ministre sans Gouvernement », *RFI*, 26 février 2003, archive en ligne sur [http://www1.rfi.fr/actufr/articles/038/article\\_20245.asp](http://www1.rfi.fr/actufr/articles/038/article_20245.asp), consulté le 30 août 2021.

<sup>1739</sup> COMARIN (E.), « Côte d'Ivoire : Abidjan rejette Marcoussis », *RFI*, 29 janvier 2003, archive en ligne sur [http://www1.rfi.fr/actufr/articles/037/article\\_19546.asp](http://www1.rfi.fr/actufr/articles/037/article_19546.asp), consulté le 30 août 2021, DUVAL (P.), « Pourquoi l'accord passe mal », *Le Parisien*, 27 janvier 2003, en ligne sur <https://www.leparisien.fr/archives/pourquoi-l-accord-passe-mal-27-01-2003-2003767085.php>, consulté le 30 août 2021.

<sup>1740</sup> Cité par Le Monde & AFP, « Le président ivoirien accepte l'"esprit" du texte de Marcoussis », *Le Monde*, 7 février 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/02/07/le-president-ivoirien-accepte-l-esprit-du-texte-de-marcoussis\\_308499\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/02/07/le-president-ivoirien-accepte-l-esprit-du-texte-de-marcoussis_308499_1819218.html), consulté le 27 août 2021.

<sup>1741</sup> Le Monde & AFP, « Le premier ministre ivoirien doit former un gouvernement comprenant "tous les partis" », *Le Monde*, 10 février 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/02/10/le-premier-ministre-ivoirien-doit-former-un-gouvernement-comprenant-tous-les-partis\\_308771\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/02/10/le-premier-ministre-ivoirien-doit-former-un-gouvernement-comprenant-tous-les-partis_308771_1819218.html), consulté le 29 août 2021.



constitutionnelles autonomes, seules les délégations consenties par le président pourraient lui permettre de mettre en œuvre le programme du Gouvernement de réconciliation nationale annexé à l'ALN. Mais le président GBAGBO n'était pas disposé à céder quelques parcelles de pouvoir au Premier ministre qui lui a été imposé. C'est ainsi que plus d'un mois après la signature de l'ALN et la nomination du Premier ministre, il n'y avait ni Gouvernement, ni de délégations de compétences au Premier ministre, ce qui a conduit la médiation internationale à offrir une nouvelle fois ses bons offices aux protagonistes ivoiriens pour trouver une issue à l'impasse.

**1106.** C'est une nouvelle bataille politique et juridique qui s'engage entre les différents acteurs, cette fois à Accra, la capitale du Ghana voisin où avait débuté le 29 septembre 2002<sup>1742</sup> les tentatives de règlement de cette crise. Le sommet d'Accra des 6 & 7 mars 2003 initié par le président John KUFFUOR du Ghana, président en exercice de la CEDEAO, se présentait comme des pourparlers correctifs ou complémentaires aux assises parisiennes, destinés à anéantir les résistances du président ivoirien et à débloquer par la même occasion la mise en place et le fonctionnement du Gouvernement de réconciliation nationale<sup>1743</sup>.

**1107.** L'accord conclu entre les différents protagonistes le 7 mars 2003 à la fin de ces assises, dit « *Accra II* », se présentait ainsi comme le nouveau cadre de la répartition des compétences au sein de l'exécutif ivoirien pendant le mandat du Gouvernement de réconciliation nationale. Premièrement, il fallait rassurer le président en réhabilitant juridiquement et politiquement son autorité aux yeux du monde entier, après les humiliations qu'il a subies à Paris. C'est ainsi que le point 5 stipule que « *la Table Ronde réaffirme ... l'autorité du Président Laurent GBAGBO, en sa qualité de Chef de l'Etat, Chef suprême des Armées, garant de la Constitution et des institutions républicaines* ».

**1108.** Cette reconnaissance des autres protagonistes notamment des rebelles devant ses pairs de la sous-région ouest-africaine constitue une victoire politique pour le président ivoirien qui pourrait ainsi envisager plus sereinement l'application de l'ALN. C'est ce que traduit le point 6 qui stipule que la Table Ronde

*« salue la volonté du Chef de l'Etat d'appliquer l'Accord de Marcoussis, notamment par la mise en œuvre, avant le 14 mars 2003, des dispositions pertinentes relatives à :*

---

<sup>1742</sup> Voir NDIAYE (P.-S.), *Les organisations internationales africaines et le maintien de la paix : l'exemple de la CEDEAO : Liberia, Sierra Leone, Guinée-Bissau, Côte d'Ivoire*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 252 ; SADA (H.), « Le conflit ivoirien : enjeux régionaux et maintien de la paix en Afrique », op. cit. ; etc.

<sup>1743</sup> BAPIDI-MBOM (D.-F.), *La CEDEAO dans la crise ivoirienne (2002-2007)*, op.cit.

a) la délégation des pouvoirs au Gouvernement ;

b) la formation d'un Gouvernement de Réconciliation Nationale ».

**1109.** Si le point 6 reprend les prescriptions du point 3 de l'ALN, il opère une évolution notable en prévoyant une date butoir pour la réalisation de ces actions, ce qui engage le président GBAGBO qui ne pouvait plus tergiverser. La date butoir du 14 mars fixé par l'accord équivalait ainsi à un délai de sept (7) jours pour la mise en œuvre du point 6. C'est ainsi que tout s'est accéléré au retour en Côte d'Ivoire avec la délégation des compétences au Premier ministre le 10 mars<sup>1744</sup> et la formation du Gouvernement le 13 mars<sup>1745</sup>. Toutefois, sur le cas de la délégation de compétences, le décret du 10 mars s'est avéré insuffisant pour le Premier ministre, ce qui nécessitait qu'un décret modificatif soit pris le 11 avril<sup>1746</sup>.

**1110.** La formation du Gouvernement et les délégations de compétences et de pouvoirs au Premier ministre ont permis de débloquent l'action du Gouvernement de réconciliation nationale mais c'était sans compter avec la détermination du président ivoirien à restaurer ses prérogatives et à freiner à tout prix l'application de l'ALN<sup>1747</sup>. C'est ainsi qu'après plus de deux ans de tergiversations, le gouvernement de réconciliation nationale n'a pas pu réaliser sa feuille de route, ce qui provoqua l'échec de l'ALN et par conséquent celui du Premier ministre DIARRA<sup>1748</sup>.

**1111.** S'il n'a pas ménagé Seydou DIARRA à qui il a opposé une résistance acharnée jusqu'au bout de son mandat fin octobre 2005, le président GBAGBO a réitéré cette résistance contre Charles KONAN-BANNY, désigné suite à l'adoption de la Résolution 1633 de l'ONU, puis reconduit par la Résolution 1721. S'il a accepté de se soumettre au « diktat » de l'ONU et de la France en acceptant la désignation du Premier ministre par des chefs d'Etat étranger pour conserver son poste de chef de l'Etat après l'expiration de son mandat constitutionnel le 31 octobre 2005, Laurent GBAGBO ne comptait toutefois pas

---

<sup>1744</sup> Décret n°2003-62 du 10 mars 2003, portant délégation de compétences au Premier ministre, *JORCI*, n°12, 20 mars 2003.

<sup>1745</sup> Décret n°2003-65 du 13 mars 2003, portant nomination des membres du Gouvernement, *JORCI*, n°11, 13 mars 2003, p. 167

<sup>1746</sup> Décret n° 2003-90 du 11 avril 2003 modifiant et complétant le décret n° 2003-62 du 10 mars 2003 portant délégation de compétences au Premier ministre, op.cit.

<sup>1747</sup> HOFNUNG (T.), « Le président ivoirien freine les accords de Marcoussis », *Libération*, 17 juin 2003, en ligne sur [https://www.liberation.fr/planete/2003/06/17/le-president-ivoirien-freine-les-accords-de-marcoussis\\_436976/](https://www.liberation.fr/planete/2003/06/17/le-president-ivoirien-freine-les-accords-de-marcoussis_436976/), consulté le 30 août 2021.

<sup>1748</sup> Voir DJEHOURY (A.-M.), *Marcoussis : les raisons d'un échec...*, op.cit.

laisser les clefs du pouvoir exécutif à KONAN-BANNY comme le prescrivait les Résolutions 1633 et 1721. La situation se résume ainsi :

*« Le chef de l'Etat, s'appuyant sur une lecture strictement présidentialiste de la Constitution et sur ses partisans mobilisés pour « défendre les institutions de la République », réussit à conserver l'essentiel de ses attributions et à rester maître du processus politique, comme cela avait déjà été le cas avec le précédent chef du gouvernement, Seydou Diarra, nommé après les accords de Marcoussis <sup>1749</sup>».*

**1112.** Si les relations entre le couple exécutif ont paru apaisées au départ, ce qui a favorisé la formation plus rapide du Gouvernement de transition, dont tous les acteurs se sont félicités<sup>1750</sup>, elles sont devenues tendues au fil de la cohabitation et quelques épisodes de ces tensions méritent d'être relevés. C'est surtout *« la Résolution 1721 va accroître les tensions entre Gbagbo et banny, dont les rapports sont déjà difficiles<sup>1751</sup> »*

**1113.** Sur le plan juridique, l'articulation des dispositions onusiennes élargissant les compétences du Premier ministre avec les dispositions de la Constitution du 23 juillet 2000 désignant le président comme le seul organe de l'exécutif a posé a été à l'origine de tensions au sein de l'exécutif. En effet, en permettant au Premier ministre de *« prendre toutes les décisions nécessaires, en toutes matières, en Conseil des ministres ou en Conseil de gouvernement, par ordonnance ou décret-loi <sup>1752</sup>»*, la Résolution 1721 a créé un conflit juridique avec les dispositions de l'article 50 de la Constitution ivoirienne, ce qui fut habilement exploité par le président GBAGBO pour s'opposer au Premier ministre.

**1114.** Dans cette situation, *« pour le président Gbagbo et ses partisans n'ayant guère apprécié cette résolution, et n'étant pas davantage disposés à lui laisser quelques parcelles de pouvoir, Charles Konan-Banny dut, d'abord, se tailler un périmètre d'intervention<sup>1753</sup>»*. C'est ainsi que le président mit tout en œuvre pour empêcher l'application des dispositions de la Résolution 1721 comme il l'avait fait pour la Résolution 1633 et l'ALN auparavant en s'accrochant à la légalité constitutionnelle.

---

<sup>1749</sup> BANEGAS (R.), « Côte d'Ivoire : les jeunes « se lèvent en hommes » Anticolonialisme et ultranationalisme chez les Jeunes patriotes d'Abidjan », op.cit.

<sup>1750</sup> Le Monde & AFP, « La Côte d'Ivoire se dote d'un gouvernement de transition », *Le Monde Afrique*, 28 décembre 2005, en ligne sur [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2005/12/28/la-cote-d-ivoire-se-dote-d-un-gouvernement-de-transition\\_725392\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2005/12/28/la-cote-d-ivoire-se-dote-d-un-gouvernement-de-transition_725392_3212.html), consulté le 30 août 2021.

<sup>1751</sup> PIGEAUD (F.), *France-Côte d'Ivoire : une histoire tronquée*, op.cit., p. 75

<sup>1752</sup> Paragraphe 8 de la Résolution 1721 du 1<sup>er</sup> novembre 2006 du Conseil de sécurité de l'ONU

<sup>1753</sup> KONADJE (J.-J.), *L'ONU et le conflit ivoirien : Les enjeux géopolitiques de l'intervention 2002-2010*, op.cit., p. 276

**1115.** Il est ainsi apparu que « *décidé à ne pas se laisser dépouiller de ses prérogatives - et fort du soutien de l'armée -, M. Gbagbo n'a eu de cesse de combattre la résolution 1721, symbole, selon lui, d'ingérence étrangère dans les affaires ivoiriennes, en lui opposant les vertus d'un dialogue direct avec les rebelles* <sup>1754</sup> ». Dans ce contexte, « *Charles Konan Banny, qui ne parvint jamais à imposer son autorité face au Chef de l'État* <sup>1755</sup> » jusqu'à la conclusion le 4 mars 2007 de l'Accord de Ouagadougou<sup>1756</sup> lors d'un dialogue direct entre le président et les rebelles provoquant l'éviction de Charles KONAN-BANNY<sup>1757</sup> et son remplacement par le chef rebelle Guillaume SORO<sup>1758</sup>, ce qui permit au président GBAGBO de reprendre la main sur la Communauté internationale dans la résolution de la crise<sup>1759</sup>.

**1116.** Si la résistance du président GBAGBO face aux Premiers ministres désignés sous l'égide de la Communauté internationale a fin par payer, ce qui lui a permis de restaurer son autorité et ses prérogatives après la signature de l'accord de Ouagadougou, c'est aussi grâce à l'appui d'autres personnalités proches du président qui ont monté un front de résistance contre le Premier ministre au Parlement ivoirien.

## 2. La résistance des parlementaires

**1117.** La déchéance de leur leader au profit de Premiers ministres choisis par la Communauté internationale n'a pas été du tout appréciée par les partisans du président ivoirien qui ont dénoncé aussitôt les arrangements parisiens de janvier 2003 ainsi que les Résolutions onusiennes du 21 octobre 2005 et 1<sup>er</sup> novembre 2006. Dès lors, à la suite du président, de nombreuses personnalités du parti présidentiel ont par leurs déclarations médiatiques ou d'autres types d'action paralysant le fonctionnement des différents

<sup>1754</sup> TUQUOI (J.-P.), « Le président ivoirien Gbagbo reprend la main face à Paris », *Le Monde Afrique*, 15 janvier 2007, [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2007/01/15/le-president-ivoirien-gbagbo-reprend-la-main-face-a-paris\\_855479\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2007/01/15/le-president-ivoirien-gbagbo-reprend-la-main-face-a-paris_855479_3212.html), consulté le 30 août 2021.

<sup>1755</sup> BOUQUET (C.), « La crise ivoirienne par les cartes », *Geoconfluences*, 4 juin 2007, en ligne sur <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/etpays/Afsubsah/AfsubsahDoc5.htm>, consulté le 30 août 2021.

<sup>1756</sup> Voir ASSOUMAN (K.-A.), *Le rôle des Nations Unies dans la résolution de la crise ivoirienne, Tome 2 : Soutien à l'accord politique de Ouagadougou*, Paris, L'Harmattan, 2011, pp. 25 et suivants.

<sup>1757</sup> Le Monde & AFP, « Un accord est intervenu pour désigner Guillaume Soro premier ministre de Côte d'Ivoire », *Le Monde Afrique*, 27 mars 2007, en ligne sur [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2007/03/27/accord-en-cote-d-ivoire-pour-designer-guillaume-soro-premier-ministre\\_888230\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2007/03/27/accord-en-cote-d-ivoire-pour-designer-guillaume-soro-premier-ministre_888230_3212.html), consulté le 30 août 2021.

<sup>1758</sup> ALAIN-HANDY (S. P.), CHARLES (T.), « L'Accord politique de Ouagadougou : vers une sortie de crise en Côte d'Ivoire », *AFRI*, 2008, Vol. IX, pp. 653- 667

<sup>1759</sup> TUQUOI (J.-P.), « Le président ivoirien Gbagbo reprend la main face à Paris », op.cit.

gouvernements de crise. Pour ce faire, ils ont fait du Parlement ivoirien une caisse de résonance du soutien au président profitant de la majorité parlementaire qu'ils détenaient.

**1118.** En principe, la Constitution ivoirienne n'a pas prévu de rapports entre le Gouvernement et le Parlement, ce qui se traduit par l'irresponsabilité du Premier ministre devant l'Assemblée nationale. Les seuls rapports résiduels entre l'exécutif et le pouvoir législatif ivoirien sont entretenus par le président, ce qui procède de la nature présidentielle du régime ivoirien.

**1119.** C'est l'ALN qui a introduit dans le régime ivoirien les rapports entre le Premier ministre et le Parlement. Ces rapports sont prévus par le point 3-e qui stipule que « *les partis politiques représentés à l'Assemblée Nationale et qui ont participé à la Table Ronde s'engagent à garantir le soutien de leurs députés à la mise en œuvre du programme gouvernemental* ». En effet, le Gouvernement ne dispose pas de l'initiale législative dans la Constitution ivoirienne de 2000, celle-ci relevant concurremment du président et des députés. Toutefois, à travers la mise en œuvre du programme annexé à l'ALN, le Gouvernement s'est vu doté d'une initiative législative particulière sans laquelle certaines de ses actions ne pourraient être réalisées. C'est dans ce cadre que le Premier ministre est emmené à collaborer avec le Parlement pour la présentation de projets de lois.

**1120.** Les sorties médiatiques de certaines personnalités influentes du parti présidentiel à l'Assemblée nationale ont lancé le ton sur la relation qui s'annonçait houleuse entre le Premier ministre et la majorité parlementaire, dont il a besoin pour la réussite de sa mission. En première ligne de la fronde parlementaire, se trouvaient le président de l'Assemblée nationale Mamadou KOULIBALY et la président du groupe parlementaire du FPI à l'Assemblée, Simone EHIVET-GBAGBO, la première dame.

**1121.** Le président de l'Assemblée, présent à la table de négociations à Marcoussis, s'est déjà signalé par un coup d'éclat en claquant la porte lors des discussions, indiquant qu'il avait « *constaté que M. Pierre Mazeaud était en train de faire un coup d'Etat constitutionnel* <sup>1760</sup> ». Ces propos remettant en cause l'impartialité du médiateur français ont été relayés par Paul YAO-N'DRE, une autre personnalité du FPI présent à la table des négociations qui a repris, tel un leitmotiv des proches du président ivoirien, l'expression de « *coup d'Etat constitutionnel* » et considérant l'attribution des ministères de la défense et de l'intérieur aux rebelles dans le futur Gouvernement de réconciliation nationale comme « *un acte d'humiliation nationale pour le président et les forces armées nationales de Côte*

---

<sup>1760</sup> Cité par DJEHOURY (A.-M.), *Marcoussis : Les raisons d'un échec. Recommandations pour une bonne médiation*, op.cit., p. 59 et PIGEAUD (F.), *France-Côte d'Ivoire : une histoire tronquée*, op.cit., pp. 50-51.

d'Ivoire<sup>1761</sup>». Le président de l'Assemblée nationale, se posant ainsi en rempart contre l'application de l'ALN n'a pas hésité à faire appel au peuple ivoirien à descendre dans les rues pour s'opposer aux ministres rebelles<sup>1762</sup> et par conséquent au Gouvernement de réconciliation nationale, ce qui saboterait ainsi la mission du Premier ministre.

**1122.** De son côté, Mme GBAGBO ne comptait pas non plus baisser les bras en voyant son mari-président être dépossédé de ses prérogatives par l'ALN au profit du Premier ministre. Membre très influente du parti présidentiel, elle s'en est également prise aux accords parisiens en s'attaquant à la diplomatie française, indiquant que la France a placé les rebelles « *au gouvernement, en imposant au Président les accords de Marcoussis* <sup>1763</sup> ». Dès lors, elle s'est attelée à tout mettre en œuvre pour remettre son mari au cœur du pouvoir<sup>1764</sup> en s'appuyant notamment sur le groupe FPI qu'elle contrôle à l'Assemblée nationale pour bloquer ou ralentir le vote des projets de loi déposés par le Gouvernement, retardant ainsi la mise en œuvre de l'ALN et des différentes Résolutions de l'ONU.

**1123.** Ces prises de position médiatiques de ces figures du parti présidentiel ont été traduit par une résistance institutionnelle des députés. En effet, après avoir contesté la composition du Gouvernement jugée trop favorable aux rebelles et le transfert des compétences du président au Premier ministre, les députés du FPI se sont élevés contre la lettre et l'esprit du point 3-e de l'ALN, qui selon eux, les condamne à transformer l'Assemblée nationale en une chambre d'enregistrement des décisions du Gouvernement. En effet, le constitutionnaliste Jean du Bois de GAUDUSSON, analysant cette disposition souligne à juste titre que le « *Parlement...se trouve en quelque sorte investi d'un mandant impératif condamné par la Constitution* <sup>1765</sup> ».

**1124.** Décidé à exercer leurs prérogatives constitutionnelles, les députés de la majorité parlementaire n'attendaient pas accorder un blanc-seing au Gouvernement. Dès lors, les projets de loi déposés par le Gouvernement ont fait l'objet de discussions interminables retardant leur vote, et surtout leur exécution par le Gouvernement pour aboutir à l'organisation de l'élection présidentielle.

---

<sup>1761</sup> Cité par L'Obs, « Les accords de Marcoussis de plus en plus rejetés », *L'obs-Monde*, 30 janvier 2003, archives en ligne sur <https://www.nouvelobs.com/monde/20030127.OBS5888/les-accords-de-marcoussis-de-plus-en-plus-rejettes.html>, consulté le 27 août 2021.

<sup>1762</sup> HOFNUNG (T.), « Le président freine les accords de Marcoussis », op.cit.

<sup>1763</sup> Ibid.

<sup>1764</sup> TOURE (M.), « Côte d'Ivoire : Simone Gbagbo prend le pouvoir », *Politique africaine*, n° 3, 2004, pp. 32-36.

<sup>1765</sup> GAUDUSSON (J. du Bois de), « L'accord de Marcoussis, entre droit et politique », op.cit.

**1125.** Face à ces blocages parlementaires retardant l'évolution du processus du paix, et après un dernier rappel de l'Accord de Pretoria du 6 avril 2005 à l'endroit des députés pour soutenir les projets de loi du Gouvernement, le président sud-africain Thabo MBEKI suggéra à son homologue ivoirien Laurent GBAGBO d'utiliser les prérogatives que lui confère l'article 48 de la Constitution. Cette disposition qui confère au président des pouvoirs exceptionnels en période de crise a permis au président de se mettre au-dessus des rivalités entre l'Assemblée et le Gouvernement pour prendre plusieurs mesures importantes. L'utilisation de cette disposition jusqu'ici non évoquée par les différents instruments de crise est révélatrice de la résistance du Parlement ivoirien, ce qui est ainsi exprimé par un auteur :

*« Si le Président sud-africain pousse Laurent Gbagbo à se servir de l'article 48, c'est qu'il estime que le processus d'adoption faisait l'objet de blocages mettant en péril le processus de paix. Blocages qui s'expliquent notamment par les clivages au sein du Front populaire ivoirien (au pouvoir), majoritaire au parlement. Ils sont en effet nombreux à déclarer qu'ils ne veulent pas se contenter d'obéir aux ordres extérieurs. La promulgation de lois, pour certaines sensibles (nationalité), et pour lesquelles le Président voulait un référendum, a donc dû en froisser plus d'un <sup>1766</sup> ».*

**1126.** Enfin, le dernier évènement qui a provoqué l'ire des parlementaires ivoiriens est relative à l'abstention par l'ONU de proroger expressément le mandat constitutionnel des députés qui prenait fin le 15 décembre 2005 alors qu'il l'a fait pour celui du président qui s'expirait au 31 octobre 2005. Considérant avoir été mis hors-jeu de la période transitoire qui s'ouvrait à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2005 sur le fondement de la Résolution 1633 de l'ONU, les parlementaires ivoiriens étaient décidés à rester en fonction jusqu'aux prochaines élections, ce que le Conseil constitutionnel ivoirien, saisie d'une demande d'avis par le président, a confirmé, en interprétant l'article 59 de la Constitution ivoirienne de 2000<sup>1767</sup>.

**1127.** Pour l'ONU, « l'occasion était parfaite pour « liquider » juridiquement la représentation nationale, qui de par son activisme, s'est imposée comme un obstacle à

---

<sup>1766</sup> BANGRE (H.), « Côte d'Ivoire : Marcoussis promulgué sans les députés », *Le NouvelAfirk.com*, 18 juillet 2005, en ligne sur <https://www.afrik.com/cote-d-ivoire-marcoussis-promulgue-sans-les-deputes>, consulté le 27 août 2021.

<sup>1767</sup> Avis n°2005-013/CC/SG du 15 Décembre 2005, demandé par le Président de la République.

*l'application des Accords*<sup>1768</sup>». Il n'est alors pas étonnant que le paragraphe VIII de la Résolution 1721 habilitât le Premier ministre à prendre « *des ordonnances ou des décrets-lois* », exerçant ainsi une compétence dévolue à l'Assemblée nationale et donnant la possibilité au Premier ministre de légiférer. De même, le président légiférant sur le fondement de l'article 48 de la Constitution, l'existence du Parlement ivoirien semblait sérieusement remise en cause.

**1128.** C'est dans cette atmosphère d'incertitudes pour les parlementaires ivoiriens que Pierre SCHORI, le président du Groupe de travail international (GTI) a choisi d'annoncer la dissolution de l'Assemblée<sup>1769</sup> alors qu'aucune disposition de la Résolution 1721 n'a attribué cette compétence au GTI. Cette annonce maladroite du président du GTI provoqua des manifestations dans les rues d'Abidjan<sup>1770</sup>. Elle détériora davantage les relations entre la Communauté internationale et le Parlement ivoirien, ce qui entraîna une nouvelle paralysie des institutions. Pour apaiser la tension et relancer le processus de transition, il a fallu que le président nigérian Olusegun OBASANJO fasse machine arrière en précisant que « *le GTI n'a pas le pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale*<sup>1771</sup>».

**1129.** Pris en tenaille par le président et les députés qui par leur résistance constituaient un obstacle majeur à la réussite de sa mission, le Premier ministre de crise ivoirien devrait également se battre sur le front gouvernemental pour empêcher que son autorité ne soit remise en cause.

Paragraphe 2 : La remise en cause de l'autorité gouvernementale des Premiers ministres de crise

---

<sup>1768</sup> KPRI (A.-K.), *Le Conseil constitutionnel ivoirien et la suprématie de la Constitution : étude à la lumière des décisions et avis*, Thèse de droit public, Université Bourgogne Franche-Comté & Université Félix Houphouët-Boigny (Abidjan, Côte d'Ivoire), 2018, p. 208.

<sup>1769</sup> MAS (M.), « Côte d'Ivoire : Députés sans mandats », *RFI*, 16 janvier 2006, archive en ligne sur [http://www1.rfi.fr/actufr/articles/073/article\\_41135.asp](http://www1.rfi.fr/actufr/articles/073/article_41135.asp), consulté le 30 août 2021 ; *Le Monde*, « Côte d'Ivoire : L'Assemblée nationale est dissoute », *Le Monde*, 16 janvier 2006, en ligne sur [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2006/01/16/l-assemblee-ivoirienne-est-dissoute\\_731079\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2006/01/16/l-assemblee-ivoirienne-est-dissoute_731079_3212.html), consulté le 30 août 2021.

<sup>1770</sup> BERNIER-OULLET (S.), « La Côte d'Ivoire plonge à nouveau dans la crise », *Perspective du Monde*, 29 janvier 2006, en ligne sur <https://perspective7.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMAAnalyse?codeAnalyse=111>, consulté le 30 août 2021 ; BASSOMPIERRE, (K.), « Les patriotes de Gbagbo paralysent Abidjan », *Le Figaro*, n°19115, 17 janvier 2006, p.3.

<sup>1771</sup> PIGEAUD (F.), *France-Côte d'Ivoire : une histoire tronquée*, op.cit., p. 73



**1130.** L'autorité gouvernementale du Premier ministre est indispensable à la cohérence de l'action gouvernementale. En effet, l'ALN n'eut pas besoin d'insister sur le statut de chef du Gouvernement du Premier ministre ivoirien dans la mesure où celui-ci est déjà affirmé par la Constitution ivoirienne<sup>1772</sup>, même si dans les faits et eu égard à la nature présidentielle du régime, c'est le président qui est le véritable chef du Gouvernement<sup>1773</sup>. Il revenait ainsi aux Premiers ministres de crise ivoirien, eu égard aux compétences qui leur sont attribuées par les instruments de sortie de crise, de recouvrer la plénitude de leur statut de chef du Gouvernement pour pourvoir imposer leur autorité.

**1131.** L'autorité gouvernementale du Premier ministre relève d'abord de son influence sur la composition du Gouvernement. Or, la répartition préalable des portefeuilles ministérielles aux parties prenantes dans les Gouvernements de crise<sup>1774</sup> ne permet pas au Premier ministre d'exercer une véritable influence sur leur composition. C'est ce qui s'est passé à Paris, et tout au long de la crise ivoirienne, où les Premiers ministres DIARRA et KONAN-BANNY se sont trouvés à la tête de Gouvernements hétéroclites dont il est difficile d'assurer la coordination (A).

**1132.** Dans ce type de Gouvernement, il n'est pas rare que surviennent plusieurs crises, qu'il appartient au Premier ministre de gérer presque quotidiennement pour sauvegarder son autorité et assurer la cohérence de l'action gouvernementale. Les Gouvernements de réconciliation nationale ou de transition ivoiriens n'ont pas échappé à cet aspect avec des crises récurrentes paralysant l'action gouvernementale et mettant en cause l'autorité du Premier ministre (B).

#### *A. La composition hétéroclite des Gouvernements de crise*

*« Ce gouvernement sera composé de représentants désignés par chacune des délégations ivoiriennes ayant participé à la Table Ronde. L'attribution des ministères sera faite de manière équilibrée entre les parties pendant toute la durée du gouvernement »*

Point 3-d de l'Accord de Linas-Marcoussis du 24 janvier 2003.

---

<sup>1772</sup> Article 41 de la Constitution ivoirienne de 2000.

<sup>1773</sup> MEL (A.-P.), « La réalité du bicéphalisme du pouvoir exécutif ivoirien », op.cit.

<sup>1774</sup> Voir EHUENI-MANZAN (C.), *Les accords politiques dans la résolution des conflits armés internes en Afrique*, op.cit., pp. 195 et suivants.

**1133.** Cette stipulation du point 3-d de l'ALN constitue la feuille de route du Premier ministre DIARRA pour la composition du Gouvernement. Toutefois, beaucoup de questions restaient encore en suspens et étaient relatives notamment à la répartition quantitative et qualitative des portefeuilles ministérielles entre les différents partis et au sens de l'équilibre voulu par l'ALN. S'agit-il d'un équilibre numérique ou politique ?

**1134.** A la lecture des stipulations du point 3-d on croirait que toute la faculté était laissée au Premier ministre pour résoudre ces questions eu égard à son statut de chef du Gouvernement, de concert avec le président comme le prévoit l'article 41 de la Constitution, mais certains accords informels postérieurs sur la répartition des portefeuilles ont compliqué la tâche au Premier ministre. Ce premier accroc est lié à la nécessité pour le Premier ministre, qui se trouvait presque parachuté *ex-nihilo* à la tête du Gouvernement de concilier les desiderata des partis politiques appelés à entrer au Gouvernement, ce qui rendit très difficile et très long l'accouchement du Gouvernement. C'est finalement à Accra que les différents protagonistes sont parvenus à un compromis sur la formation du Gouvernement.

#### 1. La conciliation difficile des desiderata des partis politiques

**1135.** La composition des Gouvernements de crise n'est pas toujours chose aisée. Le Gouvernement de réconciliation nationale obéit à une logique de partage du pouvoir, ce qui conduit généralement les acteurs à négocier en amont la composition du Gouvernement à travers une répartition équilibrée des portefeuilles ministériels.

**1136.** La répartition des portefeuilles ministériels du Gouvernement de réconciliation nationale ivoirien n'a pas été prévu par l'ALN. Cette question devrait donc être réglée en aval tout comme celle de la désignation du Premier ministre. Le fait que l'ALN n'ait

*« pas prévu la répartition nominative des postes ministériels et laissant la question être traitée en marge du sommet de Kléber à Paris qui a suivi les négociations (...) a créé un réel blocage dans la formation du gouvernement du Premier ministre Seydou ELIMANE DIARRA ... dont la composition butait notamment sur l'attribution des portefeuilles de la Défense et de l'Intérieur, que*

*le MPCCI affirmait avoir obtenu au cours de négociations en marge du sommet des chefs d'Etat africains organisé à Paris les 25 et 26 janvier 2003* <sup>1775</sup>».

**1137.** C'est donc en marge des négociations pour la désignation du Premier ministre que la répartition des postes au sein du Gouvernement a également été négociée. Chaque parti a ainsi tenté de faire peser de tout son poids sur cette répartition car c'est un véritable enjeu de pouvoir. Après de longues discussions à rebondissements sous l'égide du président français, les différents protagonistes ont fini par se mettre d'accord sur les critères du partage. Ainsi, à Paris, « *le principe est le suivant : deux ministères d'État et cinq ministères pour chacune des quatre principales formations (FPI, PDCI, RDR et MPCCI). Un dernier ministère d'État sera attribué pour l'ensemble des autres formations politiques* <sup>1776</sup> ». Si tout semblait ainsi réglé pour la composition du Gouvernement à Paris, ce qui devrait en principe faciliter la tâche au Premier ministre, des problèmes ont surgi dès la fin des assises retardant ainsi la nomination des membres du Gouvernement.

**1138.** L'obstacle initial auquel le Premier ministre fut confronté pour la formation du Gouvernement réside dans le duel ayant opposé le président aux chefs rebelles à propos des ministères de la défense et de l'intérieur. Aussitôt la désignation du Premier ministre annoncée à Paris, les rebelles annoncent également de leur côté avoir obtenu les portefeuilles de la défense et de l'intérieur, deux portefeuilles très stratégiques dans ce contexte de guerre qui devrait leur permettre de prendre la direction des forces armées et de la police ivoirienne. Mais après avoir concédé la primature à Seydou DIARRA, le président ivoirien ne comptait pas se passer de ces deux ministères les plus importants, ce qui le réduirait à être spectateur du processus de désarmement crucial pour la sortie de crise, d'où la résistance.

**1139.** L'annonce des rebelles a provoqué un véritable tollé auprès du parti au pouvoir qui prit cela comme une ultime humiliation orchestrée par la France à l'endroit du président, des forces armées et de la société ivoirienne toute entière. C'est ainsi qu'il eut spontanément à Abidjan un soulèvement populaire à Abidjan contre la diplomatie française<sup>1777</sup>. Ce soulèvement a été défendu par le président lui-même qui considéra qu'« *il était insoutenable de voir un rebelle apparaître à la télévision et dire qu'il est ministre de la défense et son*

---

<sup>1775</sup> EHUENI-MANZAN (C.), *Les accords politiques dans la résolution des conflits armés internes en Afrique*, op.cit., pp. 191-192

<sup>1776</sup> BEN YAHMED (M.), « Accords de Linas-Marcoussis : la vraie histoire du « oui » de Gbagbo à Chirac », op.cit.

<sup>1777</sup> Voir BAYLE (B.), *Côte d'Ivoire 1993-2003 : Autopsie d'une déchirure*, Publications de Montpellier III, 2007, pp. 201 et suivants ; Le Monde, « Côte d'Ivoire : la diplomatie française critiquée », *Le Monde*, 30 janvier 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/01/30/cote-d-ivoire-la-diplomatie-francaise-critiquee\\_307469\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/01/30/cote-d-ivoire-la-diplomatie-francaise-critiquee_307469_1819218.html), consulté le 27 août 2021.

*ami ministre de l'intérieur. C'est ce qui a mis le feu aux poudres*<sup>1778</sup>». Pour aller au bout de sa logique, le président a fait savoir au Premier ministre qu'il n'était pas favorable à l'entrée des rebelles au Gouvernement<sup>1779</sup>, ce qui sonnait comme un rejet pur et simple de l'ALN. Cette position tranchée du président n'allait pas arranger les choses pour le Premier ministre pris en tenaille entre les deux principaux protagonistes au conflit dont il « *ne parvient pas à rapprocher les position* »<sup>1780</sup>.

**1140.** Pour éviter que l'ALN soit aussitôt enterré sans être appliqué et une reprise de la guerre, la pression internationale s'est ainsi intensifiée sur le président ivoirien afin de l'obliger à appliquer les compromis de Paris. Dans le même temps, confronté à l'impasse de sa mission, le Premier ministre Seydou DIARRA envisagea de démissionner<sup>1781</sup>, ce qui constituerait un échec pour la communauté internationale qui l'a désigné, et un gros risque pour le président GBAGBO face à la menace de reprise des armes par les rebelles.

**1141.** Face à cette pression, la position présidentielle s'adoucit alors progressivement. Après avoir dans un premier temps refusé que les chefs rebelles fassent partie du Gouvernement<sup>1782</sup>, le président GBAGBO a dans un second temps accepté la présence des chefs rebelles à condition qu'ils renoncent aux ministères de la défense et de l'intérieur<sup>1783</sup>.

**1142.** Toutefois, s'il permet au Premier ministre de reprendre les consultations dans un climat beaucoup plus serein, ce signe d'ouverture du président n'a pas résolu tous les problèmes, puisque le Premier ministre devrait obtenir l'accord des rebelles par rapport aux conditions posées par le président. Malheureusement, cette phase de consultation n'a pas abouti face à la ténacité des rebelles qui ont à leur tour posé un ultimatum au président pour la mise en œuvre des accords de Paris sous peine de reprise des combats<sup>1784</sup>.

---

<sup>1778</sup> Soir Info n°2538 du lundi 10 et mardi 11 février 2003, p.8., cité par N'GUESSAN (M.-B.), « Les accords de sortie de crise en Côte d'Ivoire : De Lomé à Marcoussis (2002-2003) », op.cit.

<sup>1779</sup> TUQUOI (J.-P.), « Le président Gbagbo ne veut aucun ministre issu de la rébellion », *Le Monde*, 11 février 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/02/11/le-president-gbagbo-ne-veut-aucun-ministre-issu-de-la-rebellion\\_308805\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/02/11/le-president-gbagbo-ne-veut-aucun-ministre-issu-de-la-rebellion_308805_1819218.html), consulté le 6 septembre 2021.

<sup>1780</sup> BAYLE (B.), *Côte d'Ivoire 1993-2003 : Autopsie d'une déchirure*, op.cit., p. 206.

<sup>1781</sup> AFP, « Le premier ministre ivoirien menace de démissionner », *Le Monde*, 5 mars 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/03/05/le-premier-ministre-ivoirien-menace-de-demissionner\\_4269470\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/03/05/le-premier-ministre-ivoirien-menace-de-demissionner_4269470_1819218.html), consulté le 7 septembre 2021.

<sup>1782</sup> TUQUOI (J.-P.), « Laurent Gbagbo accepterait l'accord de paix sans chefs rebelles au gouvernement », *Le Monde*, 5 février 2003, p.3

<sup>1783</sup> TUQUOI (J.-P.), « Le premier ministre ivoirien obtient un début de compromis de Laurent Gbagbo », *Le Monde*, 13 février 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/international/article/2003/02/13/le-premier-ministre-ivoirien-obtient-un-debut-de-compromis-de-laurent-gbagbo\\_309091\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2003/02/13/le-premier-ministre-ivoirien-obtient-un-debut-de-compromis-de-laurent-gbagbo_309091_3210.html), consulté le 6 septembre 2021.

<sup>1784</sup> AFP, Reuters, « L'ultimatum des rebelles ivoiriens expire sans reprise des hostilités », *Le Monde*, 18 février 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/02/18/l-ultimatum-des-rebelles-ivoiriens-expire-sans-reprise-des-hostilites\\_4269946\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/02/18/l-ultimatum-des-rebelles-ivoiriens-expire-sans-reprise-des-hostilites_4269946_1819218.html), consulté le 7 septembre 2021.

**1143.** Face à ces blocages retardant la formation du Gouvernement et la mise en œuvre de l'ALN, c'est la CEDEAO, l'organisation sous-régionale qui a pris le devant d'une nouvelle phase de médiation entre les protagonistes<sup>1785</sup> avec l'appui de la diplomatie française, qui cette fois-ci, est restée en retrait eu égard aux velléités anti-françaises en Côte d'Ivoire depuis les accords parisiens. Après une tentative de conciliation infructueuse à Yamoussoukro en février 2003, les différents protagonistes ont été invités par le président ghanéen John KUFFUOR, président en exercice de la CEDAO. Cette rencontre a permis dégager un compromis permettant la formation du Gouvernement.

## 2. Le compromis d'Accra sur la formation du Gouvernement

**1144.** La Table Ronde des forces politiques ivoiriennes signataires de l'Accord de Linas- Marcoussis qui s'est réunie à Accra du 6 au 7 mars 2003 s'inscrivait dans un contexte post-Marcoussis délicat avec un Premier ministre sans Gouvernement, ni pouvoirs depuis sa nomination le 25 janvier 2003. Il s'agissait d'une part d'emmener le président GBAGBO et les forces rebelles à adoucir leurs positions quant à la composition du Gouvernement, et d'autre part à inciter le président à déléguer les pouvoirs nécessaires au Premier ministre pour la mise en œuvre du programme du Gouvernement de réconciliation nationale.

**1145.** C'est une nouvelle bataille politique et juridique qui s'est engagée entre les différents acteurs, cette fois à Accra, la capitale du Ghana voisin où avait débuté le 29 septembre 2002<sup>1786</sup> les tentatives de règlement de cette crise. L'accord conclu entre les différents protagonistes le 7 mars 2003 à la fin de ces assises, dit « *Accra II* », se présentait ainsi comme le nouveau cadre de la répartition des compétences au sein de l'exécutif ivoirien pendant le mandat du Gouvernement de réconciliation nationale.

**1146.** Premièrement, il fallait rassurer le président en réhabilitant juridiquement et politiquement son autorité aux yeux du monde entier, après les humiliations qu'il a subies à Paris. C'est ainsi que le point 5 stipule que « *la Table Ronde réaffirme ... l'autorité du Président Laurent GBAGBO, en sa qualité de Chef de l'Etat, Chef suprême des Armées, garant de la Constitution et des institutions républicaines* ». Cette reconnaissance des autres

---

<sup>1785</sup> BAPIDI-MBOM (D.-F.), *La CEDEAO dans la crise ivoirienne (2002-2007)*, op.cit.

<sup>1786</sup> Voir NDIAYE (P.-S.), *Les organisations internationales africaines et le maintien de la paix : l'exemple de la CEDEAO : Liberia, Sierra Leone, Guinée-Bissau, Côte d'Ivoire*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 252 ; SADA (H.), « Le conflit ivoirien : enjeux régionaux et maintien de la paix en Afrique », op. cit. ; etc.

protagonistes notamment des rebelles devant ses pairs de la sous-région ouest-africaine constitue une victoire politique pour le président ivoirien après « l'humiliation » parisienne, ce qui lui permet d'envisager plus sereinement l'application de l'ALN. C'est ce que traduit le point 6 qui stipule :

*« La Table Ronde (...) salue la volonté du Chef de l'Etat d'appliquer l'Accord de Marcoussis, notamment par la mise en œuvre, avant le 14 mars 2003, des dispositions pertinentes relatives à :*

*a) la délégation des pouvoirs au Gouvernement ;*

*b) la formation d'un Gouvernement de Réconciliation Nationale ».*

**1147.** Si le point 6 reprend les prescriptions du point 3 de l'ALN, il opère une évolution notable en prévoyant une date butoir pour la réalisation de ces actions, ce qui engage le président GBAGBO qui ne pouvait plus tergiverser. La date butoir du 14 mars fixé par l'accord équivalait ainsi à un délai de sept (7) jours pour la mise en œuvre du point 6.

**1148.** Dans un second temps, l'Accord règle la question principale des blocages relative à l'entrée au Gouvernement des rebelles et à l'attribution des portefeuilles de la défense et de l'intérieur<sup>1787</sup>. Grâce à la médiation, les rebelles acceptent de renoncer à ces portefeuilles et reçoivent en retour le Ministère de l'Administration du Territoire et le Ministère de la Communication. Ils obtiennent également la garantie que ces deux portefeuilles ne seraient pas attribués aux proches du président. Dans cette optique, le point 7-a de l'Accord recommande :

*« La création d'urgence d'un Conseil National de Sécurité de quinze (15) membres comprenant, le Président de la République, le Premier Ministre, un représentant de chacune des forces politiques signataires de l'Accord de Marcoussis, un représentant des F ANCI, un représentant de la Gendarmerie Nationale et un représentant de la Police Nationale pour concourir à la bonne gestion des Ministères de la Défense et de la Sécurité Intérieure. Sur proposition de ce Conseil, le Premier Ministre soumettra,*

---

<sup>1787</sup> TUQUOI (J.-P.), JACQUENS (A.), « Accord à l'arraché pour un gouvernement d'union nationale en Côte d'Ivoire », *Le Monde*, 10 mars 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/03/10/accord-a-l-arrache-pour-un-gouvernement-d-union-nationale-en-cote-d-ivoire\\_312270\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/03/10/accord-a-l-arrache-pour-un-gouvernement-d-union-nationale-en-cote-d-ivoire_312270_1819218.html), consulté le 7 septembre 2021.

*dans les plus brefs délais, au Président de la République, en vue de leur nomination aux postes de Ministre de la Défense et de Ministre de la Sécurité, des personnalités choisies sur une base consensuelle ».*

Cette disposition règle ainsi, provisoirement l'épineuse question des ministères objets de la discorde, ce qui a permis au Premier ministre de reprendre les consultations dans un atmosphère beaucoup plus détendu.

**1149.** C'est ainsi que tout s'est accéléré au retour en Côte d'Ivoire avec la délégation des compétences au Premier ministre le 10 mars<sup>1788</sup> et la formation du Gouvernement le 13 mars<sup>1789</sup>. Toutefois, sur le cas de la délégation de compétences, le décret du 10 mars s'est avéré insuffisant pour le Premier ministre, ce qui a conduit le président à prendre un décret modificatif le 11 avril<sup>1790</sup>.

**1150.** Le Gouvernement de réconciliation nationale prévu par l'ALN est composé d'une équipe pléthorique de quarante-et-un (41) membres, ce qui est souvent le cas pour les Gouvernements de crise. La publication rapide de la liste des membres du Gouvernement après l'accord d'Accra est rendue possible à la fois par l'échéance de sept jours prévu dans l'accord et la stipulation du point 7-c qui exige du président « *le respect des choix faits par les forces politiques de leurs représentants au gouvernement* ». Cette stipulation, qui se présente comme la contrepartie de l'abandon par les rebelles des portefeuilles de la défense et de l'intérieur, a favorisé au demeurant l'entrée au Gouvernement de Guillaume SORO et d'autres chefs rebelles, mettant ainsi en échec l'opposition initiale du président GBAGBO.

**1151.** La formation du Gouvernement et les délégations de compétences et de pouvoirs au Premier ministre ont permis de débloquer l'action du Gouvernement de réconciliation nationale mais c'était sans compter avec la détermination du président ivoirien à restaurer ses prérogatives et à freiner à tout prix l'application de l'ALN<sup>1791</sup>. En face, les rebelles et les partis politiques dont les membres sont présents au Gouvernement ont également par des actions ou des prises de position entraver le fonctionnement du Gouvernement soumis à des crises récurrentes.

---

<sup>1788</sup> Décret n°2003-62 du 10 mars 2003, portant délégation de compétences au Premier ministre, *JORCI*, n°12, 20 mars 2003.

<sup>1789</sup> Décret n°2003-65 du 13 mars 2003, portant nomination des membres du Gouvernement, *JORCI*, n°11, 13 mars 2003, p. 167

<sup>1790</sup> Décret n° 2003-90 du 11 avril 2003 modifiant et complétant le décret n° 2003-62 du 10 mars 2003 portant délégation de compétences au Premier ministre, *op.cit.*

<sup>1791</sup> HOFNUNG (T.), « Le président ivoirien freine les accords de Marcoussis », *Libération*, 17 juin 2003, en ligne sur [https://www.liberation.fr/planete/2003/06/17/le-president-ivoirien-freine-les-accords-de-marcoussis\\_436976/](https://www.liberation.fr/planete/2003/06/17/le-president-ivoirien-freine-les-accords-de-marcoussis_436976/), consulté le 30 août 2021.

## *B. Les crises gouvernementales récurrentes*

**1152.** La formation laborieuse du Gouvernement de réconciliation nationale dû aux multiples tergiversations des protagonistes a affaibli dès le départ l'autorité gouvernementale du Premier ministre. Celle-ci sera davantage affaiblie dans le fonctionnement même du Gouvernement eu égard aux nombreuses crises politiques qui ont provoqué une instabilité gouvernementale rédhibitoire à la réussite de la mission du Premier ministre. Certaines crises méritent d'être particulièrement scrutées.

### *1. L'instabilité gouvernementale chronique*

**1153.** La première crise à laquelle fut confronté le Premier ministre DIARRA est intervenue juste après la formation du Gouvernement de réconciliation nationale après le sommet d'Accra. Le premier Conseil des ministres convoqué à Yamoussoukro le 13 mars 2003 a été boycotté par les ministres issus des mouvements rebelles et ceux du RDR d'Alassane OUATTARA ainsi que certains ministres issus des autres partis<sup>1792</sup>. C'est amputé de la moitié des membres du Gouvernement que s'est tenu ce premier conseil qui devrait constituer le lancement solennel des activités du Gouvernement sous la présidence du chef de l'Etat Laurent GBAGBO assisté du Premier ministre Seydou DIARRA.

**1154.** Pour justifier l'absence de leur ministre, les différents partis politiques et mouvements rebelles ont mis en avant des mobiles sécuritaires<sup>1793</sup>. En effet, Yamoussoukro, la capitale administrative de la Côte d'Ivoire où se tenait le Conseil des ministres se trouve en zone gouvernementale du fait de la partition de l'Etat ivoirien en deux zones, la moitié sud contrôlée par le Gouvernement et l'autre moitié nord contrôlée par les mouvements rebelles. Les craintes des ministres sont également amplifiées par les manifestations violentes des partisans du président dans la zone gouvernementale qui contestent toujours

---

<sup>1792</sup> SAMSON (D.), « Côte d'Ivoire : La transition est mal partie », RFI, 9 avril 2003, archives en ligne sur [http://www1.rfi.fr/actufr/articles/040/article\\_21094.asp](http://www1.rfi.fr/actufr/articles/040/article_21094.asp), consulté le 10 septembre 2021.

<sup>1793</sup> AFP, Reuters, « Premier conseil des ministres en Côte d'Ivoire sans les rebelles ni le principal parti d'opposition », *Le Monde*, 13 décembre 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/03/13/premier-conseil-des-ministres-en-cote-d-ivoire-sans-les-rebelles-ni-le-principal-parti-d-opposition\\_312830\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/03/13/premier-conseil-des-ministres-en-cote-d-ivoire-sans-les-rebelles-ni-le-principal-parti-d-opposition_312830_1819218.html), consulté le 7 septembre 2021.



la présence des ministres rebelles au Gouvernement. Certains ministres, notamment du RDR, se trouvaient même toujours en exil en ce moment<sup>1794</sup>.

**1155.** C'est dans ce contexte particulier que Seydou DIARRA a lancé les travaux du Gouvernement en l'absence de la moitié des ministres. Malheureusement, cet épisode ne resta pas isolé puisque les ministres issus des mouvements rebelles ont décidé de boycotter le second Conseil des ministres du 20 mars pour d'autres motifs. En effet, ils reprochent cette fois-ci au président GBAGBO d'avoir violé l'ALN et l'accord d'Accra en ne déléguant pas les pouvoirs qu'il fallait au Premier ministre et en nommant unilatéralement des ministres intérimaires de la défense et de la sécurité<sup>1795</sup>.

**1156.** Finalement, l'accalmie du début du mois d'avril 2003 a permis au Premier ministre de réunir pour la première fois le Gouvernement au complet lors du Conseil des ministres du 3 avril 2003 à Yamoussoukro<sup>1796</sup>. La délégation de pouvoirs complémentaires par le président au Premier ministre le 11 avril et la tenue d'un Conseil des ministres à Bouaké, le fief des rebelles, le 23 mai ont définitivement permis de conforter et rassurer le Premier ministre sur l'effectivité de sa mission. Mais eu égard aux péripéties entourant la composition du Gouvernement et la tenue des premiers conseils des ministres, la mission du Premier ministre paraissait déjà périlleuse, ce qu'ont confirmé les crises suivantes.

**1157.** Après une formation et une entrée en matière laborieuse, le Gouvernement a vu son fonctionnement émaillé par des crises politiques à répétition. Ces différentes crises ont affaibli l'autorité du Premier ministre qui n'avait pas non plus les moyens pour prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement du Gouvernement. Il s'agit de la suspension de la participation au Gouvernement des ministres issus du PDCI d'Henri KONAN-BEDIE et la révocation de trois ministres dont Guillaume SORO, le chef rebelle, par le président GBAGBO. Il est ainsi apparu que « *le mode de désignation des membres du Gouvernement de réconciliation nationale est un facteur de blocage de la solution Linas-Marcoussis (...), la participation des ministres de la rébellion et des partis d'opposition aux conseils des ministres dépend des humeurs de leurs leaders...* »<sup>1797</sup>

---

<sup>1794</sup> TUQUOI (J.-P.), « En Côte d'Ivoire, l'opposition a boycotté le conseil des ministres », *Le Monde*, 14 mars 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/03/14/en-cote-d-ivoire-l-opposition-a-boycotte-le-conseil-des-ministres\\_312878\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/03/14/en-cote-d-ivoire-l-opposition-a-boycotte-le-conseil-des-ministres_312878_1819218.html), consulté le 7 septembre 2021.

<sup>1795</sup> AFP, Reuters, « Les rebelles se disent prêts à siéger dans le gouvernement ivoirien », *Le Monde*, 2 avril 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/04/02/les-rebelles-se-disent-pret-a-sieger-dans-le-gouvernement-ivoirien\\_315174\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/04/02/les-rebelles-se-disent-pret-a-sieger-dans-le-gouvernement-ivoirien_315174_1819218.html), consulté le 7 septembre 2021.

<sup>1796</sup> BAYLE (B.), *Côte d'Ivoire 1993-2003 : Autopsie d'une déchirure*, op.cit., p. 211

<sup>1797</sup> BLE-KESSE (A.), *La Côte d'Ivoire en guerre : Le sens de l'imposture française*, op.cit., p. 172.

**1158.** L'instabilité chronique du Gouvernement de réconciliation nationale provient le plus souvent des mouvements d'humeur des ministres issus de la rébellion qui à plusieurs reprises ont déserté les rangs du Conseil des ministres. La désertion la plus retentissante est celle qui a eu lieu de septembre 2003 à janvier 2004 où pour protester contre les blocages du processus de paix qu'ils imputaient au président GBAGBO<sup>1798</sup>, le MPC et les autres mouvements rebelles ont décidé de suspendre la participation de leurs ministres au Conseil de Gouvernement et au Conseil des ministres. Pour illustrer leur mécontentement, les rebelles évoquent les limites du partage de l'exécutif entre le président et le Premier ministre du fait de l'insuffisance des prérogatives déléguées au Premier ministre et surtout la nomination le 12 septembre 2003 des ministres de la défense et de l'intérieur<sup>1799</sup>, postes qui avaient été gelés par l'Accord d'Accra II, puis auxquelles le président GBAGBO a désigné des ministres intérimaires pour assurer la continuité de l'Etat. Cette désertion des rebelles a pendant plus de trois (3) mois paralysé l'action gouvernementale notamment les actions de désarmement et de démobilisation qui sont restées léthargiques.

**1159.** En mars 2004, c'est autour du PDCI de KONAN-BEDIE de provoquer un duel avec le chef de l'Etat portant atteinte au fonctionnement du Gouvernement. En effet, « *en signe de protestation contre le refus du chef de l'Etat de nommer un membre issu de ses rangs à la direction du port autonome d'Abidjan, qui relève du Ministère des Infrastructures économiques, département qui lui a été attribué, le PDCI-RDA a suspendu, le 5 mars 2004, la participation de ses sept ministres au gouvernement* <sup>1800</sup> ».

**1160.** En réalité, ce qui ressemblait un mouvement d'humeur politique est en réalité le reflet du manque de cohésion d'une équipe gouvernementale hétéroclite sur laquelle le Premier ministre ne disposait d'aucune autorité. En effet, une autre version révèle qu'à l'origine de cette crise se trouvait un duel entre deux ministres, celui de l'économie d'obédience présidentielle et celui des infrastructures maritimes issu du PDCI, à propos de la concession du port autonome d'Abidjan au Groupe français Bolloré<sup>1801</sup>. Le ministre des infrastructures reprochait à son collègue de l'économie d'avoir géré unilatéralement le dossier avec le chef de l'Etat sans l'associer. Ce conflit n'a pu être arbitré par le Premier ministre, lui-même tenu à l'écart du dossier personnellement géré par le président à qui le ministre de l'économie rendait directement compte. Les limites de l'autorité

<sup>1798</sup> LÉLOUP (C.), « Chronologie africaine 2002-2005 », *Outre-Terre*, n° 2, 2005, pp. 545-564.

<sup>1799</sup> SAMSON (D.), « Côte d'Ivoire : Les ministres de la discorde », *RFI*, 15 septembre 2003, archives en ligne sur [http://www1.rfi.fr/actufr/articles/045/article\\_23873.asp](http://www1.rfi.fr/actufr/articles/045/article_23873.asp), consulté le 10 septembre 2021.

<sup>1800</sup> *Rapport du président de la Commission de l'Union africaine (UA) sur la situation en Côte d'Ivoire*, Cinquième session du Conseil de paix et de sécurité, Addis-Abeba, 13 avril 2004, p. 2

<sup>1801</sup> HOFNUNG (T.), « Bolloré jette l'ancre à Abidjan », *Libération*, 8 mars 2003, en ligne sur [https://www.liberation.fr/futurs/2004/03/08/bollore-jette-l-ancre-a-abidjan\\_471601/](https://www.liberation.fr/futurs/2004/03/08/bollore-jette-l-ancre-a-abidjan_471601/), consulté le 10 septembre 2021.

gouvernementale du Premier ministre apparaissent ainsi clairement, ce qui constitue un handicap certain pour la réussite de sa mission.

**1161.** Alors qu'elle pouvait paraître excessive au regard des enjeux, la position du PDCI a été soutenue par les autres partis politiques et mouvements rebelles présents au Gouvernement, ce qui a paralysé le fonctionnement du Gouvernement. Cette paralysie s'est renforcée après les événements dramatiques du 25 mars où une marche des militants de l'opposition, bravant un décret du président interdisant les manifestations<sup>1802</sup>, a été violemment réprimée par les forces de l'ordre<sup>1803</sup>. Pour protester contre la répression sanglante de leurs militants dont ils attribuaient la responsabilité au chef de l'Etat, tous les partis politiques et mouvements rebelles ont décidé de suspendre leur participation au Gouvernement<sup>1804</sup>. Le Premier ministre Seydou DIARRA, incapable de concilier les différents protagonistes pour relancer le Gouvernement et le processus de paix, s'est ainsi retrouvé marginalisé à la tête d'un Gouvernement qui n'existait plus que de nom.

**1162.** Pour ne pas arranger les choses, c'est le moment choisi par le président GBAGBO pour « régler ses comptes avec ses opposants » et provoquer un conflit avec le Premier ministre. En effet, le président décida par décret de mettre fin aux fonctions de trois ministres<sup>1805</sup> réfractaires à ses yeux, dont le ministre de la communication, Guillaume SORO, le chef politique de la rébellion et un de ses compagnons Youssouf SOUMAHORO, ministre de l'enseignement professionnel<sup>1806</sup>. Le ministre des infrastructures économiques, Patrick ACHI qui avait critiqué ouvertement la décision présidentielle de concession du port autonome d'Abidjan au Groupe Bolloré et provoqué le boycott des ministres de son parti politique, complète la liste des ministres révoqués. L'intérim des ministres révoqués est confié à trois aux membres du Gouvernement membres du parti présidentiel<sup>1807</sup>. Par ces décisions retentissantes, le président GBAGBO voulait restaurer son autorité émasculée

---

<sup>1802</sup> HOFNUNG (T.), « La Côte d'Ivoire toujours sous-tension : Le processus de paix de plus en plus menacé », *Libération*, 27 mars 2004, en ligne sur [https://www.liberation.fr/planete/2004/03/27/la-cote-d-ivoire-toujours-sous-tension\\_473973/](https://www.liberation.fr/planete/2004/03/27/la-cote-d-ivoire-toujours-sous-tension_473973/), consulté le 10 septembre 2021.

<sup>1803</sup> HOFNUNG (T.), « Chasse à l'homme à Abidjan », *Libération*, 29 mars 2004, en ligne sur [https://www.liberation.fr/planete/2004/03/29/chasse-a-l-homme-a-abidjan\\_474217/](https://www.liberation.fr/planete/2004/03/29/chasse-a-l-homme-a-abidjan_474217/), consulté le 10 septembre 2021.

<sup>1804</sup> DANSKI (J.), « La Côte d'Ivoire dans l'impasse », *Diplomatie*, n°9, juin-juillet 2004, pp. 21-22, 24.

<sup>1805</sup> Décret n° 2004-318 du 18 mai 2004 mettant fin aux fonctions des ministres d'Etat, Guillaume Kigbafori Soro, Patrick Achi et du ministre Youssouf Soumahoro, *JORCI*, 46<sup>e</sup> année, n°27, 1<sup>er</sup> juillet 2004, p. 402

<sup>1806</sup> DUVAL (P.), « Gbagbo limoge le chef de la rébellion », *Le Parisien*, 20 mai 2004, en ligne sur <https://www.leparisien.fr/politique/gbagbo-limoge-le-chef-de-la-rebellion-20-05-2004-2004996999.php>, consulté le 11 septembre 2021.

<sup>1807</sup> Décret n° 2004-319 du 19 mai 2004 portant intérim du ministère d'Etat, ministère de la Communication ; décret n° 2004-319 du 19 mai 2004 portant intérim du ministère de la Communication ; décret n° 2004-321 du 19 mai 2004 portant intérim du ministère de l'Enseignement technique de la Formation professionnelle, tous publiés au *JORCI*, 46<sup>e</sup> année, n°27, 1<sup>er</sup> juillet 2004, p. 403.

depuis le début de la crise. Mais il a surtout attisé les tensions politiques notamment avec le Premier ministre qui sortit de sa réserve.

**1163.** Dans une lettre adressée au président, le Premier ministre Seydou DIARRA s'est positionné contre les décrets présidentiels de révocation des ministres et de nomination de leurs remplaçants sur la forme et sur le fond<sup>1808</sup>.

**1164.** Sur la forme, le Premier ministre reproche au président de ne pas avoir été consulté par le président avant la signature desdits décret dont il n'a découvert la teneur qu'en même temps que tous les ivoiriens à la télévision nationale. Or, l'article 41 al.3 de la Constitution de 2000 subordonne la nomination et la révocation des ministres à la proposition du Premier ministre. C'est à ce titre que les deux décrets visent la proposition du Premier ministre, mais ce dernier, dans sa lettre, estime n'avoir jamais fait de telles propositions, ce qui devrait normalement conduire à l'invalidité des deux décrets pour inconstitutionnalité.

**1165.** Sur le fond, le Premier ministre relève que ces décisions sont contraires à l'ALN et à l'Accord d'Accra II. Cette contradiction est surtout relative à la nomination de trois membres du parti présidentiel en remplacement des ministres révoqués, dont deux sont issus de la rébellion et un du PDCI, est contraire à l'ALN. En effet, le point 3-d de l'ALN et le point 4 de l'Accord d'Accra II ont prévu que le Gouvernement soit composé de manière équilibrée entre les différents partis. Par conséquent, les portefeuilles des ministres révoqués devraient en principe revenir à d'autres membres de leurs partis politiques et non aux proches du président.

**1166.** La lettre du Premier ministre fait ainsi état d'un véritable malaise au sein du couple exécutif dont le Premier ministre est la grande victime dans la mesure où il devrait porter la responsabilité de l'échec du Gouvernement. C'est la raison pour laquelle il est fait état de sa volonté de démissionner suite à ces événements<sup>1809</sup>, ce qui aurait été logique du point de vue politique car entre les boycotts des ministres et les décisions unilatérales sur le fonctionnement du Gouvernement, l'autorité du Premier ministre semblait complètement annihilée. Toutefois, une démission du Premier ministre à un moment où la crise s'est encore enlisée aurait constitué un échec retentissant pour la communauté internationale notamment la France, l'ONU, la CEDEAO, l'UA, etc. qui sont restés très engagés dans le règlement de ce conflit. Elle a donc tenu à dissuader le Premier ministre de démissionner

---

<sup>1808</sup> SAMSON (D.), « Côte d'Ivoire : Le blocage politique », *RFI*, 25 mai 2004, archives en ligne sur [http://www1.rfi.fr/actufr/articles/053/article\\_28273.asp](http://www1.rfi.fr/actufr/articles/053/article_28273.asp), consulté le 11 septembre 2021.

<sup>1809</sup> Ibid.

tout en le rassurant de trouver une issue à l'impasse. Dès lors plusieurs tentatives de solution ont été envisagées pour renforcer l'autorité gouvernementale du Premier ministre de crise en Côte d'Ivoire.

## 2. Les tentatives de solution

**1167.** Que ce soit Seydou DIARRA ou Charles KONAN-BANNY, les Premiers ministres de crise ivoiriens ont souffert d'un déficit rédhibitoire de leadership gouvernemental qui a été à la principale cause de leur échec. Ils ne sont jamais parvenus à se mettre dans le costume de « *super Premier ministre* » que les instruments de sortie de crise ont confectionné pour eux en raison d'une part de la ténacité du chef de l'Etat décidé à conserver la plénitude de ses prérogatives gouvernementales et d'autre part de l'indiscipline des membres du Gouvernement qui a porté atteinte à la cohérence du Gouvernement. A partir de la crise gouvernementale de mai 2004, la communauté internationale s'est attelée à trouver des solutions à ce problème en tentant en chaque fois de renforcer l'autorité gouvernementale du Premier ministre. Il en a été ainsi des accords d'Accra III et de Prétoria, puis des Résolutions 1633 et 1721 de l'ONU.

**1168.** La crise gouvernementale de mai 2004 a révélé au grand jour les limites de la configuration de l'exécutif ivoirien décidée par l'ALN et l'Accord d'Accra II et plongé le processus de paix dans une impasse politique. Pour désamorcer la crise, les différents protagonistes ont été conviés une nouvelle fois à Accra au Ghana par le président John KUFUOR où « *les forces politiques ivoiriennes ont examiné les différents obstacles qui se posent à la mise en œuvre totale des accords de Linas Marcoussis et d'Accra II* <sup>1810</sup> ». Cette rencontre, présentée comme celle la « *dernière chance* » avait notamment pour triple enjeu de ressusciter le Gouvernement de réconciliation nationale qui n'existait plus que de nom, de conforter le Premier ministre Seydou DIARRA et de lui donner les garanties nécessaires pour l'effectivité de son autorité gouvernementale et l'exercice du pouvoir exécutif. L'accord signé par les protagonistes le 30 juillet 2004, dit « Accra III » a tenté de résoudre ces difficultés <sup>1811</sup>.

**1169.** Sur la question de la reprise des activités du Gouvernement, le point 12 de l'accord précise que « *le Président de la République, le Premier Ministre et les forces politiques ivoiriennes ont convenu de l'urgence de reprendre les activités du Gouvernement*

---

<sup>1810</sup> Point 2 de l'Accord d'Accra du 30 juillet 2004

<sup>1811</sup> DAOUDI (M.), « Accra III : Un accord a été signé », *RFI*, 10 août 2004, en ligne sur [http://www1.rfi.fr/actufr/articles/055/article\\_29608.asp](http://www1.rfi.fr/actufr/articles/055/article_29608.asp), consulté le 13 septembre 2021.

*de Réconciliation Nationale en vue de lui permettre de jouer son rôle vital pour un retour à un ordre normal dans le pays et d'assurer une mise en œuvre durable de l'Accord de Linas Marcoussis » et « de convoquer une réunion du Conseil des Ministres une semaine après la signature de cet accord ».* Si ces stipulations sont pleines de bon sens et d'espoir pour la reprise de l'action gouvernementale, la question qui pourrait se poser est de savoir avec quels ministres le Gouvernement reprendrait-elle ses activités ? Si elle a sans doute été abordé au cours des discussions, la question des trois ministres révoqués par le président en mai 2004 n'a pas été expressément inscrite dans l'accord, ce qui n'est pas fait pour rassurer les sceptiques.

**1170.** Le Conseil des ministres prévu par Accra III a eu lieu le 9 août 2004 avec une équipe gouvernementale au complet y compris les trois révoqués que le président annonça à l'issue du conseil avoir réintégré grâce à l'engagement pris à Accra<sup>1812</sup>. C'est donc dans sa configuration initiale issu d'Accra II que le Gouvernement de réconciliation nationale a repris ses activités à partir de ce 9 août 2004 mais avec quelles garanties pour le Premier ministre ?

**1171.** Après s'être confronté au président puis envisager de démissionner suite aux derniers événements et décisions, le Premier ministre Seydou DIARRA est finalement maintenu à son poste par la Communauté internationale malgré la pression des partisans du président qui réclamaient sa démission pour avoir contrarié l'autorité du président. Sa position a été confortée par Accra III dont le point 11 préconise qu'il reçoive de nouvelles délégations de pouvoirs de la part du président pour « *mettre en œuvre toutes les dispositions de l'Accord de Linas Marcoussis jusqu'à la tenue des élections prévues en octobre* ». Toutefois, le décret portant délégation de pouvoirs n'a jamais vu le jour, d'autant plus que l'application de l'Accord d'Accra III, qui a suscité de grands espoirs à ses débuts<sup>1813</sup>, s'est heurtée à une nouvelle crise politique née du bombardement de Bouaké visant les positions rebelles celles de la force d'interposition française « *Licorne* » par l'armée loyaliste<sup>1814</sup>. Cet assaut a créé de nouveaux blocages gouvernementaux et des incidents diplomatiques entre la France et la Côte d'Ivoire<sup>1815</sup> retardant le processus de paix.

<sup>1812</sup> HOFNUNG (T.), « Côte d'Ivoire : Gbagbo réintègre l'opposition », *Libération*, 10 août 2004, en ligne sur [https://www.liberation.fr/planete/2004/08/10/cote-d-ivoire-gbagbo-reintegre-l-opposition\\_488772/](https://www.liberation.fr/planete/2004/08/10/cote-d-ivoire-gbagbo-reintegre-l-opposition_488772/), consulté le 13 septembre 2021.

<sup>1813</sup> SECK (C.-Y.), « Que vont-ils faire d'Accra III », *Jeune Afrique*, 10 août 2004, archives en ligne sur <https://www.jeuneafrique.com/121735/archives-thematique/que-vont-ils-faire-d-accra-iii/>, consulté le 13 septembre 2021.

<sup>1814</sup> D'ERSU (L.), « La crise ivoirienne, une intrigue franco-française », op.cit.

<sup>1815</sup> GUESSAN (K.), « La crise franco-ivoirienne de novembre 2004 », *Africa LXI*, n°1, 2006, p. 66-93, MARSHALL (R.), « La France en Côte d'Ivoire : l'interventionnisme à l'épreuve des faits », op.cit.

Un nouveau sommet est organisé, cette fois-ci à Pretoria en Afrique du Sud pour relancer le fonctionnement du Gouvernement.

**1172.** Les pourparlers de Pretoria du 3 au 6 avril 2005 convoqués par le président sud-africain Thabo MBEKI, médiateur de l'Union africaine (UA) ont pour objectif de lever les derniers obstacles auxquels le Gouvernement de réconciliation nationale est confronté depuis l'échec de l'application d'Accra III à la suite des velléités de reprise de la guerre par les forces loyalistes, qui ont causé une nouvelle impasse gouvernementale à partir de novembre 2004<sup>1816</sup>. Ils marquent la prise de contrôle de la médiation de l'Union africaine<sup>1817</sup> qui a pris le relai de la CEDEAO dont les deux derniers accords signés sous son égide à Accra ont échoué dans leur application.

**1173.** L'accord signé le 6 avril 2005<sup>1818</sup> constatant que « *le Premier Ministre du Gouvernement de réconciliation nationale a besoin d'une autorité exécutive nécessaire pour accomplir convenablement sa mission (...) réaffirme l'autorité du Premier Ministre* ». Le point 8 de cet accord semble ainsi réhabiliter le Premier ministre dans son statut de Marcoussis et d'Accra mais l'énoncé ressemble davantage à une proclamation politique solennelle qu'à un véritable acte normatif contraignant destiné revaloriser le Premier ministre. Il n'est donc pas étonnant que le Premier ministre n'ait pas recouvré son autorité après la signature de cet accord, les blocages ayant toujours été persistant jusqu'au départ de Seydou DIARRA en novembre 2005 après l'échec du Gouvernement d'organiser l'élection présidentielle.

**1174.** La situation du Premier ministre ne connut guère d'amélioration avec Charles KONAN-BANNY et la mise sous tutelle de l'Etat ivoirien par l'ONU. Si on note un change de ton au plan normatif avec les Résolutions 1633 du 21 octobre 2005 et 1721 du 1<sup>er</sup> novembre 2006 qui ont dépassé le ton déclaratoire des accords pour imposer de véritables règles contraignantes destinées à rétablir l'autorité gouvernementale du Premier ministre, la pratique est demeurée décevante avec des résistances et blocages persistants.

**1175.** Tirant les leçons de l'échec de Seydou DIARRA qui ne disposait pas de véritables moyens pour imposer son autorité sur l'équipe gouvernementale en raison du

---

<sup>1816</sup> RUEFF (J.), « Gbagbo relance le processus de guerre en Côte d'Ivoire », *Libération*, 6 novembre 2004, en ligne sur [https://www.liberation.fr/planete/2004/11/06/gbagbo-relance-le-processus-de-guerre-en-cote-d-ivoire\\_498539/](https://www.liberation.fr/planete/2004/11/06/gbagbo-relance-le-processus-de-guerre-en-cote-d-ivoire_498539/), consulté le 15 septembre 2021, GRAMIZZI (C.), « La paix s'éloigne de Côte d'Ivoire », *GRIP*, 10 novembre 2004, Note d'analyse.

<sup>1817</sup> METOU (B.-M.), « La médiation de l'Union africaine dans la résolution des crises internes de ses Etats membres », *RQDI*, n°31, 2018, pp. 39-69.

<sup>1818</sup> THIJS (V.), « Accord à Pretoria sur la crise ivoirienne », *Libération*, 7 avril 2005, en ligne sur [https://www.liberation.fr/planete/2005/04/07/accord-a-pretoria-sur-la-crise-ivoirienne\\_515589/](https://www.liberation.fr/planete/2005/04/07/accord-a-pretoria-sur-la-crise-ivoirienne_515589/), consulté le 15 septembre 2021.



refus du président GBAGBO de lui déléguer les pouvoirs décisionnels, la Résolution 1633 marque un tournant juridique en attribuant expressément au Premier ministre les moyens d'actions nécessaires. C'est ce qui résulte du paragraphe VII qui « *réaffirme combien il importe que tous les ministres participent pleinement au Gouvernement de réconciliation nationale, ... considère donc que, si un ministre ne participe pas pleinement audit gouvernement, son portefeuille doit être repris par le Premier Ministre...* ». Cette disposition vise ainsi les situations intempestives d'absentéisme ou de boycott du Conseil des ministres pour les motifs politiques de toute part auxquelles le Premier ministre DIARRA a été confronté. Pour la première fois, le Premier ministre dispose d'une sorte de pouvoir de sanction des membres du Gouvernement réfractaires ce qui est un signe de revalorisation de son autorité.

**1176.** Toutefois, cette revalorisation n'est que textuelle dans la mesure où le contexte politique ivoirien et la configuration du Gouvernement de réconciliation nationale ne favorisaient pas l'autorité d'un Premier ministre « estampillé communauté internationale ». Le premier test du Premier ministre KONAN-BANNY marqué par le retrait des ministres du parti présidentiel le FPI qui dénonçait la dissolution de l'Assemblée nationale comme « *un coup d'Etat international*<sup>1819</sup> » a montré les limites politiques de la revalorisation juridique de l'autorité du Premier ministre de crise.

**1177.** C'est dans cette optique que la Résolution 1721 a durci le ton en réaffirmant non seulement le paragraphe VII de la Résolution 1633 mais en y ajoutant au paragraphe X que « *le Premier Ministre exercera sa pleine autorité sur le gouvernement qu'il constituera* ». Malheureusement, l'accord politique de Ouagadougou signé le 4 mars 2007<sup>1820</sup> a écourté l'application de la Résolution 1721, ce qui ne permet pas de juger de son impact sur le fonctionnement du Gouvernement et sur le statut du Premier ministre de crise, dont l'image gardée est celle du Premier ministre le plus valorisé en Côte d'Ivoire mais en même celui dont l'autorité a été le plus affaiblie dans la pratique.

---

<sup>1819</sup> MAS (M.), « Côte d'Ivoire : Bras de fer international », *RFI*, 18 janvier 2006, en ligne sur [http://www1.rfi.fr/actufr/articles/073/article\\_41193.asp](http://www1.rfi.fr/actufr/articles/073/article_41193.asp), consulté le 27 août 2021.

<sup>1820</sup> Voir ALAIN HANDY (S. P.), CHARLES (T.), « L'Accord politique de Ouagadougou : vers une sortie de crise en Côte d'Ivoire », *AFRI*, 2008, pp. 653- 667.



## Conclusion chapitre 2

**1178.** L'utilité du poste de Premier ministre en Côte d'Ivoire a toujours suscité des interrogations en raison de la nature présidentieliste des différents régimes ivoiriens. Les différentes Constitutions ivoiriennes ont institué un Premier ministre dépendant du chef de l'Etat répondant à un simple souci de déconcentration de l'exécutif ou de modération du présidentielisme ivoirien. La présidentialisé de la condition du Premier ministre ivoirien le dévalorise sur les plans juridiques et politiques dans la mesure où il apparaît comme le « *Premier des ministres* » et le « *second du président* ». Cependant, certaines circonstances ont propulsé à des moments donnés le Premier ministre au-devant de l'exécutif notamment à la fin du règne du président HOUPHOUËT-BOIGNY au début des années 90 ou pendant la crise politico-militaire des années 2000. Ces tentatives de revalorisation du Premier ministre ivoirien de fait ou de droit ont toutefois échoué à chaque fois pour des raisons politiques et juridiques. Ces raisons sont particulièrement liées à la personnalité des acteurs politiques et aux insuffisances des règles juridiques.

**1179.** A la fin du règne d'HOUPHOUËT-BOIGNY, la pratique du poste de Premier ministre par Alassane OUATTARA a un peu terni l'image de cette fonction. Il a voulu, aidé en cela par les circonstances, donner une dimension politique à cette fonction, qui n'a été conçue que dans sa dimension administrative. En effet, la loi constitutionnelle du 6 novembre 1990 n'a pas voulu faire du Premier ministre un concurrent du chef de l'Etat mais seulement mettre à sa disposition un collaborateur à qui il peut déléguer des tâches administratives et la conduite de sa politique.

**1180.** Toutefois, les insuffisances de l'article 24 de la Constitution relatif à la suppléance du chef de l'Etat ont été exploitées par le Premier ministre à son profit pour s'affirmer comme le détenteur du pouvoir exécutif en prenant des décisions à portée politique. Toutefois cette irruption la scène politique sous couvert de la suppléance du chef de l'Etat a été mal perçue au sein du parti présidentiel au sein de laquelle il n'était pas bien ancré. On lui reprochait une certaine « *imposture* » politique<sup>1821</sup> amplifiée par son implication dans la guerre de succession. Par conséquent, si la personne même d'Alassane OUATTARA a été disqualifiée par son passage à la primature<sup>1822</sup>, c'est la fonction même de Premier ministre qu'il a inauguré en Côte d'Ivoire qui s'en est trouvée affaiblie.

---

<sup>1821</sup> Voir HOUDIN (B.), *Les Ouattara, une imposture politique*, op.cit.

<sup>1822</sup> Voir DIABY (M.-B.-I.), *Alassane Ouattara : vingt ans de combat*, Abidjan, op.cit.

**1181.** Pendant la crise politico-militaire des années 2000, la fonction de Premier ministre, que la Constitution ivoirienne de 2000 a gardé dépendant du chef de l'Etat, s'est retrouvée revalorisée par les différents instruments juridiques et politiques de sortie de crise. Il en était ainsi de l'ALN et des Résolutions 1633 et 1721 de l'ONU qui ont déprésidentialisé le statut et les compétences du Premier ministre à travers l'internationalisation de sa procédure de désignation et la mise à sa disposition de compétences autonomes. Toutefois, le Premier ministre de crise s'est heurté à des obstacles juridiques et politiques qui ont conduit à son échec.

**1182.** Sur le plan juridique, le Premier ministre de crise a souffert du conflit permanent, savamment entretenu par le président GBAGBO, entre la Constitution ivoirienne et les accords politiques dont la nature juridique a fait débat <sup>1823</sup>d'une part, et entre le droit interne ivoirien et le droit international en particulier les Résolutions de l'ONU<sup>1824</sup>.

**1183.** Sur le plan politique, les causes de l'échec du Premier ministre de crise résident dans son déficit de légitimité et la personnalité du président GBAGBO. Les conditions de désignation, que ce soit à Paris pour Seydou DIARRA ou par les chefs d'Etat africains sous mandat de l'ONU pour Charles KONAN-BANNY ont constitué un lourd handicap pour la légitimité politique des Premiers ministres de crise, ce qui a favorisé les résistances politiques, notamment du chef de l'Etat et du Parlement. Affaibli par ces résistances dont il n'avait pas les moyens pour triompher, le Premier ministre a également subi les conséquences de l'instabilité gouvernementale chronique du fait de son déficit d'autorité. Toutes les tentatives de renforcement de l'autorité politique et de la capacité fonctionnelle du Premier ministre de crise sont restées vaines, en raison de la personnalité du président GBAGBO et surtout du contexte politique marqué par la militarisation du débat politique.

**1184.** L'échec du Premier ministre de transition et du Premier ministre de crise en Côte d'Ivoire comporte un dénominateur commun qui réside dans l'incapacité du Premier ministre à s'ériger en alter ego du président en dépit des circonstances de fait et/ou de droit. Si Alassane OUATTARA a échoué du fait de l'insuffisance des règles juridiques et de sa propre personnalité, Seydou DIARRA et Charles KONAN-BANNY se sont quant à eux heurtés aux fondements du présidentialisme ivoirien et à la personnalité du chef de l'Etat.

---

<sup>1823</sup> Voir MAMBO (P.), « Les rapports entre la constitution et les accords politiques dans les États africains : Réflexion sur la légalité constitutionnelle en période de crise », op.cit. ; ATANGANA-AMOUGOU (J.-L.), « Les accords de paix dans l'ordre juridique interne en Afrique », op.cit. ; CISSE (B.), « L'ineffectivité de la Constitution au regard des accords politiques dans les pays d'Afrique noire francophone », *RDP*, n°6, 2020, pp. 1639-1662, etc.

<sup>1824</sup> Voir TETANG (F.-P.), « De quelques bizarreries constitutionnelles relatives à la primauté du droit international dans l'ordre juridique interne », op.cit.

## Conclusion Titre 1<sup>er</sup>

**1185.** Les exemples togolais et ivoiriens révèlent les tentatives de déprésidentialisation de l'exécutif de fait ou de droit pendant les périodes de transition politique ont échoué, ce qui dénote de l'inefficacité du Premier ministre comme un instrument de rationalisation du présidentialisme africain. Ainsi lorsque le Premier ministre ne procède pas du chef de l'Etat et lui est imposé par d'autres acteurs, les rapports au sein de l'exécutif ont souvent été conflictuels comme ce fut le cas pendant la période de transition au Togo et dans la majorité des Etats ayant organisé une CNS et pendant la crise ivoirienne. Même lorsqu'il propulsé au-devant de l'exécutif par les circonstances, le Premier ministre OUATTARA a été confronté aux limites de la déprésidentialisation de fait du fait de l'opposition d'autres acteurs et de sa propre personnalité.

**1186.** Au Togo, le régime primo-ministériel instauré par l'Acte n°7 de la CNS était fondé sur une réelle volonté de faire du Premier ministre le chef de l'exécutif transitoire en cantonnant le président démythifié par la CNS dans un rôle protocolaire. Mais, les insuffisances des textes transitoires se sont révélées très tôt défavorables au Premier ministre dont le statut et les prérogatives ont été mal définies. Par conséquent le droit n'a pas pu constituer un rempart efficace contre les manœuvres politiques du chef de l'Etat qui s'est appuyé sur l'armée pour restaurer son autorité allant même jusqu'à contraindre les institutions transitoires à infléchir les règles juridiques en sa faveur et au détriment du Premier ministre. La restauration de l'autorité du président lui a finalement permis de phagocyter le Premier ministre, ce qui a eu pour conséquence de donner une mauvaise image de ce dernier accusé d'avoir mis ses ambitions personnelles

**1187.** En Côte d'Ivoire, on peut reprocher à Alassane OUATTARA d'en avoir trop fait au mépris des règles constitutionnelles qui le cantonnaient dans un rôle de figurant. Mais il est également vrai que ce rôle de figurant n'est pas compatible avec sa personnalité. On peut donc à ce titre reprocher au président HOUPHOUËT-BOIGNY d'avoir commis une erreur sur la personne du Premier ministre. Le poste de Premier ministre tel qu'il résultait de la loi constitutionnelle du 6 novembre 1990 revêt un caractère purement administratif et devrait être occupé par une personnalité exclusivement vouée aux tâches administratifs, en bref, un haut-fonctionnaire et non une personnalité politique. C'est l'une des raisons pour laquelle le président a préféré Alassane OUATTARA aux figures de son parti le PDCI et de l'opposition qui se sont positionnés pour ce poste. Mais s'il n'a jamais occupé de poste politique ou n'a jamais dévoilés ses ambitions politiques, le Premier ministre est rapidement

apparu comme un homme de pouvoir qui ne pouvait pas se cantonner dans un rôle purement administratif. C'est la raison pour laquelle il n'a eu aucune hésitation à se présidentialiser au point de prétendre à la succession constitutionnelle du président défunt alors que la Constitution ne lui reconnaissait pas cette prérogative.

**1188.** Contrairement à OUATTARA, les Premiers ministres de crise étaient juridiquement valorisés mais politiquement impuissants. En effet, aussi bien l'ALN et ses accords complémentaires que les Résolutions 1633 et 1721 de l'ONU avaient entendu accorder la prééminence au Premier ministre par leurs stipulations réduisant la marge de manœuvre du chef de l'Etat, mais cette volonté de déprésidentialisation de l'exécutif ivoirien s'est heurtée à la personnalité du président GBAGBO dont la capacité de résistance a été sous-estimée.

## Titre 2 : L'affaiblissement du Premier ministre par la pratique et les réformes constitutionnelles

*« Une Constitution, c'est un esprit, des institutions et une pratique »*

Charles De GAULLE, Conférence de presse du 31 janvier 1964<sup>1825</sup>

**1189.** Cette affirmation légendaire du général de GAULLE qui lui a permis de justifier le tournant présidentieliste pris par le régime français après la réforme constitutionnelle de 1962<sup>1826</sup> peut être empruntée pour caractériser la pratique institutionnelle et l'infléchissement du droit dans le nouveau constitutionnalisme africain.

**1190.** En effet, portés par l'esprit de rationalisation du présidentielisme africain, les nouvelles Constitutions adoptées après les transitions démocratiques mitigées ont introduit de nouvelles tendances fondées sur le partage du pouvoir exécutif entre le président et le Premier ministre et la réhabilitation des instruments du parlementarisme pour servir à la fois d'appui institutionnel au Premier ministre et de contrepoids à la prééminence présidentielle. Toutefois, l'application de ces nouvelles règles s'est révélée périlleuse dès le départ en fonction de l'évolution de la vie politique des Etats.

**1191.** La pratique des institutions<sup>1827</sup> a perverti l'esprit des nouvelles Constitutions africaines. En effet, après des transitions parfois tumultueuses comme au Togo, les Etats ont été très rapidement confrontés à des situations politiques inédites qu'ils ont eu beaucoup de mal à gérer sous l'égide des nouvelles Constitutions. La tendance générale de l'imitation du régime semi-présidentiel à la française a ainsi favorisé la survenance de situations inédites de cohabitation ou contradiction de majorité dans ces Etats.

**1192.** Face à l'incapacité des acteurs politiques à trouver des solutions constitutionnelles à ces situations, de nombreux blocages résultant de la confrontation entre le chef de l'Etat et le Premier ministre<sup>1828</sup> ont porté atteinte à la stabilité des nouveaux

---

<sup>1825</sup> Voir MAITROT (J.-C.), SICAULT (J.-D.), *Les conférences de presse du Général de Gaulle*, Paris, PUF, 1969.

<sup>1826</sup> FRANCOIS (B.), *Le régime politique de la V<sup>e</sup> République*, op.cit., pp. 63 et suivants

<sup>1827</sup> DOSSO (K.), « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », op.cit.

<sup>1828</sup> MOMO (C.-F.), GATSI (E.-T.), « L'exécutif dualiste dans les régimes politiques des États d'Afrique noire francophone », op.cit.

régimes entraînant une « *représidentialisation* » de fait ou de droit des institutions. Il en a été ainsi au Togo où le régime semi-présidentiel mis en place par la Constitution du 14 octobre 1992 a été confronté dans la pratique une situation conflictuelle entre le président et le Premier ministre issu des premières élections législatives. Ce conflit ayant été remporté par le président, la fonction de Premier ministre s'en est trouvé affaibli de fait par la présidentialisation, puis de droit de l'exécutif (chapitre 1<sup>er</sup>).

**1193.** Lorsque le Premier ministre est dépendant du président comme en Côte d'Ivoire et dans les régimes de type présidentiel qui ont parfois recours au poste de Premier ministre, la pratique semble beaucoup plus conforme aux textes constitutionnels soumettant le Premier ministre à l'autorité du président. Si dans ces régimes, la création du poste de Premier ministre est beaucoup plus motivée par l'idée de modération du présidentialisme que par celle de contrepoids au chef de l'Etat, la volonté de sauvegarder à tout prix la tradition présidentieliste à la fois dans la pratique et dans les réformes constitutionnelles entraîne la dépréciation du Premier ministre au sein de l'exécutif (chapitre 2).

## Chapitre 1<sup>er</sup> : La présidentialisation de l'Exécutif

*« Le dualisme de l'exécutif est de façade en raison de la tendance centralisatrice des pouvoirs du Chef de l'État, le Premier ministre n'étant qu'un « procédé du Président » ou l'outil d'une domination présidentielle sans partage ».*

ONDO (T.), « Splendeurs et misères du parlementarisme... », op.cit.

**1194.** Alors que les nouvelles Constitutions sont pour la plupart calquées sur le modèle de la V<sup>e</sup> République française instaurant un régime semi-présidentiel<sup>1829</sup>, les relations au sein de l'Exécutif n'ont pas été assainies entre des présidents, avides de restaurer la plénitude des pouvoirs dont ils avaient l'exclusivité auparavant, et des Premiers ministres, dotés de réels pouvoirs, mais qui ont eu du mal à se faire une place au sein de l'Exécutif.

**1195.** L'esprit d'équilibre institutionnel découlant de la réhabilitation des instruments du parlementarisme rationalisé<sup>1830</sup> à la française qui a guidé les travaux des constituants togolais, gabonais, nigérien, etc. n'a pas pu servir de boussole à la pratique institutionnelle qui s'est instaurée dès les premières élections. La prépondérance présidentielle a rapidement supplanté le partage du pouvoir exécutif en raison notamment de l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel<sup>1831</sup> et de la personnalité de ces derniers<sup>1832</sup> qui ont infléchi la courbe institutionnelle dans le sens du déséquilibre présidentieliste. Ce faisant, « les régimes parlementaires n'ont pas survécu à la vague du présidentielisme »<sup>1833</sup>.

**1196.** Si ce virage vers le déséquilibre présidentieliste dans les Etats ayant instauré le régime semi-présidentiel n'est en rien surprenant lorsqu'on observe la pratique institutionnelle française, il est amplifié en Afrique noire francophone par des facteurs politiques et juridiques. En effet, beaucoup d'auteurs ont critiqué dès le départ l'attrait des Etats africains pour le régime français car favorisant la cohabitation et les crises

---

<sup>1829</sup> Voir toute la littérature sur le mimétisme constitutionnel franco-africain, notamment GAUDUSSON (J. du Bois de), « Sur l'attractivité du modèle de la Constitution de 1958 en Afrique, cinquante ans après », op.cit. ; CABANIS (A.), MARTIN (M-L.), « Le nouveau cycle constitutionnel ultra-méditerranéen francophone et la Constitution du 4 octobre 1958 », op.cit., etc.

<sup>1830</sup> SOMALI (K.), *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme africain*, op.cit.

<sup>1831</sup> FALL (I.-M.), « Quelques réserves sur l'élection du président de la République au suffrage universel », op.cit.

<sup>1832</sup> HOURQUEBIE (F.), « Quel statut constitutionnel pour le chef de l'Etat africain », op.cit.

<sup>1833</sup> DARGENT (F.), « Les échecs du mimétisme constitutionnel en Afrique noire francophone », *RDP*, n°5, 2017, pp. 1347-1374.

institutionnelles<sup>1834</sup> dont la gestion requiert de la maturité politique. Ces critiques se sont avérées très tôt lorsque « *les cohabitations togolaise et nigérienne ... entre le Président de la République et le Premier ministre ont montré la fragilité des principes du parlementarisme dualiste et l'intransposabilité textuelle du modèle parlementaire français dans des régimes favorables à l'unification et à la centralisation du pouvoir* »<sup>1835</sup>. On note ainsi aujourd'hui l'échec du mimétisme constitutionnel<sup>1836</sup> justifiant ainsi l'échec du Premier ministre dans les régimes semi-présidentiels africains.

**1197.** L'issue favorable des situations conflictuelles survenues dans les exécutifs africains pour le chef de l'Etat comme ce fut le cas au Togo, a ainsi conduit à l'affaiblissement politique du Premier ministre amplifié par l'évolution de la vie politique favorable au président qui a présidentialisé de fait l'exécutif en réussissant à soumettre le Premier ministre (section 1<sup>ère</sup>). Afin d'éviter que les situations conflictuelles déjà vécues au sein de l'exécutif ne se reproduisent, certains chefs d'Etat, à l'instar du président EYADEMA au Togo se sont ensuite employés à constitutionnaliser la pratique présidentialisante par des facteurs juridiques présidentialisant l'exécutif de droit (section 2).

## Section 1<sup>ère</sup> : La présidentialisation de fait

*« Les situations de cohabitation conflictuelle au sein de l'Exécutif entre un président de la République élu au suffrage universel et un Premier ministre responsable devant l'Assemblée législative, rendues possibles par les Constitutions s'inspirant du modèle français, sont...particulièrement périlleuses ».*

CONAC (G.), « Succès et crises du constitutionnalisme africain », op.cit.

**1198.** La majorité des Constitutions africaines instaurant un équilibre institutionnel au sein de l'exécutif, avec un Premier ministre choisi dans la majorité parlementaire et responsable devant le Parlement et un chef de l'Etat élu au suffrage universel direct qui doit

---

<sup>1834</sup> BADIE (B.), *L'État importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, op.cit. ; DARBON (D.), « A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », op.cit. ; etc.

<sup>1835</sup> ONDO (T.), « splendeurs et misères du parlementarisme... », op.cit.

<sup>1836</sup> DARGENT (F.), « Les échecs du mimétisme constitutionnel en Afrique noire francophone », op.cit.



partager l'exercice du pouvoir exécutif avec le Premier ministre qu'il n'est pas assuré de contrôler, se sont avérées difficilement applicables dans la pratique. En effet, marqués par la cohabitation difficile avec les Premiers ministre issus des CNS, la plupart des chefs d'Etat, qui ont réussi à conserver leur poste après la transition, et qui ont recouvré leur autorité malgré le bicéphalisme par l'effet des nouvelles Constitutions, n'attendaient plus se faire concurrencer par le Premier ministre. Profitant d'une légitimité recouvrée grâce à leur élection, parfois tronquée, au suffrage universel, ils ont imposé une pratique présidentialisante des institutions dont le grand perdant est le Premier ministre.

**1199.** C'est ainsi que les crises institutionnelles, résultant de rapports conflictuels entre le président et le Premier ministre sont rapidement apparues au sein des Exécutifs africains affaiblissant politiquement le Premier ministre. Il en est ainsi parce que l'issue des duels au sein de l'Exécutif est toujours favorable au chef de l'Etat, qui profite de l'affaiblissement du Premier ministre pour « *représidentialiser* » l'exécutif. La collaboration antagonique entre le président EYADEMA et le Premier ministre Edem KODJO au Togo ayant conduit à un duel entre les deux hommes pour l'exercice du pouvoir exécutif remporté par le président illustre parfaitement ce constat (paragraphe 1<sup>er</sup>).

**1200.** La prééminence présidentielle devient ainsi incontestable dans ces Etats et constitue un véritable obstacle à toute tentative de rationalisation ou d'équilibre institutionnel. Au Togo, si la Constitution a prévu des contre-pouvoirs au profit du Parlement pour assurer la parlementarisation de la condition du Premier ministre, ils se sont avérés ineffectifs dans la pratique en raison de la faiblesse du parlementarisme (paragraphe 2).

Paragraphe 1<sup>er</sup> : Les rapports conflictuels au sein de l'exécutif : l'exemple du duel Eyadéma-Kodjo

*« Les affrontements qui se nouent au Togo en 1994 ...et l'attribution du poste de premier ministre suite aux alliances post-électorales...mettent en scène la faiblesse et les incohérences des règles instituées, les codes moraux et les pratiques qui fondent l'ordre démocratique ».*

NGWE (L.), « Le premier ministre dans les mutations politiques des Etats d'Afrique francophone », op.cit.

**1201.** Après une transition tumultueuse considérée comme échouée en raison de l'incapacité du Premier ministre et du Gouvernement de transition à réaliser les objectifs fixés par la CNS, la IV<sup>e</sup> République togolaise instaurée par la Constitution du 14 octobre 1992 a connu une évolution particulière lors de la première législature qui a créé un précédent fâcheux dans les rapports entre le Premier ministre et le président de la République. Après l'échec du Premier ministre de la transition face à la témérité du président EYADEMA, ce dernier, confronté dès la première législature post-transitionnelle à une situation politique particulière marquée par la configuration pluraliste et hétéroclite de l'Assemblée nationale en sa défaveur, ne s'est une nouvelle fois pas avoué vaincu.

**1202.** Contraint de nommer un Premier ministre issu de l'opposition, il a usé de stratagèmes politiques pour déstabiliser cette opposition, qui semblait pourtant avoir toutes les cartes en main pour contrarier la prééminence présidentielle. Si les manœuvres politiques peu orthodoxes lui ont permis d'éviter la cohabitation, le président EYADEMA n'a pas malgré tout réussi à empêcher le duel avec le Premier ministre KODJO. L'origine de ce duel (A) et son issue favorable au chef de l'Etat (B) permettent de se rendre compte de l'échec de la fonction primo-ministérielle au Togo.

#### *A. L'origine du duel*

**1203.** L'origine de la collaboration conflictuelle est liée aux élections législatives de 1994, les premières de la IV<sup>e</sup> République, qui ont dégagé des majorités contradictoires. Eu égard au contexte politique dans lequel se sont déroulées ces élections et de la situation politique qui prévalait après les élections en raison des résultats, la nomination du Premier ministre a donc été controversée par rapport aux dispositions de l'article 66 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution qui exige qu'il soit désigné dans la majorité parlementaire.

#### *1. Les élections législatives de 1994*

**1204.** Les élections législatives de 1994 ont été les premières de la IV<sup>e</sup> République. Elles se sont déroulées dans un contexte politique particulier qu'il convient d'analyser pour mieux comprendre les implications sur la vie politique et sur le fonctionnement du régime

togolais. Les résultats de ces élections ont ainsi conditionné le choix du Premier ministre et la marge de manœuvre dont il dispose au sein de l'exécutif.

*a. Un contexte politique particulier*

**1205.** Le Togo s'est doté d'une nouvelle Constitution le 14 octobre 1992 pour tourner la page du présidentialisme autoritaire des années EYADEMA. Cette Constitution a été adoptée dans le cadre d'une transition démocratique orchestrée par la CNS et dirigée dans par des institutions transitionnelles dans des conditions rendues difficiles par le chef de l'Etat et l'armée. Cette Constitution, qui a mis fin à la transition, a instauré un régime semi-présidentiel avec un exécutif bicéphale<sup>1837</sup>. La mise en place des institutions prévues par la nouvelle Constitution devrait permettre de lui donner une pleine effectivité. C'est dans ce contexte qu'ont été organisées l'élection présidentielle en 1993 et les élections législatives en 1994. Pour la première fois au Togo, le destin de ces deux élections est lié car elles devraient décider de la nouvelle configuration de l'exécutif bicéphale togolais.

**1206.** L'élection présidentielle de 1993<sup>1838</sup> n'a pas été démocratique<sup>1839</sup> comme voulue, car les principaux partis de l'opposition ont lancé un appel au boycott contestant les conditions d'organisation du scrutin<sup>1840</sup>. Le Président EYADEMA, renforcé par l'échec de la transition, s'est retrouvé en lice face à des concurrents de moindre envergure politique<sup>1841</sup> pour la conquête du fauteuil présidentiel. A l'issue de ce scrutin 25 août 1993 qui a lieu dans « *la confusion* <sup>1842</sup> », le chef de l'Etat sortant fut réélu sans difficulté au premier tour<sup>1843</sup>,

---

<sup>1837</sup> KOUPOKPA (T.-E.), *Le modèle constitutionnel des Etats d'Afrique noire francophone dans le cadre du renouveau constitutionnel : le cas du Bénin, du Niger et du Togo*, op.cit.

<sup>1838</sup> TOULABOR (C.), « La bataille finale du Général Eyadema au Togo », *Le Monde diplomatique*, mars 1993, pp. 18-19

<sup>1839</sup> AFFO-SABI (K.), *La transparence des élections en droit public africain, à partir des cas béninois, sénégalais et togolais*, Thèse de droit public, Universités de Bordeaux & Lomé, 2013, p. 40

<sup>1840</sup> VON TROTHA (T.), « C'est la pagaille. Quelques remarques sur l'élection présidentielle et son observation internationale au Togo », *Politique Africaine*, n°52, 1993, pp. 152-159 ; PILON (M.), « L'observation des processus électoraux : enseignements de l'élection présidentielle au Togo (août 1993) », *Politique africaine*, n°56, 1994, pp. 137-143, « L'élection présidentielle d'août 1993 : cacophonie chez les observateurs », in *Rapport 1997 : la coopération judiciaire, l'observation internationale des élections, la coopération militaire*, Paris, Karthala, pp. 89-109.

<sup>1841</sup> Il s'agissait des candidats indépendants Jacques AMOUZOU et Adani IFE, sans ancrage politique, comme en témoigne les résultats obtenus (le score cumulé des deux n'atteint pas 4%).

<sup>1842</sup> GAUDUSSON (J. du Bois de) et al. (dir), *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, Tome II, op.cit., p. 374

<sup>1843</sup> Les résultats officiels proclamés par la Cour suprême le 9 septembre 1993 attribuent 96,49% des suffrages exprimés au chef de l'Etat sortant, selon un taux de participation de 36,16%.

devenant ainsi le premier Président de la IV<sup>e</sup> République et de l'ère démocratique au Togo<sup>1844</sup>.

**1207.** Après l'échec de l'élection présidentielle, les élections législatives prévues pour l'année suivante présentaient alors plusieurs enjeux politiques et institutionnels. Sur ce dernier plan, ces élections devaient permettre d'assurer la volonté d'équilibre institutionnel établie par le constituant, en faisant, d'une part de l'Assemblée nationale le contrepoids de l'exécutif, et d'autre part, du Premier ministre l'instrument de rationalisation du présidentielisme. Au plan politique, il s'agissait pour les partis d'opposition ayant boycotté la présidentielle d'empêcher le parti présidentiel de contrôler tous les arcanes du pouvoir en ayant la mainmise sur le pouvoir législatif.

**1208.** Ces enjeux électoraux, dont dépendent la viabilité de la toute nouvelle IV<sup>e</sup> République, ont ainsi contraint les acteurs politiques à se remobiliser pour la conquête des quatre-vingt-et-un (81) sièges de l'Assemblée nationale. Sans épiloguer sur le contexte politique et les conditions d'organisation du scrutin législatif<sup>1845</sup>, on peut juste relever qu'au départ, il y avait un débat au sein de l'opposition entre les partisans de la participation et ceux du boycott.

**1209.** Léopold GNININVI, président de la Convention démocratique des peuples africains (CDPA) et coordonnateur du Collectif de l'opposition démocratique (COD) soutenu par le président de l'Union des forces du changement (UFC) Gilchrist OLYMPIO prônaient un boycott total pour être en cohérence avec l'idée directrice de la lutte de l'opposition. Cette position est soutenue par le Comité togolais de Résistance-France, qui, dans une Lettre au peuple togolais datée du 20 septembre 1993, déclarait que « *participer aux élections législatives, c'est valider ipso-facto l'élection présidentielle du 25 août 1993* »<sup>1846</sup>.

**1210.** A cette position radicale s'est opposée la position modérée participationniste de deux grands partis d'opposition le Comité d'action pour le renouveau (CAR) de M<sup>e</sup> Yaovi AGBOYIBOR et de l'Union togolaise pour la démocratie (UTD) d'Edem KODJO qui ont décidé cette fois d'affronter le parti présidentiel dans les urnes. Le leader du CAR se justifie en ces termes : « *Selon la Constitution de la IV<sup>e</sup> République, les présidentielles récentes*

---

<sup>1844</sup> MACE (P.), « Politique et démocratie au Togo », op.cit.

<sup>1845</sup> Voir ATTISSO (F-S.), *La problématique de l'alternance politique au Togo*, L'Harmattan, 2001, 175 p. ; DEGLI (J-Y.), *Togo, la tragédie africaine*, Éditions Nouvelles du Sud, 1996, 262 p., etc.

<sup>1846</sup> Cité par TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, op.cit., p. 155.

*n'ont rien à voir avec les législatives à venir (...). Après les législatives, les présidentielles seront remises en cause...*<sup>1847</sup> ».

**1211.** Finalement, les deux positions sont restées irréconciliables puisque le CAR et l'UTD ont rejoint le processus électoral<sup>1848</sup> à l'inverse de la CDPA et de l'UFC qui ont maintenu leur position quant au boycott du scrutin. Il s'agissait de l'une des premières manifestations de la division de l'opposition togolaise qui balisa la voie à la pratique présidentialiste des institutions par le président EYADEMA.

**1212.** La participation du CAR et de l'UTD combinée à celle de quelques petits partis de l'opposition et d'indépendants face au RPT du président EYADEMA et ses alliés constitue le premier scrutin pluraliste organisé au Togo depuis l'indépendance<sup>1849</sup>, ce qui a suscité divers intérêts, d'autant plus que les résultats devraient avoir des enjeux politico-institutionnels importants sur le fonctionnement de la très jeune IV<sup>e</sup> République togolaise. Les élections se sont déroulées les 6 et 20 février 1994 au scrutin majoritaire uninominal à deux tours, conformément à l'article 151 du Code électoral de 1992<sup>1850</sup>.

**1213.** A l'issue du premier tour de scrutin du 6 février 1994<sup>1851</sup>, le RPT parti présidentiel s'est adjugé trente-cinq (35) des quatre-vingts-et-un (81) sièges. Le CAR (19 sièges) et l'UTD (3 sièges) sont arrivés loin derrière mais se sont retrouvés en ballottage dans treize (13) circonscriptions. Les deux partis se retrouvaient également chacun en ballottage avec le RPT dans onze (11) circonscriptions. Le CAR et l'UTD ont alors de constituer un front commun de l'opposition face au RPT<sup>1852</sup>. Cette stratégie s'est avérée au final payante, puisque l'opposition a remporté tous ses face-à-face contre le RPT lors du second tour du 20 février 1994<sup>1853</sup>. Le CAR (33 sièges) et l'UTD (6 sièges) ont obtenu la majorité face aux RPT et ses alliés (38 sièges).

**1214.** Fait notable qu'il convient de signaler, on retrouve parmi les alliés du RPT, le Premier ministre de la transition Joseph KOFFIGOH qui s'est fait élire dans sa circonscription dans les rangs de son nouveau parti politique la Convention des forces

---

<sup>1847</sup> Entretien dans *Le crocodile*, n°29, 24 février 1994, p.8, Cité par *ibid*, p. 156.

<sup>1848</sup> AFP, « Togo : une partie de l'opposition disposée à participer aux élections législatives », *Le Monde*, 16 octobre 1993, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/10/26/togo-une-partie-de-l-opposition-disposee-a-participer-aux-elections-legislatives\\_3942470\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/10/26/togo-une-partie-de-l-opposition-disposee-a-participer-aux-elections-legislatives_3942470_1819218.html), consulté le 28 juillet 2021.

<sup>1849</sup> KOFFI (K.), « Les élections au Togo : cinquante ans de passions politiques », *Afrique contemporaine*, 1998, n° 185, pp. 35-52

<sup>1850</sup> Loi n°92-003 du 8 juillet 1992 portant code électoral, *JORT*, 10 juillet 1992, p. 2

<sup>1851</sup> Arrêt n°14-94 du 16 février 1994 de la Cour suprême portant proclamation des résultats du 1<sup>er</sup> tour des élections législatives

<sup>1852</sup> TETE (T.), *op. cit.*, p. 156

<sup>1853</sup> Arrêt n°15-94 du 14 mars 1994 de la Cour suprême portant proclamation des résultats du 2<sup>e</sup> tour des élections législatives

nouvelles (CFN), grâce au désistement du candidat du RPT contre lequel il était pourtant en ballottage défavorable. Son ralliement au camp présidentiel, considéré comme l'un des facteurs politiques de l'échec de la transition<sup>1854</sup>, est donc officialisé par son alliance parlementaire. Cela n'a pour autant pas empêché le CAR et l'UTD de détenir à eux seuls la majorité absolue des sièges de l'Assemblée nationale.

**1215.** Cette majorité parlementaire acquise à l'opposition est cependant à relativiser dans la mesure où seulement soixante-dix-sept (77) des quatre-vingt-et-un (81) sièges ont été pourvus. Chose inédite, le parti présidentiel a contesté la victoire de l'opposition<sup>1855</sup> par des voies légales. Le RPT saisit la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême<sup>1856</sup> qui invalide les scrutins dans quatre (4) circonscriptions<sup>1857</sup>, remportés par l'opposition, pour fraudes<sup>1858</sup>. En réaction à l'arrêt de la Cour suprême qu'elle jugeait partial, l'opposition a suspendu dans un premier temps sa participation à l'Assemblée nationale à l'ouverture de session parlementaire avant de se raviser<sup>1859</sup>. La tenue d'élections partielles dans lesdites circonscriptions est prévue *sine die*. La première législature de la IV<sup>e</sup> République a ainsi débuté avec soixante-dix-sept (77) députés. Le nombre de siège requis pour la majorité absolue est donc de trente-neuf (39) sièges, ce qu'ont mathématiquement obtenu le CAR et l'UTD.

**1216.** L'enjeu principal et immédiat de cette majorité parlementaire est l'assurance pour le CAR et l'UTD de voir le nouveau Premier ministre sortir de leur rang, conformément à l'article 66 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution qui contraint le président à choisir le Premier ministre « *dans la majorité parlementaire* ». On s'acheminait ainsi vers une cohabitation inédite dès la première législature de la IV<sup>e</sup> République, ce qui aurait permis de rééquilibrer les pouvoirs d'une part entre le président et l'Assemblée nationale, et d'autre

---

<sup>1854</sup> Confère supra

<sup>1855</sup> « Togo : Le gouvernement conteste la victoire de l'opposition aux élections législatives », *Le Monde*, 24 février 1994, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1994/02/24/togo-le-gouvernement-conteste-la-victoire-de-l-opposition-aux-elections-legislatives\\_3798566\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1994/02/24/togo-le-gouvernement-conteste-la-victoire-de-l-opposition-aux-elections-legislatives_3798566_1819218.html), consulté le 28 juillet 2021.

<sup>1856</sup> La Cour constitutionnelle sur le modèle du Conseil constitutionnel prévu par la Constitution du 14 octobre 1992 n'avait pas encore été installée. Son rôle d'arbitrage électoral était alors dévolu à la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême par les articles 185 et suivants du Code électoral. La Cour constitutionnelle a finalement été instituée la Loi organique n°97-001 du 8 janvier 1997, *JORT*, 9 janvier 1997, pp. 15 et suivants.

<sup>1857</sup> Il s'agit des circonscriptions de Wawa (2 sièges), Haho (1 siège), Lomé Commune (1 siège).

<sup>1858</sup> Arrêt n°16 du 25 mars 1994, recours en annulation contre le premier tour du scrutin du 6 février 1994 dans 21 circonscriptions électorales, *JORT*, numéro spécial, 8 avril 1994.

<sup>1859</sup> AFP, « Togo : l'opposition boycotte l'Assemblée nationale », *Le Monde*, 7 avril 1994, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1994/04/07/togo-l-opposition-boycotte-l-assemblee-nationale\\_3826909\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1994/04/07/togo-l-opposition-boycotte-l-assemblee-nationale_3826909_1819218.html), consulté le 28 juillet 2021.

part au sein même de l'exécutif entre le président et le Premier ministre, comme l'ont démontré les cohabitations françaises<sup>1860</sup>.

**1217.** Toutefois, pour voir le Premier ministre sortir des rangs de l'opposition, il faudrait que le CAR et l'UTD formalisassent leur coalition électorale au sein de l'hémicycle pour qu'elle devienne une coalition parlementaire majoritaire face au RPT du président EYADEMA et ses alliés mis en minorité à une voix près. La nomination du Premier ministre constituait donc le principal enjeu postélectoral. Loin de s'avouer vaincu, le président EYADEMA va une nouvelle fois retourner cette situation qui semblait lui échapper à son profit en opérant un choix controversé au poste de Premier ministre.

*b. La désignation controversée du Premier ministre*

**1218.** Le régime juridique de la nomination du Premier ministre au Togo, défini par l'article 66 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution togolaise de 1992, devrait être rendu effectif après les élections législatives de février 1994. Jusqu'à ces élections, c'est le Premier ministre de la transition, Joseph KOFFIGOH qui a été maintenu en fonction par le chef de l'Etat au lendemain de l'élection présidentielle controversée du 25 août 1993. En se ralliant au président pendant les législatives, KOFFIGOH espérait garder la primature, mais la victoire de la coalition de l'opposition a changé la donne.

**1219.** Le pouvoir de nomination du président est conditionné par la majorité parlementaire. C'est ainsi que logiquement, KOFFIGOH a été contraint de remettre sa démission au chef de l'Etat après la proclamation des résultats des élections législatives. Si ces élections de 1994 ont créé une situation politique inédite au Togo en mettant le président en minorité, elles ne permettaient pas pour autant mathématiquement de se faire une idée précise de l'identité du Premier ministre, car si la Constitution fait obligation au président de le nommer dans la majorité parlementaire, cette majorité n'a pas été clairement dégagée dans les urnes. L'absence d'une majorité claire et stable devrait ainsi pousser les partis de l'opposition à se coaliser pour obtenir le choix du Premier ministre dans leurs rangs. Il convient de présenter les rapports de force pour mieux comprendre la situation.

---

<sup>1860</sup> Les cohabitations françaises ont fait l'objet d'une littérature abondante. Voir FOURNIER (A-X.), *La dynamique du pouvoir exécutif sous la Ve République : cohabitation et avenir des institutions*, Presses de l'Université du Québec, 2008; COHENDET (A-M.), *Cohabitation : les leçons d'une expérience*, op.cit.; DUVERGER (M.), *Bréviaire de la cohabitation*, Paris, PUF, 1986, 150 p. ; GOUAUD (C.), *La cohabitation*, Paris, Ellipses, 1996, 127 p.

**1220.** Avec trente-quatre (34) des soixante-dix-sept (77) sièges pourvus, le CAR de Me AGBOYIBOR ne pouvait prétendre constituer cette majorité parlementaire à lui seul puisqu'il faudrait trente-neuf (39) sièges pour constituer la majorité au sein de laquelle doit être issu le Premier ministre pour pouvoir être investi par les députés après sa nomination par le chef de l'Etat. Le CAR avait ainsi tout intérêt à constituer une coalition parlementaire avec les six (6) députés de l'UTD.

**1221.** De son côté, le RPT, parti présidentiel, avec ses trente-cinq (35) sièges remportés avait mathématiquement besoin du ralliement d'au moins quatre (4) députés pour éviter la cohabitation. Mais seul l'ancien Premier ministre KOFFIGO, seul élu de son parti, et les deux (2) sièges remportés par des candidats indépendants lui semblait acquis, ce qui lui ferait manquer la majorité d'une voix. Pour ce faire, le président pourrait tenter de jouer au « *trouble-fête* » en approchant l'un ou l'autre des deux partis de l'opposition dans l'objectif de casser leur alliance pour en profiter.

**1222.** Eu égard aux rapports de force entre les deux partis arrivés en tête, l'UTD avec ses six (6) sièges, arrivé en troisième position, avait un rôle fondamental à jouer puisque l'un et l'autre des deux premiers avaient besoin de ses députés pour obtenir la majorité absolue. Dans ces circonstances, le positionnement de l'UTD d'Edem KODJO en tant que « *parti charnière* » ou « *parti balancier* »<sup>1861</sup>, s'avérerait décisif car la constitution d'une majorité parlementaire par l'un ou l'autre des deux premiers partis doit passer par lui.

**1223.** Telles sont les données de l'équation que devrait résoudre la classe politique togolaise pour la nomination du Premier ministre. La solution ne pouvait passer que par le jeu des alliances politiques. Si le CAR et l'UTD sont liés par un accord électoral qui leur a permis d'empêcher le président d'avoir la majorité parlementaire, la transformation de cette alliance électorale en alliance parlementaire obligerait le chef de l'Etat à choisir le candidat dégagé par cette coalition au poste de Premier ministre. Dans ce cas, la nomination du Premier ministre au sein de la majorité parlementaire devrait déboucher sur une cohabitation à la française.

**1224.** Le positionnement d'Edem KODJO était alors particulièrement scruté. Convaincu de la valeur politique de ses six députés et courtisé par son allié électoral Me AGBOYIBOR et le président EYADEMA, il n'attendait pas voir son parti se faire aspirer facilement par l'un et l'autre mais voulait jouer sa partition jusqu'au bout. En effet, le marchandage de ses six (6) députés auprès du RPT lui permettrait d'accéder à la fonction de Premier ministre, Edem KODJO s'est très tôt désolidarisé de son alliance avec

---

<sup>1861</sup> HAYWARD (J.), « Un Premier ministre pour quoi faire ? », op.cit.



AGBOYIBOR à travers ses déclarations et prises de position. Hésitant à apporter son soutien à AGBOYIBOR, Edem KODJO déclara être « *au-dessus de la mêlée* <sup>1862</sup> ». Profitant des ces hésitations qui annonçaient une friction dans les rangs de l'opposition, des personnalités du parti présidentiel se sont empressés d'évoquer la formation d'un gouvernement d'union nationale dans la mesure où « *personne ne peut faire la majorité* <sup>1863</sup> ».

**1225.** On retrouvait ainsi confrontés deux idées de Gouvernement : Celle du Gouvernement de cohabitation défendue par AGBOYIBOR contre celle du Gouvernement d'union nationale défendue par le camp présidentiel. Entre ces deux positions, Edem KODJO apparaissant comme l'arbitre dont le positionnement devrait permettre de trancher en faveur de l'une ou l'autre partie.

**1226.** Dans un premier temps, après les signes de rupture résultant des hésitations d'Edem KODJO après une première rencontre avec le chef de l'Etat, les deux partis de l'opposition ont clamé leur réconciliation dans un communiqué conjoint dans lequel ils déclarent que « *c'est unies que les forces démocratiques, consacrées majoritaires, entendent gérer la victoire du peuple togolais et conduire le changement tant souhaité* <sup>1864</sup> ». Grâce à cette unité retrouvée, les deux partis se sont attendus pour soutenir le leader du CAR, Yaovi AGBOYIBOR et proposer sa nomination au président.

**1227.** L'absence d'une majorité parlementaire homogène sortie des urnes a conduit le président EYADEMA à entamer des consultations auprès des principaux partis représentés à l'Assemblée nationale pour s'accorder sur le choix du Premier ministre afin d'éviter une impasse institutionnelle. Ces consultations préalables à la nomination du Premier ministre, qui ne reposent sur aucune disposition constitutionnelle, constituent une pratique politique usitée dans beaucoup d'Etats confrontés à des situations de ce genre. Elles cachaient toutefois mal au Togo la volonté du président EYADEMA de reprendre la main sur une situation qui semblait lui échapper. C'est à cette occasion qu'il en a profité pour provoquer la rupture définitive de l'alliance CAR-UTD et posé les fondations d'une nouvelle alliance RPT-UTD déterminante pour le choix du Premier ministre.

---

<sup>1862</sup> « Togo : Un gouvernement d'union nationale devrait être formé », *Le Monde*, 17 mars 1990, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1994/03/17/togo-un-gouvernement-d-union-nationale-devrait-etre-forme\\_3798095\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1994/03/17/togo-un-gouvernement-d-union-nationale-devrait-etre-forme_3798095_1819218.html), consulté le 28 juillet 2021

<sup>1863</sup> Ibid.

<sup>1864</sup> Communiqué du 17 mars 1993, cité par AFP, « Togo : l'opposition à nouveau unie », *Le Monde*, 19 mars 1994, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1994/03/19/togo-l-opposition-a-nouveau-unie\\_3828119\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1994/03/19/togo-l-opposition-a-nouveau-unie_3828119_1819218.html), consulté le 28 juillet 2021.

**1228.** Alors que la coalition CAR-UTD lui a soumis la nomination de Yaovi AGBOYIBOR le leader du CAR, le président EYADEMA refusa et demanda à la coalition de lui proposer une liste de plusieurs noms<sup>1865</sup>, ce que la coalition refusa. Usant des prérogatives que lui confèrent l'article 66 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution, le président EYADEMA a ainsi décidé de nommer Edem KODJO<sup>1866</sup>, le leader de l'UTD au poste de Premier ministre alors que l'alliance CAR-UTD lui a proposé de nommer Yaovi AGBOYIBOR. Cette nomination a priori surprenante est motivée par des facteurs juridiques et politiques qui ont suscité beaucoup de débats.

**1229.** En droit, si l'article 66 de la Constitution de 1992 contraint le chef de l'Etat à nommer le Premier ministre dans la majorité parlementaire, il n'enlève pas à ce chef d'Etat tout pouvoir son pouvoir discrétionnaire. Il disposait donc d'un pouvoir conditionné et non d'une compétence liée comme ce fut le cas pendant la transition où il ne pouvait pas remettre en cause le Premier ministre élu par la CNS. Par conséquent, le président EYADEMA n'était pas lié par le choix de l'opposition. Si jusqu'à la nomination d'Edem KODJO l'alliance CAR-UTD tenait encore, le président EYADEMA disposait de la faculté de nommer l'un et l'autre des leaders des deux partis ou un membre de son parti en espérant obtenir le ralliement de députés de l'opposition pour l'investir. Cependant, cette analyse qui se fonde uniquement sur la lettre de l'article 66 al. 1<sup>er</sup> et qui semble donner au raisonnement du président n'est pas suffisante pour interpréter cette disposition, il convient également de s'en référer à son esprit.

**1230.** En obligeant le président à choisir le Premier ministre dans la majorité parlementaire, le constituant togolais de 1992 semblait vouloir viser l'hypothèse d'une contradiction de majorités, comme c'était le cas au Togo, en contraignant le président à tenir compte du résultat des élections législatives. Il s'agit d'éviter la possibilité de blocages institutionnels pouvant surgir au moment de l'investiture du Premier ministre en s'assurant en amont de cette investiture. Dans ce cas, le président devrait tenir compte du choix de la majorité et non tenter de la disloquer par des manœuvres politiques. Alioune SALL faisait observer dans cette optique qu'en désignant Edem KODJO au poste de Premier ministre, « le Président EYADEMA a cherché à faire prévaloir la lettre de la Constitution sur son esprit pour ne pas désigner le leader du principal parti d'opposition Me AGBOYIBOR dont le parti a remporté 36 des 43 sièges de la nouvelle majorité parlementaire<sup>1867</sup> ».

---

<sup>1865</sup> AMEGANVI (C.), *Pour l'avenir du Togo*, Lomé, Nyawo, 1998, p. 176

<sup>1866</sup> Décret n°92-028/PR du 24 avril 1994 portant nomination du Premier ministre

<sup>1867</sup> SALL (A.), « Le bicéphalisme du pouvoir exécutif dans les régimes politiques d'Afrique noire : crises et mutations », op.cit.

**1231.** Eu égard aux difficultés juridiques résultant de la confrontation entre la lettre et l'esprit de la Constitution pour fonder l'acte du président, on se rend compte que le choix d'Edem KODJO relevait avant tout d'une stratégie politique savamment orchestrée par le président EYADEMA. En effet, la nomination du leader du parti minoritaire de la majorité parlementaire est analysée par certains auteurs comme une entreprise machiavélique du chef de l'Etat destinée à faire éclater cette majorité hétérogène<sup>1868</sup> censée lui être hostile. Ils considèrent également que le chef de l'Etat a choisi le Premier ministre en fonction de ses affinités avec l'un ou l'autre des deux candidats qui s'étaient clairement positionné.

**1232.** Philippe DAVID présente synthétiquement le profil des deux candidats au poste de Premier ministre en considérant que qu'EYADEMA a préféré « *Edem KODJO qu'il connaît aussi de longue date, qui fut l'un de ses meilleurs ministres entre 1973 et 1978, et dont il peut-être moins à redouter que d'un bâtonnier intrépide et vindicatif qui lui taille des croupières depuis sept ans* »<sup>1869</sup>. En effet, si l'avocat Yaovi AGBOYIBOR est considéré comme l'un des fossoyeurs<sup>1870</sup> du régime autoritaire du président EYADEMA, Edem KODJO, est en revanche un ancien fidèle collaborateur du chef de l'Etat, tombé en disgrâce, et à qui le président a déjà tenté de se rapprocher pendant l'entre-deux-tours<sup>1871</sup>. Economiste de formation et membre fondateur du RPT, le parti présidentiel, il a occupé de nombreuses responsabilités ministérielles dans les gouvernements du président EYADEMA et sur le plan international<sup>1872</sup> jusqu'à son exil en France au milieu des années quatre-vingt suite à des divergences avec le président. Malgré son engagement auprès des forces démocratiques au début des années quatre-vingt-dix pour contester l'autoritarisme du président EYADEMA, il a toujours été considéré comme un « *opposant modéré* »<sup>1873</sup>.

**1233.** Il apparaît que même si le chef de l'Etat togolais est contraint de tenir compte de la configuration politique de l'organe législatif pour désigner le Premier ministre, il a su exploiter la marge de manœuvre que lui laissait la Constitution pour éviter la cohabitation. A titre de comparaison, son homologue congolais, appelé uniquement à entériner le choix du Premier ministre opéré par la majorité parlementaire, ne disposait pas de la même marge

---

<sup>1868</sup> TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, op.cit., p. 159

<sup>1869</sup> DAVID (P.), *Togo 1990-1994 ou le droit maladroite*, op. cit., p. 330

<sup>1870</sup> IWATA (T.), « Un parti politique dans la transition démocratique au Togo : le cas du Comité d'Action pour le Renouveau (CAR) », disponible en ligne sur <http://repo.lib.ryukoku.ac.jp/jspui/bitstream/10519/2261/1/KJ00003920401.pdf>, consulté le 22 février 2016. L'auteur retrace ainsi le parcours du leader du CAR : Avocat, il avait obtenu du chef de l'Etat la création de la Commission togolaise des droits de l'Homme (CNDH) en 1987, dont il fut le premier président, avant d'être le leader du FAR, regroupement d'associations ayant joué un rôle prépondérant dans le déclenchement de la transition démocratique

<sup>1871</sup> *Jeune Afrique*, n°1726, 3-9 fév. 1994, p. 16. Le chef de l'Etat déclarait au sujet de KODJO : « *Il sait que ma porte est ouverte à tous ceux qui partent et reviennent* »

<sup>1872</sup> Secrétaire général de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), actuel Union africaine (UA) du 21 juillet 1978 au 12 juin 1983

<sup>1873</sup> « Un opposant modéré nommé premier ministre au Togo », *Le Monde*, 10 juin 2005.

de manœuvre, ce qui avait provoqué une mini-crise institutionnelle après les élections présidentielle et législatives de 1992<sup>1874</sup>.

**1234.** Comme on pouvait s'y attendre, la nomination d'Edem KODJO provoqua la discorde au sein de l'opposition togolaise<sup>1875</sup>. Le leader du CAR s'est ouvertement opposé à cette nomination. D'une part, il reprochait à son ancien allié, désormais Premier ministre du président EYADEMA, d'avoir violé leur accord initial allant jusqu'à l'accuser de « *malhonnêteté* »<sup>1876</sup>. En réalité, s'il n'était pas surpris par le rejet par le chef de l'Etat de la proposition de son nom par la coalition, AGBOYIBOR, l'était par Edem KODJO lorsqu'il accepta la nomination du chef de l'Etat. Le leader du CAR s'attendait à ce que son allié de l'UTD déclinât la proposition du chef de l'Etat au nom de leur alliance électorale<sup>1877</sup>. D'autre part, il estime que le chef de l'Etat n'a pas pris en compte l'expression du suffrage universel, en nommant le leader d'un parti minoritaire à l'Assemblée au poste de Premier ministre. Le mécontentement du CAR s'est concrétisé par le refus de participer au Gouvernement dirigé par KODJO<sup>1878</sup>.

**1235.** Après la nomination du Premier ministre, il revenait à la majorité parlementaire de confirmer ou d'infirmer le choix du président par l'investiture. Le divorce étant consommé avec le CAR dès sa nomination, le Premier ministre est convaincu qu'il ne pourra pas compter sur les députés du CAR pour être investi. Toutefois, il est aussi convaincu que s'il dispose de toutes les voix du RPT, il n'aurait pas besoin du CAR pour être investi. C'est d'ailleurs fort de ce calcul politicien qu'il s'est positionné pour être Premier ministre et n'a pas décliné le choix du président.

**1236.** Logiquement après la présentation du Gouvernement conformément à l'article 78 al.2 de la Constitution, les députés du CAR ont refusé la confiance sollicitée par le nouveau Gouvernement en s'abstenant tout simplement de participer au vote de confiance. C'est alors que la nouvelle alliance RPT-UTD prenait forme pour la constitution d'une majorité parlementaire autre que celle dans laquelle le Premier ministre a été nommé. Le

---

<sup>1874</sup> Les élections législatives de 1992 n'ont pas dégagé une majorité parlementaire homogène. Le président Pascal LISSOUBA fraîchement élu, eut beaucoup de mal à réunir une majorité autour de lui en raison de l'éclatement des sièges de l'Assemblée nationale entre les différents partis. Après quelques jours de tractations infructueuses, il nomme BONGHO-NOUARRA, le leader d'un petit parti qui lui était proche. Mais les autres partis, mécontents du choix du président, se sont rassemblés pour censurer le nouveau Gouvernement au moment de son investiture. En réaction, le président dissout l'Assemblée nationale, qui venait d'être élu quelques semaines auparavant s'en remettant ainsi au peuple pour trancher le conflit. La nouvelle Assemblée élue quelques mois plus tard a dégagé une majorité favorable au président mettant ainsi fin à la crise.

<sup>1875</sup> MACE (P.), « Politique et démocratie au Togo 1993-1998 : De l'espoir à la désillusion », op.cit.

<sup>1876</sup> IWATA (T.), « Un parti politique dans la transition démocratique au Togo : le cas du Comité d'Action pour le Renouveau (CAR) », op.cit.

<sup>1877</sup> AGBOYIBOR (Y.), *Combat pour un Togo démocratique. Une méthode politique*, Paris, Karthala, 1999.

<sup>1878</sup>

nouveau Premier ministre fut alors obligé de constituer une alliance de circonstances avec le parti du chef de l'Etat pour obtenir l'investiture de l'Assemblée nationale. Ainsi, la nouvelle majorité parlementaire qui s'est dessinée avec les six (6) députés de l'UTD et les trente-cinq (35) du RPT contraint le CAR avec ses trente-quatre (34) sièges à se contenter d'un rôle d'opposition parlementaire.

**1237.** L'investiture du Premier ministre KODJO grâce aux députés du RPT illustre un phénomène de « *glissement de majorité* <sup>1879</sup> », car on voit qu'au départ l'application de l'article 66 al. 1<sup>er</sup> par le chef de l'Etat qui oblige le chef de l'Etat à nommer le Premier ministre dans la majorité parlementaire a été rendue possible par une majorité qui n'est pas celle qui au final a investi le Premier ministre. L'application de cette disposition présente ici une limite démocratique car, si son esprit est de faire élire le Premier ministre par le suffrage universel afin de maintenir l'équilibre au sein de l'exécutif, son application peut être problématique lorsqu'une majorité concrète ne se dégage pas des urnes, voire est détournée au profit d'intérêts politiques.

**1238.** Si la nomination d'un leader de l'opposition au poste de Premier ministre peut faire penser à une cohabitation au sein de l'exécutif comme l'ont d'ailleurs relevé certains constitutionnalistes africanistes <sup>1880</sup> à propos du Togo, cela n'est pas le cas en réalité. S'il est vrai que « *la Constitution togolaise de 1992, calquée sur la Constitution française de 1958, favorise une cohabitation à la tête de l'exécutif* <sup>1881</sup> », une analyse minutieuse de la situation politique de la première législature de la IV<sup>e</sup> République conduit à réfuter cette appréciation en ce moment donné en s'appuyant sur les éléments théoriques de ce phénomène politique consacré en France.

**1239.** En effet, la doctrine française désigne la cohabitation comme « *le fait que le Président de la République ait été élu par une certaine majorité et que le Premier ministre soit le chef d'une toute autre majorité qui est celle de l'Assemblée nationale* <sup>1882</sup> » ou en d'autres termes, « *la coexistence d'un chef d'Etat élu au suffrage universel sur un programme politique et d'un Premier ministre s'appuyant sur une majorité parlementaire élue pour soutenir une politique opposée* <sup>1883</sup> ». Ces définitions mettent en perspective la nécessité d'une contradiction entre les majorités présidentielle et parlementaire pour qu'on

---

<sup>1879</sup> LEBRETON (G.), « Les alternances sous la Ve République », *RDP* n°4, 1989, pp. 1063-1064

<sup>1880</sup> GAUDUSSON (J. du Bois de) et al. (dir.), *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, Tome 2, op.cit., p. 374 ; FALL (I.-M.), « « La construction des régimes politiques africains, op.cit., etc.

<sup>1881</sup> KOUPOKPA (E.-T.), « Quels régimes politiques pour les États africains : cas du Togo », *Afrika focus*, Vol. 27, n° 1, 2014, pp. 31-45

<sup>1882</sup> LUCHAIRE (F.), CONAC (G.), *Le droit constitutionnel de la cohabitation*, Paris, Economica, 1989, p.1

<sup>1883</sup> MASSOT (J.), *Alternance et cohabitation sous la Ve République*, Paris, La Documentation française, 1997, P.16

puisse parler de cohabitation. Mais cela n'a pas été le cas au Togo après les législatives de 1994.

**1240.** En effet, si au départ, la majorité parlementaire était constituée par la coalition CAR-UTD dans le prolongement de l'alliance électorale, et opposée à la majorité présidentielle du RPT, il aurait fallu ensuite que le Premier ministre désigné par le chef de l'Etat ait été investi par cette même majorité parlementaire CAR-UTD pour que l'on puisse parler de cohabitation. Or, à l'arrivée, cette majorité s'est délitée après la nomination d'Edem KODJO en raison de rivalités personnelles entre les deux leaders, au profit d'une nouvelle majorité de circonstances RPT-UTD. Le Premier ministre n'est pas le chef de cette nouvelle majorité dans laquelle son parti est d'ailleurs très minoritaire et en plus cette majorité n'est pas opposée à la majorité présidentielle.

**1241.** Cette situation n'est alors pas révélatrice d'une cohabitation. Le seul fait pour le chef de l'Etat de désigner un Premier ministre dans les rangs de l'opposition ne saurait être assimilé à une situation de cohabitation institutionnelle. Au demeurant, l'on peut y voir une cohabitation de personnes au niveau du pouvoir exécutif, sans qu'il y ait une contradiction entre les majorités présidentielle et parlementaire. Il s'agissait d'une alliance de circonstance entre le parti présidentiel et un parti d'appoint de l'opposition pour la formation d'un Gouvernement assuré d'être investi par l'Assemblée nationale.

**1242.** Les conditions controversées dans lesquelles a eu lieu la nomination du Premier ministre ne lui assuraient pas une réelle autonomie dans l'exercice du pouvoir exécutif telle que voulue par l'esprit et la lettre de la Constitution de 1992. L'on s'est d'ailleurs rendu compte très rapidement que sa marge de manœuvre restait très limitée.

## 2. Le déroulement du duel

**1243.** S'il s'est officiellement déclenché après près de deux (2) ans de collaboration, le duel au sein de l'exécutif togolais a commencé dès le départ avec la marginalisation du Premier ministre dans la composition du Gouvernement et dans la mise en œuvre de l'action gouvernementale.

### *a. La marginalisation du Premier ministre*

**1244.** En préférant KODJO à AGBOYIBOR au poste de Premier ministre, le président EYADEMA a une nouvelle fois fait preuve de ruse politique en profitant des faiblesses structurelles et l’immaturité politique de l’opposition parlementaire<sup>1884</sup>, dont la victoire initiale s’est transformée en défaite au final<sup>1885</sup>. Cette décision, aux conséquences politiques non négligeables, a permis au président à la fois de récupérer la majorité à l’Assemblée nationale et de soumettre le Premier ministre à son autorité.

**1245.** L’équilibre institutionnel voulu par le constituant à travers le bicéphalisme s’en est ainsi trouvé contrasté car malgré sa position déterminante quant à la composition de la nouvelle majorité parlementaire RPT-UTD, le Premier ministre KODJO n’était pas dans une position confortable pour contrebalancer la suprématie du chef de l’Etat<sup>1886</sup>. Il ne pouvait pas non plus s’appuyer sur la majorité parlementaire dans la mesure où celle-ci était acquise à la cause du chef de l’Etat dont le parti disposait d’une supériorité numérique de députés sur celui du Premier ministre au sein de la majorité.

**1246.** Conformément à la Constitution du 14 octobre 1992, le Premier ministre est le chef du Gouvernement qui détermine et conduit la politique de la nation. Il n’est responsable que devant l’Assemblée nationale et ne peut être révoqué ad nutum par le président. Il dispose d’un pouvoir réglementaire autonome important et contresigne l’essentiel des actes du Président. Toutes ces garanties statutaires et fonctionnelles devraient permettre au Premier ministre de ne pas subir l’autorité du président au sein de l’exécutif, mais la réalité politique fut tout autre entre EYADEMA et KODJO. Ce dernier, affaibli sur le plan parlementaire en raison du faible nombre de députés qu’il dispose, le sera encore plus dans l’exercice du pouvoir exécutif où il est complètement marginalisé par le président. Toutefois, il n’a pas hésité à revendiquer l’exercice des pouvoirs que lui confère la Constitution, créant ainsi une crise institutionnelle au sein de l’exécutif.

**1247.** Ainsi dès le départ, le Premier ministre s’est trouvé affaibli dans la composition du Gouvernement<sup>1887</sup>. Son ralliement de circonstance au parti présidentiel lui a certes permis d’obtenir le poste de Premier ministre, mais en contrepartie, il perd son autorité gouvernementale au profit du président, dont les proches sont titulaires de la majorité des postes du Gouvernement et même des postes les plus importants.

---

<sup>1884</sup> DEGLI (J-Y.), *Togo : A quand l’alternance politique*, op. cit., pp. 47 et suivants

<sup>1885</sup> MACE (P.), « Politique et démocratie au Togo 1993-1998 : De l’espoir à la désillusion », op.cit.

<sup>1886</sup> GAILLARD (Ph.), *Foccart parle 2*, Paris, Fayard/Jeune Afrique, 1997, p. 404. Dans cet ouvrage, Jacques FOCCART, le Monsieur-Afrique de l’Elysée affirme qu’en s’alliant avec « le parti d’Eyadema qui est cinq fois plus fort que le sien », Edem KODJO a permis au Président de la République de « retrouver l’essentiel de ses pouvoirs »

<sup>1887</sup> Décret n°94-035/PR du 25 mai 1994 portant composition du Gouvernement, *JORT*, Année 39, n°15 bis, numéro spécial, 26 mai 1994, p.1

**1248.** La composition du premier Gouvernement de l'ère KODJO reflète ainsi sa subordination au chef de l'Etat. Si l'on s'attendait à ce que ce Gouvernement ne soit composé que des membres des deux partis qui ont investi le Premier ministre à savoir l'UTD et le RPT, le CAR ayant fait savoir très tôt qu'il ne participerait pas à ce Gouvernement, la répartition des portefeuilles ministériels entre les deux partis laisse perplexe sur les plans quantitatif et qualitatif. Quantitativement, en plus du poste de Premier ministre, l'UTD n'a obtenu que trois portefeuilles ministériels<sup>1888</sup> sur les dix-neuf (19) que compte le Gouvernement. Les autres portefeuilles ministériels sont donc dévolus aux membres du RPT ou assimilés<sup>1889</sup>, ce qui ne peut être que la résultante du marchandage politique entre les deux partis. Qualitativement, tous les postes régaliens sont dévolus aux personnalités proches du président<sup>1890</sup> alors que les deux portefeuilles réservés à l'UTD du Premier ministre sont subsidiaires.

**1249.** Il paraît ainsi étonnant de voir un Premier ministre issu de l'opposition à la tête d'un Gouvernement composé essentiellement des personnalités proches du président. L'on peut alors se demander si le Premier ministre disposait réellement d'une marge de manœuvre dans la composition du Gouvernement ? Dans la mesure où il se retrouve dès le départ dans une position de faiblesse vis-à-vis du président et de l'Assemblée, il ne peut en être autrement s'il voudrait obtenir l'investiture des membres du RPT. Cette faiblesse originelle étant assumée par le Premier ministre dans la composition du Gouvernement, l'on pourrait s'interroger sur l'exercice effectif des compétences que lui reconnaît la Constitution et sur la nature de la politique gouvernementale qui sera mise en œuvre. Les relations personnelles entre les deux hommes étaient également particulièrement scrutées.

*b. Le déclenchement du duel entre le Premier ministre et le président*

**1250.** Même s'il a voulu masquer les apparences pendant les premiers mois du Gouvernement en indiquant que « *la cohabitation avec le président Eyadema se déroule bien* »<sup>1891</sup>, le Premier ministre KODJO a fini par admettre très tôt son mal-être politique notamment vis-à-vis du président. En effet, le Premier ministre KODJO paraissait dès le

---

<sup>1888</sup> Il s'agit des Ministères de l'intérieur, de la communication et des droits de l'Homme

<sup>1889</sup> AFP, « Togo : Edem Kodjo a formé son Gouvernement », Le Monde, 27 mai 1994, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1994/05/27/togo-edem-kodjo-a-forme-son-gouvernement\\_3830004\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1994/05/27/togo-edem-kodjo-a-forme-son-gouvernement_3830004_1819218.html), consulté le 29 juillet 2021.

<sup>1890</sup> Il s'agit des Ministères de la défense, des affaires étrangères, des finances, de la justice, etc.

<sup>1891</sup> « Kodjo : un an avec Eyadéma », *Jeune Afrique* n°1794 du 25 au 31 mai 1995, p. 56.



départ isolé sur le plan parlementaire ou il n'est pas le chef de la majorité et doit faire face à l'opposition du CAR, et au sein même de l'exécutif, d'abord au sein du Gouvernement dominé par les membres du parti présidentiel, ensuite vis-à-vis du président lui-même qui n'attendait pas lui laisser les clefs du navire gouvernemental. Il s'est ainsi rapidement rendu compte que le président EYADEMA l'a utilisé pour ne pas être obligé de nommer AGBOYIBOR.

**1251.** Marginalisé dès le départ dans l'exercice du pouvoir exécutif par le président, Edem KODJO a ainsi subi dans un premier temps l'autorité du président avant de s'être décidé à revendiquer ses pouvoirs, ce qui provoqua le duel avec le président EYADEMA. En réaction contre la marginalisation dont il fait l'objet depuis sa nomination, le Premier ministre provoque un duel avec le président, qui, même s'il s'en est sorti perdant, aura marqué l'histoire politico-institutionnel de la IV<sup>e</sup> République togolaise.

**1252.** C'est un échange de lettres<sup>1892</sup> entre le Premier ministre et le président qui provoqua le duel. D'abord, le chef de l'Etat adressa une lettre circulaire le 17 avril 1996 aux membres du Gouvernement en même temps qu'au Premier ministre, dans laquelle

*« il rappela aux ministres qu'en vertu de l'article 70 de la constitution, la nomination des directeurs de l'administration centrale lui revenait, et par conséquent, les nominations qui étaient intervenues en violation de cette disposition étaient nulles et de nul effet et devaient être immédiatement rapportées (...). Il ajouta plus loin qu'en sa qualité du Président du conseil des ministres, il lui appartenait d'arrêter l'ordre du jour, de formuler et de formaliser les décisions prises après délibération<sup>1893</sup> ».*

**1253.** La réaction du Premier ministre ne s'est pas fait attendre. En réplique à la lettre circulaire du président aux membres du Gouvernement, le Premier ministre KODJO saisit l'occasion pour exprimer son ras-le-bol face à la marginalisation dont il fait l'objet de la part du chef de l'Etat. Après s'être évertué pendant près de deux ans à sauver les apparences d'un duo harmonieux avec le chef de l'Etat, il se décide enfin à sortir de sa réserve, en adressant deux correspondances aux contenus très véhéments au chef de l'Etat.

**1254.** Dans un premier courrier daté du 22 avril 1996, le Chef du gouvernement revendique d'une part, l'effectivité de son pouvoir de nomination sur la base de l'article 79

---

<sup>1892</sup> KAÏDI (H.), « Les lettres de la discorde », *Jeune Afrique* n°1852 du 3 au 9 juillet 1996, p. 27.

<sup>1893</sup> Cité par KOUPOKPA (E.-T.), « Quels régimes politiques pour les États africains : cas du Togo », op. cit.

de la Constitution, que le chef de l'Etat a semblé méconnaître dans sa correspondance du 17 avril, et d'autre part, sur la question de la présidence du Conseil des ministres, il écrit :

*« S'il est exact que le Président de la République, en sa qualité du Président du conseil des ministres, arrête l'ordre du jour du conseil, il appartient au chef de Gouvernement d'en établir le projet conformément à l'article 77 de la constitution qui veut que le Gouvernement détermine et conduise la politique de la nation<sup>1894</sup> ».*

**1255.** Dans un second courrier daté du 23 avril 1996, le Premier ministre revendique clairement son statut de Chef du Gouvernement en ces termes :

*« J'ai le regret de vous informer que votre circulaire en date du 17 avril 1996, adressée aux membres du Gouvernement, est irrecevable dans sa forme, dans la mesure où vous n'êtes pas le chef du Gouvernement. Si vous avez des observations à formuler sur les questions évoquées par votre lettre circulaire, vous devez les adresser au chef du Gouvernement qui se chargera d'en répercuter le contenu aux ministres... ».*

**1256.** Cette partie de passe d'armes entre le chef de l'Etat et le chef du Gouvernement togolais est le signe d'une guerre déclarée entre les deux têtes de l'exécutif togolais, décidés chacun de son côté à ne plus se cacher derrière les apparences d'un couple parfait. On peut s'étonner de voir les deux têtes de l'exécutif togolais passer par la voie de correspondances interposées pour évoquer des questions institutionnelles alors que la Constitution met à leur disposition des moyens plus officiels pour communiquer. Cette affaire aurait pu être réglée en Conseil des ministres, une instance collégiale qui réunit le président et le Gouvernement afin d'instaurer une cohésion au sein de l'exécutif. L'échange de lettres montre que le conflit institutionnel est suffisamment grave.

**1257.** La crise au sein de l'exécutif togolais entre le Président et le Premier ministre a conduit à une situation d'impasse gouvernementale. Les divergences de vues entre le couple exécutif sur la détermination de l'ordre du jour du Conseil des ministres et les compétences susceptibles d'y être exercées a eu pour conséquence d'empêcher la tenue de Conseils des ministres pendant les semaines qui ont suivi l'échange de lettres. La paralysie de cette

---

<sup>1894</sup> Cité par *ibid.*

instance indispensable à la conduite des affaires de l'Etat démontre l'ampleur de cette crise à laquelle il faudrait trouver rapidement une issue.

**1258.** Si pendant la transition, le président EYADEMA avait l'habitude d'opter pour la voie de la violence<sup>1895</sup> pour arbitrer les conflits qui l'opposaient au Premier ministre KOFFIGO, il eut cette fois-ci la bonne idée de privilégier celle du droit. Convaincu que sa conception présidentialisée de la répartition des compétences au sein de l'exécutif est conforme à la Constitution de la IV<sup>e</sup> République, le chef de l'Etat togolais saisit la Cour suprême pour donner son avis sur l'interprétation des dispositions constitutionnelles concernées par la crise<sup>1896</sup>. Dans son avis du 4 juin 1996<sup>1897</sup>, la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême s'est prononcée en faveur du Président de la République, en entérinant la conception présidentialisée du pouvoir exécutif telle que prônée par le chef de l'Etat. Cet avis a considérablement contribué à l'affaiblissement de la fonction primo-ministérielle. Elle a fortement influencé l'issue du duel.

#### *B. L'issue politique du duel*

**1259.** Le duel qui a opposé le président EYADEMA au Premier ministre Edem KODJO au début de la IV<sup>e</sup> République togolaise a eu des conséquences importantes sur le fonctionnement du régime politique togolais. Il a provoqué presque dans l'immédiat la démission du Premier ministre KODJO, ce qui est un signe de la victoire du président EYADEMA, qui après avoir neutralisé le régime primo-ministériel de la transition, a réussi à présidentialisé politiquement la IV<sup>e</sup> République. La fonction de Premier ministre s'en est alors trouvée complètement affaiblie, marquant ainsi l'échec de la rationalisation du présidentialisme.

**1260.** La démission du Premier ministre Edem KODJO au lendemain des élections législatives partielles d'août 1996 a mis définitivement fin au conflit qui l'opposait au président EYADEMA.

#### *1. L'impasse gouvernementale*

---

<sup>1895</sup> SOGLO (K.), « Les hésitations au Togo : Les obstacles de la transition », op. cit.

<sup>1896</sup> KEUTCHA-TCHAPNGA (C.), « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les États francophones d'Afrique noire », op.cit.

<sup>1897</sup> Confère infra.

**1261.** Malgré l'arbitrage du conflit par la Cour suprême au profit du chef de l'Etat, qui semblait avoir gagné son duel avec le Premier ministre<sup>1898</sup>, le malaise institutionnel a persisté et s'est traduit par la non-convocation des Conseils des ministres. En effet, le Conseil étant une instance collégiale, et même si la Cour suprême a donné au Président toute la latitude pour en déterminer l'ordre du jour, l'accord du Premier ministre demeure indispensable pour contresigner les décisions du chef de l'Etat. Ainsi, lorsque le Premier ministre n'est que « *le chef d'Etat-major chargé d'appliquer sur le terrain la stratégie décidée par le généralissime*<sup>1899</sup> », la question ne se pose pas dans la mesure où il lui revient d'avaliser les décisions du chef de l'Etat. Mais en période de cohabitation, ou lorsque le Premier ministre ne procède pas entièrement du Président comme au Togo entre 1994 et 1996, un compromis entre les deux semble nécessaire pour l'exercice des attributions attachées au Conseil des ministres<sup>1900</sup>.

**1262.** La paralysie des activités gouvernementales<sup>1901</sup> due à la non convocation des Conseils des ministres n'a été que très partiellement résolue par l'avis de la Cour. Des décisions politiques s'imposent alors pour remédier à l'impasse gouvernementale. Dès le départ, la rupture du lien de confiance nécessaire à la collaboration au sein de l'exécutif entre le président et le Premier ministre aurait pu trouver une solution politique immédiate avec le départ du Premier ministre. Toutefois, la Constitution ne permettait pas au président de le révoquer de sa propre initiative. Son départ reste lié à sa volonté ou à l'aptitude du Parlement à l'obliger à partir, ce qui n'a pas été le cas pendant la crise togolaise.

**1263.** En effet, pour obliger le Premier ministre à démissionner, il aurait nécessité l'Assemblée une censure de l'Assemblée nationale avec une majorité qualifiée des deux tiers des députés, soit cinquante-deux (52) des soixante-dix (77) membres. Or, le président de la République ne disposait que de trente-huit (38) députés acquis à sa cause au sein de l'hémicycle, ce qui restait largement insuffisant pour censurer le Premier ministre. Le parti présidentiel n'aurait pu censurer le Premier ministre qu'en comptant sur les trente-trois (33) députés du CAR, mais ces derniers, même s'ils n'avaient pas voté l'investiture du Premier ministre et leur inimitié vis-à-vis de ce dernier, n'avaient en revanche aucun intérêt politique à se ranger du côté des députés du RPT pour censurer le chef du Gouvernement.

---

<sup>1898</sup> KOUPOKPA (T.-E.), « Quels régimes politiques pour les États africains : cas du Togo », op. cit.

<sup>1899</sup> DUVERGER (M.), « L'expérience française du régime semi-présidentiel », in DUVERGER (M.), *Les régimes semi-présidentiels*, op.cit., p. 50

<sup>1900</sup> TURPIN (D.), « La présidence du conseil des ministres », *RDP* 1987, pp. 873-898

<sup>1901</sup> AHADZI-NONOU (K.), « Le Premier ministre en Afrique noire francophone : étude de quelques exemples récents », op. cit.

**1264.** Face à l'intransigeance des leaders du CAR, le RPT va tenter de débaucher individuellement des députés<sup>1902</sup> appartenant au parti de M<sup>e</sup> AGBOYIBOR. Toutefois, malgré la défection de certains députés du CAR qui ont rejoint le RPT, le quorum requis pour renverser le Premier ministre n'a pas pu être atteint. Malgré la faible représentation de son parti à l'Assemblée nationale, le Premier ministre semblait politiquement protégé contre une censure parlementaire, ce qui l'a conforté, car le président ne pouvait pas le révoquer.

**1265.** On retrouve ici les éléments de la rationalisation du présidentielisme dans le nouveau constitutionnalisme africain, car, malgré les relations conflictuelles entre le président et le Premier ministre, le chef de l'Etat ne dispose d'aucun moyen pour le révoquer. Toutefois, cela pourrait être source d'impasse dans la mise en œuvre de l'action gouvernementale. Malgré sa volonté de rationalisation du présidentielisme, la Constitution togolaise manque un peu de pragmatisme sur ce point, contrairement à la Constitution burkinabè par exemple qui permet au président de révoquer le Premier ministre « *dans l'intérêt supérieur de la nation* »<sup>1903</sup>. La réflexion de certains observateurs selon laquelle le régime semi-présidentiel n'est pas adapté aux Etats africains<sup>1904</sup>, car il peut faire naître, surtout en période de cohabitation un affrontement entre le chef de l'Etat et le Premier ministre conduisant au blocage des institutions, paraît se vérifier avec les cas togolais<sup>1905</sup>.

**1266.** Pendant la cohabitation nigérienne de 1996, les mêmes blocages institutionnels résultant de la mésentente entre le chef de l'Etat et le Premier ministre appuyé par l'Assemblée nationale ont malheureusement servi de prétexte à l'armée pour faire irruption sur la scène politique avec le coup d'Etat du 27 janvier 1996<sup>1906</sup>. Ce scénario apocalyptique, qui a mis un frein au processus démocratique nigérien et à la Constitution du 26 décembre 1992, a été évité au Togo, car le Premier ministre KODJO a fini par démissionner.

## 2. La démission du Premier ministre

---

<sup>1902</sup> SOTINEL (T.), « Le président togolais a réussi à reconstituer peu à peu son pouvoir », *Le Monde*, 17 septembre 1996, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1996/09/17/le-president-togolais-a-reussi-a-reconstituer-peu-a-peu-son-pouvoir\\_3720904\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1996/09/17/le-president-togolais-a-reussi-a-reconstituer-peu-a-peu-son-pouvoir_3720904_1819218.html), consulté le 30 juillet 2021.

<sup>1903</sup> Article 46 de la Constitution burkinabè de 1991.

<sup>1904</sup> MANGA (P.), « Réflexion sur la dynamique constitutionnelle en Afrique », op. cit.

<sup>1905</sup> AHADZI-NONOU (K.) « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », op. cit.

<sup>1906</sup> Ce coup d'Etat est dirigé par le colonel Ibrahim Baré MAINASSARA a mis fin à deux ans de crise institutionnelle résultant de la cohabitation conflictuelle entre le président Mahamane OUSMANE et le Premier ministre Hama AMADOU.

**1267.** Malgré la crise, le sort du Premier ministre ne dépendait que de lui. Seule sa démission peut le faire quitter ses fonctions, ce qu'il n'était pas disposé à accorder facilement au président. Toutefois, les élections législatives partielles d'août 1996 vont changer la donne. En effet, les quatre (4) sièges de l'Assemblée non pourvus en 1994 à la suite de l'invalidation par la Cour suprême sur recours du RPT des élections dans certaines circonscriptions favorables à l'opposition<sup>1907</sup> n'ont été remis en jeu que deux (2) ans après le début de la législature. Ce retard est dû aux contestations de l'opposition relatives au manque de transparence dans l'organisation de ces élections, qui seront reportées à maintes reprises, pour finalement avoir lieu les 4 et 18 août 1996<sup>1908</sup>. Les enjeux de ces élections à cette époque de la vie politique togolaise sont très importants à la fois pour le pouvoir législatif que pour le pouvoir exécutif.

**1268.** Si elles ne pouvaient pas permettre au CAR d'obtenir à lui seul la majorité absolue et récupérer le poste de Premier ministre, elles pouvaient en outre permettre au RPT et ses alliés d'acquérir à eux seuls la majorité absolue et ne plus avoir besoin de s'allier avec l'UTD, le parti du Premier ministre, pour investir un nouveau Premier ministre plus favorable au président. L'enjeu pour le CAR et l'UTD, lors de ces élections partielles, chacun à son niveau restait donc d'empêcher le RPT d'arriver à ses fins et d'avoir une mainmise totale sur l'ensemble de l'appareil étatique.

**1269.** Les quatre (4) sièges de ce scrutin partiel, qui avaient été remportés par le CAR avant d'être invalidés par la Cour suprême, sont cette fois-ci remportés par le RPT, malgré les protestations du CAR contre les conditions d'organisation du scrutin. On comprend bien que tout était mis en œuvre pour offrir la majorité absolue au parti présidentiel. Crédité des quatre (4) nouveaux députés, le RPT compte désormais avec ses alliés quarante-deux (42) députés, ce qui était suffisant pour détenir la majorité absolue, sans le parti du Premier ministre, qui se retrouve ainsi mis en dehors de la majorité parlementaire<sup>1909</sup>.

**1270.** Dès le lendemain de ces élections, le Premier ministre KODJO a présenté sa démission au président. En droit, rien n'obligeait le Premier ministre à quitter ses fonctions. En effet, même en détenant désormais la majorité absolue à l'Assemblée nationale, le parti présidentiel ne pouvait pas censurer le Premier ministre, car il faudrait pour cela une majorité qualifiée de cinquante-quatre (54) députés. Il manquait donc une dizaine de députés au RPT, mais avec les députés transfuges du CAR dont on ignorait réellement le nombre, il se pourrait que ce seuil soit atteint si les députés se décidaient à voter une motion

---

<sup>1907</sup> Confère supra.

<sup>1908</sup> Décret n°96-070/PR du 12 juin 1996 portant organisation d'élections législatives partielles et convoquant le corps électoral dans trois circonscriptions électorales, *JORT*, 41<sup>e</sup> année, n°16, 26 juin 1996, p. 11.

<sup>1909</sup> SOTINEL (T.), « Le président togolais a réussi à reconstituer peu à peu son pouvoir », op.cit.

de censure contre le Gouvernement. C'est peut-être, au vu de cette configuration et selon les éléments qu'il avait sa disposition, que le Premier ministre a décidé de s'en aller de son propre chef, en évitant d'être obligé à démissionner. Le professeur FALL qualifie la démission du Premier ministre KODJO d'un « *acte de maturité politique* <sup>1910</sup> », mais en avait-il vraiment le choix ?

**1271.** Tout compte fait, le départ de KODJO après deux ans de collaboration conflictuelle avec le président marque véritablement la fin de la crise et l'échec de la rationalisation du présidentielisme par le Premier ministre. Un auteur présente de façon caricatural le divorce entre du couple exécutif en affirmant qu'ÉYADEMA s'est débarrassé « *de l'orange Kodjo après en avoir tiré tout le jus* <sup>1911</sup> ». Cette métaphore illustre bien l'usure du Premier ministre pendant la crise qui l'opposait au président.

**1272.** Aussitôt après avoir accepté la démission du Premier ministre, le président ÉYADEMA nomme un fidèle collaborateur, Kwasi KLUTSE <sup>1912</sup> pour prendre la succession de KODJO. La nomination de cet inconnu de la vie politique togolaise marque selon certains observateurs la réhabilitation du présidentielisme majoritaire. D'ailleurs les trois (3) dernières années de la législature ont vu le Président absorber progressivement les attributions du Premier ministre. Il fut aidé en cela par la passivité du Premier ministre KLUTSE submergé par sa subordination excessive au chef de l'Etat. Le président aurait choisi cet « *honnête et tranquille technocrate* <sup>1913</sup> » pour son profil d'exécutant que de gouvernant.

**1273.** Si l'issue favorable de cette crise pour le chef de l'Etat a permis de mettre fin à la paralysie gouvernementale et d'éviter un règlement à la nigérienne, elle a eu pour inconvénient de dévoyer la fonction primo-ministérielle. En effet, en disposant désormais de la majorité parlementaire, le président s'est employé à affaiblir le Premier ministre pour récupérer ses compétences allant à l'encontre de l'esprit de la Constitution de 1992, favorisé en cela par la nomination de ses proches, fidèles collaborateurs dociles et disposés à demeurer dans son ombre. Ce dévoiement politique de la fonction primo-ministérielle, qui s'est observé dans les autres Etats africains dans la phase de consolidation du nouveau constitutionnalisme africain jusqu'à nos jours est surtout favorisé par la faiblesse du parlementarisme africain ;

---

<sup>1910</sup> FALL (I-M), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit., pp. 252-253.

<sup>1911</sup> KODJO (K.) (Pseudonyme), « Les élections au Togo : 50 ans de passions politiques », *Afrique contemporaine*, n°185, jan-mars 1998, p.51

<sup>1912</sup> Décret n°96-96/PR du 20 août 1996 portant nomination du Premier ministre, *JORT*, n°20 bis, 40<sup>e</sup> année, 27 août 1991, p. 11

<sup>1913</sup> DAVIP (P.), *Togo 1990-1994 ou le droit maladroit*, op. cit., p. 330

## Paragraphe 2 : La faiblesse du parlementarisme

**1274.** Si le parlementarisme est souvent présenté comme un gage d'équilibre institutionnel à travers la collaboration entre les pouvoirs exécutif et législatif et leurs moyens de révocabilité mutuelle, il s'avère aussi que sa rationalisation par le droit et la pratique, parfois à l'excès comme dans les régimes semi-présidentiels, peut déboucher sur une présidentialisation des institutions. En effet, le parlementarisme rationalisé à la française qui a inspiré les constituants africains pour rationaliser le présidentialisme rend illusoire la responsabilité politique du Premier ministre devant le Parlement en raison non seulement de la rigidité des mécanismes d'engagement de la responsabilité du Gouvernement, mais aussi de la prégnance de la discipline partisane qui conduit, lorsque les majorités parlementaire et présidentielle coïncident, à une immunité de fait du Premier ministre.

**1275.** La revalorisation des institutions parlementaires dans le nouveau constitutionnalisme africain participe de la volonté de mettre fin à l'absolutisme présidentiel en le mettant en concurrence avec le Premier ministre dont le statut est parlementarisé pour lui servir de contrepoids. Toutefois, dans la pratique, la réalité politique est toute autre. Comme en France, la permanence du fait majoritaire sous la IV<sup>e</sup> République togolaise et dans la plupart des Etats d'Afrique noire francophone dans le nouveau constitutionnalisme africain (A) annihile de ce fait la responsabilité du Premier ministre devant le Parlement, le laissant phagocyté par le chef de l'Etat (B).

### *A. La permanence du fait majoritaire*

**1276.** Le fait majoritaire désigne un phénomène politique né en France à partir de l'introduction de l'élection du président de la République au suffrage universel direct en 1962 qui se manifeste par « *l'existence d'une majorité parlementaire stable et disciplinée qui, la plupart du temps, est de la même couleur politique que le président de la*



République<sup>1914</sup>». Ce phénomène politique s'est répandu dans les Etats d'Afrique noire francophone, d'abord grâce à l'institution du parti unique après les indépendances, et ensuite dans le nouveau constitutionnalisme africain, malgré la restauration du multipartisme. Sa permanence a négativement influencé l'évolution de la fonction primo-ministérielle aussi bien en France<sup>1915</sup> que dans les Etats d'Afrique noire francophone<sup>1916</sup>.

**1277.** La condition du Premier ministre dans les régimes semi-présidentiels, comme celui instauré par la Constitution togolaise de 1992, dépend très fortement de la couleur politique de la majorité parlementaire. Lorsque cette majorité est favorable au président, comme cela a toujours été le cas au Togo, le Premier ministre émane, non pas de la majorité parlementaire comme prévue par la Constitution, mais du chef de l'Etat, qui contrôle cette majorité parlementaire. Ce faisant, le Premier ministre se trouve phagocyté par le président qui le détourne de sa mission de rationalisation du présidentielisme dans la mesure où l'équilibre institutionnel se retrouve neutralisée par la prééminence présidentielle.

**1278.** Cette permanence du fait majoritaire, qui est un facteur politique explicatif de l'échec du Premier ministre africain, s'explique elle-même au Togo par un calendrier électoral aléatoire et par l'absence d'alternance politique.

#### 1. Le caractère aléatoire du système électoral

**1279.** Dans le régime semi-présidentiel qui consacre deux élections au suffrage universel direct, le calendrier de l'élection présidentielle et des élections législatives est déterminant pour la configuration politique de l'exécutif.

**1280.** Les calendriers électoraux établis par les CNS et entérinés par les institutions transitoires et les constituants originaires donnaient la préséance aux élections législatives<sup>1917</sup>. Celles-ci, comme prévu au Togo, devraient avoir lieu avant la présidentielle

---

<sup>1914</sup> FRANÇOIS (B.), « La V<sup>e</sup> République confrontée au « fait majoritaire » », in CHEVRIER (M.), GUSSE (I.), (dir.), *La France depuis De Gaulle : La V<sup>e</sup> République en perspective*, Presses de l'Université de Montréal, 2010, pp. 23-46.

<sup>1915</sup> Voir ARDANT (P.), *Le Premier ministre en France*, op.cit. ; RIALS (S.), *Le Premier ministre*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 1985, etc.

<sup>1916</sup> MELEDJE (F.-D.), « Principe majoritaire et démographie en Afrique », *Revue ivoirienne de droit*, n° 39, 2008, p. 12

<sup>1917</sup> Au Togo, le calendrier électoral a prévu la tenue des élections législatives le 21 juin et le 5 juillet, et une élection présidentielle à deux tours, les 9 et 23 août. Voir « Afrique : Les rendez-vous électoraux », *Le Monde*, 25 avril 1992, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/04/25/afrique-les-rendez-vous-electoraux\\_3913744\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/04/25/afrique-les-rendez-vous-electoraux_3913744_1819218.html), consulté le 31 juillet 2021.

afin d'empêcher que l'élection des députés dépende du président tout comme le choix du Premier ministre.

**1281.** Toutefois, cette configuration, qui a finalement été inversée au Togo par le Gouvernement, présente l'inconvénient de créer des blocages institutionnels dès le départ, comme cela est arrivé au Congo. En effet, au Congo, les élections législatives des 24 juin et 19 juillet 1992 n'ont pas dégagé une majorité parlementaire homogène avec la représentation à l'Assemblée de députés provenant de plusieurs partis. Elu au second tour de l'élection présidentielle du 16 août 1992, le président Pascal LISSOUBA dont le parti ne disposait que d'une majorité relative à l'Assemblée, a eu toutes les difficultés pour nommer un Premier ministre, dans la mesure où ce dernier devrait être issu de la majorité parlementaire. Son choix est finalement récusé par l'Assemblée, ce qui a provoqué une crise institutionnelle marquée par la censure du Gouvernement, la dissolution de l'Assemblée, l'élection d'une nouvelle assemblée, etc. Si on ne peut pas entièrement expliquer la crise congolaise par le calendrier électoral, il est vrai qu'il en a joué un grand rôle.

**1282.** Ce calendrier électoral a également été remis en cause en France pour justifier la récurrence des périodes de cohabitation à partir de 1986<sup>1918</sup>. En effet, si les trois périodes de cohabitation connues par la France n'ont pas toute la même cause, les deux premières ont en commun le fait d'être la résultante d'élections législatives organisées entre le milieu et la fin du mandat présidentiel. La troisième, intervenue deux ans après le début du mandat du président, montre également que les élections de mi-mandat favorisent le phénomène de la cohabitation. C'est pour ces raisons que des mesures institutionnelles telles que le passage du septennat présidentiel au quinquennat<sup>1919</sup> et la réforme du calendrier électoral<sup>1920</sup> rendant concomitant les deux élections a été opérée. Si depuis cette réforme, qui a été rendue effective par les élections de 2002, la France n'a plus connu de cohabitation, le fait majoritaire est devenu permanent<sup>1921</sup>, permettant ainsi une stabilité institutionnelle mais aussi une présidentialisation du régime<sup>1922</sup> et de la condition du Premier ministre.

---

<sup>1918</sup> DUHAMEL (O.), *Le quinquennat*, Paris, Presses de sciences po, 2008, pp. 105 et suivants

<sup>1919</sup> Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du président de la République, *JORF*, n° 229, 3 octobre 2000, p. 15582, adopté par référendum constitutionnel le 24 septembre 2000.

<sup>1920</sup> Loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale, *JORF*, n° 113, 16 mai 2001

<sup>1921</sup> DENQUIN (J.-M.), « Constitution politique et fait majoritaire », *Jus Politicum*, n° 24, mai 2020, pp. 171-180, en ligne sur <http://juspolicum.com/article/Constitution-politique-et-fait-majoritaire-1334.html>, consulté le 31 juillet 2021.

<sup>1922</sup> FOUCAULT (M.), « La Constitution de la V<sup>e</sup> République va dans le sens du Président », *Titre VII*, n° 1, *Le sens d'une constitution*, septembre 2018, en ligne sur <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/la-constitution-de-la-ve-republique-va-dans-le-sens-du-president>, consulté le 31 juillet 2021.

**1283.** Au Togo et dans certains Etats africains, le calendrier électoral demeure toujours aléatoire, car dépendant de la volonté du chef de l'Etat, ce qui a pour conséquence de lui permettre de contrôler le déroulement des élections. En effet, si les élections présidentielles sont souvent tenues conformément au calendrier électoral établi, en raison de la volonté des chefs d'Etat, souvent assurés d'être réélus, de renouveler leur légitimité populaire, il n'en est rien pour les élections législatives, qu'on a souvent beaucoup plus de mal à organiser.

**1284.** Il en résulte une désorganisation du calendrier électoral parfois illisible, ce qui le rend aléatoire. Ainsi, au Togo, après la mascarade électorale de 1999, boycottée par l'opposition et les différents pourparlers qui s'en sont suivis<sup>1923</sup>, les élections législatives ont toujours été, soit anticipées<sup>1924</sup>, soit décalées<sup>1925</sup>, ce qui ne permet pas d'en mesurer les enjeux et d'en dégager les conséquences sur la vie politique notamment sur le choix du Premier ministre. Il s'avère toutefois que tout est toujours mis en œuvre par le pouvoir togolais pour désorganiser les élections législatives afin d'anéantir toute velléité de cohabitation au sein de l'exécutif. Si cette désorganisation du calendrier électoral favorise le fait majoritaire, il en est de même de l'absence d'alternance politique au Togo et dans beaucoup d'Etats africains depuis l'amorce du processus démocratique<sup>1926</sup>.

## 2. L'absence d'alternance politique

**1285.** L'affaiblissement du Premier ministre résulte de l'absence ou du refus d'alternance<sup>1927</sup> dans beaucoup d'Etats d'Afrique noire francophone, dont le Togo est une illustration. Il n'y a pas eu d'alternance politique, ni présidentiel, ni parlementaire au Togo

---

<sup>1923</sup> FRITSCHER (F.), « Le Togo sort de la crise politique », *Le Monde*, 31 juillet 1999, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1999/07/31/le-togo-sort-de-la-crise-politique\\_3582743\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1999/07/31/le-togo-sort-de-la-crise-politique_3582743_1819218.html), consulté le 31 juillet 2021

<sup>1924</sup> Il en a été ainsi des élections législatives de 2002 organisées deux ans avant la fin du mandat des députés à la suite de la dissolution de l'Assemblée par le chef de l'Etat conformément à l'Accord-cadre de Lomé (ACL) signé en juillet 1999 entre le pouvoir et l'opposition.

<sup>1925</sup> Les élections législatives de 2007 initialement prévues le 24 juin ont été reportés pour être finalement tenues le 14 octobre. Celles de 2013, initialement prévues pour octobre 2012 conformément à l'article 52 de la Constitution qui fixe à 5 ans la durée du mandat des députés, a été reporté une première fois au 21 juillet 2013 avant d'avoir finalement eu lieu le 25 juillet 2013, prorogeant de près d'une année le mandat des députés. Celles de décembre 2018 ont également eu lieu après plusieurs reports prorogeant de trois mois le mandat des députés.

<sup>1926</sup> ETEKOU (B.-Y.-S.), *L'alternance démocratique dans les Etats d'Afrique noire francophone*, Thèse de droit public, Université Paris Est & Université de Cocody-Abidjan, 2013.

<sup>1927</sup> SOSSOU (P.), « Refus d'alternance dans l'espace ouest africain : La fin des systèmes dictatoriaux, un casse-tête chinois pour l'ancrage de la démocratie », *Le Triangle des enjeux*, n°413, 20 mai 2020.

sous la IV<sup>e</sup> République<sup>1928</sup>. Hormis la parenthèse du début de la première législature (1994-1999) ou la victoire de l'opposition a empêché le RPT de disposer à lui seul de la majorité parlementaire jusqu'aux élections partielles de 1996, ce parti dirigé par le chef de l'Etat, a toujours été majoritaire à l'Assemblée. Dans le même temps, ce parti a toujours gagné, malgré les protestations de l'opposition, l'élection présidentielle, jusqu'au décès du président EYADEMA en 2005 et depuis lors par son fils Faure GNASSINGBE, jusqu'à ce jour. Seul le nom du parti a changé entre-temps pour devenir Union pour la République (UNIR) à partir de 2012. Dans ce contexte, le pouvoir de nomination du Premier ministre n'est soumis à aucune contrainte et ce dernier n'a d'autre alternative que de se soumettre ou se démettre. On retrouve les mêmes phénomènes au Gabon, au Cameroun, etc.

**1286.** La longévité au pouvoir des chefs d'Etat leur assure une totale maîtrise de l'appareil exécutif et une leur assure le contrôle du Parlement<sup>1929</sup>. C'est pourtant pour empêcher cette longévité nuisible pour les institutions que le nouveau constitutionnalisme a dès l'origine fait de la limitation des mandats présidentiels l'une de ses tendances<sup>1930</sup>. MONTESQUIEU prônait déjà plusieurs siècles auparavant la nécessité d'une limitation du mandat de l'exécutif comme un contre-pouvoir démocratique en affirmant que « *dans toute magistrature, il faut compenser la grandeur de la puissance par la brièveté de sa durée* »<sup>1931</sup>.

**1287.** Suivant cette logique, la majorité des Constitutions d'Afrique noire francophone adoptés dans le cadre du renouveau démocratique ont de ce fait limité à un mandat renouvelable une fois la durée au pouvoir du chef de l'Etat<sup>1932</sup>, bien même avant que la France n'en fasse autant en 2008<sup>1933</sup>. L'intention des constituants africains à travers ce mouvement de limitation du mandat présidentiel et de favoriser l'alternance, ce qui est conforté par la restauration du multipartisme<sup>1934</sup> pour que les élections soient désormais disputées<sup>1935</sup>. Toutefois, le maintien au pouvoir parfois grâce à des manœuvres

<sup>1928</sup> ATTISSO (F.-S.), *La problématique de l'alternance politique au Togo*, op.cit., DEGLI (J.-Y.), *Togo : A quand l'alternance politique ?*, op.cit. ; AYIDA (D.), *Togo : Le prix de la démocratie*, Ed. Lulu.com, 2017, SILIADIN (J.), *Togo : démocratie impossible ?*, Paris, L'Harmattan, 2014.

<sup>1929</sup> FOUCHER (V.), « Difficiles successions en Afrique subsaharienne : persistance et reconstruction du pouvoir personnel », *Pouvoirs*, n° 2, 2009, pp. 127-137.

<sup>1930</sup> LOADA (A.), « La limitation de nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Afrilex*, n°3, 2003, pp. 139-174.

<sup>1931</sup> MONTESQUIEU (C.), *L'esprit des lois*, nouvelle édition, Paris, Garnier, 1878, p.15

<sup>1932</sup> art. 42 (Bénin, 1991) ; Art. 68 (Congo, 1992) ; art. 9 (Gabon, 1992) ; art. 30 (Mali, 1992) ; art. 59 (Togo, 1992), etc.

<sup>1933</sup> BACHELIER (G.), « La Constitution et les élections présidentielles », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n°43, janvier 2012, en ligne sur <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-constitution-et-les-elections-presidentielles>, consulté le 31 juillet 2021.

<sup>1934</sup> SQUARE (C.-I.), *Les partis politiques de l'opposition en Afrique : la quête du pouvoir*, Montréal, PUM, 2017.

<sup>1935</sup> KOKOROKO (D.), « Les élections disputées : réussites et échecs », *Pouvoirs*, n° 2, 2009, pp. 115-125.

frauduleuses<sup>1936</sup> ou par la force<sup>1937</sup> de la majorité des chefs d'Etat de l'ancien ordre politique, a rapidement mis fin aux rêves d'alternance<sup>1938</sup>.

**1288.** Ayant réussi à survivre à la nouvelle vague de démocratisation, ces chefs d'Etat se sont attelés à épurer des Constitutions élaborées par les CNS, les dispositions les empêchant de demeurer éternellement au pouvoir, notamment en révisant les dispositions relatives à la limitation de mandat<sup>1939</sup>. C'est ainsi qu'au Togo, la révision constitutionnelle du 31 décembre 2002<sup>1940</sup> a permis au président EYADEMA de se représenter à l'élection présidentielle de 2003<sup>1941</sup> alors qu'il venait d'achever son second mandat sous la IV<sup>e</sup> République. Ses homologues du Gabon, Omar BONGO<sup>1942</sup>, du Cameroun Paul BIYA<sup>1943</sup>, du Tchad Idriss DEBY<sup>1944</sup>, etc. en firent autant consacrant un retour en arrière du nouveau constitutionnalisme africain<sup>1945</sup>.

**1289.** En verrouillant l'appareil électoral par la détermination unilatérale des règles électorales et le contrôle de l'administration électorale, les chefs d'Etat africain sont presque toujours assurés d'être réélus lorsqu'ils se représentent. Face à ce « *néo-patrimonialisme* »<sup>1946</sup>, les oppositions le plus souvent désorganisées et impuissantes face au désir d'éternité des chefs d'Etat, gardent souvent espoir que les législatives leur permette

---

<sup>1936</sup> DARRACQ (V.), MAGNANI (V.), « Les élections en Afrique : un mirage démocratique ? », *Politique étrangère*, n° 4, 2011, pp. 839-850 ; QUANTIN (P.), « Pour une analyse comparative des élections africaines », *Politique africaine*, n°69, 1998, pp. 12-28.

<sup>1937</sup> MAGNANI (V.), VIRCOULON (T.), « Vers un retour de l'autoritarisme en Afrique ? », *Politique étrangère*, n°2, 2019, pp. 11-23.

<sup>1938</sup> Voir notamment ESSONO-NGUEMA (J.-M.), *L'impossible alternance au pouvoir en Afrique centrale*, Paris, L'Harmattan, 2010 ; ATTISO (F.-S.), *La problématique de l'alternance politique au Togo*, op.cit., DEGLI (J.-Y.), *Togo : A quand l'alternance politique ?*, op.cit., etc.

<sup>1939</sup> ABEBE (A.-K.), « Limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique : la route est encore longue », *Le Monde Afrique*, 28 août 2020, en ligne sur [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/08/28/limitation-du-nombre-de-mandats-presidentiels-en-afrique-la-route-est-encore-longue\\_6050204\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/08/28/limitation-du-nombre-de-mandats-presidentiels-en-afrique-la-route-est-encore-longue_6050204_3212.html), consulté le 31 juillet 2021 ; TCHOUPPIE (A.), « La suppression de la limitation du nombre de mandats présidentiels au Cameroun : analyse de la bifurcation de la trajectoire d'une politique institutionnelle », *Revue africaine des relations internationales*, Vol. 12, n°s 1 & 2, 2009, pp. 5-37.

<sup>1940</sup> SMITH (S.), « Au Togo, la présidence à vie devient constitutionnelle », *Le Monde*, 31 décembre 2002, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2002/12/31/au-togo-la-presidence-a-vie-devient-constitutionnelle\\_303834\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2002/12/31/au-togo-la-presidence-a-vie-devient-constitutionnelle_303834_1819218.html), consulté le 31 juillet 2021.

<sup>1941</sup> SMITH (S.), « Scrutin présidentiel au Togo pour prolonger 36 ans de règne : Le général Eyadéma veut se succéder à la faveur d'une élection sans garantie d'équité », *Le Monde*, 31 mai 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/05/31/scrutin-presidentiel-au-togo-pour-prolonger-36-ans-de-regne\\_322242\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/05/31/scrutin-presidentiel-au-togo-pour-prolonger-36-ans-de-regne_322242_1819218.html), consulté le 31 juillet 2021.

<sup>1942</sup> Révision constitutionnelle du 19 août 2003 (Loi n°13/2003)

<sup>1943</sup> Révision constitutionnelle du 14 avril 2008, (Loi n° 2008/001 du 14 avril 2008)

<sup>1944</sup> Révision constitutionnelle du 23 mai 2004, entérinée par le référendum constitutionnel du 6 juin 2005.

<sup>1945</sup> BANKOUNDA-MPELE (F.), « Repenser le président africain », op.cit.

<sup>1946</sup> BACH (D.-C.), GAZIBO (M.), (dir.), *L'État néo-patrimonial : Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 2011.

de limiter l'absolutisme présidentiel dans l'espoir d'une cohabitation qui ferait dépendre le Premier ministre du Parlement.

**1290.** Au Togo, la nostalgie de la victoire de l'opposition avec la coalition CAR-UTD qui au final a été retournée par le président EYADEMA en sa faveur, a servi pendant longtemps de source de motivation à l'opposition, qui a toujours espéré faire autant ou mieux qu'en 1994 pour rétablir l'esprit de la Constitution de 1992 fondé sur l'équilibre institutionnel. Mais malheureusement, confrontés à la mainmise du parti présidentiel sur l'appareil électoral, les calculs politiques des uns et des autres, les rivalités politiques, les erreurs stratégiques, le manque de ressources, etc. constituent des facteurs récurrents de l'échec systématique de l'opposition togolaise aux élections législatives. Les élections législatives de 2007 et de 2013 ont ainsi été facilement remportées par le parti au pouvoir malgré la participation de l'opposition, qui, confrontée à ses incohérences organisationnelles, a boycotté celles de 2018<sup>1947</sup>.

**1291.** Pour refuser l'alternance et consacrer le monolithisme, le président EYADEMA et son parti ont su user de stratagèmes politiques destinés à affaiblir l'opposition pour s'assurer du contrôle de tous les pouvoirs. La stratégie politique de la majorité présidentielle est ainsi décrite par un auteur :

*« Dans ce pays, les dirigeants du RPT ont tout mis en œuvre pour neutraliser l'opposition soit par des manœuvres d'intimidation et de répression, soit par une détermination unilatérale des règles du jeu démocratique [...]. Dans ce champ politique monopolisé, le RPT pour faire droit aux injonctions démocratiques des bailleurs de fonds internationaux, a la particularité de susciter la création de partis satellites destinés à lui servir de caution démocratique lors des élections souvent boycottées par les partis traditionnels de l'opposition »<sup>1948</sup>.*

On comprend à travers ces propos les vraies raisons de l'absence d'alternance parlementaire au Togo.

**1292.** Ces échecs récurrents de l'opposition aux élections législatives est un facteur aggravant de la permanence du fait majoritaire qui laisse au chef de l'Etat toute la latitude

---

<sup>1947</sup> HELFT (A.), « Au Togo, des législatives boycottées par l'opposition », *La Croix*, 20 décembre 2018, publié en ligne sur <https://www.la-croix.com/Monde/Afrique/Au-Togo-legislatives-boycotees-lopposition-2018-12-20-1200990796>, consulté le 15 octobre 2021.

<sup>1948</sup> SOMALI (K.), *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme africain ...*, op.cit., p. 35

pour le choix du Premier ministre et l'assurance de le contrôler grâce à une majorité parlementaire souvent écrasante très disciplinée et loyale jusqu'au bout. De même, le président EYADEMA a profité des boycotts successifs de l'opposition pour les élections législatives de 1999 et 2002, qui ont laissé à son parti et ses alliés la totalité des sièges de l'hémicycle, pour s'imposer comme « *le véritable sélectionneur du personnel parlementaire* <sup>1949</sup> ». Ces assemblées, qualifiée de « *monocolores* » doivent tout au chef de l'Etat qui apparaît souvent comme le véritable chef de la majorité parlementaire, voire du Parlement tout entier en raison des pratiques qui ont révélé « *lors des élections législatives de 1999 et de 2002 que le RPT écartât certaines candidatures au motif que les candidats ont des accointances réelles ou supposées avec certains hommes politiques de l'opposition* <sup>1950</sup> ».

**1293.** Ces différents facteurs expliquant la permanence du fait majoritaire au Togo et dans les Etats d'Afrique noire francophone ont des conséquences sur la condition du Premier ministre dans le nouveau constitutionnalisme africain.

*B. Les conséquences négatives du fait majoritaire sur la condition du Premier ministre*

**1294.** Le fait majoritaire résulte de « *la conjonction de deux éléments indissociables que sont le présidentielisme politique et le parlementarisme rationalisé* <sup>1951</sup> ». Suivant cette approche, le présidentielisme politique, qui a pour origine l'élection au suffrage universel direct du président, anéantit les effets du parlementarisme rationalisé, en renforçant les prérogatives du président de la République et en affaiblissant par la même occasion celles du Parlement.

1. La « *déparlementarisation* » de fait du statut du Premier ministre

---

<sup>1949</sup> Ibid., p. 363

<sup>1950</sup> Ibid. pp. 363-364.

<sup>1951</sup> KERLEO (J.-F.), « Le fait majoritaire, chronique d'une mort annoncée ? », *Jus Politicum*, n° 18, juillet 2017, <http://juspoliticum.com/article/Le-fait-majoritaire-chronique-d-une-mort-annoncee-1172.html>, consulté le 2 août 2021.



**1295.** Le statut du Premier ministre togolais est parlementarisé par la Constitution de 1992. Cette parlementarisation, dont l'objectif est de soustraire le Premier ministre à l'autorité du président, se traduit par l'obligation faite au chef de l'Etat de le choisir dans la majorité parlementaire, de recevoir l'investiture des députés, et l'existence des mécanismes de contrôle de l'action du Gouvernement par les députés pouvant déboucher sur la démission du Premier ministre et du Gouvernement.

**1296.** Mais force est de constater que cette parlementarisation est dévoyée par l'effet de la pratique résultant de la soumission des parlementaires au président, ce qui a pour conséquence de démunir le Premier ministre face au président. Face à un Parlement complètement soumis au Président et incapable d'exercer sa mission, le statut du Premier ministre se trouve « déparlementarisé » et présidentialisé. Cette « déparlementarisation » du statut du Premier ministre au Togo depuis 1996 et dans les autres Etats se traduit par le choix inconditionné du Premier ministre par le président et par l'affaiblissement du lien entre le Premier ministre et le Parlement.

**1297.** Si la permanence décrite ci-dessus du fait majoritaire dans le système politique togolais favorise d'un part, la stabilité institutionnelle, elle annihile d'autre part l'effectivité des mécanismes de contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement. Désignés au sein de son parti par le président, le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement bénéficient de la clémence, voire du manque d'audace des députés de leur parti pour mettre en jeu leur responsabilité.

**1298.** Le fait majoritaire faisant dépendre les députés du président, chef du parti, le Premier ministre n'est plus l'émanation du Parlement, mais procède du président<sup>1952</sup>. A cet effet, l'obligation du choix du Premier ministre dans la majorité parlementaire posée par l'article 66 de la Constitution togolaise ne devient plus qu'anecdotique car le président dispose de la faculté de choisir le Premier ministre parmi ses proches ou en dehors sans que ce pouvoir de nomination ne soit point contrarié.

**1299.** C'est ainsi qu'au Togo, depuis que le RPT est assuré d'avoir à lui la majorité parlementaire après les élections législatives partielles d'août 1996<sup>1953</sup>, le président EYADEMA qui a retrouvé par la même occasion la plénitude de son pouvoir de nomination, s'est révélé dans l'art de nommer des Premiers ministres qui ne peuvent pas que lui être

---

<sup>1952</sup> SAMUELS (D-J.), SHUGART (M.), « La nomination et la révocation du Premier ministre en régime semi-présidentiel ... », op.cit.

<sup>1953</sup> SOTINEL (T.), « Le président togolais a réussi à reconstituer peu à peu son pouvoir », op.cit.



soumis<sup>1954</sup>. Les nominations de Kwasi KLUTSE en 1996<sup>1955</sup> et de Koffi SAMA en 2002<sup>1956</sup>, deux membres non influents du parti et presque inconnus de la classe politique participent ainsi à cette volonté de phagocyter le poste de Premier ministre et de s'assurer de la plénitude du pouvoir exécutif.

**1300.** Par contre, eu égard aux profils de Premiers ministres privilégiés par le président, la nomination d'Agbéyomé KODJO en 2001<sup>1957</sup> peut surprendre dans la mesure où il était un membre très influent du parti au pouvoir qui se présentait d'ailleurs à cette époque comme le numéro 2 du pouvoir, un potentiel dauphin du président<sup>1958</sup>. Il n'est d'ailleurs pas étonnant que la collaboration entre les deux hommes se soit au final mal terminée<sup>1959</sup>. On pourrait penser qu'avec Agbéyomé KODJO, le fin stratège président EYADEMA s'est pour une fois fourvoyé mais certains observateurs considèrent qu'en le nommant, le président avait encore une nouvelle fois tout calculé pour mettre fin à ses ambitions présidentielles<sup>1960</sup>.

**1301.** Tout compte fait, depuis la démission d'Edem KODJO en 1996 à son décès en 2005, le président EYADEMA a démontré qu'il avait toute la maîtrise de son pouvoir de nomination et que l'Assemblée nationale n'est qu'une chambre d'enregistrement de ses choix. Il s'est même permis de nommer Eugène Koffi ADOBOLI, un Premier ministre technocrate qui n'est pas membre de son parti en 1999, alors que son parti venait de prendre le contrôle total de l'Assemblée lors des législatives de mars 1999<sup>1961</sup>, sans que la nouvelle majorité parlementaire ne puisse l'obliger à nommer le Premier ministre en son sein comme l'exige l'article 66 de la Constitution. Bien que n'étant pas issu du parti et inconnu de la majorité des parlementaires, ADOBOLI fut royalement investi à l'unanimité, ce qui dénote du degré de soumission des parlementaires au président.

**1302.** Incapables de contrebalancer le pouvoir de nomination des Premiers ministres par le président par loyauté ou faiblesse politique, les députés togolais, qui, eu égard aux

---

<sup>1954</sup> SOMALI (K.), *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme africain...*, op.cit.

<sup>1955</sup> MACE (P.), « Politique et démocratie au Togo 1993-1998 : De l'espoir à la désillusion », op.cit.

<sup>1956</sup> Discret ministre de l'éducation nationale dans le précédent Gouvernement, il fut un fidèle serviteur du président Eyadéma.

<sup>1957</sup> Décret n°2000-78/PR du 29 août 2000 portant nomination du Premier ministre, *JORT*, 45<sup>e</sup> année, n°03, numéro spécial, 30 août 2000, p. 2

<sup>1958</sup> Voir SIGNOURET (M.), « La fin du calvaire pour Agbéyomé Kodjo », *Jeune Afrique*, 12 septembre 2005, archives en ligne sur <https://www.jeuneafrique.com/111996/archives-thematique/la-fin-du-calvaire-d-agb-yom-kodjo/>, consulté le 2 août 2021.

<sup>1959</sup> MARIO (G.), « Le président Eyadéma limoge son Premier ministre », *RFI*, 28 juin 2002, archives en ligne sur [http://www1.rfi.fr/actufr/articles/030/article\\_15561.asp](http://www1.rfi.fr/actufr/articles/030/article_15561.asp), consulté le 02 août 2021.

<sup>1960</sup> « Eyadema guette les dauphins », *Africa Intelligence*, 26 juillet 2001, archives en ligne sur [https://www.africaintelligence.fr/afrique-ouest-et-centrale\\_politique/2001/07/26/eyadema-guette-les-dauphins.2170103-art](https://www.africaintelligence.fr/afrique-ouest-et-centrale_politique/2001/07/26/eyadema-guette-les-dauphins.2170103-art), consulté le 2 août 2021.

<sup>1961</sup> Selon les résultats du scrutin, le RPT s'est adjugé 79 sièges, les 2 sièges restants ont été attribués aux indépendants proches du parti. Pour rappel, les partis d'opposition ont boycotté le scrutin pour protester contre les conditions d'organisation et le hold-up électoral du président EYADEMA lors de la présidentielle de 1998.

conditions d'organisation des élections législatives de 1999 et 2002, étaient choisis par le président lui-même, ne pouvaient non plus se targuer de contrôler l'action du Gouvernement malgré les moyens mis à leur disposition par la Constitution. On assiste par conséquent à l'affaiblissement de leur mission de contrôle, ce qui a pour conséquence à la fois de faire dépendre le Premier ministre du chef de l'Etat et de dévaloriser l'institution parlementaire.

## 2. L'affaiblissement du contrôle parlementaire du Gouvernement

**1303.** La responsabilité du Premier ministre devant le président n'est pas mentionnée dans la Constitution togolaise de 1992. Celle-ci ne retient que la responsabilité devant le Parlement dans le sens d'un régime parlementaire moniste<sup>1962</sup> comme il en existe en Grande Bretagne<sup>1963</sup> et en Allemagne<sup>1964</sup>. Le souci d'équilibre institutionnel à travers l'instauration du bicéphalisme recommande ainsi, en séparant les fonctions de chef de l'Etat et de chef du Gouvernement, d'éviter que les deux fonctions ne relèvent soit directement ou indirectement du président. A l'instar du Togo, la Constitution malienne de 1992 retient également le monisme parlementaire. Le Togo et le Mali se sont fortement inspirés de la Constitution française de 1958 sur cet aspect.

**1304.** Toutefois, la consécration constitutionnelle du monisme parlementaire ne suffit pas à garantir son efficacité dans un système majoritaire, comme l'a démontré la pratique de la V<sup>e</sup> République française. La domination systématique du président sur la majorité parlementaire conduit à l'émergence d'une responsabilité de fait du Premier ministre devant le président affaiblissant ainsi sa responsabilité constitutionnelle devant le Parlement.

**1305.** En effet, force est de constater que dans le régime semi-présidentiel, l'élection au suffrage universel direct du chef de l'Etat<sup>1965</sup>, fait de lui le personnage central des institutions<sup>1966</sup>. Incapable d'être au-dessus du jeu partisan, le chef de l'Etat n'est plus seulement l'arbitre rêvé et consacré<sup>1967</sup>, mais aussi un capitaine, un acteur incontournable

---

<sup>1962</sup> Sur la théorie du régime parlementaire moniste en Europe, voir DELCAMP (A.), *Les régimes politiques européens en perspective*, Paris, La Documentation française, 1994, 104 p. ; QUERMONNE (J.-L.), *Les Régimes politiques occidentaux*, Paris, Le Seuil, 2016, 347 p.

<sup>1963</sup> CHALVIDAN (P.-H.), TRNKA (H.), *Les régimes politiques de l'Europe des Douze*, Paris, Eyrolles, 1990, pp. 5 et suivants

<sup>1964</sup> LE DIVELLEC (A.), *Le gouvernement parlementaire en Allemagne : Contribution à une théorie générale*, Paris, LGDJ, coll. « Thèses », 624 p.

<sup>1965</sup> ALLIOT (L.), *L'élection du président de la cinquième république au suffrage universel direct*, Paris, Guibert, 2003, 336 p.

<sup>1966</sup> GEVART (P.), *Le président de la République et les institutions françaises*, Paris, L'Etudiant, 2007, 164 p. ; LAMING (C.), *Expliquez-moi le président de la République*, Paris, NANE éditions, 2013, 48 p.

<sup>1967</sup> FRANGI (M.), *Le président de la République : arbitrer, diriger, négocier*, Paris, L'Harmattan, 2012, 216 p.

du jeu politique<sup>1968</sup>. Non seulement il contrôle tout l'appareil exécutif en réduisant le Premier ministre en un simple collaborateur, mais aussi exerce-t-il une influence importante sur la majorité parlementaire, entravant ainsi le contrôle que cette dernière doit exercer sur l'Exécutif à travers la responsabilité du Gouvernement. Au final, le monisme parlementaire ne revêt qu'un aspect théorique car, en réalité, le Premier ministre et le Gouvernement ne sont responsables que devant le président, ce qui produit un phénomène d'inversion du monisme.

**1306.** Les conséquences de l'émergence de cette responsabilité de fait du Premier ministre devant le président réside d'une part, dans sa subordination fonctionnelle et d'autre part dans l'existence d'un pouvoir discrétionnaire de révocation de fait<sup>1969</sup>. De même, face à l'inefficacité des moyens de contrôle du Parlement sur l'Exécutif, le curseur de la responsabilité politique du Gouvernement semble se déplacer vers un « *monisme présidentiel majoritaire* <sup>1970</sup> ». En effet, s'il est acquis que le régime semi-présidentiel conduit inexorablement avec la permanence du fait majoritaire vers le dualisme, c'est-à-dire la double responsabilité du Gouvernement devant le président et le Parlement, ce dualisme n'est que de façade car dans la réalité seule la responsabilité devant le président reste effective. Ces manifestations du déséquilibre institutionnel résultant de la permanence du fait majoritaire en France, sont rapidement apparues dans les Etats africains qui se sont inspirés de la Constitution française et amplifiées par la personnalité des acteurs politiques et le contexte politique.

**1307.** Par l'effet du fait majoritaire et eu égard aux circonstances dans lesquelles ils sont élus, « *les députés ont une obligation d'obéissance à l'égard de leur gouvernement, c'est-à-dire en définitive à l'égard de leur parti* <sup>1971</sup> ». Par conséquent, la discipline partisane<sup>1972</sup> épargne l'exécutif des vellétés parlementaires, car remettre en cause la politique du Gouvernement reviendrait dans leur imaginaire à remettre en cause l'autorité du chef du parti. Ce faisant, « *le développement du phénomène majoritaire produit comme conséquence la remise en cause du pilier fondamental de la séparation des pouvoirs : le contrôle de l'action gouvernementale par l'Assemblée parlementaire* <sup>1973</sup> ».

---

<sup>1968</sup> MASSOT (J.), *L'arbitre et le capitaine : essai sur la responsabilité présidentielle*, op.cit.

<sup>1969</sup> SAMUELS (D-J.), SHUGART (M.), « La nomination et la révocation du Premier ministre en régime semi-présidentiel ... », op.cit.

<sup>1970</sup> DUHAMEL (O.), « Les logiques cachées de la cinquième République », *RFSP*, 34<sup>e</sup> année, n°4-5, 1984. pp. 615-627.

<sup>1971</sup> Ibid. p. 364.

<sup>1972</sup> DIOP (O.), *Partis politiques et processus de transition démocratique en Afrique noire : recherches sur les enjeux juridiques et sociologiques du multipartisme dans quelques pays de l'espace francophone*, Publibook, 2006, p. 406

<sup>1973</sup> GUEYE (B.), « La démocratie en Afrique : Succès et résistances », op.cit.

**1308.** La Constitution togolaise de 1992 a pourtant tenté de réhabiliter la fonction de contrôle de l'Assemblée nationale<sup>1974</sup> en mettant à la disposition des députés des mécanismes du parlementarisme conséquents. Cette réhabilitation de l'institution parlementaire, qui est une tendance du nouveau constitutionnalisme africain<sup>1975</sup>, a pour but de rétablir un régime de responsabilité politique de l'exécutif<sup>1976</sup>, absent de l'ordonnement constitutionnel togolais depuis l'indépendance<sup>1977</sup>, dans la mesure où il est apparu que l'irresponsabilité politique de l'exécutif est l'une des principales causes de l'autoritarisme et de la personnalisation des pouvoirs.

**1309.** Erigé en contre-pouvoir<sup>1978</sup>, le Parlement participe ainsi au pouvoir exécutif<sup>1979</sup> en partageant le pouvoir de nomination du Premier ministre par le président, et en votant le programme du Gouvernement et le budget, ce qui lui permet d'interpeller les membres sur la mise en œuvre de ce programme ou l'exécution du budget. Toutefois, cette vision théoriquement élogieuse de démocratisation de l'exécutif africain est ternie dans la pratique par la permanence du fait majoritaire qui soumet les députés à l'autorité du président anéantissant ainsi le contre-pouvoir constitutionnel qu'ils devraient représenter. On parle ainsi de plus en plus du « *présidentialisme majoritaire* », de « *présidentialisme démocratique* » ou de « *néo-présidentialisme* » pour caractériser les régimes politiques africains<sup>1980</sup> en raison des « *misères* » du parlementarisme africain<sup>1981</sup>.

**1310.** Dans le néo-présidentialisme africain résultant de l'absorption de l'institution parlementaire par l'exécutif, c'est le président qui est désormais le dépositaire des pouvoirs du Parlement vis-à-vis du Gouvernement et du Premier ministre. Déjà handicapé dans sa mission de contrôle par la rationalisation excessive des mécanismes d'engagement de la responsabilité du Gouvernement, le Parlement soumis à l'autorité du président, chef du

---

<sup>1974</sup> SOMALI (K.), *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme africain...*, op.cit.

<sup>1975</sup> Ibid. ; ONDO (T.), « Splendeurs et misères du parlementarisme en Afrique noire francophone », op.cit. ; OSSOMBO-YOMBO (R.), « Le pouvoir législatif dans le nouveau constitutionnalisme africain : un pouvoir concurrence », *Annales de l'Université Marien Ngouabi*, Vol. 21, n° spécial, p. 118-53.

<sup>1976</sup> THIAM (K.), *Le contrôle de l'exécutif dans la création de l'Etat de droit en Afrique francophone*, op.cit., pp. 189 et suivants.

<sup>1977</sup> TALL (M.), *Le parlement dans les Etats d'Afrique noire francophone : essai sur le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Togo, le Sénégal*, op.cit.

<sup>1978</sup> HOUQUERBIE (F.), « De la séparation des pouvoirs aux contre-pouvoirs : « l'esprit » de la théorie de Montesquieu », op.cit. ; MANANGOU (V.-R.), « Contre-pouvoirs, tiers-pouvoirs et démocratie en Afrique », op.cit. ; etc.

<sup>1979</sup> Sur la participation du pouvoir législatif à l'exercice du pouvoir exécutif dans le régime parlementaire, voir par exemple SÂGESESSER (C.), « Législatif, exécutif et judiciaire. Les relations entre les trois pouvoirs », *Dossiers du CRISP*, vol. 87, n° 2, 2016, pp. 9-71.

<sup>1980</sup> MANANGOU (V.-R.), « Le néo-présidentialisme africain : entre paternalisme et superposition », RFDC, n° 2015, pp. 26-53 ; MISCOIU (S.), et al., (dir.), *Recul démocratique et néo-présidentialisme en Afrique Centrale et Occidentale*, Iași, Institutul European, 2015, 261 p., etc.

<sup>1981</sup> ONDO (T.), « Splendeurs et misères du parlementarisme en Afrique noire francophone », op.cit.

parti, la majorité parlementaire ne peut plus enclencher la procédure d'engagement de la responsabilité du Premier ministre de son propre chef.

**1311.** Par conséquent le Premier ministre africain bénéficie d'une inviolabilité parlementaire, ce qui renforce son autorité sur les parlementaires au profit du président avec qui il constitue désormais un duo. Ce faisant, le Premier ministre devient un instrument de domination de l'exécutif sur le législatif, tout en étant soumis à son tour au président, ce qui ne le protège pas d'une révocation discrétionnaire du président, ou de l'enclenchement de la procédure parlementaire en son encontre, sur demande du président.

**1312.** En effet, dans la mesure où entre 1992 et 2002 la Constitution togolaise de 1992 ne permettait pas au président de révoquer discrétionnairement le Premier ministre, son autorité sur les parlementaires lui permet d'utiliser politiquement l'institution à son profit, lorsqu'il souhaite mettre fin aux fonctions d'un Premier ministre dont il ne parvient pas à obtenir la démission. Il s'agit d'une dérive du parlementarisme car dans ce système, c'est le Premier ministre qui est censé contrôler la majorité parlementaire dont il est issu, et dont il devrait être en principe le chef et qui devrait le protéger contre le chef de l'Etat.

**1313.** Cette dérive a été confirmée l'unique fois où la responsabilité politique d'un Premier ministre a été engagée au Togo alors qu'il a été nommé par le président dont les hommes disposaient de la totalité des sièges de l'Assemblée nationale. En effet, le Premier ministre Eugène Koffi ADOBOLI, nommé en 1999 à la fin de la première législature, a été renversé une année plus tard par l'Assemblée nationale<sup>1982</sup> « *sur instruction du chef de l'Etat* »<sup>1983</sup> qui voulait obtenir son départ à partir du moment où des frictions entre les deux hommes ont commencé par apparaître. Il ne faut ainsi pas voir dans cette censure parlementaire une marque d'autonomie des députés mais plutôt une manifestation encore plus flagrante de leur soumission au chef de l'Etat. L'explication suivante de Koffi SOMALI dans sa thèse a pour mérite de lever l'équivoque sur cet épisode controversé de la IV<sup>e</sup> République togolaise :

*« Loin d'être une manifestation parlementaire contre la politique menée par le gouvernement, cette motion a été voulue et obtenue par le chef de*

---

<sup>1982</sup> La motion de censure a été adoptée le 24 août 2000 à l'unanimité des quatre-vingt-et-un (81) députés de l'Assemblée nationale, ce qui témoigne du degré de soumission des députés au chef de l'Etat. Il a été remplacé par Agbéyomé KODJO, qui a d'ailleurs dirigé le débat et le vote de la motion en sa qualité de président de l'Assemblée nationale, ce qui est interprété comme un coup monté par ce dernier contre son prédécesseur ( Voir « AGBEYOME KODJO : Le parcours sombre et sulfureux d'un surdoué », *Focus Infos*, 18 mars 2013, en ligne sur <https://cvu-togo-diaspora.org/files/2013/03/Polit-Afr-Togo-2013.03.18-A-Kodjo-Le-parcours-sombre-et-sulfureux-d-un-surdoue.pdf>, consulté le 3 août 2021).

<sup>1983</sup> KOUPOKPA (T.-E.), *Le modèle constitutionnel des Etats d'Afrique noire francophone dans le cadre du renouveau constitutionnel : le cas du Bénin, du Niger et du Togo*, op.cit., p. 129.

*l'Etat. Ne pouvant pas le limoger directement au risque de rencontrer l'opposition des institutions financières internationales qui le lui avait imposé, le Président de la République a préféré passer par son parti et ses députés au parlement pour se débarrasser d'un Premier Ministre de plus en plus encombrant et dont il n'a jamais en vérité voulu* <sup>1984</sup>».

**1314.** Eu égard à la présidentialisation de l'institution parlementaire et à la crainte d'une dissolution pouvant déboucher sur des représailles et une déchéance politique, l'engagement de la responsabilité politique du Gouvernement par le Parlement reste au demeurant une procédure très exceptionnelle en Afrique noire francophone<sup>1985</sup>, car hormis le cas togolais, il en existe très peu dans l'histoire. On peut donner l'exemple lointain du renversement de Mamadou DIA au Sénégal en 1962 qui constituait le seul précédent avant l'avènement du nouveau constitutionnalisme au début des années quatre-vingt-dix et qui avait été également à l'époque orchestré par le président SENGHOR<sup>1986</sup>. Depuis lors, seuls les exemples congolais de 1992<sup>1987</sup>, nigériens de 1994<sup>1988</sup> de 2007<sup>1989</sup> sont notables. Mais à chaque fois, « *la censure du Gouvernement est utilisée dans un sens dévoyé* <sup>1990</sup>». Il en résulte que « *le fait majoritaire consécutif au quasi-monolithisme des Parlements africains et la servilité des députés de la majorité gouvernementale font de la sanction politique du gouvernement par le Parlement un cas exceptionnel, voire une hypothèse d'école* <sup>1991</sup>».

**1315.** On note ainsi en règle générale l'ineffectivité de la parlementarisation du statut du Premier ministre africain du fait de la permanence du fait majoritaire provoquant un déséquilibre institutionnel au profit du président. Cette dérive présidentialiste résultant à l'origine de la pratique, est aujourd'hui ancré dans les régimes politiques africains, du fait de sa consécration progressive par le droit.

<sup>1984</sup> SOMALI (K.), *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme africain...*, op.cit., pp. 362-363.

<sup>1985</sup> Ibid., p. 354.

<sup>1986</sup> Pour une synthèse de cette crise, voir par exemple DIOP (B.), « Mamadou Dia : Retour sur la crise de décembre 1962 », *Le Quotidien*, 21 décembre 2020, Conférence prononcée le 17 décembre 2020 à l'Université Cheikh-Anta Diop de Dakar, en ligne sur <https://lequotidien.sn/mamadou-dia-retour-sur-la-crise-de-decembre-1962/>, consulté le 3 août 2020. Pour plus de détails, voir par exemple ROCHE (C.), *Léopold Sédar Senghor et Mamadou Dia : Rupture d'une amitié*, Paris, L'Harmattan, 2017, 215 p.

<sup>1987</sup> Voir KOULA (Y.), *La démocratie congolaise « brûlée » au pétrole*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 22.

<sup>1988</sup> Voir GREGOIRE (E.), « Cohabitation au Niger », op.cit. ; TANKOANO (A.), « La cohabitation dans un régime semi-présidentiel africain : le cas du Niger », op.cit. ;

<sup>1989</sup> Voir SOUMANA (B.), *Le Parlement au Niger*, Thèse de droit public, Université de Lyon Lumière II, 2016, p. 610.

<sup>1990</sup> KOUPOKPA (T.-E.), *Le modèle constitutionnel des Etats d'Afrique noire francophone dans le cadre du renouveau constitutionnel : le cas du Bénin, du Niger et du Togo*, op.cit., p. 128.

<sup>1991</sup> MOMO (C.-F.), GATSI (E.-T.), « L'exécutif dualiste dans les régimes politiques des États d'Afrique noire francophone », op.cit.

## Section II : La présidentialisation de droit

**1316.** La rationalisation du présidentielisme africain par le Premier ministre est une réalité dans les Constitutions adoptées à partir des années quatre-vingt-dix. Toutefois, cette réalité est demeurée textuelle, ce qui en fait un mythe, une illusion dans la pratique. En effet, il existe un grand décalage entre les principes constitutionnels régissant le bicéphalisme et la séparation des pouvoirs consacrés par le nouvel ordre juridico-politique, en raison du désir des chefs d'Etat africain, dont la plupart ont été écartés des processus constitutifs pendant les transitions démocratiques, de restaurer leur hégémonie en prenant par la même occasion une « *revanche sur la Conférence nationale* <sup>1992</sup> ».

**1317.** Si ces velléités de (re) présidentialisation des régimes déprésidentialisés par les nouvelles Constitutions résultaient au départ de dérives politiques orchestrées par les chefs d'Etat, comme le président EYADEMA au Togo pour écarter toute concurrence dans l'exercice du pouvoir, force est de constater que la présidentialisation n'est plus seulement de fait, mais relève aujourd'hui de l'ordonnement juridique même des Etats. En effet, la juridicisation du néo-présidentielisme africain relève d'abord de l'interprétation présidentieliste des Constitutions africaines (paragraphe 1<sup>er</sup>).

**1318.** Cette interprétation fondée sur un déséquilibre présidentieliste des institutions, qui a réussi à s'imposer contrairement à l'esprit d'équilibre institutionnel sur lequel sont fondées la plupart des Constitutions, dont la Constitution togolaise de 1992, est aujourd'hui la norme. Mais après avoir réussi à reconquérir le pouvoir et à affaiblir les autres institutions notamment le Premier ministre et le Parlement, les chefs d'Etat se sont attelés à imposer leur vision constitutionnelle en procédant à des réformes constitutionnelles consacrant la pratique et l'interprétation présidentieliste qu'ils ont instauré. C'est notamment le cas au Togo, où le président EYADEMA a, par la réforme constitutionnelle du 31 décembre 2002, instauré une nouvelle configuration de l'exécutif contraire à celle qui découlait de la Constitution originelle (paragraphe 2).

Paragraphe 1<sup>er</sup> : L'interprétation présidentieliste de la Constitution togolaise de 1992

---

<sup>1992</sup> ABDOU-SALAMI (M.-S.), « La révision constitutionnelle du 31 décembre 2002 : une revanche sur la Conférence nationale de 1991 », *RBSJA*, n° 19, 2007, p. 53-94

*« L'expérience des quelques années qui viennent de s'écouler montre que plusieurs des difficultés et crises politiques rencontrées sont d'ordre institutionnel ; elles ont pour origine les imperfections des textes constitutionnels en quelque sorte inachevés, faute de prévoir certaines situations et en raison de dispositions trop sommaires et trop rigides ».*

GAUDUSSON (J. du Bois de), « Point d'actualité sur les modalités de production du droit constitutionnel dans les États africains francophones <sup>1993</sup>»,

**1319.** En s'inspirant de la Constitution française de 1958, les constituants africains du renouveau démocratique croyaient enfin tenir la formule gagnante du constitutionnalisme africain. Mais ces Constitutions ou du moins certaines de leurs dispositions se sont avérées rapidement inapplicables dans le contexte politique africain, notamment celles qui définissent la répartition des pouvoirs au sein d'un exécutif devenu bicéphale, ce qui a conduit à des interprétations divergentes entre les différents acteurs résultant de l'obscurité de certaines dispositions constitutionnelles.

**1320.** En disant qu'« *il faut qu'une Constitution soit courte et obscure* <sup>1994</sup> », Napoléon Bonaparte voudrait que la Constitution soit propice à l'interprétation des gouvernants afin qu'ils puissent l'adapter aux circonstances politiques et sociales afin d'éviter des blocages institutionnels pouvant entraver le fonctionnement de l'exécutif. C'est dans cette logique qu'il poursuit en disant qu'« *elle doit être faite de manière à ne pas gêner l'action du gouvernement* <sup>1995</sup> ». Si l'Empereur français, homme d'action, semblait être hostile à l'encadrement strict de son action par le droit, il en était de même pour les chefs d'Etat africains qui ont toujours voulu tout contrôler.

**1321.** Les premiers blocages institutionnels du nouveau constitutionnalisme africain fatals au Premier ministre sont liés aux interprétations divergentes des Constitutions entre d'une part les chefs d'Etat, dont la plupart au pouvoir depuis très longtemps, n'ont pas perdu l'habitude du pouvoir personnel monolithique, et d'une part la nouvelle génération de Premiers ministres<sup>1996</sup>, dont certains ont participé à la démythification de la fonction

---

<sup>1993</sup> *Mélanges Patrice Gélard*, Droit constitutionnel, Paris, Montchrestien, 1999, pp. 341-346

<sup>1994</sup> Napoléon Bonaparte cité par DAVOST (C.), « Une Constitution doit être courte... », *Le Monde*, 11 septembre 1946, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1946/09/11/une-constitution-doit-etre-courte\\_1879465\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1946/09/11/une-constitution-doit-etre-courte_1879465_1819218.html), consulté le 4 août 2021.

<sup>1995</sup> Ibid.

<sup>1996</sup> NCHOUWAT (A.), « La nouvelle génération des Premiers ministres en Afrique noire ... », op.cit.



présidentielle pendant les CNS, et qui attendaient être des « *Premiers ministres à part entière* <sup>1997</sup> » en refusant d'être soumis au chef de l'Etat et en voulant exercer la plénitude de la fonction de chef du Gouvernement.

**1322.** C'est ainsi que la Constitution togolaise de 1992 a été soumise à rude épreuve par l'interprétation divergente de certaines de ces dispositions entre le président EYADEMA et le Premier ministre Edem KODJO, « premier » Premier ministre de la IV<sup>e</sup> République (A), résultant de la confrontation entre les deux hommes sur la répartition de leurs compétences respectives. L'intervention de la juridiction constitutionnelle qui a donné une interprétation prétorienne censée restaurer le sens de l'esprit et de la lettre de ces dispositions litigieuses s'est avérée tendancieuse (B) au profit du chef de l'Etat contre l'esprit de la Constitution, ce qui a contribué à affaiblir la fonction de Premier ministre.

*A. Le conflit de compétences entre le président Eyadéma et le Premier ministre Edem KODJO*

**1323.** Il est désormais classique dans l'étude du régime semi-présidentiel français de s'interroger sur les rapports entre le binôme exécutif notamment dans l'exercice de leurs compétences respectives<sup>1998</sup>. La collaboration de circonstance entre le Président EYADEMA et le Premier ministre KODJO n'échappe pas à cette interrogation d'autant plus que c'est la première fois qu'une véritable dyarchie semblait être instaurée au Togo.

**1324.** Très tôt, cette collaboration de circonstance s'est révélée conflictuelle lorsque le Premier ministre, estimant avoir perdu sa marge de manœuvre au sein de l'exécutif du fait de l'absorption de ses compétences par le chef de l'Etat, a manifesté son désir de s'imposer comme le véritable chef de l'Exécutif. Ce conflit de compétences résulte d'une interprétation divergente des articles 70 et 79 de la Constitution par les deux hommes, ce qu'ils ont exprimé par lettres interposées<sup>1999</sup>.

---

<sup>1997</sup> BOURGI (A.), « Enfin des Premiers ministres à part entière ! », op.cit.

<sup>1998</sup> DEBBASCH (Ch.), « Président de la République et premier ministre dans le système politique de la V<sup>ème</sup> République. Duel ou duo ? », *RDP* n° 5, 1982, p. 1175 ; Voir également certains articles du dossier thématique « Qui Gouverne la France », *Pouvoirs*, n°68, 1994, 192 p. notamment les articles de COLLIARD (J.-C.), « Que peut le président », pp. 15-29 et CARACASSONNE (G.), « Ce que fait Matignon », pp. 31-44.

<sup>1999</sup> KAÏDI (H.), « Les lettres de la discorde », op.cit.

1. Les lettres du chef de l'Etat aux membres du Gouvernement et au Premier ministre au sujet des articles 66 al.3 et 70 de la Constitution

**1325.** Les articles 66 al.3 et 70 visées par le président EYADEMA dans ces lettres sont relatifs respectivement à la présidence du Conseil des ministres et à l'exercice du pouvoir de nomination du président dans l'administration. Ces deux dispositions ont été source à conflit entre le président et le Premier ministre à propos de la détermination de l'ordre du jour du Conseil des ministres et des nominations opérées par le Premier ministre parallèlement à celles opérées par le président. Ne supportant pas de voir ses pouvoirs concurrencés par un Premier ministre de plus en plus encombrant, le président EYADEMA a tenu à imposer son autorité sur le Gouvernement en se fondant sur une vision présidentialisée de ces dispositions, contraire à l'esprit de la Constitution.

**1326.** Par une lettre circulaire en date du 17 avril 1996 adressée aux membres du Gouvernement et une autre lettre confidentielle adressée au Premier ministre, le président EYADEMA a donné sa vision de la répartition des compétences entre lui, le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement telle qu'opérée par la Constitution de 1992. La synthèse de ces missives est ainsi présentée par T. Elisée KOUPOKPA qui écrit dans sa thèse que le président rappela

*« aux ministres qu'en vertu de l'article 70 de la constitution, la nomination des directeurs de l'administration centrale lui revenait, et par conséquent, les nominations qui étaient intervenues en violation de cette disposition étaient nulles et de nul effet et devaient être immédiatement rapportées (...). Il ajouta plus loin qu'en sa qualité du Président du conseil des ministres, il lui appartenait d'arrêter l'ordre du jour, de formuler et de formaliser les décisions prises après délibération<sup>2000</sup> ».*

Ces lettres appellent deux observations, l'une de forme et l'autre de fond.

**1327.** Sur la forme, le fait pour le Chef de l'Etat de s'adresser directement aux membres du Gouvernement en dehors du Conseil des ministres, peut s'analyser en une marginalisation politique du Premier ministre à travers la méconnaissance de son statut de

---

<sup>2000</sup> KOUPOKPA (E-T.), *Le modèle constitutionnel des Etats d'Afrique noire francophone dans le cadre du renouveau constitutionnel : le cas du Bénin, du Niger et du Togo*, op. cit., p. 78

chef du Gouvernement. En vertu de ce statut, c'est le Premier ministre qui « *dirige l'action du Gouvernement et coordonne les fonctions des autres membres*<sup>2001</sup> ». En adressant directement des injonctions aux membres du Gouvernement sans passer par le Premier ministre, le Président de la République s'est comporté comme le chef du Gouvernement, violant ainsi les dispositions de l'article 78. Sa démarche est donc contraire à l'esprit et la lettre de la Constitution togolaise de 1992.

**1328.** Sur le fond, le contenu de cette lettre circulaire dénie le pouvoir de nomination de droit commun reconnu au Premier ministre en dehors du Conseil des ministres par la Constitution. En effet, si l'article 70 de la Constitution attribue expressément au président le pouvoir de nomination qui s'exerce dans le cadre du Conseil des ministres, l'article 79 fait du Premier ministre le titulaire du pouvoir de nomination de droit commun, en disposant que « *sous réserve des dispositions de l'article 70, le Premier ministre nomme aux emplois civils et militaires* ». C'est la raison pour laquelle l'article 70 dont se prévaut le président énumère les postes auxquels s'applique le pouvoir de nomination du président<sup>2002</sup>.

**1329.** Si cette énumération est non exhaustive dans la mesure où l'article 70 al.3 prévoit qu' « *une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres* ». Toutefois, aucune loi organique n'a pu être adoptée entre la prise de fonction du Premier ministre et le déclenchement du conflit, ce qui suppose que l'étendue du pouvoir de nomination du président reste confinée aux deux premiers alinéas de l'article 70. Par conséquent, en dehors du Conseil des ministres, et conformément à l'article 79, c'est le Premier ministre qui nomme à tous les autres emplois.

**1330.** Quant au Conseil des ministres, il est une instance collégiale qui « *symbolise l'unité du pouvoir exécutif*<sup>2003</sup> ». S'il est présidé par le président de la République conformément à l'article 66 al.3, l'organisation du Conseil des ministres n'est pas prédéfinie, ni par la Constitution, ni pas d'autres textes. Cela relève donc de la discrétion du chef de l'Etat<sup>2004</sup>. Cependant, suivant les pratiques et eu égard aux prérogatives du Premier ministre et du Gouvernement dans l'élaboration des actes à délibérer et au contreseing de ce actes, la détermination de l'ordre du jour est une prérogative conjointe du

---

<sup>2001</sup> Article 78 de la Constitution togolaise de 1992 (version originale).

<sup>2002</sup> Le pouvoir de nomination du président s'exerce exclusivement en Conseil des ministres. Une première catégorie d'emplois comprenant « le grand chancelier de l'Ordre du Mono, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les préfets, les officiers commandants des armées de terre, de mer et de l'air et les directeurs des administrations centrales » est nommée après délibération du Conseil des ministres (art. 70 al.1<sup>er</sup>). Une deuxième catégorie comprenant « les présidents d'universités élus par les collèges électoraux des universités, les professeurs inscrits sur une liste d'aptitude reconnue par les Conseils des universités, et les officiers généraux » est nommée sans délibération du Conseil (art. 70 al. 2) dans la mesure où il s'agit seulement d'entériner ces nominations ;

<sup>2003</sup> GICQUEL (J.), GICQUEL (J-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 670

<sup>2004</sup> Ibid., p. 684

président et du Premier ministre<sup>2005</sup>. Il n'appartient donc pas au président d'imposer l'ordre du jour du Conseil comme l'attend le président EYADEMA dans sa lettre d'autant plus que le Secrétariat général du Gouvernement, l'organe administratif qui assure la préparation et le secrétariat du Conseil est sous l'autorité du Premier ministre<sup>2006</sup>.

**1331.** La nécessité d'une collaboration entre le président et le Premier ministre au sein du Conseil des ministres dans le régime semi-présidentiel est mise en exergue par Jean MASSOT qui considère que « *s'il est une institution qui, par nature, rend nécessaire un minimum de coopération entre le Président de la République et le Premier ministre, puisque chacun n'y peut rien sans l'autre, c'est bien le Conseil des ministres*<sup>2007</sup> ».

**1332.** En bref, le contenu des lettres du 17 avril 1996 paraît donc juridiquement et politiquement irrégulier sur la forme et sur le fond. A travers sa conception ainsi dévoilée de la répartition des compétences avec le Premier ministre, le président togolais s'est livré à une lecture présidentialiste institutionnellement déséquilibrée de la Constitution togolaise de 1992 contraire à son esprit qui repose sur un équilibre au sein de l'exécutif. Il paraît donc normal que le Premier ministre KODJO, déjà politiquement affaibli par les conditions de sa nomination<sup>2008</sup>, soit excédé par cette lecture présidentialiste qui méconnaît l'étendue de ses compétences, d'où sa réplique.

## 2. La réplique du Premier ministre fondée sur les articles 77 et 79 de la Constitution

**1333.** En réplique aux deux lettres du président EYADEMA du 17 avril 1996, le Premier ministre KODJO saisit l'occasion pour faire « *des remontrances publiques envers le président*<sup>2009</sup> ». Après s'être évertué pendant près de deux ans à sauver les apparences d'un duo harmonieux avec le chef de l'Etat<sup>2010</sup>, il se décide enfin à sortir de sa réserve, en adressant deux correspondances aux contenus très véhéments au chef de l'Etat.

---

<sup>2005</sup> Sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres en France, voir DENOIX DE SAINT MARC (R.), « Le fonctionnement du Conseil des ministres et du Gouvernement », in AVRIL (P.), VERPEAUX (M.) (dir.), *Les Règles et principes non écrits en droit public*, Actes du colloque des 28 et 29 mai 1998 au Sénat, éd. Panthéon-Assas, 2000, pp. 221-234 ; SAUVE (J.-M.), « Le Conseil des ministres », in Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel, *Constitutions et pouvoir*, Paris, Montchrestien, Paris, 2008, pp. 497-536 ; GOUAUD (C.), « Le conseil des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *RDP* 1988, p. 423-498, etc.

<sup>2006</sup> Décret n° 92-013/PMRT du 23 janvier 1992 portant réorganisation des services du Premier ministre, *JORT*, 37<sup>e</sup> année, n°8, 28 février 1992, p. 2

<sup>2007</sup> MASSOT (J.), *L'arbitre et le capitaine...*, op. cit, p.286

<sup>2008</sup> Confère supra.

<sup>2009</sup> SOTINEL (T.), « Le président togolais a réussi à reconstituer peu à peu son pouvoir », op.cit.

<sup>2010</sup> SOUDAN (F.), « Eyadéma-Kodjo, jusqu'à quand ? », *Jeune Afrique* n°1815 du 19 au 25 octobre 1995, p. 38

**1334.** Dans un premier courrier daté du 22 avril 1996, le Chef du gouvernement revendique d'une part, l'effectivité de son pouvoir de nomination sur la base de l'article 79 de la Constitution, que le chef de l'Etat a semblé méconnaître dans sa correspondance du 17 avril, et d'autre part, sur la question de la présidence du Conseil des ministres, il écrit que « *s'il est exact que le Président de la République, en sa qualité du Président du conseil des ministres, arrête l'ordre du jour du conseil, il appartient au chef de Gouvernement d'en établir le projet conformément à l'article 77 de la constitution qui veut que le Gouvernement détermine et conduise la politique de la nation*<sup>2011</sup> ».

**1335.** Dans un second courrier daté du 23 avril 1996, le Premier ministre revendique clairement son statut de Chef du Gouvernement, que semblait méconnaître le président, en se permettant de prodiguer une leçon de droit administratif au chef de l'Etat. Il écrit :

*« J'ai le regret de vous informer que votre circulaire en date du 17 avril 1996, adressée aux membres du Gouvernement, est irrecevable dans sa forme, dans la mesure où vous n'êtes pas le chef du Gouvernement. Si vous avez des observations à formuler sur les questions évoquées par votre lettre circulaire, vous devez les adresser au chef du Gouvernement qui se chargera d'en répercuter le contenu aux ministres... »*<sup>2012</sup>.

Au-delà de son caractère acerbe, la réplique du Premier ministre revêt un double intérêt politique et juridique.

**1336.** Sur le plan politique, il s'agissait pour le Premier ministre de restaurer son autorité gouvernementale d'une part, et de contester l'hégémonie présidentielle d'autre part. En effet, Edem KODJO, qui a été nommé à la tête d'un Gouvernement composé en grande partie des partisans du président EYADEMA qui occupait également les portefeuilles les plus importants, a vu son autorité sur l'équipe gouvernementale bafouée dès le départ. Il s'est ainsi mis en quête de cette autorité indispensable à sa survie politique d'autant plus qu'il devrait également faire face à une majorité parlementaire dominée par les proches du président dont son parti n'est que l'appoint. En revendiquant ouvertement son statut de chef du Gouvernement, le Premier ministre recadrerait indirectement les « super-ministres » qui négligeraient son autorité pour recevoir des instructions et rendre directement compte aux présidents. Par la même occasion, il s'est érigé en véritable concurrent du président, qui

---

<sup>2011</sup> Cité par KOUPOKPA (E-T.), *Le modèle constitutionnel des Etats d'Afrique noire francophone dans le cadre du renouveau constitutionnel : le cas du Bénin, du Niger et du Togo*, op.cit.

<sup>2012</sup> Ibid.

recouvrait petit-à-petit les pouvoirs qu'il avait perdu du fait de la CNS et de la Constitution de 1992.

**1337.** Sur le plan juridique, en s'opposant à la lecture présidentialiste que le président faisait de la Constitution, le Premier ministre a révélé les clés de la dyarchie instaurée par la Constitution de 1992. En effet, celle-ci est fondée sur un partage équilibré du pouvoir exécutif dont l'intérêt est de permettre au président et au Premier ministre de gouverner en étroite collaboration pour se contrôler mutuellement. Par conséquent, le fait pour le président de s'arroger l'exclusivité du pouvoir de nomination et la détermination de l'ordre du jour du Conseil relevait d'une volonté de restauration du pouvoir personnel en affaiblissant le Premier ministre.

**1338.** Ces divergences d'interprétation ont permis à la fois de relever les ressources et les faiblesses de la Constitution de 1992. Une troisième voix s'imposait alors pour trancher ce conflit afin d'éviter la paralysie de l'action gouvernementale, dans la mesure où à partir de cet échange de courriers, le Conseil des ministres n'était plus convoqué. Mais l'intervention de la Cour suprême sollicitée pour trancher ce conflit n'a offert qu'une interprétation tendancieuse des dispositions sur lesquelles se fonde le litige.

*B. L'avis controversé de la Cour suprême du 4 juin 1996*

**1339.** Si pendant la transition, le président EYADEMA a choisi la voie de la violence<sup>2013</sup> pour arbitrer le conflit qui l'opposait au Premier ministre KOFFIGOH, il eut cette fois-ci la bonne idée de privilégier celle du droit. Convaincu que sa conception présidentialiste de la répartition des compétences au sein de l'exécutif est conforme à la Constitution de la IV<sup>e</sup> République, le chef de l'Etat togolais saisit la Cour suprême pour donner son avis sur l'interprétation des dispositions constitutionnelles qui font griefs<sup>2014</sup>. Il s'agit des articles 66, 70, 77 et 79 relatifs notamment à la présidence du Conseil des ministres, et à la détermination de l'étendue des pouvoirs de nomination respectifs du président et du Premier ministre au sein et en dehors du Conseil des ministres.

**1340.** C'est bien évidemment pour éviter que les crises institutionnelles ne conduisent à une impasse, que la plupart des Constitutions africaines de la troisième vague, ont prévu

---

<sup>2013</sup> SOGLO (K.), « Les hésitations au Togo : Les obstacles de la transition », op. cit.

<sup>2014</sup> KEUTCHA-TCHAPNGA (C.), « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les États francophones d'Afrique noire », in *RFDC* 2005/3 n° 63, pp. 451-491

la mise en place d'une juridiction constitutionnelle<sup>2015</sup> censée arbitrer les conflits entre les institutions, en interprétant la Constitution dans le sens du droit. Le modèle retenu généralement dans ces Etats est celui du Conseil constitutionnel français avec quelques spécificités relatives à chaque Etat<sup>2016</sup>, même si la dénomination diffère et d'un État à un autre<sup>2017</sup>.

**1341.** Mais au moment du duel EYADEMA-KODJO, la Cour constitutionnelle prévue par la Constitution de 1992<sup>2018</sup> en tant qu'« *organe régulateur du fonctionnement des institutions (...) chargée de veiller au respect des dispositions de la Constitution* »<sup>2019</sup>, n'était pas encore installée, faute de l'adoption de la loi organique prévue par la Constitution pour régir son organisation et son fonctionnement. Ses attributions étaient donc provisoirement exercées par la Cour suprême, la plus haute juridiction de droit commun, qui disposait d'une chambre constitutionnelle<sup>2020</sup>. C'est à ce titre que cette juridiction a été saisie par le président EYADEMA pour donner son avis sur l'interprétations des dispositions objets de son duel avec le Premier ministre.

**1342.** La Cour suprême rendit son avis le 4 juin 1996. Avant d'analyser le contenu de cet avis, il faut se rappeler que lorsqu'elle a été saisie par le Premier ministre KOFFIGOH pour trancher le conflit qui l'opposait au président EYADEMA relatif à l'éviction des ministres réfractaires à l'autorité du Premier ministre, la même Cour, a été empêchée de donner son avis par les actes d'intimidation de l'armée favorable au président<sup>2021</sup>. Si deux ans plus tard, la même Cour saisie, une nouvelle fois sur un conflit de compétence entre un autre Premier ministre et le même président EYADEMA a pu se prononcer librement, c'est parce que d'une part, elle a été saisie par le chef de l'Etat lui-même et non plus par le Premier ministre, et d'autre part, parce qu'après l'épisode de novembre 1993, elle est rentrée dans les bonnes grâces du président.

---

<sup>2015</sup> Le caractère novateur de l'institution des juridictions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain et leur rôle dans l'instauration de l'Etat de droit a fait l'objet d'une étude doctrinale abondante. Voir MBORANTSUO (M-M.), *La contribution des cours constitutionnelles à l'Etat de droit en Afrique*, Paris, LGDJ, 2007, 366 p. ; DIOMPY (A-H.), « Les dynamiques récentes de la justice constitutionnelle en Afrique », in Afrilex, fev. 2014 ; ABDOURAHMANE (B-I), *Les Cours constitutionnelles dans le processus de démocratisation en Afrique*, Thèse de droit public, Bordeaux, octobre 2002 ; HOLO (T.) « Emergence de la justice constitutionnelle » in, *Pouvoirs* n°29, 2009, 129, etc...

<sup>2016</sup> DIALLO (I.), « A la recherche d'un modèle africain de justice constitutionnelle », *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, XX- 2004, pp.93-120

<sup>2017</sup> Cour constitutionnelle au Togo, Bénin, Mali, etc. et Conseil constitutionnel au Sénégal, Côte d'Ivoire, Cameroun, etc.

<sup>2018</sup> Titre VI, articles 99 et suivants de la Constitution de 1992.

<sup>2019</sup> Combinaison des articles 99 et 104 de la Constitution togolaise de 1992

<sup>2020</sup> Loi n°81-4 du 30 mars 1981 déterminant l'organisation et fonctionnement de la Cour suprême, *JORT*, 26<sup>e</sup> année, n°13, 6 mai 2021, p. 2

<sup>2021</sup> Confère supra.

**1343.** Dans son avis du 4 juin 1996, la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême s'est prononcée en faveur du Président de la République, en entérinant sa conception présidentialisiste du régime togolais. Ce positionnement partial de la juridiction constitutionnelle togolaise<sup>2022</sup> méconnaît la volonté de rationalisation du présidentialisme qui a conduit le constituant de 1992 à instaurer une dyarchie au sommet de l'Etat, ce qui est regrettable, car cela révèle que cette Cour n'est qu'« *un instrument politique aux mains du chef de l'Etat* »<sup>2023</sup>. Il soulève en général le problème de la légitimité et de l'indépendance des juridictions constitutionnelles africaines qui fait l'objet de beaucoup de débats au sein de la doctrine africaniste<sup>2024</sup>. L'institution primo-ministérielle subit ainsi un nouvel échec dans la rationalisation du présidentialisme après celui de la transition.

**1344.** Sur la question de l'article 66 relative à la présidence du Conseil des ministres, la Cour argumente que c'est le Président de la République qui

*« ... arrête définitivement l'ordre du jour du conseil, c'est lui qui décide des sujets à débattre. C'est lui qui dirige les débats et oriente les travaux (...) et conclut les discussions. 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 ».*

Si la question de la fixation de l'ordre jour du Conseil des ministres par le Président relève d'un usage classique et n'est pas susceptible de débat, la Cour devrait également se prononcer sur la détermination de cet ordre du jour comme l'avait fait son homologue nigérien lorsque la même question lui a été posée.

**1345.** En effet, pendant la cohabitation nigérienne en 1995, la tension était montée entre le président OUSMANE et le Premier ministre AMADOU quant à la répartition de leurs prérogatives respectives<sup>2025</sup>. Dès qu'il s'est rendu compte d'avoir perdu les élections

---

<sup>2022</sup> MOMO (C.-F.), GATSI (E.-T.), « L'exécutif dualiste dans les régimes politiques des États d'Afrique noire francophone », op.cit., note n°16.

<sup>2023</sup> KOUPOKPA (E.-T.), *Le modèle constitutionnel des Etats d'Afrique noire francophone dans le cadre du renouveau constitutionnel : le cas du Bénin, du Niger et du Togo*, op.cit., p. 81

<sup>2024</sup> Voir notamment DIAKHITE (M.), « Les ambiguïtés de la juridiction constitutionnelle dans les États de l'Afrique noire francophone », *RDP*, n°3, 2015, pp. 785-828 ; MASSINA (P.), « Le juge constitutionnel africain francophone : entre politique et droit », *RFDC*, vol. 111, n°3, 2017, pp. 641-670 ; KOKOROKO (D.), « L'apport de la jurisprudence constitutionnelle africaine à la consolidation des acquis démocratiques », *RBSJA*, 2007, n° 18, pp. 87-128, etc.

<sup>2025</sup> GREGOIRE (E.), « Cohabitation au Niger », op.cit. ; TANKOANO (A.), « La cohabitation dans un régime semi-présidentiel africain : le cas du Niger », op.cit., etc.



législatives, le président s'est empressé de créer un Secrétariat général du Conseil des ministres rattaché à la présidence<sup>2026</sup> et lui a attribué des compétences qui relevaient du Secrétariat général du Gouvernement<sup>2027</sup>, organe chargé de la préparation du Conseil des ministres rattaché au Premier ministre. Estimant que « *cette réforme est...une manœuvre supplémentaire destinée à empêcher l'alternance politique* »<sup>2028</sup>, la majorité parlementaire saisit la Cour suprême qui prononça l'inconstitutionnalité des deux décrets. Privé de sa structure concurrente au Gouvernement qui devrait lui permettre de contrôler l'organisation du Conseil des ministres et la mise en œuvre de ses décisions, le président décida de « *faire la grève du Conseil des ministres* »<sup>2029</sup> en refusant de le présider sur un ordre du jour établi par le Gouvernement.

**1346.** Pour éviter l'impasse, la Cour suprême, tout en recadrant une nouvelle fois le président sur son obligation de présider le Conseil des ministres, tenta une solution de compromis en invitant le président et le Premier ministre à se « *mettre d'accord sur les points à inscrire à l'ordre du jour du conseil des ministres* »<sup>2030</sup> et qu'« *en cas de désaccord, l'ordre du jour définitif doit être arrêté en conseil des ministres* »<sup>2031</sup>. Si cette solution de compromis n'a finalement pas fonctionné au Niger, elle aurait pu être également être envisagée par la Cour suprême togolaise au lieu d'accorder un blanc-seing au président pour la détermination de l'ordre du jour du Conseil et de lui reconnaître le droit de déterminer la politique de la nation déniaient ainsi au chef du Gouvernement, une prérogative constitutionnelle. L'interprétation extensive que fait la Cour de la fonction de président du Conseil des ministres nécessite ainsi quelques observations.

**1347.** En effet, dans son avis, la Cour suprême du Togo semblait conférer au Président des prérogatives, que ne lui reconnaît pas la Constitution, dans le cadre de la direction de l'action gouvernementale, et donc de l'exercice du pouvoir exécutif. Dans l'esprit et la lettre de la Constitution de 1992, le Premier ministre est le détenteur du pouvoir exécutif sa qualité de Chef du gouvernement auquel l'article 77 attribue la compétence de définir et de conduire la politique de la nation. L'interprétation que fait la Cour est très surprenante, car elle ne repose sur aucun fondement constitutionnel. Le fait pour la Cour de se positionner en faveur d'un élargissement des compétences du Président au détriment de celles du Premier ministre

---

<sup>2026</sup> Décret n° 95-090/PRN du 3 février 1995, portant organisation Secrétariat général du Conseil des ministres, JORN, 15 février 1995.

<sup>2027</sup> Décret n° 95-091/PRN du 3 février 1995 fixant les attributions du Secrétariat général du Conseil des ministres, JORN, 15 février 1995.

<sup>2028</sup> GAZIBO (M.), *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique : Analyse institutionnelle et stratégique*, op.cit., p. 187

<sup>2029</sup> Ibid., p. 197

<sup>2030</sup> Arrêt n°95/06 du 05 décembre 1995 cité par KOUPOKPA (T.-E.), *Le modèle constitutionnel des Etats d'Afrique noire francophone dans le cadre du nouveau constitutionnel...*, op.cit., p. 75

<sup>2031</sup> Ibid.

est révélatrice d'une tendance à la présidentialisation du régime togolais, dont elle nie le caractère parlementaire<sup>2032</sup>.

**1348.** La conclusion de la Cour selon laquelle « *la constitution, en confiant au Président de la République la présidence du conseil des ministres, entend lui conférer ainsi la prééminence sur le Premier ministre* », résonne ainsi comme la consécration d'une hiérarchisation des rapports entre le Président et le Premier ministre réfutant ainsi toute idée d'équilibre institutionnel. Or, il n'a jamais été dans l'esprit du constituant de conférer au président une quelconque prééminence ou autorité sur le Premier ministre, qui n'est d'ailleurs pas responsable devant lui.

**1349.** Sur la question de la répartition du pouvoir de nomination par les articles 70 et 79, la Cour estime que

*« le pouvoir de nomination du Premier ministre est un pouvoir résiduel qui s'étend aux domaines non couverts par l'article 70 de la constitution et la loi organique à laquelle renvoie cet article ».*

Il s'agit d'une interprétation erronée des articles 70 et 79 de la Constitution car le Premier ministre dispose du pouvoir de nomination de droit commun, qui lui permet de nommer à tous les postes autres que ceux énumérés à l'article 70 au profit du président qui dispose ainsi d'un pouvoir de nomination d'attribution qui peut d'ailleurs être considéré comme résiduel par rapport la compétence de principe du Premier ministre. En élargissant le pouvoir de nomination du Président au détriment de celui du Premier ministre, avec une argumentation alambiquée, va toujours dans le sens de présidentialiste dans laquelle s'inscrit son avis.

**1350.** On peut rapprocher, avec quelques réserves contextuelles, l'argumentation de la Cour de la jurisprudence du Conseil d'Etat en France sur le pouvoir réglementaire du Président. En effet, dans l'arrêt MEYET du 10 septembre 1992<sup>2033</sup>, le Conseil d'Etat a également fait une interprétation extensive du pouvoir réglementaire du Président en estimant à propos de décrets signés par le Président « *que les décrets attaqués ont été délibérés en conseil des ministres ; que, par suite, et alors même qu'aucun texte n'imposait cette délibération, ils devaient être signés, comme ils l'ont été, par le Président de la République* ». Il ressort de cet arrêt qu'en sa qualité de Président du Conseil des ministres,

---

<sup>2032</sup> KOUPOKPA (T.-E.), *Le modèle constitutionnel des Etats d'Afrique noire francophone dans le cadre du renouveau constitutionnel...*, p. 80.

<sup>2033</sup> CE, Ass., 10 septembre 1992, Meyet, n° 140376, Rec. p. 327, concl. KESSLER, AJDA 1992, p. 643.

il est loisible au Président de la République d'inscrire les matières qu'il veut à l'ordre du jour du Conseil des ministres, même en dehors des matières mentionnées dans la Constitution. Cette solution qui consacre également, mais sans le dire expressément, la prééminence du chef de l'Etat en transformant sa compétence résiduelle en vertu de l'articulation des articles 13 et 21 de la Constitution, en une compétence de principe, peut être tempérée par l'exigence du contreseing<sup>2034</sup>, qui permet au Premier ministre et aux membres du Gouvernement d'être co-auteurs des actes signés par le chef de l'Etat en Conseil des ministres et de rétablir une sorte d'équilibre.

**1351.** Malgré le caractère partial de l'avis de la Cour suprême togolaise, on peut quand même se satisfaire du fait que le duel entre le président et le Premier ministre a pu trouver une issue pacifique alors qu'il en a été autrement quelques mois plus tôt au Niger, où la crise institutionnelle née de la cohabitation<sup>2035</sup> entre le président Mahamane OUSMANE et le Premier ministre Hama HAMADOU, qui plongeait le pays dans l'impasse, a été arbitrée par l'armée en la faveur du coup d'Etat militaire du 27 janvier 1996<sup>2036</sup>, interrompant du coup le processus démocratique<sup>2037</sup> engagé depuis 1991 et engageant l'Etat nigérien dans un cycle de coup d'Etats<sup>2038</sup>. Ces pratiques anticonstitutionnelles montrent que l'Etat de droit, demeure encore au stade des proclamations solennelles<sup>2039</sup> en Afrique, son effectivité est une quête perpétuelle<sup>2040</sup>.

**1352.** Même si l'avis de la Cour suprême du 4 juin 1996 n'est pas obligatoire dans la mesure où il ne relève que du pouvoir consultatif de cette institution, il s'est imposé comme une exégèse de la Constitution togolaise de 1992 en consacrant la pratique présidentielle du pouvoir instauré par le président EYADEMA. En ayant réussi à imposer sa vision du régime togolais même à la plus haute juridiction du pays, le président EYADEMA a parachevé son initiative de présidentialisation du régime en constitutionnalisant sa pratique.

<sup>2034</sup> MONTAY (B.), « Le pouvoir de nomination de l'Exécutif sous la Ve République », op.cit.

<sup>2035</sup> ABDOURAHMANE (B-I.), Crise institutionnelle et démocratisation au Niger, op.cit.

<sup>2036</sup> QUANTIN (P.), « Niger : retour sur l'analyse d'un coup d'Etat », *Politique africaine*, n°62, mai 1996, pp. 113-116

<sup>2037</sup> GAZIBO (M.), *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique. Analyse institutionnelle et stratégique*, op.cit. ; MAIGNAN (J-C.), *La difficile démocratisation du Niger*, Paris, Centre de Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie modernes, 2002, 192 p.

<sup>2038</sup> ABDOURAHMANE (B-I.), « Alternances militaires au Niger », *Politique africaine*, n°74, 1999, pp. 85-94

<sup>2039</sup> BAKARY (T.), « La vie politique en Afrique noire francophone entre pesanteurs et métamorphoses », communication présentée au symposium international de Bamako, tenu du 01 au 03 nov 2000, p 326.

<sup>2040</sup> BOUMAKANI (B.), « L'Etat de droit en Afrique », in *RJPIC*, n°4, 2003, pp.445-472

Paragraphe 2 : L'achèvement de la présidentialisation du régime togolais par la révision constitutionnelle du 31 décembre 2002

*« Une partie de l'Afrique noire francophone s'est abîmée dans une fièvre des révisions. A la Constitution de précaution a succédé la Constitution de la réaction. Sauf exceptions, le pouvoir de révision est intervenu pour re-constitutionnaliser certains instruments du présidentialisme déconstitutionnalisés au début de la décennie 1990 et pour en introduire de nouveaux. Les constituants de la réaction ont rivalisé d'ingéniosité, dissimulant le noyau dur de chaque révision dans une batterie d'amendements disparates ou refondant la Constitution sous couvert de révision. C'est une loi fondamentale transgressée dans son esprit voire défigurée qui est sortie de ce minutieux travail de sape <sup>2041</sup> ».*

BOLLE (S.), « Des Constitutions « made in » Afrique », op.cit.

**1353.** La volonté de rationalisation du présidentialisme impulsée par le nouveau constitutionnalisme africain avec la réhabilitation du poste de Premier ministre a été mise en mal par les vicissitudes de l'évolution des régimes politiques établis après la transition. Politiquement affaibli par la pratique institutionnelle <sup>2042</sup> impulsés par des chefs d'Etat nostalgiques du passé monolithique, le Premier ministre a également été la cible privilégiée des réformes constitutionnelles<sup>2043</sup> qui ont permis d'entériner juridiquement le fonctionnement présidentieliste des institutions.

**1354.** Ces révisions qualifiées d'« opportunistes<sup>2044</sup> » en raison des contextes dans lesquels elles sont opérées, ont sous prétexte d'ajustements constitutionnels destinés à tirer les leçons des expériences passées<sup>2045</sup> ou pour mettre fin à une crise persistante<sup>2046</sup>, justifié

---

<sup>2041</sup> BOLLE (S.), « Des Constitutions « made in » Afrique », op.cit.

<sup>2042</sup> DOSSO (K.), « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », op.cit.

<sup>2043</sup> ATANGANA-AMOUGOU (J-L.), « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *AJP*, n° 2, Juillet 2006, pp. 44-84

<sup>2044</sup> SAMBOU (S.), « Afrique subsaharienne francophone. Des textes constitutionnels en vigueur à leur(s)révision(s) », *Afrique contemporaine*, 2012, n° 242, p. 115-116

<sup>2045</sup> CABANIS (A.), MARTIN (M-L.), *Le constitutionnalisme de la troisième vague...*, op. cit., pp.11-12

<sup>2046</sup> GAUDUSSON (J. du Bois de), « Les solutions constitutionnelles... », op. cit.

l'intervention du pouvoir constituant dérivé<sup>2047</sup> dans plusieurs Etats d'Afrique noire francophone<sup>2048</sup> pour pervertir l'esprit du constituant originaire<sup>2049</sup>. Si la création d'un poste de Premier ministre a été l'une des tendances positives du début du nouveau constitutionnalisme africain, son affaiblissement, voire sa suppression est une illustration de l'instabilité constitutionnelle chronique actuelle<sup>2050</sup>.

**1355.** L'une des principales illustrations de l'Acte II du nouveau constitutionnalisme africain, celui des révisions ou des changements constitutionnels, est la révision constitutionnelle du 31 décembre 2002 au Togo<sup>2051</sup> qui a bouleversé l'architecture institutionnelle instauré par la Constitution de 1992<sup>2052</sup>. Après avoir réussi à la fois à se maintenir au pouvoir en usant de tous les artifices nécessaires et à affaiblir le poste de Premier ministre avec la caution de la Cour suprême, le président EYADEMA a fini par imposer sa vision constitutionnelle en profitant des erreurs stratégiques d'une opposition désorganisée et résignée<sup>2053</sup> et d'un pouvoir législatif totalement acquis à sa cause<sup>2054</sup>.

**1356.** Sans revenir en détail sur les circonstances politiques dans lesquelles cette réforme est intervenue<sup>2055</sup>, nous pouvons retenir qu'elle a été opérée par une Assemblée « *monocolore* », qui a mis fin à l'équilibre institutionnel instauré par la Constitution de 1992 en consacrant un déséquilibre institutionnel favorable au président. Ce déséquilibre résulte de la présidentialisation du statut du Premier ministre togolais (A) et de la dévalorisation de ses compétences (B).

<sup>2047</sup> DIARRA (A.), *Démocratie et droit constitutionnel dans les pays francophones d'Afrique noire. Le cas du Mali depuis 1960*, op.cit., p. 259 ; DIALLO (I.), « Pour un examen minutieux de la question des révisions de la constitution dans les états africains francophones », *Afrilex*, 2015.

<sup>2048</sup> On peut citer les cas du Gabon (Loi n°01/94 du 18 mars 1994). Quant au Niger (Constitution du 12 mai 1996) et au Congo (Constitution du 20 janvier 2002), ils ont adopté une nouvelle Constitution d'inspiration présidentieliste après des coups d'Etat opérés par l'armée pour mettre fin à des crises persistantes au sein de l'exécutif.

<sup>2049</sup> OUEDRAOGO (S-M.), *La lutte contre la fraude à la Constitution en Afrique francophone*, op.cit.

<sup>2050</sup> DJEDJRO-MELEDJE (F.), « Faire, défaire et refaire la Constitution en Côte d'Ivoire : l'exemple d'une instabilité chronique », op.cit.

<sup>2051</sup> Loi n°2002-029 du 31 décembre 2002 portant modification des dispositions du préambule et des articles 4, 5, ... de la Constitution du 14 octobre 1992, *JORT*, n°41, n° spécial, 47<sup>e</sup> année, 31 décembre 2002, p. 2

<sup>2052</sup> Au total, 47 articles sur les 159 articles de la Constitution ont été concernés par cette révision, soit presque le tiers de la Constitution. Voir AKPATCHA (Z.-D.), *Recueil des textes constitutionnels de la République togolaise*, op.cit., pp. 249-276.

<sup>2053</sup> Après avoir échoué à imposer une cohabitation au président en 1994, les partis de l'opposition ont décidé purement et simplement de boycotter les élections législatives de mars 1999 pour protester contre la réélection controversée du président EYADEMA lors de la présidentielle de 1998 et les conditions d'organisation du scrutin législatif. Une stratégie risquée qui s'est révélée être une erreur politique puisqu'elle a été fatale pour la Constitution de 1992.

<sup>2054</sup> L'Assemblée nationale de la II<sup>e</sup> législature de la IV<sup>e</sup> République élue en mars 1999 est composée entièrement des membres du RPT et alliés (79 députés du RPT et 2 indépendants)

<sup>2055</sup> Voir ABDOU-SALAMI (M-S.), « La révision constitutionnelle du 31 décembre 2002 : Une revanche sur la conférence nationale de 1991 », op.cit.

## A. La présidentialisation du statut du Premier ministre

**1357.** Si l'Acte I du nouveau constitutionnalisme africain a été marquée sur le plan institutionnel par la « *déprésidentialisation* » ou la parlementarisation de l'Exécutif<sup>2056</sup>, l'Acte II, qui est celle des révisions constitutionnelles « *opportunistes*<sup>2057</sup> », « *dangereuses*<sup>2058</sup> » ou « *revanchardes*<sup>2059</sup> » est celle de la « *représidentialisation* ». On peut en conclure à l'échec du bicéphalisme<sup>2060</sup> ou du Premier ministre puisque le président de la République redevient l'élément central et incontournable de l'Exécutif.

**1358.** Au Togo, la révision de 2002 a mis fin à la parlementarisation du statut du Premier ministre en présidentialisant sa nomination et sa révocation, et en le rendant responsable devant le président.

### 1. La présidentialisation de la nomination et de la révocation du Premier ministre

**1359.** L'article 66 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution togolaise dispose depuis 2002 que « *le président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions* ». Cette révision présidentialise ainsi le statut du Premier ministre togolais qui procède désormais du président. En effet, la nomination du Premier ministre, facteur de la parlementarisation du statut du Premier ministre dans la version originelle de la Constitution de 1992<sup>2061</sup>, est devenue une compétence discrétionnaire du président. Ce dernier peut également révoquer discrétionnairement le Premier ministre.

---

<sup>2056</sup> FALL (I-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit.

<sup>2057</sup> SAMBOU (S.), « Afrique subsaharienne francophone. Des textes constitutionnels en vigueur à leur(s)révision(s) », op.cit.

<sup>2058</sup> BOLLE (S.), « Les révisions dangereuses. Sur l'insécurité constitutionnelle en Afrique », in MABAKA (P-M.), (dir.), *Constitution et Risque(s)*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 253

<sup>2059</sup> ABDOU-SALAMI (M-S.), « La révision constitutionnelle du 31 décembre 2002 : Une revanche sur la conférence nationale de 1991 », op.cit.

<sup>2060</sup> MANGA (Ph.), « Réflexion sur la dynamique constitutionnelle en Afrique », op.cit.

<sup>2061</sup> La version originelle de l'article 66 disposait que « *le président de la République nomme le Premier ministre dans la majorité parlementaire. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement* ».

*a. La marge de manœuvre importante du Président dans la désignation du Premier ministre*

- 1360.** L'exigence de la nomination du Premier ministre dans la majorité parlementaire, qui faisait la spécificité de la Constitution togolaise de 1992, disparaît désormais de l'article 66 al. 1<sup>er</sup>. L'obligation constitutionnelle pour le chef de l'Etat de choisir le Premier ministre dans la majorité parlementaire n'est donc plus d'actualité et devient ainsi une simple faculté pour le président au gré de la conjoncture politique.
- 1361.** Cette réforme est sans doute liée au précédent de la première législature, où le président EYADEMA s'est retrouvé en face d'une majorité parlementaire d'opposition et qu'il lui a fallu user de manœuvres machiavéliques pour éviter la cohabitation. Avec la révision de 2002, le président dispose désormais d'une marge de manœuvre dans la désignation du Premier ministre, mais celle-ci revêt une portée relative.
- 1362.** La disparition de la mention relative à la majorité parlementaire peut paraître sans grande conséquence juridique, dans la mesure où cette mention qui faisait jusqu'alors l'une des particularités de la Constitution togolaise était considérée comme superflue. En effet, l'absence de cette mention dans les Constitutions française, malienne, burkinabè, etc. ne dispensent cependant pas le chef de l'Etat de tenir compte dans ces Etats de la composition du Parlement pour le choix du Premier ministre. Il en est ainsi parce que le Premier ministre est responsable devant le Parlement qui doit approuver ultérieurement le choix du chef de l'Etat en accordant sa confiance au Premier ministre. En supprimant l'obligation constitutionnelle pour le chef de l'Etat de choisir le Premier ministre dans la majorité parlementaire, le constituant togolais aligne le régime juridique de la nomination du Premier ministre sur celui des autres Etats d'Afrique noire francophone.
- 1363.** La Constitution togolaise, plus contraignante que les Constitutions précitées, fait obligation au Premier ministre à l'article 78 de solliciter la confiance de l'Assemblée nationale sur son programme avant son entrée en fonction. Cette disposition était liée à l'obligation faite au chef de l'Etat par l'article 66 de choisir le Premier ministre dans la majorité parlementaire. Logiquement l'on pourrait s'attendre à ce que la modification de l'article 66 rendant discrétionnaire le pouvoir présidentiel de nomination du Premier ministre débouchât sur la suppression de l'investiture préalable prévue à l'article 78. Or il n'en fut pas ainsi. En effet, le texte de l'article 78 n'a pas été modifié et est maintenu dans sa rédaction originelle contrairement à ce qui est mentionné dans l'intitulé de la loi.

**1364.** Le maintien de l'investiture préalable du Premier ministre par l'Assemblée nationale relativise la portée de la modification de l'article 66 al. 1<sup>er</sup> dans la mesure où l'obligation pour le chef de l'Etat de nommer le Premier ministre dans la majorité parlementaire disparaît formellement de la Constitution mais demeure tacitement en référence à l'article 78. Il en résulte que si le chef de l'Etat dispose d'une grande marge de manœuvre dans la désignation du Premier ministre, le dernier mot revient toujours aux représentants du peuple, mais encore faudrait-il que ces derniers aient les moyens et l'audace nécessaires pour s'opposer au choix du Président, ce qui ne paraît pas envisageable dans un régime où règne le fait majoritaire depuis 1996.

**1365.** En effet, lorsque le Président dispose d'une majorité favorable à l'Assemblée nationale, comme cela a toujours le cas sous la IV<sup>e</sup> République, il est difficile de voir dans l'article 78 un contrepoids de l'article 66. Les parlementaires se contentent de ratifier le choix du Président sans grande opposition dans la mesure où « *le fait majoritaire, la démocratie partisane, l'émergence d'une partitocratie ambiante et la discipline de groupes parlementaires, ainsi que la généralisation d'une ploutocratie corruptive...*<sup>2062</sup> » ont considérablement atténué le rôle de contre-pouvoirs des Parlements africains<sup>2063</sup>, de telle sorte que le Premier ministre émane entièrement du Président.

**1366.** On peut interpréter la nouvelle rédaction de l'article 66 comme voulant assurer une marge de manœuvre au Président dans le cas où, par l'effet d'un bouleversement pour le moment hypothétique de l'ordre politique togolais, le parti présidentiel ne disposerait plus à lui seul de la majorité absolue à l'Assemblée nationale. Dans ce cas, aucune règle constitutionnelle n'oblige plus le Président à choisir le Premier ministre dans la majorité parlementaire, ce qui lui permettrait de marchander le poste de Premier ministre avec des petits partis qui servirait d'appoint au parti présidentiel, comme ce fut le cas avec l'UTD en 1994. Il s'est donc agi de constitutionnaliser la pratique de 1994 qui a vu le chef de l'Etat défaire la majorité CAR-UTD en proposant le poste de Premier ministre à Edem KODJO qui ne disposait que de six (6) députés à l'Assemblée nationale. Mais hormis l'épisode de 1994, la vie politique de la IV<sup>e</sup> République togolaise a toujours été largement dominée par le parti présidentiel, ce qui consolide le pouvoir discrétionnaire présidentiel de nomination

---

<sup>2062</sup> TRIMUA (C-E.), « L'idée républicaine de Constitution en Afrique francophone », *Afrilex*, janvier 2014, en ligne sur <http://afrilex.u-bordeaux.fr/lidee-republicaine-de-la-constitution-en-afrique-francophone/>, consulté le 6 août 2021.

<sup>2063</sup> SOMALI (K.), *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme africain*, op. cit., p. 123



du Premier ministre au point qu'aujourd'hui l'alternance politique relèverait presque d'une vue de l'esprit<sup>2064</sup>.

**1367.** Avant le Togo, d'autres Etats d'Afrique noire francophone ont également renforcé la marge de manœuvre du président dans le choix du Premier ministre à travers des réformes constitutionnelles. On peut citer le cas du Gabon où la Constitution du 26 mars 1991 dont les règles relatives à la nomination du Premier ministre étaient proches de celles prévues par la Constitution togolaise de 1992. L'article 15 al. 1<sup>er</sup> de cette Constitution disposait que « *le président de la République nomme le Premier ministre qui doit obtenir l'investiture de l'Assemblée nationale...* ». Cette formulation qui est une marque importante du parlementarisme et qui contraint le chef de l'Etat à choisir le Premier ministre dans la majorité parlementaire a été modifiée après seulement trois (3) ans par la révision constitutionnelle du 18 mars 1994<sup>2065</sup>. La nouvelle version de l'article 15 al.1<sup>er</sup> supprime l'obligation d'investiture du Premier ministre par l'Assemblée nationale en disposant désormais tout simplement que « *le Président de la République nomme le Premier ministre* ». En supprimant l'investiture, l'Assemblée nationale perd ainsi son droit d'intervention dans la désignation du Premier ministre, ce qui permet au président gabonais comme à son homologue togolais depuis 2002 d'être exclusivement maître du choix du Premier ministre<sup>2066</sup>.

**1368.** Depuis les élections législatives partielles d'août 1996 qui ont permis au RPT, parti présidentiel de disposer à lui seul de la majorité absolue à l'Assemblée nationale, cette hégémonie parlementaire du RPT, devenu UNIR, n'a jamais été contestée lors des législatives organisées jusqu'alors. Impuissants face à cette domination, la plupart des principaux leaders de l'opposition en manque de stratégie politique, attirés par l'appât du gain facile découlant de la conception clientéliste du pouvoir<sup>2067</sup> ont fini par rallier la mouvance présidentielle pour prétendre à la primature ou à des postes ministériels pour

---

<sup>2064</sup> Ce pessimisme au sujet de l'alternance politique au Togo est un sentiment très partagé au sein de la doctrine. Voir ATTISSO (F.-S.), *La problématique de l'alternance politique au Togo*, op.cit. ; *Le Togo sous la dynastie des Gnassingbé*, op.cit., DEGLI (J.-Y.), *Togo : A quand l'alternance politique*, op.cit., COURTIN (C.), « L'échec de l'alternance au Togo par la voie des urnes », *Fondation Jean Jaurès*, 18 juin 2015, en ligne sur <https://www.jean-jaures.org/publication/le-echec-de-lalternance-au-togo-par-la-voie-des-urnes/>, consulté le 7 août 2021, etc.

<sup>2065</sup> Loi n°01/94 du 18 mars 1994 portant révision de la Constitution

<sup>2066</sup> ONDO (T.), « Essai d'analyse sur la révision de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991 », in *RJPEP*, n°2, avril-juin 2005, pp. 155-184 ; NGUEMA-OVONO (S.-F.), « Les révisions de la Constitution au Gabon : essai d'analyse critique », *RJPEF*, Vol. 62, n°1, 2008, pp. 95-110.

<sup>2067</sup> MEDARD (J.-F.), « Nouveaux acteurs sociaux, permanence et renouvellement du clientélisme politique en Afrique sub-saharienne », *Cadernos de Estudos Africanos*, 2007, n°s 13-14, pp. 11-26 ; VAN DE WALLE (N.), « Presidentialism and clientelism in Africa's emerging party's systems », in QUANTIN (P.) (dir.), *Voter en Afrique, comparaisons et différenciations*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 105-128, etc.

leurs partisans<sup>2068</sup>. La conséquence en ce qui concerne la nomination du Premier ministre réside dans le fait que le président dispose d'une grande marge de manœuvre et ce pouvoir n'a jamais été concurrencé par le Parlement complètement acquis à sa cause.

**1369.** Déjà, après la démission d'Edem KODJO en 1996, le président EYADEMA a repris la main sur la désignation du Premier ministre, en nommant Kwasi KLUTSE, un de ses proches collaborateurs à ce poste. Hormis l'intermède d'ADOBOLI, il en a été ainsi respectivement avec Agbeyomé KODJO et Koffi SAMA,<sup>2069</sup> qui étaient des personnalités politiquement inféodées au président au moment de leur nomination. L'investiture parlementaire ne remplit alors plus que le rôle d'une simple formalité à l'entrée en fonction du Premier ministre. Elle est devenue comme pour le vote de confiance en France, un « *rituel sans grand suspense*<sup>2070</sup> », passant même totalement inaperçu et moins médiatisé que le décret présidentiel portant nomination qui retient plus l'attention.

**1370.** De même, depuis son arrivée au pouvoir en 2005, l'actuel président Faure GNASSINGBE<sup>2071</sup>, fils du président EYADEMA, n'a guère vu en période normale son pouvoir de nomination du Premier ministre contrarié. S'appuyant sur la domination sans partage de son parti à l'Assemblée nationale, il s'est bien accommodé des nouvelles dispositions de l'article 66 al.1<sup>er</sup> pour nommer ses Premiers ministres à sa convenance<sup>2072</sup>. Les seuls accroc à son pouvoir de nomination du Premier ministre ont été observés au

---

<sup>2068</sup> Le cas plus marquant est celui de l'opposant historique Gilchrist OLYMPIO qui après trois plusieurs tentatives vaines de prise du pouvoir a fini par conclure un accord de gouvernement controversé avec le parti au pouvoir en 2010, provoquant la scission de son parti l'Union des forces du changement (UFC) en 2010. Les dissidents de ce parti, opposés à cet accord ont créé l'Alliance nationale du changement (ANC) sous la houlette de Jean-Pierre FABRE. Depuis lors, l'UFC obtient à chaque fois un ou plusieurs postes au sein du Gouvernement.

<sup>2069</sup> Le président EYADEMA est décédé le 5 février 2005 au cours de son 3<sup>e</sup> mandat de cinq (5) ans entamé en 2002 sous la IV<sup>e</sup> République. Il a dirigé le Togo pendant 38 ans (1967-2005).

<sup>2070</sup> WOITIER (C.), « Le vote de confiance, un rituel sans grand suspense », *Le Figaro*, 8 avril 2014, en ligne sur <https://www.lefigaro.fr/politique/2014/04/08/01002-20140408ARTFIG00036-le-vote-de-confiance-un-rituel-sans-grand-suspense.php>, consulté le 7 août 2021.

<sup>2071</sup> Fils du président EYADEMA, il lui a succédé en remportant l'élection présidentielle d'avril 2005

<sup>2072</sup> KATASSOLI (P.), « Faure Gnassingbé ou l'art de choisir les Premiers ministres », *Togo Réveil*, n° 74, 27 juil. 2012, p.3

début de son premier mandat en raison des circonstances dans lesquelles sa prise de pouvoir s'est déroulée<sup>2073</sup>.

**1371.** Après son élection controversée de 2005<sup>2074</sup>, il a été obligé par la Communauté internationale de choisir un Premier ministre issu de l'opposition pour favoriser le dialogue avec celle-ci. C'est à ce titre qu'il a choisi Edem KODJO<sup>2075</sup>, l'ancien Premier ministre, qui d'ailleurs apparaissait comme le plus modéré de l'opposition traditionnelle à cette époque<sup>2076</sup>. De même après l'Accord politique global (APG) de Ouagadougou du 20 août 2006<sup>2077</sup> qui préconisait la formation d'un Gouvernement d'union nationale<sup>2078</sup>, le président a porté son choix sur Yaovi AGBOYIBOR<sup>2079</sup>, à défaut de pouvoir reconduire Edem KODJO. Les deux opposants historiques et anciens rivaux apparaissant comme les plus modérés à cette époque, ces choix qu'il semblait avoir été contraint d'opérer ne l'étaient que sur la forme, puisqu'en réalité, s'il avait été obligé de choisir le Premier ministre dans l'opposition, c'est le président qui a choisi à chaque fois de façon discrétionnaire l'opposant avec lequel il voulait collaborer<sup>2080</sup>. On voit bien que malgré l'influence des facteurs politiques sur son pouvoir de nomination, le président togolais a conservé sa marge de

<sup>2073</sup> Faure GNASSINGBE n'a pas succédé à son père dans les règles de l'art. Dès l'annonce surprise du décès du président EYADEMA le 5 février 2005, certains officiers de l'armée togolaise ont intronisé Faure, en lui faisant allégeance alors que la Constitution confiait l'intérim du président décédé au président de l'Assemblée nationale pour une durée n'excédant pas 60 jours au cours de laquelle une élection présidentielle devrait être organisée. Alors que le président de l'Assemblée nationale Fambaré Ouattara NATCHABA était en mission en Europe au moment de l'annonce du décès du chef de l'Etat, il fut destitué par l'Assemblée qui élit Faure GNASSINGBE qui a quelques heures plus tôt démissionné de son poste de Premier ministre pour retrouver son siège de député à l'Assemblée nationale. La même nuit du 5 au 6 février, l'Assemblée nationale révisé l'article 65 de la Constitution, au mépris de l'article 144 al. 4 qui interdit toute révision en période de vacance ou d'intérim, en permettant à Faure GNASSINGBE d'aller au bout du mandat entamé par le président EYADEMA, soit jusqu'en 2008 (Loi n° 2005-002 du 6 février 2005 portant modification des articles 65 et 144 de la Constitution, *JORT*, 50ème année, n° 5 (numéro spécial), 16 février 2005, pp. 1 et s.). Mais face à la réprobation de la classe politique togolaise par des manifestations de rue et de la communauté internationale condamnant le coup d'Etat, Faure et l'Assemblée durent rétro-pédaler en rétablissant la légalité constitutionnelle (Loi n° 2005-006 du 24 février 2005 modifiant les articles 65 et 144 de la Constitution, *JORT*, 50ème année, n° 8 (numéro spécial), 24 février 2005, pp. 2 et.). Voir TUQUOI (P.), « Au Togo, après la mort de Gnassingbé Eyadéma, l'armée porte l'un de ses fils au pouvoir », *Le Monde Afrique*, 22 avril 2005, en ligne sur [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2005/04/22/au-togo-apres-la-mort-de-gnassingbe-eyadema-l-armee-porte-l-un-de-ses-fils-au-pouvoir\\_641779\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2005/04/22/au-togo-apres-la-mort-de-gnassingbe-eyadema-l-armee-porte-l-un-de-ses-fils-au-pouvoir_641779_3212.html), consulté le 7 août 2021 ; DIOP (E.-H.-O.), « Autopsie d'une crise de succession constitutionnelle du chef de l'Etat en Afrique. L'expérience togolaise (5-26 février 2005) », *Politeia*, n° 7, 2005, pp. 115-173.

<sup>2074</sup> HOFNUNG (T.), « Togo: la succession d'Eyadéma entachée de violences », *Libération*, 25 avril 2005, en ligne sur [https://www.liberation.fr/planete/2005/04/25/togo-la-succession-d-eyadema-entachee-de-violences\\_517642/](https://www.liberation.fr/planete/2005/04/25/togo-la-succession-d-eyadema-entachee-de-violences_517642/), consulté le 7 août 2021 ; TOULABOR (C.), « Election à hauts risques dans un Togo déchiré », *Le Monde diplomatique*, avril 2005, pp. 20-21.

<sup>2075</sup> Décret n°2005-056/PR du 8 juin 2005 portant nomination du Premier ministre, *JORT*, 50ème année, n°26, 2005, p. 4.

<sup>2076</sup> « Au Togo, l'opposant modéré Edem Kodjo a été nommé premier ministre », *Le Monde Afrique*, 9 juin 2005, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2005/06/09/au-togo-l-opposant-moder-e-dem-kodjo-a-ete-nomme-premier-ministre\\_659961\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2005/06/09/au-togo-l-opposant-moder-e-dem-kodjo-a-ete-nomme-premier-ministre_659961_3212.html), consulté le 7 août 2021.

<sup>2077</sup> Confère supra.

<sup>2078</sup> CHEIKH (Y.-S.), « Togo, les dessous d'un accord », op.cit.

<sup>2079</sup> Décret n°2006-119/PR du 16 septembre 2006 portant nomination du Premier ministre, *JORT*, 51ème année, n°26, n° spécial, 16 septembre 2006, p.1

<sup>2080</sup> KATASSOLI (P.), « Faure Gnassingbé ou l'art de choisir les Premier ministres », op.cit.

manœuvre résultant du nouvel article 66 pour garder la main sur le Gouvernement à chaque fois dominé par ses proches.

**1372.** Après avoir concédé ses deux premières nominations de Premier ministre à l'opposition pour des raisons politiques, le président a, à partir des élections législatives de 2007, qui lui ont à la fois assuré la majorité parlementaire<sup>2081</sup> et de conforter sa légitimité nationale et internationale, il est devenu le véritable maître du choix des Premiers ministres. L'étude du profil des quatre cinq Premiers ministres qu'il a nommés depuis 2007 nous permet d'avoir une idée de ce que Faure GNASSINGBE attend de ce poste.

**1373.** Premièrement, on constate que comme son père, il n'est pas enclin à confier ce poste à des personnalités politiques de premier plan de son parti. Il a un penchant pour les Premiers ministres au profil plus administratif que politique. Ainsi, sur les cinq, seul Komi Selom KLASSOU, numéro 2 du parti, vice-président de l'Assemblée nationale au moment de sa nomination et plusieurs fois ministre sous le président EYADEMA, apparaît comme une personnalité politique de premier plan. Les quatre autres Premiers ministres de l'ère FAURE que sont Komlan MALLY, Gilbert HOUNGBO, Kwesi AHOOMEY-ZUNU, et Victoire TOMEGA-H-DOGBE sont connus plus pour leur profil administratif que politique.

**1374.** Deuxièmement, même s'il n'a pas toujours nommé des personnalités politiques de premier plan qui viendrait concurrencer son pouvoir, le président semble guider ses choix au gré du contexte politique. En effet, en nommant Komlan MALLY<sup>2082</sup> à la surprise générale après les législatives de 2007, le président togolais qui a été contraint de collaborer avec deux opposants depuis son élection en 2005, voudrait montrer à travers le caractère effacé du Premier ministre que c'est lui-même qui gouverne désormais. D'ailleurs le Premier ministre MALLY, un énarque inconnu de la classe politique malgré son apparition dans les gouvernements KODJO et AGBOYIBOR est resté dans l'ombre du président jusqu'à son remplacement en 2008 par Gilbert HOUNGBO<sup>2083</sup>, un fonctionnaire du système des Nations Unies.

**1375.** Avec un profil rappelant celui d'Eugène Koffi ADOBOLI, HOUNGBO était encore plus inconnu que son prédécesseur. Sa nomination se situait dans un contexte de reconquête de la notoriété internationale lancé par le président après la reprise de la

---

<sup>2081</sup> Selon les résultats du scrutin, le RPT parti présidentiel s'est adjugé 50 sièges, contre 27 pour l'UFC qui participait à sa première élection législative et 4 pour le CAR.

<sup>2082</sup> Décret n°2007-131/PR du 3 décembre 2007 portant nomination du Premier ministre

<sup>2083</sup> Décret n° 2008-121/PR du 07 septembre 2008 portant nomination du Premier ministre, *JORT*, 53<sup>e</sup> année, n°26 ter, numéro spécial, 15 septembre 2008, p. 2

coopération avec les bailleurs de fonds internationaux suspendue depuis 1994<sup>2084</sup>. C'est ainsi que ce fonctionnaire international a été choisi pour piloter les nombreuses réformes administratives<sup>2085</sup> et politiques<sup>2086</sup> lancées par le président pour rentrer dans les bonnes grâces de la Communauté internationale.

**1376.** Son successeur AHOOMEY-ZUNU, nommé en 2012<sup>2087</sup> n'était pas non plus une personnalité politique de premier plan. Mais sa nomination répondait au souci du président de reprendre la main sur la politique nationale dans un contexte de mobilisation de son nouveau parti UNIR, qui a pris la succession du RPT, pour les élections législatives de 2013. Ce choix se justifie par le fait qu'AHOOMEY-ZUNU, ancien membre de l'UTD, un parti d'opposition est soit entré dans les faveurs du président grâce à son mentor Edem KODJO pendant que celui-ci était à la primature de 2005 à 2007. Il avait ainsi œuvré à la création du nouveau parti du chef de l'Etat et apparaissait comme une personnalité pouvant faire le lien entre ce nouveau parti et certaines personnalités de l'opposition modérée en vue de faciliter la politique de débauchage instaurée par le nouveau parti.

**1377.** Le remplacement d'AHOOMEY-ZUNU en 2015 par Komi Selom KLASSOU<sup>2088</sup> n'avait non plus rien d'anodin sur le plan politique. En effet, cette nomination qui représentait le retour d'une figure du défunt RPT s'inscrivait dans un contexte politique décisif marqué par des manifestations de l'opposition contre le troisième mandat du président et les réformes politiques et institutionnelles devant être opérées. En faisant appel à cette figure politique bien marquée, qui a d'ailleurs battu le record de longévité à ce poste sous la IV<sup>e</sup> République, le président avait opéré un savant calcul politique lui permettant à la fois de remettre les anciens dignitaires du RPT dans le jeu eu égard aux remous consécutifs à la création du nouveau parti et de mettre en face de l'opposition une grande figure politique pouvant leur tenir tête pendant les discussions pour les réformes politiques et institutionnelles.

**1378.** Enfin, la nomination de l'actuel Premier ministre Victoire TOMEGAHO-DOGBE<sup>2089</sup> représente quant à elle un symbole politique et social. En effet, première femme

---

<sup>2084</sup> ABALO (J.-C.), « Lomé renoue définitivement avec l'Union européenne », *Le nouvel Afrik.com*, 30 novembre 2007, en ligne sur <https://www.afrik.com/lome-renoue-definitivement-avec-l-union-europeenne>, consulté le 7 août 2021.

<sup>2085</sup> Les réformes de l'administration publique, des finances publiques, de la justice, etc... étaient inscrits dans le programme du Gouvernement et financées en grande partie par les bailleurs de fonds internationaux.

<sup>2086</sup> Il était notamment question des réformes constitutionnelles et institutionnelles inscrits dans l'Accord politique global du 20 août 2006.

<sup>2087</sup> Décret n° 2012-051/PR du 19 juillet 2012 portant nomination du Premier ministre

<sup>2088</sup> Décret n° 2015-038/PR du 05 juin 2015 portant nomination du Premier ministre

<sup>2089</sup> Décret n° 2020-076/PR du 28/09/2020 portant nomination du Premier ministre, *JORT*, 65<sup>e</sup> année, n°34 quarto, n° spécial, 3 octobre 2020, p.3

nommée à ce poste au Togo, n'était pas une inconnue de la classe politique, mais présente un profil beaucoup plus administratif que politique. Membre de tous les Gouvernements depuis 2008, cette ancienne fonctionnaire des Nations Unies, proche de l'ancien Premier ministre HOUNGBO, souvent considérée même par les médias proches de l'opposition comme le membre le plus actif des gouvernements successifs<sup>2090</sup>, incarne le symbole de la féminisation des postes politiques et administratives au Togo<sup>2091</sup>. Mais au-delà de cet aspect symbolique qui n'entame en rien les compétences de l'actuelle Première ministre, le fait d'avoir été la directrice de cabinet du président de la République, poste qu'elle cumulait avec celui de ministre pendant plus de dix ans, n'est pas étranger à sa promotion au rang de chef du Gouvernement.

**1379.** Disposant désormais de la compétence exclusive de nomination du Premier ministre, le président de la République s'est également vu conférer un pouvoir discrétionnaire dans sa révocation.

*b. La révocation discrétionnaire du Premier ministre par le président*

**1380.** Dans la version originelle de la Constitution de 1992, l'article 66 al. 1<sup>er</sup> soumet la fin des fonctions du Premier ministre à la présentation de la démission de son Gouvernement. Cette disposition qui prémunissait le Premier ministre contre la révocation du chef de l'Etat a été retoqué par la loi constitutionnelle du 31 décembre 2002 qui dispose tout simplement qu'« Il [le président] met fin à ses [le Premier ministre] fonctions ». La nouvelle rédaction de l'article 66 al. 1<sup>er</sup> dispose in fine que permet au président de révoquer le Premier ministre, qui perd ainsi son statut d'indéboulonnable devant le chef de l'Etat.

**1381.** Cette nouvelle donne est radicalement à l'opposé de l'esprit et de la lettre de la version originale de l'article 66 al.1<sup>er</sup> qui ne lie la fin des fonctions du Premier ministre qu'à sa démission de sa propre initiative ou par le fait des députés. En effet, l'exclusion du pouvoir discrétionnaire du Président dans la révocation du Premier ministre constituait dans la version originelle de 1992 une marque essentielle du caractère moniste du

---

<sup>2090</sup> Voir DJADE (C.), « Togo : qui est Victoire Tomegah Dogbe, la nouvelle Première ministre ? », Jeune Afrique, 5 octobre 2020, en ligne sur <https://www.jeuneafrique.com/1053773/politique/togo-qui-est-victoire-tomegah-dogbe-la-nouvelle-premiere-ministre/>, consulté le 7 août 2021.

<sup>2091</sup> Outre la Première ministre, l'Assemblée nationale est également dirigée par une femme. On note également la présence d'une dizaine de femmes dans le Gouvernement. Sur la féminisation des postes politiques au Togo, voir GIRARD (G.), *La féminisation contrainte : Le cas du recrutement politique au Togo et au Bénin (1990-2010)*, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris I, 2014.

parlementarisme togolais. Elle constituait également une garantie juridique nécessaire contre la résurgence des dérives présidentielistes<sup>2092</sup>. L'esprit de la Constitution de 1992 telle qu'il en résulte des discussions autour de la forme du régime politique à la Conférence nationale<sup>2093</sup> est de prémunir le Premier ministre, le chef du Gouvernement, vecteur de l'équilibre institutionnel, contre l'autorité du chef de l'État. C'est dans cette perspective qu'il était prévu que le Premier ministre ne pouvait quitter ses fonctions que sur présentation de sa démission, soit de sa propre initiative, soit si le Parlement lui retire la confiance.

**1382.** La réforme constitutionnelle de 2002 ne lie plus uniquement le départ du Premier ministre à sa démission ou à son renversement par l'Assemblée nationale, mais à la volonté du président, qui peut le démettre quand il veut. Il s'agit en quelque sorte de la négation de la dyarchie instaurée par la Constitution de 1992 au profit de la proclamation de la prééminence du chef de l'Etat sur le Premier ministre.

**1383.** Tout comme pour la nomination, la présidentialisation de la révocation du Premier ministre par la révision de 2002 est liée à la pratique antérieure du régime. En effet, confronté à l'inamovibilité du Premier ministre pendant ses conflits successifs avec les Premiers ministres KOFFIGOH et surtout KODJO, protégés par la Constitution contre la révocation présidentielle, l'heure est venue pour le président EYADEMA d'affirmer sa suprématie au sein de l'exécutif. Si au final Edem KODJO a quitté volontairement ses fonctions après les législatives partielles de 1996 pour ne pas se faire renverser par la nouvelle majorité parlementaire issue du RPT, il est clair que le président a vu son autorité vaciller sur le fait de ne pas pouvoir mettre fin lui-même aux fonctions d'un Premier ministre encombrant.

**1384.** Le nouvel article 66 al.1<sup>er</sup> bouleverse ainsi l'équilibre du régime politique instauré par la Constitution de 1992 en offrant un chef de l'Etat un pouvoir discrétionnaire de révocation du Premier ministre. C'est ce qui est prévu aujourd'hui dans presque toutes les Constitutions africaines qui consacrent toujours le bicéphalisme. Il s'agit en fait de la naissance, sans le nommer, d'une responsabilité politique du Premier ministre devant le chef de l'Etat qui vient doubler celle devant le Parlement, même si la Constitution ne prévoit toujours que le monisme. Le régime politique de la IV<sup>e</sup> République togolaise bascule ainsi juridiquement vers le présidentielisme car « *le Premier ministre reste dans une situation de dépendance politique par rapport au chef de l'État*<sup>2094</sup> ».

---

<sup>2092</sup> BOLLE (S.), « Des Constitutions made-in Afrique », op.cit.

<sup>2093</sup> Voir DAVID (P.), *Togo 1990-1994 ou le droit maladroit*, op.cit., pp.267 et suivants.

<sup>2094</sup> BOURGI (A.), « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique... », op.cit.

**1385.** Dans la pratique, le président Faure GNASSINGBE au pouvoir depuis 2005 n'a pas encore formellement fait usage de ce pouvoir de révocation discrétionnaire, qui, même s'il est prévu par la Constitution, est très délicat à utiliser du point de vue politique. En effet, généralement, derrière une révocation directe du Premier ministre par le président, se cache toujours une crise qui pourrait affecter les acteurs. Par conséquent, pour masquer les apparences d'une révocation discrétionnaire, les chefs d'Etat préfèrent provoquer la démission du Premier ministre, ce qui arrange tout le monde.

**1386.** La révocation directe apparaît ainsi comme relevant d'un pouvoir exceptionnel du président en période de crise, lorsqu'il ne parvient pas à obtenir la démission du Premier ministre. Si on peut constater avec le professeur FALL qu'on assiste aujourd'hui à « *un flux des démissions et un reflux des révocations présidentielles* <sup>2095</sup> », ce constat est à relativiser car ces démissions ne sont que des révocations présidentielles déguisées. Eu égard au fait que les relations au sein de l'exécutif ont toujours été apaisées en raison de la permanence du fait majoritaire et choix minutieux du profil de ses Premiers ministres depuis 2005, tous les départs de Premier ministre ont été présentés comme des démissions et non des révocations du chef de l'Etat.

**1387.** En consacrant au profit du président un pouvoir de révocation discrétionnaire du Premier ministre, l'article 66 révisé s'est conformé à la tendance générale du néo-présidentialisme africain relatif à la consécration de la prééminence constitutionnelle du chef de l'Etat par la soumission du Premier ministre à son autorité. Ce faisant, le constituant togolais a institué, sans le dire la responsabilité du Premier ministre devant le président en affaiblissant également certains instruments du parlementarisme consacrés en 1992.

## 2. La présidentialisation de la responsabilité du Premier ministre

**1388.** La loi constitutionnelle du 31 décembre 2002 a institué, sans l'énoncer, la responsabilité du Premier ministre devant le président. Celle-ci est venu s'ajouter à celle devant le Parlement qui est expressément prévu par la Constitution, ce qui met ainsi fin au monisme instauré par la Constitution de 1992. Depuis 2002, le Togo semble s'être engagé dans la voie du parlementarisme dualiste ou orléaniste<sup>2096</sup>, caractérisé par la double responsabilité du Gouvernement devant le Président et l'Assemblée nationale<sup>2097</sup>. Mais eu

---

<sup>2095</sup> FALL (I.-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit., p. 223

<sup>2096</sup> ROBERT (H.), *L'orléanisme*, op.cit.

<sup>2097</sup> LE ROY (P.), *Les Régimes politiques du monde contemporain*, tome 2, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1992, p. 87.



égard à la permanence du fait majoritaire pour les raisons déjà invoquées, la responsabilité devant le Parlement s'efface devant celle devant le président lorsque les deux coexistent de droit ou de fait. Il s'agit d'une marque de la présidentialisation du statut du Premier ministre. Cette présidentialisation se remarque également à travers la révision des conditions de mise en jeu de la responsabilité du Premier ministre devant l'Assemblée nationale.

*a. La responsabilité dualiste du Premier ministre*

**1389.** Entre 1992 et 2002, le Premier ministre togolais n'était constitutionnellement responsable que devant l'Assemblée nationale, dans la mesure où il procédait de la majorité parlementaire. Ce monisme résulte de l'article 77 al.2 qui dispose que « *le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale* ». Il en est de même à l'article 54 de la Constitution malienne. Mais pour être effectif, le monisme parlementaire doit exclure la possibilité pour le président de mettre fin discrétionnairement aux fonctions du Premier ministre. C'est ce que ces deux Constitutions ont fait, en empêchant constitutionnellement le président de révoquer discrétionnairement le Premier ministre, dont le statut est ainsi parlementarisé.

**1390.** Dans le cas togolais, on peut même affirmer que la responsabilité du Premier ministre devant l'Assemblée nationale est restée très théorique en raison du manque d'audace des parlementaires qui ne s'imaginent pas remettre en cause le choix du président, chef du parti auquel ils doivent tout<sup>2098</sup>. Ce faisant, il n'y a plus que la responsabilité politique devant le président qui fonctionne dans la mesure où même les parlementaires sont soumis au président. On passe ainsi du dualisme à un « *monisme inversé, puisque dans les faits la responsabilité devant l'Assemblée disparaît*<sup>2099</sup> ». Ce constat de Philippe ARDANT à propos du régime français s'applique également au régime togolais et des autres Etats d'Afrique noire francophone.

**1391.** Comme au Togo depuis 2002, certaines Constitutions africaines, sans consacrer formellement le dualisme, permettent cependant au président de révoquer le Premier ministre discrétionnairement, alors que ce dernier demeure uniquement responsable devant l'Assemblée nationale selon la lettre de la Constitution. C'est le cas notamment de la Constitution camerounaise, dont l'article 11-2 prévoit la responsabilité du Premier ministre

---

<sup>2098</sup> SOMALI (K.), *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme africain*, op.cit.

<sup>2099</sup> ARDANT (P.), « Responsabilité politique et pénale des chefs d'État, des chefs de gouvernement et des ministres », *RIDC*, Vol. 54, n°2, Avril-juin 2002. pp. 465-485

devant l'Assemblée nationale et l'article 10-1 al.3 permet au président de révoquer le Premier ministre. Il en est de même de la combinaison des dispositions des articles 46 et 62 de la Constitution burkinabè de 1991. La Constitution togolaise révisée de 2002 se rapproche du régime mis en place par les Constitutions camerounaise et burkinabè, en affaiblissant juridiquement et politiquement le Premier ministre.

**1392.** Les Constitutions sénégalaise de 2001 et gabonaise de 1991 ont quant à elles expressément consacré le dualisme<sup>2100</sup> en allant au bout de l'esprit de présidentialisation du statut du Premier ministre. Ces Constitutions disposent respectivement en leur article 53 et 28 al.3 que « *le Gouvernement est responsable devant le Président de la République et l'Assemblée nationale...* ». C'est dans cet esprit dualiste que s'inscrit également dans ces États la consécration d'un pouvoir présidentiel discrétionnaire de révocation du Premier ministre, qui s'ajoute à la mise en cause de sa responsabilité devant l'Assemblée nationale. Le constituant togolais de 2002 aurait également pu aller au bout de sa logique en admettant expressément que le Premier ministre togolais est responsable devant le président. Ainsi, en donnant désormais la possibilité au Président de révoquer discrétionnairement le Premier ministre, malgré le maintien des mécanismes de mise en cause de sa responsabilité devant l'Assemblée nationale, la Constitution togolaise révisée en 2002 consacre, sans le nommer, le parlementarisme ou le régime semi-présidentiel dualiste.

**1393.** Si la constitutionnalisation de la responsabilité du Premier ministre devant le chef de l'Etat est une marque de la présidentialisation de son statut, la réforme de la motion de censure qui affaiblit davantage un parlementarisme déjà léthargique accentue cette présidentialisation.

*b. La réforme de la motion de censure*

**1394.** Dans sa logique de présidentialisation des institutions de la IV<sup>e</sup> République, la révision de 2002 a également remodelé les conditions de mise en cause de la responsabilité du Gouvernement par le Parlement.

**1395.** La principale modification à ce sujet concerne l'article 98 al. 2 qui détermine les conditions de recevabilité de la motion de censure. En effet, ce texte consacrait la motion

---

<sup>2100</sup> FALL (I.-M.), *Évolution constitutionnelle du Sénégal : de la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, Paris, Karthala, 2009, p.105.

de défiance constructive à l'allemande<sup>2101</sup> en disposant notamment qu' « *une telle motion, pour être recevable, doit être signée par un tiers au moins des députés composant l'Assemblée nationale, et indiquer le nom du successeur éventuel du Premier ministre* ». Cette disposition qui était singulière dans la Constitution togolaise par rapport aux constitutions des autres Etats d'Afrique noire francophone, a subi une modification majeure avec l'amputation de la mention « *indiquer le nom du successeur éventuel du Premier ministre* ». Ainsi, la défiance constructive, qui est une marque importante de la parlementarisation de la condition du Premier ministre, disparaît de la Constitution togolaise.

**1396.** La condition de recevabilité de la motion de censure se limite désormais à la signature d'un tiers des députés. Si la consécration de la défiance constructive à l'allemande soumettait le chef de l'Etat à la volonté du Parlement dans le choix du Premier ministre, en ce que l'article 98 al. 5 disposait que « *le Président de la République nomme le Premier ministre désigné* », et montrait que c'est le Parlement qui conduit la procédure de la motion de censure jusqu'à son terme, sa suppression peut s'analyser comme une limitation des prérogatives parlementaires et une intervention du chef de l'Etat dans la procédure de la motion de censure.

**1397.** En effet, les prérogatives de l'Assemblée nationale se limitent désormais au renversement du Premier ministre, et il revient au Président de choisir discrétionnairement le nouveau Premier ministre, dans la mesure où l'article 98 al. 5 qui obligeait le Président à nommer le Premier ministre désigné dans la motion de censure est également révisée. Il dispose désormais que « *le Président de la République nomme un nouveau Premier ministre* ». Il est clair qu'il ne peut en être autrement dans la mesure où l'esprit de la loi constitutionnelle de 2002 est d'assurer au président une grande liberté dans le choix du Premier ministre. Ce pouvoir ne saurait donc être contrarié par le Parlement. Ainsi, il convient d'harmoniser ce pouvoir de nomination qui résulte de l'article 66 al.1<sup>er</sup> avec celle de l'article 98 al.5 lorsque l'Assemblée nationale contraint le Premier ministre à démissionner.

**1398.** Toutefois, avec la réforme de l'article 98 de la Constitution, on pourrait se retrouver dans l'hypothèse où le Président reconduit le Premier ministre censuré par l'Assemblée nationale, dans la mesure où aucune disposition constitutionnelle ne l'interdit. La Constitution camerounaise autorise même formellement le président reconduire un Premier ministre censuré en disposant à l'article 34-6 que « *le président de la République*

---

<sup>2101</sup> Sur la motion de défiance constructive à l'allemande, voir GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit., p. 412

*peut reconduire le Premier ministre dans ses fonctions et lui demander de former un nouveau Gouvernement* ». La Constitution camerounaise renforce ainsi l'autorité du président sur l'Assemblée nationale dans la mesure où s'il le président reconduit un Premier ministre mis en minorité par les députés, cela relèverait d'une sanction politique du président contre la majorité parlementaire, ce qui logiquement devrait s'accompagner d'une dissolution de l'Assemblée nationale comme ce fut le cas en France en 1962<sup>2102</sup>.

**1399.** Au Togo, théoriquement si le nouveau Premier ministre désigné par le Président ne convient pas à l'Assemblée nationale, il ne pourra pas obtenir l'investiture prévue à l'article 78 al. 2 et pourrait même faire l'objet d'une nouvelle motion de censure, dans la mesure où l'article 98 al. 5 limitant le dépôt d'une motion de censure par les mêmes signataires à une par session parlementaire, ne s'applique qu'au cas où la première motion est rejetée. Ainsi, s'il décide de maintenir le Premier ministre renversé par l'Assemblée nationale, le Président de la République pourrait user de son pouvoir de dissolution de l'Assemblée nationale<sup>2103</sup>, pour se doter d'une majorité parlementaire favorable. Ainsi, dans tous les cas, le dernier mot revient toujours au Président.

**1400.** Au final, avec la révision constitutionnelle de 2002 a complètement bouleversé le statut du Premier ministre. Ce dernier n'est plus un instrument d'équilibre institutionnel, mais se retrouve complètement phagocyté par le président, qui a absorbé l'essentiel des compétences autonomes que lui a attribuées la Constitution de 1992.

#### *B. La présidentialisation des attributions du Premier ministre*

**1401.** Dans la version originelle de la Constitution togolaise de 1992, le Premier ministre disposait de compétences autonomes importantes dans l'exercice du pouvoir exécutif. En plus de ses compétences autonomes qui font pratiquement de lui le chef de l'exécutif, il disposait également de nombreuses compétences partagées avec le chef de l'Etat qui lui permettaient de limiter ses pouvoirs. En bref, il était le chef de l'Exécutif, alors que le président ne devrait veiller qu'au bon fonctionnement des institutions comme dans un régime parlementaire en plus de ses pouvoirs propres qui sont les mêmes qu'en France. C'est dans cette perspective que les pouvoir réglementaire général et de nomination de droit

---

<sup>2102</sup> Confère supra

<sup>2103</sup> Article 68 de la Constitution togolaise

commun ont été confiés au Premier ministre, qui devrait contresigner également l'essentiel des actes réglementaires du président pris en Conseil des ministres<sup>2104</sup>.

**1402.** Mais après l'épisode conflictuel de la première législature entre le président EYADEMA et le Premier ministre KODJO sur l'exercice de ces compétences, la réforme constitutionnelle de 2002 a constitutionnalisé la lecture présidentialiste qu'en avaient fait le président et avalisée par la Cour suprême. Par conséquent, cette réforme a en quelque sorte constitutionnalisé l'interprétation de la Cour suprême<sup>2105</sup> résultant de son avis du 4 juin 1996 en consacrant la « *prééminence du chef de l'Etat* » au sein de l'exécutif. Ce faisant, les modifications introduites par la loi constitutionnelle du 31 décembre 2002, ont rompu l'équilibre institutionnel instauré par la Constitution de 1992 en hiérarchisant les rapports au sein de l'exécutif au profit du chef de l'Etat, ce qui résulte de l'érosion du pouvoir réglementaire du Premier ministre.

1. Le Premier ministre placé sous l'autorité hiérarchique du chef de l'Etat

**1403.** Le premier révélateur de la présidentialisation des attributions gouvernementales hiérarchisant les rapports au sein de l'exécutif résulte de la modification substantielle de l'article 77 al. 1<sup>er</sup>. En effet, ce texte qui disposait que « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dirige l'administration civile et militaire...* » était perçu comme la marque de l'indépendance du Premier ministre, chef du Gouvernement, vis-à-vis du chef de l'Etat dans l'exercice du pouvoir exécutif. Il incarnait la « *déprésidentialisation* » du régime et assurait au Premier ministre le contrôle de l'appareil exécutif.

**1404.** La nouvelle version de l'article 77 al. 1<sup>er</sup> résultant de la révision de 2002 fait précéder cette disposition de la mention « *sous l'autorité du Président de la République...* ». On constate alors que la dyarchie instaurée par la Constitution de 1992 est altérée au profit de la hiérarchisation des rapports au sein de l'exécutif. Toutefois, le fonctionnement de cette « *dyarchie hiérarchisée* <sup>2106</sup> » peut s'avérer problématique en fonction de la conjoncture politique.

---

<sup>2104</sup> Articles 76, 77, 78, 79 et 80 de la Constitution togolaise de 1992.

<sup>2105</sup> ANDZOKA-ATSIMOU (S.), « La participation des juridictions constitutionnelles au pouvoir constituant en Afrique », *RFDC*, vol. 110, n° 2, 2017, pp. 279-316.

<sup>2106</sup> MASSOT (J.), *Chef de l'Etat et chef du Gouvernement : la dyarchie hiérarchisée*, Paris, La Documentation française, 2008, 204 p.

**1405.** Il en résulte de l'article 77 al. 1<sup>er</sup> révisé que si le Premier ministre demeure formellement le chef du Gouvernement<sup>2107</sup>, il perd son autonomie dans la détermination et même dans la conduite de la politique de la nation. Il ne peut désormais rien faire sans en recourir au chef de l'Etat. Le Premier ministre est alors obligé de se mettre dans une position de soumission au chef de l'Etat<sup>2108</sup>. Ce faisant, la dyarchie instaurée par la Constitution de 1992 est annihilée au profit d'un rapport hiérarchique. On constate alors que la restauration du présidentielisme, « *réfractaire à toute idée réelle de dyarchie au sommet de l'Etat*<sup>2109</sup> » est constitutionnellement consacré au Togo depuis la révision de 2002.

**1406.** La loi constitutionnelle de 2002 entérine l'échec de la rationalisation du présidentielisme par le Premier ministre, en mettant expressément ce dernier sous l'autorité du président. Certains auteurs évoquent même l'idée de l'échec du bicéphalisme<sup>2110</sup>, dans la mesure où le Premier ministre est réduit à un rôle d'exécutant du président, au même titre que les ministres. Ainsi le second alinéa de l'article 77 qui consacre toujours la responsabilité exclusive du Gouvernement devant l'Assemblée nationale paraît inopérant dans la mesure où l'exercice du pouvoir exécutif « *sous l'autorité du chef de l'Etat* » induit naturellement la responsabilité devant le chef de l'Etat. Le monisme parlementaire auquel fait référence l'article 77 al. 2, tout comme le bicéphalisme, ne sont donc que de façade<sup>2111</sup> car, le fonctionnement d'un tel régime ne peut être que dualiste, voire présidentieliste<sup>2112</sup>.

**1407.** On peut penser encore une fois que la raison fondamentale de cette modification réside dans la collaboration conflictuelle entre le président EYADEMA et le Premier ministre KODJO entre 1994 et 1996. En effet, l'interprétation des dispositions de l'article 77 a été au centre du duel entre les deux hommes, et qui s'est soldé par la victoire politique et juridique du président<sup>2113</sup>. En effet, le raisonnement alambiqué de la Cour suprême dans son avis du 4 juin 1996 selon lequel il appartient au président de définir la politique de la nation et au Premier ministre de la conduire a renforcé le président dans la lecture

---

<sup>2107</sup> Article 78 de la Constitution togolaise.

<sup>2108</sup> BOURGI (A.), « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique... », op.cit.

<sup>2109</sup> ONDO (T.), *Plaidoyer pour un nouveau régime politique au Gabon*, Paris, Publibook, 2012, p. 61

<sup>2110</sup> MANGA (Ph.), « Réflexion sur la dynamique constitutionnelle en Afrique », op. cit.

<sup>2111</sup> HOUQUERBIE (F.), « Quel statut constitutionnel pour le chef de l'Etat africain », op.cit.

<sup>2112</sup> NGANDO-SANDJE (R.), « Le renouveau du droit constitutionnel et la question des classifications en Afrique : quel sort pour le régime présidentieliste ? », op.cit.

<sup>2113</sup> KOUPOKPA (E-T.), *Le modèle constitutionnel des Etats d'Afrique noire francophone dans le cadre du renouveau constitutionnel : le cas du Bénin, du Niger et du Togo*, op. cit., pp. 77 et suivants.

présidentialiste qu'il faisait de cette disposition. Il en était alors ainsi depuis la démission d'Edem KODJO en 1996 jusqu'à la réforme de 2002, et jusqu'alors en raison de la docilité des différents Premiers ministres dont aucun n'a ouvertement revendiqué son statut constitutionnel de chef du Gouvernement au risque de se faire révoquer par le président qui dispose aujourd'hui d'un pouvoir de révocation discrétionnaire.

**1408.** Pourtant il était parfaitement clair que c'est au Premier ministre, chef du Gouvernement que la Constitution confiait ces deux missions qui en fait ne font qu'une dans la pratique. En ne distinguant pas la détermination de la conduite de la politique de la nation comme la Cour suprême l'a fait en 1996, le constituant de 2002 a mis le Premier ministre dans une position de totale subordination vis-à-vis du président, dont il n'est plus qu'un procédé. En effet, selon la formulation retenue par le constituant de 2003, il s'avère désormais qu'aussi bien la détermination que la conduite de la politique de la nation relèvent du président, car le Premier ministre est constitutionnellement sous son autorité.

**1409.** Si certaines Constitutions, comme celles du Burkina-Faso<sup>2114</sup> ou du Cameroun<sup>2115</sup>, ont eu à distinguer dès le départ la « *détermination* » relevant du chef de l'Etat, de la « *conduite* » de la politique de la nation relevant du chef du Gouvernement afin de clarifier les compétences au sein de l'exécutif<sup>2116</sup>, le constituant dérivé togolais de 2002 renforce encore plus considérablement les prérogatives du chef de l'Etat. Le Premier ministre apparaît ici comme « *le Premier des ministres*<sup>2117</sup> » ou « *un primus inter pares*<sup>2118</sup> » dans la mesure où l'accord du chef de l'Etat est nécessaire pour la mise en œuvre de toutes ses prérogatives.

**1410.** La Constitution togolaise rejoint ainsi celle du Gabon dont l'article 8 al.3 dispose que le président « *détermine, en concertation avec le Gouvernement, la politique de la nation* » et l'article 28 al. 1<sup>er</sup> ajoute que « *le Gouvernement conduit la politique de la nation, sous l'autorité du Président de la République et en concertation avec lui* ». Même si le constituant gabonais comme ses homologues burkinabè et camerounais distingue également la détermination de la conduite de la nation et les confie respectivement au président et au Premier ministre, il s'avère que la portée est la même qu'au Togo, dans la mesure où le Premier ministre agit constitutionnellement sous son autorité.

---

<sup>2114</sup> C'est notamment le cas de la Constitution burkinabè de 1991 dont l'article 36 affirme que le Président de la République « *fixe les grandes orientations de la politique de l'Etat* » et l'article 61 dispose que le Gouvernement « *conduit la politique de la nation* »

<sup>2115</sup> Article 11-1 de la Constitution camerounaise de 1972 modifiée en 1996.

<sup>2116</sup> ROUX (A.), « La clarification des pouvoirs au sein de l'Exécutif », *Revue politique et parlementaire*, n° 1045, octobre / décembre 2007, pp. 20-32

<sup>2117</sup> CLAISSE (A.), *Le Premier ministre de la V<sup>e</sup> République*, op.cit., p. 55

<sup>2118</sup> POMPIDOU (G.), *Le nœud gordien*, Paris, Plon, 1974, p. 63

**1411.** En altérant la dyarchie, la modification de l'article 77 al. 1<sup>er</sup> conduit naturellement à une hiérarchisation des rapports<sup>2119</sup> au sein de l'Exécutif. En effet, il s'avère que le Premier ministre ne dispose plus d'aucune liberté vis-à-vis du chef de l'Etat, ce qui semble même anéantir son pouvoir de contreseing, dans la mesure où il agit désormais « *sous l'autorité du chef de l'Etat* ». Pour contresigner les actes du chef de l'Etat, il agit en position de subordination, de sorte qu'il ne peut remettre en cause ces actes. Le contreseing n'est aujourd'hui qu'un procédé de ratification des actes du président par le Premier ministre.

**1412.** Somme toute, le Président de la République est devenu le supérieur hiérarchique du Premier ministre au Togo après la révision constitutionnelle de 2002, ce qui est totalement contraire à l'esprit de la Constitution de 1992. Si cette hiérarchisation constitutionnelle des rapports au sein de l'Exécutif est un facteur de l'échec de la rationalisation du présidentielisme par le Premier ministre, il n'en demeure pas moins que sa mise en œuvre peut s'avérer problématique voire conflictuelle dans certaines situations.

*b. Une hiérarchisation potentiellement problématique dans certaines situations*

**1413.** La prééminence du Président de la République au sein de l'Exécutif togolais est consacrée par la révision constitutionnelle de 2002. Si cette présidentialisation de l'exécutif reflète la vision du président EYADEMA découlant de sa lettre circulaire du 17 avril 1996, elle imite également la pratique de l'« *hyperprésidentialisme de la V<sup>e</sup> République française*<sup>2120</sup> » qui met le Premier ministre sous l'autorité du Président. Si le fait majoritaire assure au président la subordination du Premier ministre, il peut en être autrement lorsque celui-ci dispose d'une forte personnalité pouvant concurrencer l'omnipotence du président. Le cas Agbeyomé KODJO illustre bien au Togo la tentative de mise en échec de la hiérarchie au sein de l'exécutif. De même, le fonctionnement de ce type de régime peut s'avérer périlleux en période de cohabitation dont l'hypothèse n'est pas à écarter l'évolution de la vie politique togolaise.

**1414.** S'il a fallu attendre le 31 décembre 2002 pour qu'elle soit constitutionnalisée, la hiérarchisation des rapports au sein de l'Exécutif était effective dans la pratique depuis 1996

---

<sup>2119</sup> FOURNIER (A-X.), « Le partage des pouvoirs entre le président et le premier ministre sous la V<sup>e</sup> République », op.cit.

<sup>2120</sup> LANG (J.), *Un nouveau régime politique pour la France*, Paris, Odile Jacob, 2004, pp. 151 et suivants



où le président togolais s'est réellement réapproprié l'exercice du pouvoir exécutif au détriment du Premier ministre<sup>2121</sup>. Pour assurer son autorité gouvernementale, il s'est ainsi doté de Premiers ministres technocrates soumis et effacés susceptibles de ne pas remettre en cause son autorité. Les Premiers ministres KLUTSE et ADOBOLI ont ainsi accepté sans rechigner la domination du président qui se présentait comme le seul maître à bord du navire gouvernemental.

**1415.** Mais la nomination d'Agbeyomé KODJO<sup>2122</sup> en 2000 a fait entorse à la pratique. En effet, si comme ses deux prédécesseurs il était membre du parti présidentiel et même un très proche collaborateur du président, il était un homme politique très ambitieux de premier plan, qui se prenait même déjà pour le dauphin du président EYADEMA<sup>2123</sup>. D'ailleurs avant sa nomination, plusieurs fois ministres, il était président de l'Assemblée nationale, et aurait œuvré en coulisses pour le départ de son prédécesseur, censuré par l'Assemblée nationale. Eu égard à la personnalité d'Agbeyomé KODJO, le choix porté sur lui par le président pouvait surprendre dans la mesure où ce dernier s'est jusqu'alors distingué par une certaine malice dans le choix de ses Premiers ministres, pour éviter justement d'être concurrencé.

**1416.** S'accommodant au jeu de la soumission au chef de l'Etat pendant les premières années de leur collaboration, le Premier ministre KODJO n'a pas mis longtemps à se révolter contre l'omnipotence du président. Cet épisode n'est pas sans rappeler le duel qu'il y a eu quelques années auparavant entre un autre Premier ministre portant le même patronyme et le président EYADEMA. On parle ici de « révolte » et non de « duel » dans la mesure où les deux hommes avaient jusqu'alors entretenu des relations plutôt cordiales voire filiales et appartenaient au même parti, qui domine également l'Assemblée nationale.

**1417.** En 2002, un conflit politique inattendu est né entre les deux hommes du fait du refus du Premier ministre de condamner une sortie médiatique divergente d'un autre poids lourd du parti, Dahuku PERE, ex-président de l'Assemblée nationale, comme le lui demandait le président. En réponse, il avait plutôt apporté son soutien à l'ex-président de l'Assemblée nationale qui dénonçait des pratiques monolithiques autoritaires dans le fonctionnement du parti au pouvoir en prenant position contre la réforme de la limitation du mandat présidentiel qui se profilait. Le président EYADEMA n'a pas apprécié cette

---

<sup>2121</sup> AHADZI-NONOU (K.), « Le Premier ministre en Afrique noire francophone : étude de quelques exemples récents », op. cit. ; SALL (A.), « Le bicéphalisme du pouvoir exécutif dans les régimes politiques d'Afrique noire : crises et mutations », op.cit. ; KOUPOKPA (E-T.), « Quels régimes politiques pour les États africains : cas du Togo », op.cit.

<sup>2122</sup> Décret n°00-78/PR du 29 août 2000 portant nomination du Premier ministre, JORT, 30 août 2000, p. 2

<sup>2123</sup> DEGLI (J-Y.), *Togo : A quand l'alternance...*, op. cit., p. 232

marque d'indépendance d'un Premier ministre qui était censé lui être soumis et a été tenu à sanctionner la rébellion de son protégé. C'est ainsi que les médias ont annoncé la démission et le départ en catastrophe du Premier ministre et son exil en France. Aucune raison officielle n'a été avancée par la présidence pour justifier le départ du Premier ministre, mais, c'est ce dernier, une fois hors du pays, qui a dévoilé les motifs de sa rupture avec le président.

**1418.** En effet, le Premier ministre a déclaré s'être frontalement opposé à la sujétion dont lui, les membres du Gouvernement et les chefs de service de l'administration font l'objet de la part du président. Il estime que l'efficacité de l'action publique est affectée par « ... *la forte allégeance requise des membres du Gouvernement... envers la personne du président de la République, ce qui les oblige à ne rendre compte de leurs actes qu'au chef de l'Etat, faisant ainsi de la fonction du Premier ministre un ersatz administratif au mépris des dispositions de la loi fondamentale...* »<sup>2124</sup>. Ces propos sonnent comme un aveu d'échec de l'institution primo-ministérielle face à l'omnipotence du président, alors même qu'à l'époque, le Premier ministre n'était pas encore mis constitutionnellement dans une position de subordination vis-à-vis du président.

**1419.** Il s'avère ainsi que c'est exactement cette position de subordination du Premier ministre et de l'appareil exécutif dans son ensemble que dénonçait le Premier ministre Agbéyomé KODJO qui a été constitutionnalisée par la révision de 2002. Même si on ne peut pas considérer cet événement comme un facteur déterminant dans la révision, en ce qu'il s'est produit alors même que l'idée de cette révision était déjà arrêtée par le Gouvernement du même Agbéyomé KODJO, il s'agit tout de même d'une illustration de « *la restauration du présidentielisme autoritaire* »<sup>2125</sup> dans la mesure où au final c'est le président qui sort encore une fois victorieux de ce conflit en obtenant le départ du Premier ministre.

**1420.** Au moment des faits, le président ne disposait pas encore juridiquement d'un pouvoir discrétionnaire de révocation du Premier ministre, dans la mesure où on était encore sous le régime de la Constitution de 1992, mais il a fait usage de son influence politique pour contraindre le Premier ministre à quitter ses fonctions. On voit bien que le régime

---

<sup>2124</sup> Extrait de la Déclaration du 27 juin 2002 cité par DEGLI (J-Y.), *Togo : A quand l'alternance politique...*, op. cit., p. 232, note n°254

<sup>2125</sup> ONDO (T.), *Plaidoyer pour un nouveau régime...*, op. cit., p. 155

semi-présidentiel, exalté par la CNS, ne met pas les Etats qui l'ont adopté à l'abri des « *dangers d'un dérive présidentieliste* <sup>2126</sup> ».

**1421.** L'Assemblée nationale, quant à elle, est restée totalement en marge de ce conflit, apportant ainsi implicitement son soutien au président et fragilisant *de facto* le Premier ministre. Ceci est l'illustration même du déséquilibre institutionnel que connaît la IV<sup>e</sup> République togolaise depuis 1996, avec un pouvoir législatif spectateur passif des dérives autoritaires du président vis-à-vis du Premier ministre dont le statut était pourtant parlementarisé. Composée uniquement de députés du parti présidentiel en raison du boycott par l'opposition des élections législatives de 1999, cette Assemblée monocolore s'est contentée d'entériner le choix du remplaçant du Premier ministre démissionnaire pour montrer sa loyauté au président du parti. C'est la manifestation même de ce que certains observateurs du fonctionnement de la V<sup>e</sup> République française appellent « *le présidentielisme majoritaire* <sup>2127</sup> ».

**1422.** Après cet épisode conflictuel avec une personnalité politique affirmée de son parti, le président EYADEMA n'a pas commis la même erreur dans le choix de son successeur. Il choisit, comme en 1996, un Premier ministre doté d'une personnalité effacée et qu'il pouvait contrôler. En effet, en choisissant Koffi SAMA, un membre moins influent de son parti, qui est plus un technocrate, qu'une personnalité politique affirmée, le président s'est assuré de son autorité sur le Gouvernement.

**1423.** Si la hiérarchisation des rapports au sein de l'Exécutif n'est pas assurée d'être toujours effective en période de concordance des majorités, comme l'illustre les développements précédents, elle peut s'avérer encore plus périlleuse en période de cohabitation. Si elle assure la soumission du Premier ministre au président, la révision constitutionnelle de 2002 n'a cependant pas exclu le risque de cohabitation, qui demeure toujours politiquement latent. On peut alors se demander comment un Premier ministre issu de l'opposition, avec un programme différent de celui du président et disposant d'une majorité parlementaire pourra-t-il accepter d'exercer ses compétences sous l'autorité du président ?

**1424.** Si la cohabitation relève à ce jour d'une hypothèse d'école au Togo et dans la majorité des Etats africains, la question relative aux rapports entre le président et le Premier ministre dans cette hypothèse mérite d'être étudié par rapport aux règles constitutionnelles

---

<sup>2126</sup> BOURGI (A.), « Les chemins difficiles de la démocratie en Afrique de l'Ouest », *La Revue socialiste*, n°35, oct. 2009, en ligne sur <https://albertbourgi.wordpress.com/2009/10/04/les-chemins-difficiles-de-la-democratie-en-afrique-de-l%E2%80%99ouest/>, consulté le 4 février 2017.

<sup>2127</sup> VEDEL (J.), « Variations et cohabitations », *Pouvoirs*, n°83, nov. 1997, pp. 101-129

qui hiérarchisent les rapports au sein de l'exécutif. La nouvelle rédaction de l'article 77 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution togolaise comporte ainsi un danger dans son application en période de cohabitation. En effet, il est clair que si l'opposition dispose d'une majorité parlementaire à l'Assemblée nationale, le président ne peut se dérober de l'obligation de choisir le Premier ministre dans cette majorité. Même si cette obligation ne figure plus dans la Constitution, elle devient politique. Dans la mesure où l'investiture du Premier ministre par l'Assemblée nationale et les mécanismes d'engagement de la responsabilité du Gouvernement n'ont pas été effacés de la Constitution, la cohabitation serait inévitable dans ce cas et des blocages pourraient apparaître dans le fonctionnement du Gouvernement.

**1425.** La Constitution togolaise dans sa version actuelle n'est viable qu'en période de concordance de majorité, ce qui a toujours été le cas jusqu'alors et masque les risques de blocage en cas d'une éventuelle cohabitation. Il est illusoire de penser qu'un Premier ministre issu de l'opposition et disposant d'une majorité parlementaire qui le soutient se soumette à l'autorité du président dans l'exercice de ses fonctions comme le font les Premiers ministres issus du parti présidentiel. Dans ce cas, le président pourrait être tenté d'user de son pouvoir de révocation pour mettre fin aux fonctions du Premier ministre, mais la majorité parlementaire s'opposerait aussitôt à la nomination d'un autre Premier ministre, ce qui pourrait provoquer une dissolution de l'Assemblée. Ce scénario relève pour le moment de la fiction mais démontre les imperfections de la nouvelle architecture institutionnelle qui n'est pas à l'abri de crises.

**1426.** En plaçant le Premier ministre sous l'autorité hiérarchique du président, la loi constitutionnelle de 2002 l'a également dépouillé de ses compétences au profit du chef de l'Etat en affaiblissant son pouvoir réglementaire.

## 2. L'érosion du pouvoir réglementaire du PM

**1427.** Si la révision de l'article 77 al. 1<sup>er</sup> a fait perdre au Premier ministre sa prééminence dans l'exercice du pouvoir exécutif, le renforcement des prérogatives présidentielles dans ce domaine est encore plus marqué par la révision de l'article 79, qui avait été source de conflit entre le Président EYADEMA et le Premier ministre Edem KODJO. Cette disposition est relative au pouvoir de nomination du Premier ministre et qui doit être croisée avec l'article 70 pour déterminer l'étendue de ce pouvoir.

**1428.** En effet, l'article 79 al. 1<sup>er</sup> accordait le pouvoir de nomination de droit commun au Premier ministre en disposant que « *sous réserve des dispositions de l'article 70, le Premier ministre nomme aux emplois civils et militaires* ». L'article 70 dont il est fait réserve dans l'article 79 al. 1<sup>er</sup> déterminait une liste de postes de la haute fonction publique dont la nomination relève du président en Conseil des ministres. Ainsi, il était clair que si le pouvoir de nomination du chef de l'Etat ne s'appliquait que pour les postes énumérés à l'article 70, le reste des nominations relevant du Premier ministre, ce qui en fait le titulaire de droit commun du pouvoir de nomination. Ce pouvoir de nomination résulte en fait de l'article 77 qui dispose que « *le Gouvernement dirige l'administration civile et militaire* ». Ainsi, dans la version originelle de la Constitution de 1992, le pouvoir de nomination était partagé entre le Président et le Premier ministre, ce qui était conforme à la logique du régime semi-présidentiel<sup>2128</sup>.

**1429.** Toutefois, les divergences d'interprétation des articles 70 et 79 entre le président EYADEMA et le Premier ministre KODJO autour de la répartition de ce pouvoir de nomination en 1996 ont sans doute conduit le constituant de 2002, dans la lignée de la chambre constitutionnelle de la Cour suprême qui avait tranché en faveur du chef de l'Etat, à présidentialiser entièrement le pouvoir de nomination. Ainsi, l'article 79 al. 1<sup>er</sup> révisé en 2002 ne fait plus mention du pouvoir de nomination du Premier ministre. Désormais tout le régime juridique du pouvoir de nomination est ramené au niveau de l'article 70, où est conservée la liste des postes auxquels il est pourvu par le chef de l'Etat en Conseil des ministres. La principale nouveauté résulte de la création d'un quatrième alinéa qui dispose qu'« *il est pourvu aux autres emplois par décret du Président de la République qui peut déléguer ce pouvoir de nomination au Premier ministre* ». On voit clairement que désormais tout le pouvoir de nomination est accordé au président, la seule distinction relevant des nominations en Conseil des ministres, celle relative aux hauts-fonctionnaires, et celles effectuées en dehors du Conseil et sans délibérations.

**1430.** La modification des articles 70 et 79 produit trois conséquences juridiques qu'il convient de relever. D'abord, le Président de la République devient la seule autorité de nomination reconnue par la Constitution aussi bien en Conseil des ministres qu'en dehors, ensuite le Premier ministre ne dispose plus de pouvoir de nomination autonome, et enfin le Premier ministre ne peut disposer d'un pouvoir de nomination que si le président lui délègue ce pouvoir. Il en ressort que désormais le seul pouvoir de nomination du Premier ministre résulte de la volonté du chef de l'Etat qui peut décider discrétionnairement de lui déléguer tel ou tel pouvoir de nomination. Au demeurant, seul le contreseing des actes du président

---

<sup>2128</sup> JOBERT (M.), « Le partage du pouvoir exécutif », *Pouvoirs*, n° 4, jan. 1978, pp. 7-15

permet encore au Premier ministre d'être associé au pouvoir de nomination du président, mais cette prérogative a bien changé de dimension, puisque le Premier ministre agit désormais sous l'autorité du président. Le Premier ministre ne peut donc aujourd'hui nommer que ses propres collaborateurs ayant un rang inférieur à celui de directeur d'administration centrale comme cela relève également des autres membres du Gouvernement pour les nécessités du service en leur qualité de chef de service<sup>2129</sup>.

**1431.** La restauration du présidentielisme sur ce point est plus forte au Togo que dans les autres Etats où le Premier ministre est responsable devant le président. Au Gabon par exemple, l'article 29 conserve le pouvoir réglementaire et le pouvoir de nomination du Premier ministre, en dehors des emplois auxquels il est pourvu par le président. Il en est de même au Cameroun. Si dans les faits, ces compétences sont très théoriques en raison du fait que le pouvoir réglementaire du président en Conseil des ministres est en principe illimité, ces dispositions ont le mérite de respecter le principe du partage du pouvoir exécutif entre le président et le Premier ministre en régime semi-présidentiel.

**1432.** Somme toute, la révision constitutionnelle du 31 décembre 2002 a dévoyé l'esprit de la Constitution de 1992 à tel point qu'on pourrait se demander s'il n'aurait pas été plus utile de changer de Constitution d'autant plus que la nature du régime instauré par le pouvoir constituant originaire a été complètement changée.

---

<sup>2129</sup> Ce principe est consacré en France par l'arrêt du CE, 7 février 1936, Jamart, n°43321, Rec. 172 ; Sirey 1937, n°3, p. 113, note Rivero.

## **Conclusion chapitre 1<sup>er</sup>**

*« À quoi servent les constitutions africaines ? »*

GONIDEC (P-F.), « À quoi servent les Constitutions africaines ? Réflexion sur le constitutionnalisme africain », op.cit.

**1433.** Cette interrogation du professeur GONIDEC sur l'utilité des Constitutions africaines lorsqu'il faisait le bilan des deux premiers cycles constitutionnels africains reste malheureusement d'actualité aujourd'hui s'il faut tenter de faire le bilan du nouveau constitutionnalisme africain. Il en ressort que les Constitutions africaines ont perdu leur normativité<sup>2130</sup> en étant dévoyé par la pratique<sup>2131</sup> et les réformes<sup>2132</sup> dont elles font l'objet régulièrement. C'est à ce titre que certaines institutions notamment le Premier ministre et le Parlement dans les régimes où ces deux institutions sont censées collaborer pour limiter le pouvoir présidentiel afin d'instaurer un équilibre institutionnel ont été affaiblies parfois au mépris des règles constitutionnelles pour restaurer les éléments du présidentielisme.

**1434.** Les pratiques constitutionnelles des Etats africains dans le nouveau constitutionnalisme ont représidentialisé les régimes qui ont été déprésidentialisés par les CNS et les constitutions post-transition. La grande victime de ces pratiques est le Premier ministre qui a souffert à la fois de la pratique institutionnelle et des réformes constitutionnelles. A travers le cas togolais, on constate ainsi que le Premier ministre a été considérablement affaibli durant les deux étapes de la IV<sup>e</sup> République, aussi bien lorsqu'ils bénéficiaient de règles constitutionnelles favorables entre 1992 et 2002 que lorsqu'elles ces règles ont été modifiées au profit du chef de l'Etat à partir de 2002.

**1435.** Entre 1992 et 2002, sous l'égide du régime semi-présidentiel originel qui peut être considéré comme l'Acte I de la IV<sup>e</sup> République togolaise, le Premier ministre togolais avait tout pour réussir. Son statut parlementarisé et ses compétences autonomes et partagées avec le chef de l'Etat devraient lui permettre à la fois de s'imposer comme le véritable chef de l'exécutif et de tempérer l'hégémonie présidentielle. Toutefois, l'évolution de la vie politique togolaise a très rapidement mis fin à cette vision en raison de plusieurs facteurs politiques et juridiques. Sur le plan politique, la personnalité autoritaire du président

---

<sup>2130</sup> AÏVO (F.-J.), « La crise de la normativité de la Constitution en Afrique », *RDP* 2012, n°1, pp. 141-172.

<sup>2131</sup> DOSSO (K.), Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », op.cit.

<sup>2132</sup> ATANGANA-AMOUGOU (J.-L.), « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », op.cit.

EYADEMA et les erreurs stratégiques de l'opposition togolaise ont causé beaucoup de tort à la fonction primo-ministérielle. Sur le plan juridique, les imperfections de la Constitution togolaise de 1992 qui ont conduit à des divergences d'interprétation résolues par l'avis controversé de la Cour suprême du 4 juin 1996 ont mis le Premier ministre dans une situation de subordination vis-à-vis du chef de l'Etat contraire à l'esprit de la Constitution. Sur la même période, on a constaté les mêmes vicissitudes de l'institution primo-ministérielle au Gabon, au Congo et au Niger, ce qui remet en cause le choix originel du régime semi-présidentiel dans ces Etats.

**1436.** L'Acte II de la IV<sup>e</sup> République qui a débuté avec la modification de la Constitution togolaise le 31 décembre 2002, le Premier ministre a complètement vu son utilité dévoyée. En effet, cette réforme qui a constitutionnalisé la pratique qui a perverti le sens et l'esprit de la Constitution de 1992 a relégué le Premier ministre dans un rôle d'exécutant de la politique présidentielle en faisant de lui un assistant politique et administratif du chef de l'Etat.

**1437.** Si la question du « *régime politique, de la nomination et des prérogatives du Premier ministre* »<sup>2133</sup> figure dans les réformes institutionnelles et constitutionnelles prévues par l'accord politique global (APG) du 20 août 2006, elle n'a malheureusement jamais été inscrit à l'agenda politique par manque de volonté politique<sup>2134</sup>. C'est à ce titre que la révision constitutionnelle du 15 mai 2019<sup>2135</sup>, qui est la deuxième plus grande révision constitutionnelle opérée depuis 1992<sup>2136</sup> presque dans les mêmes conditions que celle de 2002<sup>2137</sup>, n'a pas abordé la question. Elle s'est contentée de renforcer l'hégémonie présidentielle dénotant au passage de la place centrale qu'occupe cette fonction en Afrique.

**1438.** Cette tendance constitutionnelle d'affaiblissement du poste de Premier ministre est depuis lors devenue la règle dans tous les régimes africains marqués par le néo-présidentialisme<sup>2138</sup>. Si « *la quasi-totalité des Etats a opté pour un régime de type parlementaire avec la mise en place d'un Premier ministre dans le but de tempérer*

---

<sup>2133</sup> Point III. 2 de l'APG

<sup>2134</sup> LAGNEBLE (P.), « L'échec des réformes institutionnelles et constitutionnelles au Togo: entre alternance ratée et stabilité politique procrastinée, ce qu'il faut comprendre », *Thinking Africa*, NAP n°28, mars 2015, en ligne sur <http://www.thinkingafrica.org/V2/lechec-des-reformes-institutionnelles-et-constitutionnelles-au-togo/>, consulté le 11 août 2021.

<sup>2135</sup> Loi constitutionnelle n°2019-003 du 15 mai 2019 portant modification des dispositions des articles 13, 52, 54, 55, 59, 60, 65, 75, 94, 100, 101, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 115, 116, 117, 120, 125, 127, 128, 141, 145, 155 et 158 de la constitution du 14 octobre 1992, *JORT*, 64<sup>ème</sup> année, n° 11 ter (numéro spécial), 15 mai 2019, pp. 1 et suivants.

<sup>2136</sup> Cette révision a concerné vingt-neuf (29) articles. 47 articles étaient concernés en 2002.

<sup>2137</sup> Comme en 2002, cette réforme a été opérée par une assemblée nationale élue lors des élections législatives (décembre 2018) boycottées par les principaux partis de l'opposition.

<sup>2138</sup> MANANGOU (V.-R.), « Le néo-présidentialisme africain : entre paternalisme et superposition », op.cit.



*l'omniprésence du Chef de l'Etat dans le domaine politique*<sup>2139</sup>», on peut aujourd'hui affirmer que le Premier ministre a échoué dans sa mission de rationalisation du présidentielisme. Le Premier ministre est devenu même dans les régimes d'inspiration parlementaire, un simple instrument de déconcentration du pouvoir présidentiel. Si certaines Constitutions conservent toujours les instruments du parlementarisme, ils sont inopérants en raison de la permanence du fait majoritaire qui renforce davantage l'hégémonie présidentielle. Eu égard à « *l'écart...considérable entre la réalité politique et la lettre de la Constitution* »<sup>2140</sup> de telle sorte qu'il n'existe plus de « *Premiers ministres à part entière* »<sup>2141</sup> en Afrique.

**1439.** L'échec du Premier ministre dans les régimes d'inspiration parlementaire qui les rapproche davantage du Premier ministre dans les régimes présidentiels africains ne constitue pas non plus un gage de leur utilité dans le fonctionnement de ces régimes. En effet, force est de constater que même quand il n'est qu'un instrument de déconcentration de l'exécutif, la place du Premier ministre n'est pas acquise aux côtés du chef de l'Etat comme le révèle la dépréciation dont il est victime dans le régime ivoirien.

---

<sup>2139</sup> KONABEKA-EKAMBO-APETO (L.-D.), « Le premier ministre dans le renouveau du constitutionnalisme africain : cas du Congo, du Gabon et du Togo », op.cit.

<sup>2140</sup> DOSSO (K.), Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », op.cit.

<sup>2141</sup> BOURGI (A.), « Enfin des Premiers ministres à part entière... », op.cit.

**TABLEAU RECAPITULATIF DES PREMIERS MINISTRES AU TOGO A PARTIR**  
**DE LA REFORME CONSTITUTIONNELLE DE 2002**

| <b>Premier ministre</b>       | <b>Date de prise de fonction</b> | <b>Date de départ</b> | <b>Parti politique</b> | <b>Président</b>                              |
|-------------------------------|----------------------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------------------------------|
| Koffi SAMA                    | 29 juin 2002                     | 9 juin 2005           | RPT                    | Gnassingbe EYADEMA<br>(RPT)                   |
| Edem KODJO                    | 9 juin 2005                      | 20 septembre 2006     | CPP                    | Faure Essozimna GNASSIGBE<br>(RPT, puis UNIR) |
| Yawovi AGBOYIBO               | 20 septembre 2006                | 6 décembre 2007       | CAR                    |                                               |
| Komlan MALLY                  | 6 décembre 2007                  | 8 septembre 2008      | RPT                    |                                               |
| Gilbert Fossoun HOUNGBO       | 8 septembre 2008                 | 23 juillet 2012       | Non affilié            |                                               |
| Kwesi Séléagodji AHOOMEY-ZUNU | 23 juillet 2012                  | 10 juin 2015          | RPT                    |                                               |
| Komi Selom KLASSOU            | 10 juin 2015                     | 26 septembre 2020     | UNIR                   |                                               |
| Victoire TOMEGAH-DOGBE        | 6 septembre 2020                 | En fonction           | UNIR                   |                                               |

## Chapitre 2 : La dépréciation du Premier ministre dans les régimes présidentiels

*« ... A dire vrai, il est plutôt curieux d'envisager le Premier ministre dans le régime de type présidentiel <sup>2142</sup> ».*

MEL (A.-P.), « La réalité du bicéphalisme de l'exécutif en Côte d'Ivoire », op.cit.

**1440.** Si la création du poste de Premier ministre dans le régime présidentiel ivoirien en 1990 n'est pas en soi une nouveauté en Afrique eu égard aux expériences précédentes du Premier ministre de la deuxième génération<sup>2143</sup>, cela suscite tout de même des interrogations quant à l'articulation des principes de ce régime et les règles du bicéphalisme. On peut ainsi s'interroger sur la place et l'utilité du Premier ministre dans un tel régime où tout revient au président. Cette interrogation est d'autant plus légitime que le Premier ministre est un instrument du parlementarisme<sup>2144</sup> et que le concevoir en dehors de ce type de régime est un vrai mystère pour le constitutionnaliste.

**1441.** La restauration du poste de Premier ministre dans le nouveau constitutionnalisme africain n'a pas emprunté une voie unique. Elle s'est faite de différentes manières, d'abord eu égard aux différentes formes de transition, et ensuite par rapport au régime politique choisi par chaque Etat. C'est ainsi que si la plupart des Etats ont choisi le régime semi-présidentiel à la française en inscrivant le Premier ministre dans une logique parlementaire devant permettre d'instaurer un équilibre institutionnel, d'autres Etats, notamment ceux qui n'ont pas connu de CNS comme la Côte d'Ivoire, le Sénégal, le Cameroun, etc. ont inscrit le Premier ministre dans une logique de continuité du présidentialisme à des degrés divers.

**1442.** Il se pose alors la question de la place du Premier ministre dans ce régime où il ne devrait y avoir de la place que pour le président. Cette place n'est pas du tout aisée à définir, ce qui en soit déprécie la fonction de Premier ministre qui est réduit par la Constitution et la pratique en un « *primus inter pares* » comme l'illustre le cas ivoirien.

---

<sup>2142</sup> MEL (A.-P.), « La réalité du bicéphalisme de l'exécutif en Côte d'Ivoire », op.cit.

<sup>2143</sup> Voir DIOP (S.), *Le Premier ministre africain...*, op.cit. ; TCHIVOUNDA (G.-P.), « Essai de synthèse sur le Premier ministre africain », op.cit.

<sup>2144</sup> Voir ZILEMENOS (C.), *Naissance et évolution de la fonction de Premier ministre dans le régime parlementaire*, op. cit.

Hormis pendant la période de crise, cette position dévalorisante du Premier ministre ivoirien n'a connu guère d'évolution malgré les différentes réformes constitutionnelles si ce n'est pour l'affaiblir davantage. Comme l'affirme le professeur FALL, « *l'existence en Côte d'Ivoire et au Sénégal des Premiers ministres n'empêche pas cependant le chef de l'Etat d'être le chef incontesté de l'exécutif*<sup>2145</sup> ». Si la déconcentration de l'exécutif par le Premier ministre a été perçu comme un instrument de modération du présidentielisme africain, cette tentative a également échoué comme celle d'équilibre institutionnel en raison de plusieurs facteurs politiques et juridiques.

**1443.** Placé sous l'autorité du président malgré son statut de chef du Gouvernement depuis la révision constitutionnelle de 1990, le Premier ministre ivoirien ne jouit pas d'une autonomie institutionnelle. Il en est de même pour le Gouvernement dans son ensemble, car la Constitution ne lui consacre pas des dispositions spécifiques comme c'est le cas pour le président et l'Assemblée nationale. Le Premier ministre ivoirien apparaît donc victime d'un déséquilibre institutionnel qui n'a jamais été constitutionnellement remis en cause (Section 1<sup>ère</sup>).

**1444.** Déjà étouffé par la domination présidentielle, le Premier ministre ivoirien s'est vu complètement muselé par la Constitution du 8 novembre 2016. Cette Constitution, qui prévoit pour la première fois des dispositions spécifiques et quelques attributions autonomes au profit du Premier ministre, n'en a pas moins réduit l'influence dans le régime politique ivoirien, en optant pour un régime tricéphale, avec la création d'un poste de vice-président. Il s'avère que les nombreux changements constitutionnels intervenus en Côte d'Ivoire<sup>2146</sup>, un Etat jadis réputé pour sa stabilité, depuis le début des années quatre-vingt-dix, n'ont pas ébranlé la nature présidentieliste du régime, mais n'ont fait que la consolider (Section II).

## Section 1<sup>ère</sup> : La pérennisation du déséquilibre de l'exécutif ivoirien

**1445.** Tous les régimes politiques ivoiriens depuis l'indépendance sont fondés sur la prééminence constitutionnelle du président de la République<sup>2147</sup>. Qu'il soit monocéphale

<sup>2145</sup> FALL (I.-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit., p. 19.

<sup>2146</sup> DJEDJRO-MELEDJE (F.), « Faire, défaire et refaire la Constitution en Côte d'Ivoire : l'exemple d'une instabilité chronique », op.cit.

<sup>2147</sup> NANDJUI-DANHO (P.), *La prééminence constitutionnelle du Président de la République en Côte d'Ivoire*, op.cit.

jusqu'en 1990, ou formellement bicéphale à partir de 1990, le pouvoir exécutif ivoirien n'a que seul et unique titulaire le président. Dans ce cadre, la présence du Premier ministre depuis 1990 paraît anecdotique car sans influence sur la nature présidentieliste du régime. Le Premier ministre ivoirien apparaît comme un simple instrument de réaménagement de la nomenclature gouvernementale eu égard à son statut et ses attributions et ne peut prétendre à l'exercice du pouvoir exécutif que si le président l'habilite à cet effet. Contraint d'exister sous la tutelle du président, le Premier ministre ivoirien est victime du déséquilibre institutionnel ivoirien dans la mesure où il ne peut non plus s'appuyer sur le pouvoir législatif en aucune circonstance. Les réformes constitutionnelles intervenues jusqu'à ce jour ont pérennisé ce déséquilibre à travers sa dévalorisation par la loi constitutionnelle du 2 juillet 1998 (paragraphe 1<sup>er</sup>) et la tentative manquée de rééquilibrage par la Constitution du 23 juillet 2000 (paragraphe 2).

Paragraphe 1<sup>er</sup> : La dévalorisation du Premier ministre par la loi constitutionnelle du 2 juillet 1998

**1446.** La loi constitutionnelle du 2 juillet 1998<sup>2148</sup> adoptée par les députés le 30 juin 1998 est considérée comme un facteur du « *durcissement du présidentielisme ivoirien* <sup>2149</sup> ». C'est une réforme constitutionnelle de très grande envergure<sup>2150</sup> initiée par le président KONAN-BEDIE pour consolider le pouvoir qu'il a hérité d'HOUPHOUËT-BOIGNY à l'issue d'une guerre de succession avec Alassane D. OUATTARA. Jamais la Constitution ivoirienne du 3 novembre 1960 n'avait connu un tel bouleversement de sorte qu'on s'était même demandé s'il s'agissait toujours de la même Constitution ou d'une nouvelle<sup>2151</sup>. Les mesures présidentielistes contenues dans cette réforme taillée sur mesure pour le président KONAN-BEDIE ont suscité beaucoup d'inquiétude dans la classe politique ivoirienne mais « *les doutes suscités jusqu'au sein de la majorité présidentielle par certaines dispositions*

<sup>2148</sup> Loi n° 98-387 du 2 juillet 1998 portant révision de la Constitution, *JORCI*, n° 29, 16 juillet 1998, pp. 694-699

<sup>2149</sup> MELEDJE (D.-F.), « La révision constitutionnelle du 2 juillet 1998 en Côte d'Ivoire : Un réveil du présidentielisme autoritaire ? », *Diritto Pubblico Comparato Ed Europeo*, Giappichelli Editore, Turin, 1999, pp.12 et 288-289.

<sup>2150</sup> 53 des 76 articles de la Constitution de la première République ont été concernés par cette révision.

<sup>2151</sup> MELEDJE (D.-F.), « *Faire et défaire la Constitution...* », op.cit.

ont été balayés par M. Bédié, qui serait intervenu personnellement auprès de parlementaires récalcitrants<sup>2152</sup>»

**1447.** Cette réforme comporte une série de modifications constitutionnelles destinés à assurer la pérennité du président au pouvoir et aussi à renforcer ce pouvoir<sup>2153</sup> qui a vacillé à ses débuts en raison du bicéphalisme. C'est ce second aspect qui nous intéresse particulièrement car touchant aux statuts et compétences du Premier ministre en les dévalorisant par rapport à la loi constitutionnelle du 6 novembre 1990.

#### *A. La réforme du statut du Premier ministre*

**1448.** La loi constitutionnelle du 2 juillet 1998 a influencé le statut du Premier ministre ivoirien en permettant désormais au président de le révoquer discrétionnairement. C'est ce qui résulte de la modification de l'article 12 al. 2 de la Constitution de 1960 révisée par la loi constitutionnelle de 1990. Alors que ce texte disposait que le président met fin aux fonctions du Premier ministre « *sur présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement* », le nouveau texte dispose tout simplement qu'« *il met fin à ses fonctions* ». S'il procède d'une logique de renforcement du présidentielisme<sup>2154</sup> qui a guidé toute cette réforme, ce texte produit des conséquences juridiques importantes qu'il convient d'analyser.

**1449.** Juridiquement la nouvelle mouture de l'article 12 al. 2 paraît plus en phase avec le statut du Premier ministre ivoirien tel qu'il résulte de la loi constitutionnelle du 6 novembre 1990 ayant créé ce poste. En effet, le Premier ministre ivoirien procède du président devant lequel il est exclusivement responsable. Si cette façon de concevoir le Premier ministre dans une régime qui demeure présidentiel malgré la création de ce poste qui relève en théorie du régime parlementaire a été considérée comme une dérive, il procède du présidentielisme déconcentré à l'africaine inauguré par SENGHOR au Sénégal en 1970<sup>2155</sup>. Par conséquent, en conditionnant le départ du Premier ministre à sa démission

---

<sup>2152</sup> SOTINEL (T.), « Une révision constitutionnelle permet au président de Côte d'Ivoire de suspendre les élections », *Le Monde*, 3 juillet 1998, [https://www.lemonde.fr/archives/article/1998/07/03/une-revision-constitutionnelle-permet-au-president-de-cote-d-ivoire-de-suspendre-les-elections\\_3672610\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1998/07/03/une-revision-constitutionnelle-permet-au-president-de-cote-d-ivoire-de-suspendre-les-elections_3672610_1819218.html), consulté le 12 août 2021

<sup>2153</sup> KOBY (A.-K.), « La révision constitutionnalisme du 2 juillet et le présidentielisme ivoirien », *Revue tunisienne de droit*, 1999, p. 271.

<sup>2154</sup> KPRI (A.-K.), *Le Conseil constitutionnel ivoirien et la suprématie de la Constitution : étude à la lumière des décisions et avis*, Thèse de droit public, Université Bourgogne Franche-Comté & Université Félix Houphouët-Boigny (Abidjan, Côte d'Ivoire), 2018, p. 145

<sup>2155</sup> FALL (I.-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit., p.16

empêchant par la même occasion le président devant qui il est responsable d le révoquer discrétionnairement, l'article 12 al. 2 paraissait incohérent avec le texte constitutionnel ivoirien.

**1450.** Cette « *incongruité juridique et politique* <sup>2156</sup> » dénoncée par Francis WODIE nécessitait d'être corrigée par le constituant, soit en franchissant le pas du parlementarisme en rendant le Premier ministre responsable devant le Parlement qui peut l'obliger à démissionner par le biais de la motion de censure, soit en conformant cette disposition au présidentielisme ivoirien, en permettant au président de révoquer discrétionnairement le Premier ministre avec toutes les conséquences juridiques et politiques que cela comporte. C'est cette dernière option qu'a finalement choisi le constituant ivoirien en consolidant le présidentielisme ivoirien, ce qui a pour conséquence d'affaiblir le Premier ministre.

**1451.** Sur le plan politique, cette réforme est motivée par la volonté d'éviter de revivre le scénario de la guerre de succession de 1993<sup>2157</sup> qui a vu le duel entre le nouveau président et le Premier ministre nommé par son prédécesseur, du fait du refus du Premier ministre de présenter sa démission, ce qui en soit est juridiquement fondé, mais politiquement absurde. Cette situation paradoxale, impensée par le constituant de 1990, a mis à nu les incohérences de l'ancien texte, mais aussi donné une mauvaise image de la fonction de Premier ministre, dans la mesure où OUATTARA a été accusé par le clan BEDIE de d'atteinte à la sûreté de l'Etat<sup>2158</sup>. Il n'a dû son salut qu'à sa démission à la suite des négociations avec l'armée et le Gouvernement français dans la mesure où il se murmurait que KONAN-BEDIE avait l'intention de le faire arrêter et le traduire devant la justice avant de se raviser <sup>2159</sup>.

**1452.** Avec la réécriture de l'article 12 al. 2, le présidentielisme ivoirien est complètement assumé<sup>2160</sup> malgré le maintien du poste de Premier ministre. Cependant, le statut du Premier ministre s'est retrouvé davantage dévalorisé puisqu'il est désormais logé à la même enseigne que les autres membres du Gouvernement. En effet, tout comme il peut décider discrétionnairement de mettre fin aux fonctions d'un membre du Gouvernement sans avoir besoin de l'avis du Premier ministre, le président peut en faire autant avec le

---

<sup>2156</sup> WODIE (F.), *Institutions politiques et droit constitutionnel en Côte d'Ivoire*, op.cit., p. 140

<sup>2157</sup> MEL (A.-P.), *Les enjeux de la deuxième République ivoirienne*, Tome 2, op.cit., p. 289

<sup>2158</sup> N'DA (P.), *Le drame démocratique africain sur scène en Côte d'Ivoire*, op.cit., p. 105

<sup>2159</sup> BERNABE (V.), « Côte d'Ivoire/ 9 décembre 1993: le jour où Bédié a refusé de mettre Ouattara en prison », *Afrikmag*, 9 décembre 2020, en ligne sur <https://www.afrikmag.com/cote-divoire-9-decembre-1993-le-jour-ou-bedie-a-refuse-de-mettre-ouattara-en-prison/>, consulté le 14 août 2021.

<sup>2160</sup> KOBAY (A.-K.), « La révision constitutionnalisme du 2 juillet et le présidentielisme ivoirien », op.cit.

Premier ministre sans avoir besoin de son accord, ni même celui du Parlement. On se rend compte que « *déjà inégalitaire, le bicéphalisme s'effrite davantage*<sup>2161</sup> » avec cette réforme.

**1453.** Le déséquilibre institutionnel de l'exécutif ivoirien résultant de la loi constitutionnelle du 2 juillet 1998 s'observe également à travers la réforme des prérogatives du Premier ministre.

#### B. La réforme des prérogatives du Premier ministre

**1454.** La loi constitutionnelle du 6 novembre 1990 a été très parcimonieuse avec le Premier ministre dans la détermination de ses prérogatives dans le souci de ne pas bouleverser l'économie de l'article 12 al. 1<sup>er</sup> qui réserve l'exclusivité du pouvoir exécutif au président. Par conséquent, le Premier ministre ne peut disposer que du pouvoir exécutif que sur délégation du président ou comme l'a démontré la pratique de OUATTARA, en cas de suppléance du président. C'est en ce sens que si l'article 12 al.2 attribuait le rôle de chef du Gouvernement au Premier ministre, ce rôle ne peut pas être pourvu d'effet juridique car c'est le président qui demeurerait le véritable chef du Gouvernement. Néanmoins, ce rôle lui conférerait un leadership protocolaire sur les autres membres du Gouvernement, ce qui permettrait de distinguer son statut par rapport aux autres membres du Gouvernement.

**1455.** La loi constitutionnelle du 2 juillet 1998 dans sa logique de renforcement des pouvoirs du président s'est également attaquée aux prérogatives du Premier ministre. C'est ainsi que « *le premier ministre, dont les pouvoirs étaient déjà restreints, se voit retirer le titre de chef du gouvernement pour n'être plus que coordonnateur*<sup>2162</sup> ». Si le retrait du titre de chef du Gouvernement du Premier ministre paraît sans incidence sur la nature du régime ivoirien, elle emporte cependant des conséquences juridiques et politiques puisque le « *le premier ministre devient en droit et en fait un primus inter pares*<sup>2163</sup> ».

**1456.** Sur le plan juridique, le retrait du titre de chef du Gouvernement au Premier ministre rétablit en quelque sorte un monocéphalisme à la tête de l'Etat ivoirien. En effet, le bicéphalisme suppose avant tout la séparation des fonctions de chef de l'Etat et de chef du Gouvernement comme c'est le cas dans les régimes parlementaires contemporains et

---

<sup>2161</sup> MELEDJE (D.-F.), *Les institutions politiques de la Côte d'Ivoire*, Abidjan, ABC Groupe, 2019, p. 22

<sup>2162</sup> SOTINEL (T.), « Une révision constitutionnelle permet au président de Côte d'Ivoire de suspendre les élections », *op.cit.*

<sup>2163</sup> MELEDJE (D.-F.), *Les institutions politiques de la Côte d'Ivoire*, *op.cit.*, p. 22



dans le régime semi-présidentiel à la française tel qu'adopté par la majorité des Etats d'Afrique noire francophone dans le nouveau constitutionnalisme africain.

**1457.** Déjà en 1990, on peut considérer que c'est par un effet de mode que la loi constitutionnelle du 6 novembre a attribué le titre de chef du Gouvernement au Premier ministre ivoirien alors qu'il ne disposait d'aucun pouvoir propre. C'est alors qu'il y avait un débat sur la nature réelle de l'exécutif ivoirien dont le bicéphalisme n'est que de droit et inexistant en fait dans la mesure où c'est le chef de l'Etat qui demeurerait le véritable chef du Gouvernement. C'est ainsi que malgré la marge de manœuvre considérable qu'il a eu dans la suppléance du président pendant sa maladie, Alassane OUATTARA s'était tout de même rendu compte qu'il ne pouvait rien faire sans l'accord du président, « *en témoignent les allers-retours incessants du Premier ministre en Abidjan et l'Occident où le président se faisait soigner* »<sup>2164</sup>.

**1458.** Sur le plan politique, KONAN-BEDIE voudrait à travers cette réforme démontrer qu'il est le seul chef de l'exécutif ivoirien et qu'à défaut de supprimer le poste de Premier ministre, il voudrait en faire un simple collaborateur. Cette mesure combinée à celles substituant le septennat au quinquennat ou permettant au président de suspendre les élections et demeurer au pouvoir *sine terminum* marquent « *le réveil du présidentielisme autoritaire* »<sup>2165</sup> et « *un recul du constitutionnalisme ivoirien* »<sup>2166</sup> selon Francisco MELEDJE et font du président ivoirien « *un monarque républicain* »<sup>2167</sup>.

**1459.** Hanté par son duel avec OUATTARA, le président KONAN-BEDIE illustrant « *le constitutionnalisme de réaction* »<sup>2168</sup> des chefs d'Etat africain, a dévoyé la fonction de Premier ministre la réduisant dans une position de servilité. Comme le souligne Agnéro Privat MEL, « *il apparaît...assez nettement à travers son rôle que le Premier ministre en Côte d'Ivoire est un titre conféré au premier d'entre les ministres* »<sup>2169</sup>. Plus précisément, le Premier ministre ivoirien n'est que ministre chargé de la coordination de l'action gouvernementale. En effet, l'une des innovations de la loi constitutionnelle a été d'inscrire à l'article 12 al. 3 de la Constitution que « *le premier ministre anime et coordonne l'action gouvernementale* ».

---

<sup>2164</sup> MEL (A.-P.), *Les enjeux de la deuxième République ivoirienne*, op.cit., p. 291, note 918.

<sup>2165</sup> MELEDJE (D.-F.), « La révision constitutionnelle du 2 juillet 1998 en Côte d'Ivoire : Un réveil du présidentielisme autoritaire ? », op.cit.

<sup>2166</sup> MELEDJE (D.-F.), « Faire et défaire la Constitution... », op.cit.

<sup>2167</sup> BOURGI (A.), « L'évolution du constitutionnalisme africain : Du formalisme à l'effectivité », op.cit.

<sup>2168</sup> BOLLE (S.), « Des Constitutions « made-in Afrique » », op.cit.

<sup>2169</sup> MEL (A.-P.), *Les enjeux de la deuxième République ivoirienne*, op.cit., p. 291

**1460.** En chargeant le Premier ministre de l'animation et de la coordination de l'action gouvernementale tout en lui ôtant le titre de chef du Gouvernement, le constituant ivoirien de 1998 n'a fait que constitutionaliser une mission classique du Premier ministre sans laquelle il ne serait même pas le premier des ministres. Mais en général, il n'est même pas besoin d'un Premier ministre pour cette mission. En effet, on constate que dans les régimes présidentiels le président, chef du Gouvernement, charge un formellement ou non un membre du Gouvernement de l'animation et la coordination de l'action gouvernementale sans pour autant lui attribuer le titre de Premier ministre. Il s'agit généralement d'un ministre d'Etat, comme ce fut le cas au Bénin lorsque suite au départ du Premier ministre Adrien HOUNGBEDJI en 1998, le président KEREKOU décida pour éviter toute confusion, de ne plus nommer de Premier ministre, mais simplement un ministre d'Etat chargé de la coordination de l'action gouvernementale en la personne de Bruno AMOUSSOU.

**1461.** En réduisant l'utilité du Premier ministre à l'animation et la coordination de l'action gouvernementale, le constituant ivoirien de 1998 a confirmé le caractère administratif du Premier ministre ivoirien qui ne porte qu'un titre. Il n'est en réalité qu'un ministre qu'on voudrait distinguer par le rang protocolaire d'où son maintien *in statu quo* dans le texte constitutionnel de 2000 est surprenant<sup>2170</sup>. Ce texte est une occasion manquée de rééquilibrage de l'exécutif ivoirien.

Paragraphe 2 : La Constitution de la II<sup>e</sup> République,  
une occasion manquée de rééquilibrage institutionnel

**1462.** La condition du Premier ministre ivoirien est quasiment identique dans la Constitution ivoirienne du 23 juillet 2000 à celle qu'il avait déjà après les révisions constitutionnelles du 6 novembre 1990 et 2 juillet 1998. Il en est ainsi parce que malgré ce changement de Constitution, la Côte d'Ivoire est restée fidèle à sa tradition présidentieliste de sorte que le Premier ministre ivoirien est demeuré le premier des ministres.

**1463.** La Constitution ivoirienne du 23 juillet 2000<sup>2171</sup> a remplacé celle du 3 novembre 1960 plusieurs fois modifiées dont la dernière révision opérée sous l'impulsion du président KONAN-BEDIE en 1998 a fortement influencé la nature du régime en instaurant un régime

---

<sup>2170</sup> MEL (A.-P.), *Les enjeux de la deuxième République ivoirienne*, op.cit., p. 292

<sup>2171</sup> Constitution ivoirienne du 23 juillet 2000 (Loi n°2000-513 du 1er août 2000, portant Constitution de la Côte d'Ivoire, *JORCI*, n°30, 40e année, 3 août 2000, pp. 529 et suivants

présidentialiste autoritaire dévalorisant le Premier ministre. Mais le président ivoirien n'a pas eu le temps de jouir de ses nouvelles prérogatives absolutistes avant d'être évincé du pouvoir à la suite du coup d'Etat militaire du 24 décembre 1999 dirigé par le général Robert GUEÏ<sup>2172</sup>. La junte instaura un régime de transition fondée sur l'ordonnance du 27 décembre 1999<sup>2173</sup> qui n'a pas prévu de poste de Premier ministre. Néanmoins, Seydou Elimane DIARRA est nommé Premier ministre quelques semaines plus tard pour assister le président de la junte dans la direction du Gouvernement de transition sans réelle marge de manœuvre.

**1464.** La Constitution du 23 juillet 2000 adoptée à la suite de ce régime de transition n'a pas opéré un bouleversement institutionnel en demeurant dans le même esprit que sa devancière. Ce faisant, si le poste de Premier ministre est maintenu dans ce texte, ni son statut, ni ses compétences n'ont significativement évolué malgré les nombreux débats suscités par la question<sup>2174</sup>. Finalement, les hésitations liminaires du constituant ivoirien (A), la Constitution de la II<sup>e</sup> République a conservé le *statu quo* (B) quant à la condition du Premier ministre.

#### *A. Les hésitations liminaires sur la nature du régime politique*

**1465.** La rupture institutionnelle anticonstitutionnelle opérée par le coup d'Etat militaire de 1999 a contraint la Côte d'Ivoire à s'engager dans la voie de la deuxième République. Si la personnalité d'HOUPHOUËT-BOIGNY a beaucoup pesé pour empêcher cette évolution constitutionnelle au début du processus de démocratisation, l'heure était

<sup>2172</sup> Sur les causes et le déroulement du coup d'Etat, voir les articles de presse de PRIER (P.), « Les coulisses du coup d'Etat », *Le Figaro*, 27 décembre 1999, p. 1 et 2 ; DUPONT (S.), « Côte d'Ivoire : un coup d'État surprise met à bas sans peine un régime discrédité », *Les Échos*, 27 décembre 1999, en ligne sur <https://www.lesechos.fr/1999/12/cote-divoire-un-coup-detat-surprise-met-a-bas-sans-peine-un-regime-discredite-783375>, consulté le 21 août 2021 ; POMPEY (F.), « La mutinerie des jeunes militaires ivoiriens se termine en coup d'Etat », *Le Monde*, 26 décembre 1999, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1999/12/26/la-mutinerie-des-jeunes-militaires-ivoiriens-se-terme-en-coup-d-etat\\_3594944\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1999/12/26/la-mutinerie-des-jeunes-militaires-ivoiriens-se-terme-en-coup-d-etat_3594944_1819218.html), consulté le 16 août 2021 ; et la doctrine avec N'GUESSAN (K.), « Le coup d'État de décembre 1999 : espoirs et désenchantements », in LE PAPE (M.), VIDAL (C.), (dir.), *Côte d'Ivoire. L'année terrible 1999-2000*, op.cit., pp. 51-80 ; BEUGRE (J.), *Côte d'Ivoire, Coup d'Etat de 1999, la vérité enfin !*, Abidjan, Les éditions du CERAP, 2011 ; DE RAULIN (A.), « Le coup d'Etat du 24 décembre 1999 et la fin du miracle ivoirien », *RJPIC*, 2000, n°2, pp. 123-132 ; SMITH (S.), « Côte d'Ivoire : Le général Père-Noël », *Politique internationale*, n°88, été 2000, pp. 307-321 ; etc.

<sup>2173</sup> Ordonnance n°1/99 PR (Acte constitutionnel) du 27 décembre 1999, portant suspension de la Constitution et organisation provisoire des pouvoirs publics, *Tiré à part*.

<sup>2174</sup> LE PAPE (M.), VIDAL (C.), *Côte d'Ivoire : L'année terrible, 1999-2000*, Paris, Karthala, pp. 103 et suivants

venue aux ivoiriens d'emboîter le pas aux autres citoyens d'Afrique noire francophone qui se sont déjà prononcés pour de nouvelles Constitutions dans leurs Etats respectifs.

**1466.** C'est à cette occasion que l'ingénierie constitutionnelle ivoirienne s'est prononcée sur le nouveau régime ivoirien après quatre décennies de présidentialisme exacerbé, parfois autoritaire de fait ou de droit. Des débats politiques ont eu lieu en amont de l'adoption de cette nouvelle Constitution, notamment sur la nature du régime et les relations au sein de l'Exécutif. Si le maintien du Premier ministre dans la nouvelle Constitution n'a pas été remis en cause, les débats ont surtout porté sur sa place et son rôle dans le nouveau régime qui sera mis en place. C'est à ce titre que certains acteurs ont proposé, afin de revaloriser le Premier ministre, un changement de régime. Une proposition qui n'a pas été finalement retenue, ce qui a mis le Premier ministre ivoirien dans une position identique à celle du passé avec quelques changements mineurs.

#### 1. Les partisans du changement de régime politique

**1467.** La situation du régime politique ivoirien avant le coup d'Etat de 1999 laissait entrevoir des relations de subordination poussées à l'extrême entre le président et le Premier ministre. En effet, si au départ la révision constitutionnelle de 1990, instituant le poste de Premier ministre dans un régime jadis ultra-dominé par le chef de l'Etat, n'a pas entendu mettre fin à la prépondérance du chef de l'Etat au sein de l'Exécutif, malgré l'attribution du titre de chef du Gouvernement au Premier ministre, la réforme constitutionnelle de 1998<sup>2175</sup> est venue entériner le caractère hyper présidentieliste de ce régime.

**1468.** L'association des forces vives de la nation ivoirienne<sup>2176</sup>, partis politiques et acteurs de la société civile, ainsi que des experts constitutionnalistes au processus constituant de la II<sup>e</sup> République a permis de décroiser pour une fois le débat institutionnel en Côte d'Ivoire. Toutes ces entités représentatives avaient été regroupées au sein d'une Commission consultative constitutionnelle et électorale (CCCE)<sup>2177</sup> créée pour la circonstance par le général Robert GUEÏ, président du Comité national de salut public

---

<sup>2175</sup> Loi n° 98-387 du 2 juillet 1998 portant révision de la Constitution, in *JORCI*, n° 29, 16 juillet 1998, pp. 694-699

<sup>2176</sup> DOZON (J-P.), « La Côte d'Ivoire entre démocratie, nationalisme et ethnonationalisme », *Politique africaine*, n°78, 2000, pp. 45-62.

<sup>2177</sup> Cette institution, chargée d'élaborer l'avant-projet de Constitution, et qui comporte 27 membres a été créée par le décret n° 2000-13 du 21 janvier 2000 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Commission consultative constitutionnelle et électorale (C.C.C.E.).

(CNSP)<sup>2178</sup>, qui a pris la direction de l'Etat et de la transition. Dans leurs propositions au sein de cette commission, beaucoup de partis politiques avaient insisté sur un changement de régime politique, estimant que le moment était venu d'opérer la rupture avec le présidentielisme en Côte d'Ivoire.

**1469.** Les principaux partis politiques tenants d'un changement de régime étaient le Parti ivoirien du travail (PIT) du professeur constitutionnaliste Francis WODIE, et le Rassemblement des républicains (RDR), d'Alassane Dramane OUATTARA. Le point d'orgue de leurs propositions était la redéfinition des rapports au sein de l'Exécutif afin d'accorder plus d'autonomie au Premier ministre. Il s'agissait de soustraire le Premier ministre à la subordination excessive au président qui loin de modérer le présidentielisme tel qu'imaginé, ne fait que le renforcer. Ils voulaient à cet effet que la responsabilité exclusive du Premier ministre devant le président de la République soit remplacée par sa responsabilité devant le Parlement, et qu'il puisse disposer de compétences autonomes. En somme, ils souhaitaient l'instauration d'un régime semi-présidentiel à la française<sup>2179</sup>, comparable à celui qui a été institué au Togo (avant 2002), au Niger (avant 1996), au Mali, etc. L'intérêt pour ces deux partis en proposant le changement de régime en Côte d'Ivoire est le fruit d'expériences personnelles vécues par leurs dirigeants respectifs.

**1470.** Le professeur WODIE, constitutionnaliste réputé<sup>2180</sup> en Côte d'Ivoire et en Afrique noire francophone est l'auteur d'un manuel de droit constitutionnel ivoirien<sup>2181</sup> au début du processus démocratique, dans lequel il fustigeait déjà la prépondérance du président de la République dans le régime ivoirien, malgré la création du poste de Premier ministre. Engagé en politique<sup>2182</sup>, il espérait profiter de la tribune de la CCCE pour faire passer ses idées constitutionnelles qui sont relayées par le RDR dont le président, Alassane OUATTARA a inauguré le poste de Premier ministre dans la Côte d'Ivoire indépendante. Il avait donné une dimension extra-constitutionnelle à cette fonction en raison des circonstances politiques et économiques<sup>2183</sup>, mais en a laissé aussi une mauvaise image en raison de son duel pour la présidence avec KONA-BEDIE.

---

<sup>2178</sup> Le CNSP a été créé par l'Ordonnance n° 01-99 du 27 décembre 1999 portant suspension de la Constitution et organisation provisoire des pouvoirs publics.

<sup>2179</sup> Voir Jeune Afrique l'Intelligent, n°2062, 18 au 24 juillet 2000

<sup>2180</sup> Il a d'ailleurs été nommé à la tête du Conseil constitutionnel ivoirien par le président OUATTARA en 2011. Il démissionne en 2015.

<sup>2181</sup> WODIE (F.), *Institutions politiques et droit constitutionnel en Côte d'Ivoire*, op.cit.

<sup>2182</sup> Plusieurs fois députés, et candidat à l'élection présidentielle en 1996 notamment.

<sup>2183</sup> La maladie du président et le programme d'ajustement structurel.

**1471.** Au final, les idées novatrices de ces deux partis n'ont pas été retenues par la CCCE maintenant ainsi le Premier ministre dans la condition qui était la sienne sous la première République.

## 2. Le maintien du statu quo par la CCCE et le Gouvernement de transition

**1472.** Dans l'avant-projet de Constitution élaboré par la CCCE et remis au Gouvernement, la nature du régime proposé n'a pas évolué comme le souhaitaient notamment Francis WODIE et ADO. Il en a été ainsi parce que la question du régime n'était pas prioritaire par rapport aux autres questions relatives notamment à la nationalité et aux conditions d'éligibilité à l'élection présidentielle. L'avant-projet de Constitution élaboré par la CCCE, adopté par le Gouvernement puis soumis au référendum le 23 juillet 2000 maintient donc le statu quo institutionnel.

**1473.** Mais comme le soulignait Agnéro P. MEL, « *maintenir un régime fortement critiqué, ne peut manquer de surprendre* <sup>2184</sup> ». En effet, le régime ivoirien manquait de lisibilité depuis la création du poste de Premier ministre en 1990 en raison de la place incertaine de ce dernier au sein d'un exécutif très exclusivement réservé au président. Les aménagements présidentialistes introduits par KONAN-BEDIE en 1998 ont davantage dévalorisé le Premier ministre en réaction à son duel avec OUATTARA pour la succession du président HOUPHOUËT-BOIGNY.

**1474.** Le processus constituant de 2000 paraissait donc être l'occasion idoine pour corriger les imperfections de l'ancien système, d'où les propositions émanant de leaders politiques pour un rééquilibrage institutionnel devant permettre de clarifier la place du Premier ministre. En optant finalement pour le statu quo, dans une Constitution censée incarner le renouveau ivoirien, pour selon le général GUEÏ « *en finir une fois pour toutes, avec ... l'exercice solitaire du pouvoir ...* <sup>2185</sup> », les institutions de la transition ivoirienne ont montré que la question de la nature régime n'était pas fondamentale pour l'édification de la II<sup>e</sup> République ivoirienne.

---

<sup>2184</sup> MEL (A.-P.), *Les enjeux de la deuxième République ivoirienne*, Tome II, op.cit., p. 251.

<sup>2185</sup> Extrait du discours présenté à l'ouverture des travaux de la CCCE, *Le Patriote*, n°173, p. 3, cité MEL (A.-P.), *Les enjeux de la deuxième République ivoirienne*, Tome I, op.cit., p. 12.

**1475.** La CCCE, dont les travaux se sont plus focalisés sur les conditions d'éligibilité à la présidence de la République<sup>2186</sup>, sujet particulièrement clivant en Côte d'Ivoire, que sur les questions institutionnelles, n'avait pas réellement débattu de la question du régime politique. Il ne s'agissait que d'une question secondaire par rapport aux débats sur l'éligibilité à l'élection présidentielle puisque « *le constat de la monopolisation de tous les lieux de discussion – de la Commission consultative constitutionnelle et électorale à la presse et aux partis politiques – par la question de l'éligibilité à la présidence de la République, avec celle, directement sous-jacente, de la recevabilité de la candidature d'Alassane Ouattara, révèle l'ampleur du défi de la transition ivoirienne*<sup>2187</sup> ».

**1476.** Très intéressé par l'épineuse question de l'éligibilité à l'élection présidentielle qui le touchait personnellement, Alassane OUATTARA n'a pas davantage défendu sa proposition de passage au régime semi-présidentiel, ce qui aurait pu donner une autre dimension au Premier ministre ivoirien. Ainsi comme au Sénégal, où le changement de Constitution en 2001 n'a pas opéré de rupture institutionnelle avec le régime précédent<sup>2188</sup>, en Côte d'Ivoire, l'essentiel était vraisemblablement ailleurs, ce qui contribue davantage à déprécier le Premier ministre ivoirien.

**1477.** Néanmoins, en maintenant le statu quo institutionnel, la Constitution de 2000 a introduit quelques changements apparents relatifs au Premier ministre qui n'ont toutefois pas eu d'influence significative sur sa condition.

*B. Les changements apparents relatifs au Premier ministre  
dans la Constitution de 2000*

**1478.** La Constitution ivoirienne de 2000 n'a pas fait mieux que les réformes constitutionnelles précédentes dans la détermination du statut et des attributions du Premier

---

<sup>2186</sup> Voir SOUMAREY (P.), « Côte d'Ivoire – Le débat sur l'éligibilité à l'élection présidentielle est inopérant, pernicieux et dépassé », article publié en ligne le 11 février 2015 sur <http://www.connectionivoirienne.net/107392/cote-divoire-le-debat-sur-leligibilite-lelection-presidentielle-est-inoperant-pernicieux-et-depasse>, consulté le 21 avril 2017

<sup>2187</sup> LOSCH (B.), « La Côte d'Ivoire en quête d'un nouveau projet national », *Politique africaine*, n°78, 2000, pp. 5-25.

<sup>2188</sup> Initié par Abdoulaye WADE à son arrivée au pouvoir, la Constitution de la III<sup>e</sup> République sénégalaise promulguée le 7 janvier 2001, n'a pas changé la nature présidentielle du régime sénégalais. Voir par exemple NDOYE (D.), *La Constitution sénégalaise du 7 janvier 2001 commentée et ses pactes internationaux annexés : Les perspectives politiques, juridiques et sociales*, 1<sup>ère</sup> éd., Dakar, EDJA, 2001 ; FALL (I.-M.), *Evolution constitutionnelle du Sénégal de la veille des indépendances aux élections de 2007*, op.cit., etc.

ministre. La nouvelle Constitution n'inaugure donc pas un changement de régime<sup>2189</sup>. Elle s'est contentée d'entériner « *la prééminence constitutionnelle du président de la République en Côte d'Ivoire* »<sup>2190</sup> dont l'une des manifestations réside dans la hiérarchisation des rapports au sein de l'Exécutif ivoirien, en reprenant presque religieusement les dispositions de la Constitution précédente. Par conséquent, la dépréciation du Premier ministre ivoirien paraît encore plus nette avec cette Constitution pour diverses raisons dans la mesure où les changements opérés ne sont qu'apparents.

**1479.** La dépréciation du Premier ministre dans la Constitution de 2000 s'observe d'abord sur le plan formel ou quantitatif d'un point de vue mathématique. En effet, le Premier ministre n'apparaît qu'aux articles 41 et 53 de la Constitution et n'est mentionné en tout que cinq (5) fois dans le texte constitutionnel. Si ce décompte mathématique révèle aussitôt le caractère secondaire de l'institution primo-ministérielle dans la Constitution ivoirienne de 2000, il confirme également le clonage de la constitution précédente puisque dans ce texte, le Premier ministre n'apparaissait également qu'aux articles 12 et 24. Si ce constat peut être contredit par la teneur même de ses dispositions, il n'en est rien, puisque ces dispositions ne sont pas très prolixes d'où la dépréciation matérielle ou qualitative.

**1480.** Sur le fond, l'article 41 de la Constitution de 2000 définit le statut du Premier ministre. Il reprend *in extenso* les dispositions de l'article 12 de la Constitution précédente, dans sa version révisée du 2 juillet 1998. Il confie l'exclusivité du pouvoir exécutif au président, qui nomme le Premier ministre, chef du Gouvernement, responsable devant lui, et met fin à ses fonctions. Il s'avère ainsi que le statut du Premier ministre ivoirien reste le même que précédemment. Il procède toujours du chef de l'Etat dont les pouvoirs de nomination et de révocation demeurent discrétionnaires. La prééminence du président de la République au sein de l'Exécutif et la subordination du Premier ministre sont ainsi réaffirmées.

**1481.** Le seul changement notable dans le statut du Premier ministre réside dans la réattribution du titre de chef du Gouvernement. En effet, ce titre lui avait été conféré à sa création par la loi constitutionnelle du 6 novembre 1990 avant d'être supprimé par la loi constitutionnelle du 2 juillet 1998<sup>2191</sup>. Toutefois, comme précédemment analysé, ce titre conféré au Premier ministre ivoirien est plus honorifique que fonctionnel car, en réalité c'est

---

<sup>2189</sup> Sur les changements constitutionnels et les changements de régime voir ROUQUIE (A.), « Changement politique et transformation des régimes », in GRAWITZ (M.), LECA (J.), (dir.), *Traité de science politique*, Vol. 2, *Les régimes politiques contemporains*, Paris, PUF 1985, pp. 599 et s.

<sup>2190</sup> NANDJUI-DANHO (P.), *La prééminence constitutionnelle du Président de la République en Côte d'Ivoire*, op.cit.

<sup>2191</sup> Confère supra.



le président, détenteur exclusif du pouvoir exécutif, et devant qui tous les membres du Gouvernement sont responsables qui dirige le Gouvernement.

**1482.** C'est la raison pour laquelle l'article 41 précise que « *le Premier Ministre anime et coordonne l'action gouvernementale* ». Cette précision, qui a été introduite dans la Constitution précédente par la révision constitutionnelle de 1998 rappelle la distinction entre la direction du Gouvernement qui relève du président, et l'animation et la coordination qui relèvent du Premier ministre. Ce faisant, on peut considérer que, le constituant de 2000 a tenté de donner une certaine effectivité au chef du Gouvernement, mais cela paraît plutôt dévalorisant de réduire le rôle de chef du Gouvernement du Premier ministre à l'animation et à la coordination de l'action gouvernementale.

**1483.** Au demeurant, cette compétence, est une marque d'un minimum de leadership gouvernemental du Premier ministre ivoirien, ce qui le distingue des autres membres du Gouvernement. En tout état de cause, privé de pouvoir autonome de décision, le Premier ministre ivoirien demeure un instrument de déconcentration du pouvoir exécutif, et non d'équilibre institutionnel<sup>2192</sup>.

**1484.** L'absence de pouvoirs autonomes du Premier ministre ivoirien est révélée par l'article 53 de la Constitution de 2000 qui reprend les dispositions de l'article 24 de la Constitution précédente. Cette disposition ne permet au Premier ministre d'exercer le pouvoir exécutif que sur délégation du président. Elle permet également au Premier ministre de suppléer le président en cas d'absence, mais en changeant désormais les prérogatives relevant de la suppléance, afin de se prémunir contre toute application extensive comme ce fut le cas avec Alassane OUATTARA sous l'ancienne Constitution. Si ce dernier avait profité du manque de précision de l'article 24 de la Constitution précédente pour diriger des Conseils des ministres en l'absence du président et après son décès, l'article 53 al. 2 de la condition de 2000 précise que le Premier ministre ne peut présider le Conseil des ministres que si le président le lui délègue et sur un ordre du jour précis. Il en résulte que le Premier ministre ne peut ivoirien ne peut rien faire sans délégation du président, ce qui a pour intérêt d'éviter qu'un Premier ministre puisse rééditer la pratique abusive de OUATTARA, mais aussi pour inconvénient de porter atteinte à la continuité de l'Etat dans l'hypothèse où le président ne serait pas en capacité de signer un acte portant délégation au Premier ministre, notamment en cas de grave maladie ou de décès. Dans ce cas, l'intérim du président devrait s'ouvrir immédiatement conformément à l'article 40 de la Constitution afin d'éviter des blocages institutionnels.

---

<sup>2192</sup> BOURGI (A.), « L'évolution constitutionnelle... », op.cit.

**1485.** Au demeurant, la Constitution du 23 juillet 2000 n'a finalement pas eu le temps d'être suffisamment appliquée pour qu'on puisse se rendre compte de l'effectivité des changements qu'elle a opérés. En effet, le président Laurent GBAGBO, premier président élu de la deuxième République ivoirienne en octobre 2000<sup>2193</sup> a été très tôt confronté à une série de crises politico-militaires<sup>2194</sup>.

**1486.** L'internationalisation de la résolution de ces crises<sup>2195</sup> ayant conduit à la prolifération d'accords de paix<sup>2196</sup> signés sous l'égide de la Communauté internationale et des Résolutions de l'ONU<sup>2197</sup> a mis la Constitution entre parenthèses jusqu'au dénouement de 2010, avec l'élection d'Alassane OUATTARA<sup>2198</sup>. Ce dernier, qui avait promis lors de sa campagne électorale de 2015 de procéder à la réforme de la Constitution<sup>2199</sup> s'il est réélu, a tenu sa promesse en dotant la Côte d'Ivoire d'une nouvelle Constitution instaurant la troisième République ivoirienne. Toute en restant fidèle à la tradition présidentieliste ivoirienne, la nouvelle Constitution s'est légèrement démarquée de ses prédécesseurs en tentant de revaloriser l'institution primo-ministérielle, mais sans grand succès puisque cette tentative frileuse est neutralisée par la complexification de l'Exécutif ivoirien.

## Section II : La tentative manquée de revalorisation du Premier ministre par la Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016

**1487.** La Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016, adoptée par référendum le 30 octobre 2016, est l'œuvre du président Alassane OUATTARA qui tenait là une promesse

---

<sup>2193</sup> Voir KAUDJHIS – OFFOUMOU (F.), « Les Elections ivoiriennes de l'An 2000 », *Journal of African Elections*, n°1, mai 2001, pp. 71-96.

<sup>2194</sup> Confère supra.

<sup>2195</sup> BERGAMASCHI (I.), DEZALAY (S.), « Dilemmes et ambiguïtés de la sortie de crise par la voie multilatérale en Afrique : le cas de l'Organisation des Nations unies en Côte-d'Ivoire », op.cit. ; MARSHALL (R.), « La France en Côte d'Ivoire : l'interventionnisme à l'épreuve des faits », *Politique africaine*, n° 2, 2005, pp. 21-41 ; ROUX (B.), *La France et la crise ivoirienne : le processus des décisions françaises d'engagement militaire et de conclusion de l'Accord de Linas-Marcoussis (septembre 2002 - février 2003)*, op. cit. ; SADA (H.), « Le conflit ivoirien : enjeux régionaux et maintien de la paix en Afrique », op.cit. ; METOU (B.-M.), « La médiation de l'union africaine dans la résolution des crises internes de ses états membres », op.cit. ; BAPIDI-MBON (D.-P.), *La CEDEAO dans la crise ivoirienne : 2002- 2007*, op.cit., etc.

<sup>2196</sup> Parti de Lomé, les négociations ont conduit les acteurs politiques ivoiriens à Paris (Accord de Linas-Marcoussis), Accra (Accords d'Accra I, II et III) ; Prétoria (Accord de Prétoria) ; Ouagadougou (Accord de Ouagadougou), etc.

<sup>2197</sup> On peut citer entre autres les Résolutions 1464 du 4 février 2003 ; 1633 du 21 octobre 2005 ; 1721 du 1<sup>er</sup> novembre 2006 ; etc.

<sup>2198</sup> Confère supra.

<sup>2199</sup> BOLLE (S.), « Vers la Constitution Ouattara », *La Constitution en Afrique*, article publié le 18 octobre 2016 en ligne sur <http://www.la-constitution-en-afrique.org/2016/10/vers-la-constitution-ouattara.html>, consulté le 20 avril 2017.

de campagne lors de sa réélection controversée de 2015. Comme la précédente, elle n'a pas ébranlé la tradition présidentialisée ivoirienne. En effet, le principal enjeu de cette nouvelle Constitution réside une nouvelle fois dans la question des conditions d'éligibilité à l'élection présidentielle<sup>2200</sup> à laquelle la Constitution de 2000 n'avait pas pu trouver de solution consensuelle et durable<sup>2201</sup>.

**1488.** Comme à chaque opération constitutive en Côte d'Ivoire, la question du changement de régime politique s'est encore posée, notamment en ce qui concerne la place et le rôle du Premier ministre que les Constitutions précédentes ont dévalorisé. Mais une fois encore, cette question a encore été reléguée au second plan, pérennisant ainsi la continuité du présidentielisme en Côte d'Ivoire. Partisan d'un équilibre des relations au sein de l'Exécutif lors du processus constituant de 2000<sup>2202</sup>, le président OUATTARA semblait avoir changé d'avis depuis lors, car il n'en a pas été question en 2016. Par contre, alors que la réalité du bicéphalisme de l'Exécutif ivoirien en raison de l'inutilité du Premier ministre dans un régime hyperprésidentialisé était déjà remise en question<sup>2203</sup>, l'ingénierie constitutionnelle du président ivoirien n'a débouché que sur d'un poste de vice-président, comme c'est le cas au Gabon de 1997 à 2009<sup>2204</sup>, puis depuis 2017<sup>2205</sup>.

**1489.** La création du poste de vice-président, qui inaugure un Exécutif tricéphale au sommet de l'Etat ivoirien devrait conduire à la redéfinition du rôle et de la place du Premier ministre dans ce régime afin de justifier son utilité dans cette architecture institutionnelle complexifiée. C'est à ce titre que le constituant s'est employé à redéfinir les prérogatives du Premier ministre dans la nouvelle Constitution, mais cette opération est marquée par une certaine frilosité qui n'a pas permis de revaloriser davantage le Premier ministre (paragraphe 1<sup>er</sup>) bridé par la complexification de l'Exécutif tricéphale (paragraphe 2).

Paragraphe 1<sup>er</sup> : La redéfinition frileuse des prérogatives du Premier ministre

---

<sup>2200</sup>AKPATCHA (D.), « Les conditions d'éligibilité à l'élection présidentielle dans la nouvelle Constitution ivoirienne : La fin du concept d'ivoirité ? », *Le blog du droit électoral*, 3 janvier 2017, en ligne sur <http://droitelectorale.blog.lemonde.fr/2017/01/03/03012016-les-conditions-deligibilite-a-lelection-presidentielle-dans-la-nouvelle-constitution-ivorienne-la-fin-du-concept-divoirite-dodji-akpatcha/>, consulté le 20 avril 2017.

<sup>2201</sup> On se rappelle encore de la crise électorale de 2010 et ses conséquences.

<sup>2202</sup> Confère supra.

<sup>2203</sup> MEL (A.-P.), « La réalité du bicéphalisme du pouvoir exécutif en Côte d'Ivoire », op.cit.

<sup>2204</sup> Le régime tricéphale est instauré au Gabon par la loi N° 1/97 du 22 avril 1997. Il a été pourvu par le président Omar BONGO jusqu'à son décès en 2009. Son successeur, Ali BONGO, n'a pas souhaité nommer de vice-président, ce qui a fait tomber le poste en désuétude, sans qu'il soit supprimé de la Constitution.

<sup>2205</sup> La nomination d'un vice-président par Ali BONGO en 2017 a ressuscité le poste mis entre parenthèses depuis 2009.

**1490.** A chaque changement ou réforme constitutionnelle en Côte d'Ivoire, on s'interroge sur la pertinence du maintien ou non du Premier ministre dans le régime ivoirien dans la mesure où ce dernier les différents constituants ivoiriens depuis l'indépendance sont des adeptes du présidentielisme. Mais depuis que le poste de Premier ministre a été créé par Félix HOUPHOUËT-BOIGNY en 1990, son existence constitutionnelle n'a jamais été remis en cause, ce qui lui a valu sa pérennité jusqu'à ce jour.

**1491.** Mais ce qui pose surtout problème, ce sont les compétences du Premier ministre qui ont toujours été insignifiantes, voire inexistantes dans les différents textes constitutionnels dans la mesure où la formule suivant laquelle « *le président de la République est le détenteur exclusif du pouvoir exécutif* »<sup>2206</sup> a été reprise dans toutes les Constitutions ivoiriennes. La Constitution du 8 novembre 2016 s'est inscrite dans la même logique de présidentialisation de l'exécutif ivoirien tout en tentant de revaloriser le Premier ministre à travers la constitutionnalisation de ses prérogatives gouvernementales (A). Mais cette tentative paraît très frileuse de la part du constituant ivoirien puisque le Premier ministre reste toujours privé de pouvoir de décision. Ainsi en réalité, il s'est uniquement agi de constitutionnaliser la pratique suivant laquelle le président, qui est le véritable chef du Gouvernement, délègue le leadership gouvernemental au Premier ministre pour animer et coordonner l'action gouvernementale. La seule nouveauté réside dans la possibilité donnée au Premier ministre de s'ériger en dauphin du président (B).

*A. La constitutionnalisation des prérogatives  
gouvernementales du Premier ministre*

**1492.** L'un des changements notables dans la Constitution ivoirienne de 2016 par rapport à la loi constitutionnelle de 1990 et à la Constitution de 2000 réside dans le nombre de dispositions consacrée au Premier ministre. En effet, alors que le Premier ministre n'apparaissait que dans deux articles des Constitutions de 1960<sup>2207</sup> (révisée en 1990) et 2000<sup>2208</sup>, ce nombre a doublé dans la Constitution de 2016 où le Premier ministre dans quatre articles composés de plusieurs alinéas<sup>2209</sup>. Si ce constat formel paraît insuffisant pour envisager une revalorisation du Premier ministre ivoirien, il présage toutefois de la

---

<sup>2206</sup> Article 11 de la Constitution de 1960 ; article 41 de la Constitution de 2000, article 63 de la Constitution de 2016.

<sup>2207</sup> Articles 12 et 24

<sup>2208</sup> Articles 41 et 53

<sup>2209</sup> Articles 62, 81, 82 et 83.

redéfinition de ses attributions, en raison notamment de l'institutionnalisation du Gouvernement qui dispose désormais d'un titre spécifique dans la Constitution.

**1493.** Il apparaît ainsi nécessaire de définir avec un peu plus de précision les prérogatives du chef du Gouvernement, dont la principale attribution comme dans la précédente Constitution est l'animation et la coordination de l'action gouvernementale. C'est à ce titre que le nouveau texte a constitutionnalisé le Conseil de Gouvernement qui est l'instance au sein de laquelle s'opère l'animation et la coordination de l'action Gouvernementale. Ce faisant, la Constitution attribue formellement la présidence de ce Conseil au Premier ministre, dont les prérogatives sont limitées afin de ne pas concurrencer le Conseil des ministres dont le président assure la direction.

#### 1. La direction du Conseil de Gouvernement

**1494.** Pour renforcer le leadership gouvernemental du Premier ministre, la Constitution ivoirienne de 2016 a institué un Conseil de Gouvernement. L'article 82 al. 2 dispose que « *le Premier ministre préside le Conseil de Gouvernement, réunion préparatoire du Conseil des ministres* ». Le Conseil de Gouvernement se présente ainsi comme l'instance institutionnelle de coordination de l'action gouvernementale dont le Premier ministre est chargé par l'article 82 al. 1<sup>er</sup>.

**1495.** Cette antichambre du Conseil des ministres est l'équivalent des Conseils de cabinet<sup>2210</sup> ou des conseils ministériels juridiquement institués dans certains Etats ou créés de fait dans d'autres<sup>2211</sup>. Le Conseil de Gouvernement en tant que cadre de concertation et de coordination joue un rôle important dans les décisions prises par le Conseil des ministres. La direction de ce conseil met en exergue l'utilité administrative du Premier ministre souvent mis en avant pour compenser son déficit politique.

**1496.** S'il n'a été constitutionnalisé qu'en 2016, le Conseil de Gouvernement existait de façon informelle depuis la création du poste de Premier ministre en Côte d'Ivoire permettant au Premier ministre de « *veiller à la cohérence et à l'efficacité de la politique déterminée par le chef de l'État* »<sup>2212</sup>. Ainsi, le constituant ivoirien de 2016 n'a pas réellement innové en inscrivant cette instance dans la Constitution, mais il s'agit juste de donner une existence formelle à la pratique afin de consolider le rôle administratif du

<sup>2210</sup> Sur la notion de Conseil de cabinet, voir par exemple ROUSSELLIER (N.), *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIXe-XXIe siècles*, Paris, Gallimard, 2015

<sup>2211</sup> Sur les Conseils ministériels en France par exemple, voir GERARD (P.), *L'administration de l'Etat*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Leixineix, 2016, pp. 86 et suivants.

<sup>2212</sup> PRIVAT-MEL (A.), « La réalité du bicéphalisme de l'Exécutif ivoirien », op.cit.

Premier ministre. Cette instance peut être rapprochée également du Comité interministériel institué par l'article 56 al.4 de la Constitution sénégalaise de 2001<sup>2213</sup> et des Conseils interministériels et réunions interministérielles institués par l'article 53 al. 4 de la Constitution guinéenne de 2010 présidés par le Premier ministre.

**1497.** On retrouve également un précédent de ce type de comité dans l'histoire de la Côte d'Ivoire. En effet, le président HOUPHOUËT-BOIGNY institua par décret en 1990 un Comité Interministériel<sup>2214</sup> de Coordination du Programme de Stabilisation et de Relance Economique, qui ressemblait à une cellule de crise, dirigé par Alassane D. OUATTARA<sup>2215</sup>, alors que ce dernier n'était même pas encore membre du Gouvernement.

**1498.** Certains auteurs ont considéré qu'en désignant celui qui allait devenir Premier ministre plus tard à la tête de ce Comité le 30 avril 1990 et en lui donnant déléguant la politique économique et une autorité sur les ministres impliqués dans la résolution de la crise économique, le président HOUPHOUËT-BOIGNY avait nommé un Premier ministre informel dans l'attente de la révision constitutionnelle instaurant le poste ce poste le 6 novembre 1990<sup>2216</sup>. C'est ainsi que la création du poste de Premier ministre et la nomination d'Alassane OUATTARA à ce poste mit fin *de facto* à l'existence de ce comité, puisque désormais la coordination doit se faire au sein même du Gouvernement. On peut ainsi considérer que OUATTARA était un Premier ministre avant l'heure, et qui s'est formé à la tâche en dirigeant le Comité interministériel.

**1499.** L'institution du Conseil de Gouvernement en 2016 et l'attribution de sa direction par le Premier ministre permet de constitutionnaliser le leadership gouvernemental du Premier ministre ivoirien alors que sous les Constitutions précédentes, cela relevait d'une délégation du président. Même si en définitive les décisions sont prises par le Conseil des ministres présidé par le Président, il s'avère que tout sera ficelé au sein du Conseil de Gouvernement, où le Premier ministre pourrait jouer un rôle d'arbitrage<sup>2217</sup> entre les demandes des différents ministères.

**1500.** L'organisation du Conseil de Gouvernement n'est pas prédéfinie par la Constitution, ni par d'autres textes législatifs ou réglementaires et relève ainsi entièrement

---

<sup>2213</sup> Abrogé par la loi constitutionnelle n°2009-10 du 14 mai 2019 portant révision de la Constitution. Cette loi a également supprimé le poste de Premier ministre au Sénégal.

<sup>2214</sup> Décret n° 90-334 du 18 avril 1990 portant création d'un Comité Interministériel de Coordination du Programme de Stabilisation et de Relance Economique

<sup>2215</sup> CHAMPIN (C.), « Portrait d'Alassane Ouattara », *RFI*, 11 mars 2015 (dernière version), en ligne sur <http://www.rfi.fr/afrique/20101126-portrait-alassane-ouattara>, consulté le 9 avril 2017.

<sup>2216</sup> HOUDIN (B.), *Les Ouattara, une imposture ivoirienne*, op.cit.

<sup>2217</sup> BONDUELLE (A.), *Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, LGDJ, coll. « Thèses », 1999, 552 p.

du Premier ministre. Pour ce faire, il s'appuie sur le Secrétariat général du Gouvernement, service de coordination politique et administrative entre les différents départements et les autres institutions, dirigé par un Secrétaire général<sup>2218</sup>, nommé par décret du président sur proposition du Premier ministre<sup>2219</sup>.

**1501.** Les réunions du Conseil de Gouvernement se tiennent généralement la veille du Conseil des ministres dans la mesure où elles ont pour tâche essentielle de préparer les décisions du Conseil des ministres. Dans la pratique, ces réunions sont moins médiatisées que le Conseil des ministres, ce qui permet sur le plan politique de ne pas trop mettre la lumière sur le Premier ministre, d'où le manque d'informations sur leur déroulement. Elles sont généralement sanctionnées par un Communiqué<sup>2220</sup> signé par le Premier ministre, ou en son absence, le ministre chargé de son intérim.

**1502.** Bien qu'elle soit devenue une instance constitutionnelle, le Conseil de Gouvernement n'a pas vu ses prérogatives significativement renforcées, ce qui relativise la portée de la tentative de revalorisation des attributions du Premier ministre à travers la constitutionnalisation de sa présidence.

## 2. Les prérogatives limitées du Conseil du Gouvernement

**1503.** Selon l'article 81 al. 2 de la Constitution ivoirienne de 2016, « *le Conseil de Gouvernement ... est une réunion préparatoire au Conseil des ministres* ». Il s'agit de l'unique attribution conférée par la Constitution ivoirienne à cette instance, ce qui ne change pas fondamentalement par rapport à la période antérieure où elle existait de fait. Ce faisant, la portée de cette constitutionnalisation n'est que formelle et ne sert qu'à justifier au minimum le maintien du Premier ministre dans l'architecture institutionnelle ivoirienne malgré la création du poste de Premier ministre.

**1504.** En sa qualité de réunion préparatoire, le Conseil de Gouvernement n'est ni une instance délibérative, ni une instance décisionnelle, mais une simple instance de concertation, de coordination et d'arbitrage. Elle permet à ce titre de décongestionner le Conseil des ministres qui reste le seul et unique centre décision du pouvoir exécutif. En

---

<sup>2218</sup> Cette structure existe dans tous les Etats d'Afrique noire francophone depuis l'instauration du bicéphalisme.

<sup>2219</sup> L'organisation du Secrétariat général du Gouvernement en Côte d'Ivoire est régie par le Décret n° 2010-58 du 27 avril 2010 déterminant les attributions et l'organisation du Secrétariat général du Gouvernement et abrogeant le décret n° 95-21 du 20 janvier 1995

<sup>2220</sup> Voir par exemple le Communiqué du Gouvernement du 1<sup>er</sup> février 2011, en ligne sur [http://www.gouv.ci/doc/Conseil%20de%20Gouvernement\\_1er%20Fev%202011.pdf](http://www.gouv.ci/doc/Conseil%20de%20Gouvernement_1er%20Fev%202011.pdf), consulté le 1<sup>er</sup> juillet 2021.

confiant la direction du Conseil de Gouvernement au Premier ministre et celle du Conseil des ministres au président, le constituant ivoirien formalise le caractère hiérarchisé de l'exécutif ivoirien en faisant une nette distinction entre l'organe de préparation et l'organe de décision<sup>2221</sup>. Cette distinction renforce la subordination du Premier ministre au président en Côte d'Ivoire.

**1505.** La constitutionnalisation du Conseil de Gouvernement entérine également l'absence de pouvoir décisionnel autonome au profit du Premier ministre en Côte d'Ivoire. Il apparaît que même en l'absence ou en cas d'empêchement du président, le Premier ministre, même dans l'urgence, ne peut prendre de décisions en Conseil de Gouvernement.

**1506.** On peut donc trouver surprenant que la Résolution 1721 du Conseil de sécurité de l'ONU du 1<sup>er</sup> novembre 2006 ait attribué au Premier ministre la compétence de prendre des ordonnances et des décrets-lois en Conseil de Gouvernement<sup>2222</sup>, alors que cet organe n'avait même pas encore d'existence constitutionnelle à cette époque. Ce faisant, cette Résolution qui érigeait ainsi le Conseil de Gouvernement en instance décisionnelle concurrente au Conseil des ministres présidé par le chef de l'Etat, a violé les dispositions de la Constitution ivoirienne de 2000<sup>2223</sup>.

**1507.** En dirigeant le Conseil de Gouvernement, le Premier ministre ivoirien ne saurait donc s'ériger en concurrent du chef de l'Etat. Ce faisant, même en cas d'absence ou d'empêchement du président, seul le Conseil des ministres demeure l'organe compétent pour prendre les décisions relevant du président. C'est à ce titre que l'article que la Constitution a prévu que le président puisse déléguer la présidence du Conseil des ministres au Premier ministre ou au vice-président lorsque l'un d'entre eux le supplée.

**1508.** Eu égard aux prérogatives limitées du Conseil de Gouvernement, qui malgré sa constitutionnalisation demeure une structure purement administrative, la revalorisation du Premier ministre dans la nouvelle Constitution reste en demi-teinte, ce qui est justifiée par la volonté de ne pas renoncer à la tradition présidentialisée ivoirienne, d'où le maintien en l'état du régime ivoirien. Toujours privé de compétences décisionnelles autonomes, le Premier ministre peut malgré tout prétendre à la succession du président grâce à la constitutionnalisation du dauphinat constitutionnel.

---

<sup>2221</sup> Sur cette distinction dans la pratique en France, voir MASSOT (J.), *L'arbitre et le capitaine*, op.cit. ; *Chef de l'Etat et chef du Gouvernement : la dyarchie hiérarchisée*, op.cit.

<sup>2222</sup> Paragraphes 8 de la Résolution 1721 du 1<sup>er</sup> novembre 2006.

<sup>2223</sup> DOSSO (K.), « Le Premier ministre dans la crise ivoirienne », op.cit., MEL (A.-P.), *Les enjeux de la deuxième République ivoirienne*, op.cit., p. 291, note 920 ;



**1509.** L'une des innovations de la Constitution ivoirienne de 2016 réside dans la constitutionnalisation du dauphinat constitutionnel, dont le Premier ministre est devenu l'un des acteurs, ce qui permet de lui trouver une utilité, soit-elle subsidiaire ou résiduelle. En mettant en place le dauphinat constitutionnel, la Constitution de 2016 a dépassé les hésitations des Constitutions précédentes sur ce point. Toutefois, les dispositions organisant ce dauphinat sont apparues imparfaites, ce qui a nécessité des réformes constitutionnelles correctives

1. Les hésitations des Constitutions précédentes

**1510.** Le dauphinat constitutionnel est une modalité de succession monarchique du chef de l'Etat<sup>2224</sup> inaugurée en Afrique noire francophone après les indépendances qui permet au président en exercice de choisir discrétionnairement son successeur sans qu'il soit nécessaire que de nouvelles élections soient organisées en cas de vacance du pouvoir<sup>2225</sup>. Le dauphin désigné est ainsi constitutionnellement assuré, en cas de succession, d'aller au bout du mandat de son prédécesseur. Cette technique utilisée dans plusieurs Etats africains constitue l'une des caractéristiques du second cycle constitutionnel africain et a justifié la restauration du bicéphalisme dans les Etats africains au cours de ce cycle<sup>2226</sup>. Elle a permis d'assurer la succession pacifique des chefs d'Etat au Gabon<sup>2227</sup>, au Sénégal<sup>2228</sup>, au Cameroun<sup>2229</sup>, etc. à une époque où l'Afrique francophone rimait avec les coups d'Etat militaires<sup>2230</sup>.

---

<sup>2224</sup> MBODJ (E.-H.), *La succession du chef d'Etat en droit constitutionnel africain*, op.cit.

<sup>2225</sup> KAMTO (M.), « Le dauphin constitutionnel dans les régimes politiques africains », op.cit.

<sup>2226</sup> DIOP (S.), *Le Premier ministre africain : La renaissance du bicéphalisme exécutif en Afrique à partir de 1969*, op.cit.

<sup>2227</sup> Entre Léon M'BA (président) et Omar BONGO (vice-président) en 1967.

<sup>2228</sup> Entre Léopold Sédar SENGHOR (président) et Abdou DIOUF (Premier ministre) en 1981.

<sup>2229</sup> Entre Ahmadou AHIDJO (président) et Paul BIYA (Premier ministre) en 1982.

<sup>2230</sup> Voir PABANEL (J.-P.), *Les coups d'Etat militaires en Afrique noire*, op.cit. ; VIGNON (Y.), « Le coup d'Etat en Afrique noire francophone », op.cit. ; CHEVRIER (J.), « Crise des institutions, coups d'Etat, dépendance accrue. L'échec des systèmes politiques africains », op.cit., etc.

**1511.** En Côte d'Ivoire, la question du dauphinat a toujours été très controversée<sup>2231</sup>. En effet, HOUPHOUËT-BOIGNY s'y est pendant longtemps opposé afin de consolider son pouvoir, d'où son hostilité au bicéphalisme jusqu'au début des années quatre-vingt-dix. La tentative avortée de dauphinat constitutionnel par la création mort-née d'un poste de vice-président dans les années quatre-vingt<sup>2232</sup> et les multiples réformes de l'article 11 de la Constitution ivoirienne de 1960<sup>2233</sup> sont des illustrations. Le duel fratricide<sup>2234</sup> pour sa succession en 1993 entre OUATTARA et KONAN-BEDIE<sup>2235</sup> donne ainsi raison à titre posthume au « *père de la nation ivoirienne* »<sup>2236</sup> sur les effets pervers de ce mode de dévolution du pouvoir. Echaudé par ce duel malgré sa victoire, KONAN-BEDIE s'est alors empressé de mettre fin au dauphinat en renforçant son hégémonie par les réformes constitutionnelles de 1994<sup>2237</sup> et 1998<sup>2238</sup>.

**1512.** La Constitution de 2000, tirant les leçons des différentes controverses sur le duel de 1993, n'a pas retenu le dauphinat. Elle a mis en place, à l'instar de la majorité des Etats d'Afrique noire francophone à cette époque un système d'intérim conformément à l'article 40 al. 1<sup>er</sup> qui dispose qu'« *en cas de vacance de la présidence de la République par décès, démission, empêchement absolu, l'intérim du président de la République est assuré par le président de l'Assemblée nationale pour une période de quarante-cinq jours à quatre-vingt-dix jours au cours de laquelle il fait procéder à l'élection du nouveau président de la République* ».

**1513.** Contre toute attente, alors que l'époque du dauphinat semblait révolue, la Constitution de 2016 l'a remis à l'ordre du jour alors que le président OUATTARA s'y était opposé à sa mise en œuvre au profit de KONAN-BEDIE en 1993, sans doute par intérêt personnel que par conviction idéologique. L'analyse des dispositions relatives au dauphinat ont révélé des imperfections qu'il convient de souligner.

<sup>2231</sup> TOGBA (Z.), « L'intérim de la présidence de la République en Côte d'Ivoire : Analyse juridique et impact politique », op.cit. ; WAUTHIER (C.), « Une délicate transition en Côte d'Ivoire : Grandes manœuvres en Côte-d'Ivoire pour la succession de M. Houphouët-Boigny », op.cit.

<sup>2232</sup> KWAME (D.), « Côte d'Ivoire : réforme pour la succession. Peut-être un vice-président élu par le peuple ? », op.cit.

<sup>2233</sup> ACKA (F-S.), « Succession présidentielle : l'article 11 de la Constitution à l'épreuve du changement », op.cit. ; TOGBA (Z.), « L'article 11 de la Constitution de 1960 », op.cit.

<sup>2234</sup> KONAN-BEDIE et OUATTARA ont toujours été présentés comme des fils spirituels d'HOUPHOUËT. Les deux ont d'ailleurs toujours revendiqué son héritage politique. Voir COULIBALY (Z.), « L'héritage d'Houphouët-Boigny ou l'avenir du RHDP », *Géoeconomie*, n° 1, 2015, pp. 121-134 ; CAGNOLARI (W.), « Côte d'Ivoire, les héritiers maudits de Félix Houphouët-Boigny », *Le Monde diplomatique*, janvier 2011, pp. 14-15 ; etc.

<sup>2235</sup> Confère supra.

<sup>2236</sup> L'un des nombreux surnoms de Félix HOUPHOUËT-BOIGNY.

<sup>2237</sup> Loi n° 94-438 du 16 août 1994 portant révision de la Constitution et création du Conseil constitutionnel, *JORCI*, n°40, 29 septembre 1994, pp. 736-737

<sup>2238</sup> Loi n° 98-387 du 2 juillet 1998 portant révision de la Constitution, op.cit.

## 2. Les imperfections du texte de 2016 relatif au dauphinat

**1514.** C'est l'article 62 qui pose le principe du dauphinat en disposant :

*« En cas de vacance de la Présidence de la République par décès, démission ou empêchement absolu du Président de la République, le vice-Président de la République devient, de plein droit, Président de la République [...]. Les fonctions du nouveau Président de la République cessent à l'expiration du mandat présidentiel en cours [...]. En cas de décès, de démission ou d'empêchement absolu du vice-Président de la République, alors que survient la vacance de la Présidence de la République, les fonctions de Président de la République sont exercées par le Premier ministre. Il ne peut faire usage des articles 70, 75 alinéa 1 et 177 de la Constitution ».*

**1515.** Cette formulation qui reprend l'ancien article 11 de la Constitution de 1960 résultant de sa rédaction de 1990, fait du vice-président le dauphin constitutionnel du président, alors que ce rôle était dévolu au président de l'Assemblée nationale en 1990. Mais la Constitution de 2016 innove en intégrant le Premier ministre dans la chaîne de succession. En effet, si le vice-président est le dauphin désigné du président, le Premier ministre apparaît comme le vice-dauphin, en ce qu'il ne peut prétendre à la succession qu'en cas de vacance au cours de la succession.

**1516.** Le système de dauphinat instauré par l'article 62 de la Constitution ivoirienne de 2016 à deux niveaux impliquant le vice-président et le Premier ministre paraît très complexe et surtout imparfait. De nombreuses zones d'ombre sont rapidement apparues dans la formulation de cette disposition. En effet, il n'est pas notamment précisé si le vice-président devenu président peut nommer un nouveau vice-président ou si le Premier ministre, exerçant les fonctions de président alors qu'une vacance survient au cours de la vacance hérite-t-il du titre de président de la République comme le vice-président, etc. La Constitution de 2016 a donc été très rapidement soumise à des réformes en vue de corriger les imperfections du texte initial.

## 3. Les tentatives de correction du texte initial par la réforme constitutionnelle du 19 mars 2020

**1517.** La loi constitutionnelle du 19 mars 2020<sup>2239</sup> a tenté de corriger les imperfections de l'article 62. Si le vice-président demeure le premier dauphin du président, il est désormais précisé « *qu'il ne peut faire usage des articles 70, 75 alinéa 1 et 177* ». Cette limitation qui ne s'appliquait qu'au Premier ministre dans la version originale de cette disposition est désormais étendue au vice-président, et l'empêche en cas de succession de nommer un nouveau Premier ministre, de soumettre une loi au référendum et de prendre l'initiative d'une révision constitutionnelle.

**1518.** Cette nouvelle disposition tente ainsi d'uniformiser le régime du dauphinat qu'il soit assuré par le vice-président ou le Premier ministre. Elle permet en outre au Premier ministre en poste lors de la succession du président par le vice-président de conserver son poste jusqu'à la fin du mandat du nouveau président. Elle instaure en quelque sorte l'inamovibilité du Premier ministre en cas de succession ce qui peut être interprété comme une volonté de sauvegarder la stabilité des institutions en cas de succession du président en cours de mandat. Toutefois, cela peut susciter également des relations conflictuelles lorsque le vice-président succédant au président n'est pas en bons termes avec le Premier ministre, d'où l'intérêt pour le président de consulter le vice-président lors de la nomination du Premier ministre afin de s'assurer de leur entente future.

**1519.** A ces restrictions, le nouvel article 62 ajoute que « *le vice-Président de la République exerçant les fonctions de Président de la République ne peut pas nommer de vice-Président pendant la durée du mandat restant à courir* ». Il en résulte que l'exécutif tricéphale devra se muer en exécutif bicéphale pendant le reste du mandat à courir, ce qui contredit l'article 53 de la Constitution.

**1520.** La dernière réforme de l'article 62 concerne le Premier ministre, dont le statut de second dauphin est désormais affirmé par la formule suivant laquelle « *il achève le mandat du Président de la République élu* ». Toutefois, il ne peut pas nommer un autre Premier ministre, ce qui suppose qu'il devra cumuler ses fonctions avec celles dévolues au vice-président et au président, ce qui pourrait conduire théoriquement au monocéphalisme. Cette disposition crée encore une source de confusion qui rend encore plus illisible le système de dauphinat instauré par la Constitution ivoirienne.

**1521.** Quoiqu'il en soit, malgré la réforme du 17 mars 2000 l'article 62 de la Constitution ivoirienne demeure énigmatique. Sa mise en œuvre risquerait de conduire à des complications alors qu'il est censé garantir la succession pacifique du président. Quant

---

<sup>2239</sup> Loi constitutionnelle n°2020-348 du 19 mars 2020 portant modification de de la loi n°2016-886 du 8 novembre 2020 portant constitution de la République de Côte d'Ivoire, *JORCI*, 62<sup>e</sup> année, n°23, 19 mars 2020, p.329.

au Premier ministre, sa position de second dauphin demeure très anecdotique car il lui faudrait un concours de circonstances pour succéder au président. Il en résulte que malgré les tentatives de revalorisation du Premier ministre par la nouvelle Constitution, il est bridé par la nature tricéphale de l'exécutif ivoirien.

## Paragraphe 2 : Le Premier ministre bridé par l'exécutif tricéphale

**1522.** Une autre forme de dépréciation du Premier ministre dans le nouveau constitutionnalisme africain réside dans son musellement institutionnel à travers la création d'institutions concurrentes à son statut et à son pouvoir. C'est le cas de l'institution d'un exécutif tricéphale inauguré en 1997 au Gabon et qui a inspiré le constituant ivoirien de 2016. Le caractère tricéphale de l'exécutif ivoirien est institué par l'article 53 de la Constitution de 2016 qui dispose que « *l'Exécutif est composé du Président de la République, du vice-Président de la République et du Gouvernement* ».

**1523.** Quels que soient les mobiles de sa création<sup>2240</sup>, le vice-président se présente au sein de l'exécutif ivoirien comme un concurrent du Premier ministre (A). Alors que sa suppression fut dans un premier temps invoquée<sup>2241</sup>, le Premier ministre ivoirien a été finalement maintenu mais dévitalisé par le tricéphalisme qui se présente comme une illustration du renforcement du présidentielisme ivoirien (B).

### *A. Le Premier ministre soumis à la concurrence du vice-président*

**1524.** Alors qu'il éprouvait déjà de nombreuses difficultés à cohabiter avec le président au sein de l'exécutif en raison de ses compétences insignifiantes et de la prééminence constitutionnelle du président, le Premier ministre devrait encore faire de la place au vice-

---

<sup>2240</sup> LEPIDI (P.), « Zoom sur le projet de nouvelle Constitution ivoirienne », *Le Monde Afrique*, 6 octobre 2016, en ligne sur [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/10/06/la-nouvelle-constitution-ivoirienne-point-par-point\\_5009433\\_3212.html#oDIROBkqIaHeGjmd.99](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/10/06/la-nouvelle-constitution-ivoirienne-point-par-point_5009433_3212.html#oDIROBkqIaHeGjmd.99), consulté le 17 août 2021.

<sup>2241</sup> HG (pseudo), « Réforme constitutionnelle : CIVIS-Côte d'Ivoire demande la suppression du poste du Premier ministre », *L'intelligent d'Abidjan*, 10 mai 2016, en ligne sur <https://news.abidjan.net/articles/590739/reforme-constitutionnelle-civis-cote-divoire-demande-la-suppression-du-poste-du-premier-ministre>, consulté le 17 août 2021.

président dans ce ménage à trois. Les deux institutions se retrouvent en concurrence sur les plans statutaire et fonctionnel. Cette concurrence institutionnelle a pour conséquence d'affaiblir ces deux institutions, mais surtout le Premier ministre qui s'affaiblit davantage en étant muselé par le couple président-vice-président, ce qui profite au chef de l'Etat pour renforcer sa prééminence au sein de l'exécutif ivoirien.

#### 1. Une concurrence statutaire

**1525.** S'il est vrai que « *le Premier ministre et le vice-président ne se rencontrent ... qu'exceptionnellement dans un seul et même régime politique*<sup>2242</sup> », le Gabon, puis la Côte d'Ivoire ont introduit cette tendance en Afrique noire francophone depuis quelques années. Généralement, comme on l'a retrouvé dans les Etats africains après les indépendances, le chef de l'Etat est assisté soit d'un Premier ministre, soit d'un vice-président<sup>2243</sup>, ce qui montre qu'il est original de faire coexister ces deux institutions au même moment. Même lorsqu'il a voulu s'est laissé par la nécessité de déconcentrer son pouvoir monolithique en 1980, Félix HOUPHOUËT-BOIGNY a dû choisir entre le Premier ministre et le vice-président, optant finalement pour ce dernier.

**1526.** La résurrection du vice-président sur la scène politique ivoirienne en 2016 s'est faite au détriment du Premier ministre dont on se posait déjà des questions sur l'utilité dans ce régime hyperprésidentieliste<sup>2244</sup>. Alors qu'il compensait sa faiblesse statutaire et fonctionnelle par sa position de « *collaborateur numéro 1* » auprès du président de la République dans l'organisation hiérarchisée de l'exécutif ivoirien, le Premier ministre a vu le vice-président d'intercaler dans sa relation avec le chef de l'Etat. Les similitudes statutaires présentées par le Premier ministre et le vice-président reflètent la concurrence statutaire qui s'instaure entre les deux, le vice-président se présentant comme un doublon institutionnel du Premier ministre.

**1527.** Le statut du Premier ministre ivoirien est presque le même que celui du vice-président. En effet, ils procèdent tous les deux du président qui les choisit discrétionnairement. S'il n'est pas besoin de revenir sur le mode de désignation du Premier

---

<sup>2242</sup> NGANDO-SANDJE, « Le vice-président et le Premier ministre dans la Constitution gabonaise : duo ou duel ? », *RFDC*, n°125, 2021, pp. 25-70.

<sup>2243</sup> La Côte d'Ivoire avait déjà connu la création d'un poste de vice-président en 1980, non pourvu jusqu'à sa suppression en 1985. D'autres Etats comme le Togo, le Bénin, le Gabon, etc. ont également expérimenté ce poste.

<sup>2244</sup> Voir KOUAO (G.-J.), *Le Premier ministre, un prince nu : Repenser la nature du régime politique ivoirien*, op.cit

ministre ivoirien, celui du vice-président mérite quelques observations. Dans sa version originale, la Constitution de 2016 avait prévu l'élection du vice-président dans le cadre d'un ticket présidentiel à l'américaine. C'est ce qui résulte de la version originale de l'article 55 qui disposait qu'« il [le président] choisit un vice-Président de la République, qui est élu en même temps que lui ». L'intention du constituant originel était de conférer au vice-président la légitimité du suffrage universel, ce qui justifiait l'instauration du dauphinat.

**1528.** Il convient tout de même de noter la dérogation constitutionnelle transitoire qui permet au président de la République Alassane OUATTARA de nommer le vice-président et de le révoquer discrétionnairement. L'article 179 dispose que « le Président de la République en exercice à la date de la promulgation de la présente Constitution nomme le vice-Président de la République, après vérification de ses conditions d'éligibilité par le Conseil constitutionnel. Le Président de la République met fin à ses fonctions ». Par conséquent, le premier vice-président de la République ivoirienne procéderait non d'un ticket présidentiel, mais directement du président, comme c'est le cas pour le Premier ministre. C'est à ce titre que peu de temps après la promulgation de la Constitution, le président OUATTARA a décidé de nommer Daniel KABLAN-DUNCAN<sup>2245</sup>, vice-président de la République ivoirienne. Ce dernier, abandonnant ainsi le poste de Premier ministre qu'il occupait jusqu'alors à un autre fidèle du président, Amadou Gon COULIBALY<sup>2246</sup>.

**1529.** La nomination du Premier ministre en fonction au moment de la réforme constitutionnelle Daniel KABLAN-DUNCAN<sup>2247</sup> au poste de vice-président par le président OUATTARA permet de s'apercevoir que sur le plan protocolaire et politique, le poste de vice-président paraît plus prestigieux que celui de Premier ministre. On peut en déduire une sous-estimation du poste de Premier ministre, qui, aura moins d'enjeu dans les années à venir que celui de vice-président, considéré comme le dauphin, le successeur potentiel du président. Le Premier ministre, non seulement recule dans la hiérarchie de l'Exécutif, mais aussi perd-il de son prestige.

**1530.** Ce recul de la place du Premier ministre dans l'exécutif ivoirien n'est pas que statutaire. Il est également perceptible sur le plan fonctionnel.

---

<sup>2245</sup> Décret n° 2017-11 du 10 janvier 2017 portant nomination de M. Daniel Kablan DUNCAN Vice-Président de la République, *JORCI*, n°1, n° spécial, 11 janvier 2017.

<sup>2246</sup> Décret n° 2017-12 du 10 janvier 2017 portant nomination de M. Amadou Gon COULIBALY Premier Ministre, chef du Gouvernement, *JORCI*, n°1, n° spécial, 11 janvier 2017

<sup>2247</sup> Cette nomination a été précédée de la dissolution du Gouvernement et d'une grande restructuration au sommet de l'Etat. Voir *JORCI*, n°1, n° spécial, 11 janvier 2017

## 2. Une concurrence fonctionnelle

- 1531.** Si les statuts respectifs du Premier ministre et du vice-président sont concurrents et constitutifs d'un doublon institutionnel au sommet de l'Etat ivoirien, il en est de même au niveau de leurs compétences. En effet, si aucun des deux ne dispose ni d'attributions constitutionnelles substantielles, ni de pouvoir réglementaire autonome, ils disposent de la possibilité d'exercer le pouvoir exécutif par délégation du président, ou en assurant sa suppléance.
- 1532.** S'agissant de la délégation c'est l'article 76 qui prévoit que « *le Président de la République peut, par décret, déléguer certains de ses pouvoirs au vice-Président de la République, au Premier ministre et aux autres membres du Gouvernement* ». La délégation prévue par l'article 76 revêt un caractère facultatif, ce qui en soi n'oblige pas le président. On ne comprend dès lors pas pourquoi l'article 77 prévoit une autre forme de délégation, toute autant facultative uniquement au profit du Premier ministre et des membres du Gouvernement.
- 1533.** Tout compte fait, en introduisant le vice-président dans la chaîne de délégation, la Constitution ivoirienne de 2016 complexifie davantage la lisibilité de l'exécutif ivoirien dans la mesure où l'on ne sait pas si le président peut choisir discrétionnairement entre ces différentes autorités où s'il est obligé de respecter l'énumération retenue par l'article 76. Quoiqu'il en soit, c'est le Premier ministre qui est perdant, dans la mesure où le président, en voulant déléguer ses pouvoirs, doit désormais tenir compte de la présence du vice-président qui ne serait pas anecdotique.
- 1534.** Si la délégation des pouvoirs du président soumet le Premier ministre et le vice-président à une rude concurrence, il en est de même dans la suppléance du chef de l'Etat, dont le Premier ministre était jusqu'alors l'unique bénéficiaire. La nouvelle Constitution hiérarchise clairement la chaîne de la suppléance comme elle l'a fait pour le dauphinat en établissant une préséance, faisant du vice-président, le second du président, au détriment du Premier ministre, qui, pour suppléer le président, doit aujourd'hui compter sur un grand concours de circonstances.
- 1535.** D'abord, l'article 79 dispose que « *le vice-Président de la République supplée le Président de la République lorsque celui-ci est hors du territoire national* », puis l'article 82 al. 3 précise que « *le Premier ministre supplée le Président de la République lorsque*



*celui-ci et le vice-Président de la République sont hors du territoire national* ». Alors qu'il était auparavant le suppléant direct du président, le Premier ministre a perdu cette position au profit du vice-président appelé à exercer le pouvoir exécutif en l'absence du président. Il peut à ce titre, se voir déléguer par le président la présidence du Conseil des ministres, ce qui le mettrait au-dessus du Premier ministre au sein de cette instance. Ce dernier ne peut donc prétendre aujourd'hui exercer le pouvoir exécutif qu'en l'absence conjuguée du président et du vice-président, ce qui paraît hypothétique, car il faudrait un grand concours de circonstances pour que les deux soient absents ou empêchés simultanément.

**1536.** Si en mettant en concurrence le Premier ministre et le vice-président, le régime tricéphale ivoirien rend encore plus incertaine la place au Premier ministre, c'est aussi parce que ce régime renforce le présidentielisme ivoirien, d'où les critiques dont il a fait l'objet.

*B. Le tricéphalisme de l'exécutif, facteur de renforcement du présidentielisme ivoirien*

**1537.** La création du poste de vice-président par la nouvelle Constitution ivoirienne participe de cette tendance dans les régimes politiques africains à l'affaiblissement du Premier ministre par les réformes constitutionnelles. Même si l'objectif affiché par le pouvoir ivoirien n'est pas formellement d'affaiblir davantage le Premier ministre, ce dernier se révèle être une victime collatérale de la création du poste de vice-président et de l'instauration de l'Exécutif tricéphale.

**1538.** Hormis la concurrence du vice-président qui rend incertaine la place du Premier ministre au sein de l'exécutif ivoirien, c'est surtout le renforcement du présidentielisme ivoirien par la nouvelle Constitution qui soulève la question même de l'utilité du Premier ministre au sein de ce régime. En effet, alors que la réalité bicéphalisme introduit depuis 1990 a toujours été remise en cause car simplement de façade<sup>2248</sup>, le tricéphalisme l'est encore plus puisqu'il n'a jamais été dans l'intention du constituant ivoirien ni de changer la nature du régime, ni de renforcer le Premier ministre ou le vice-président, ni d'affaiblir le chef de l'Etat. Par conséquent, ce qui prévaut dans la nouvelle configuration de l'exécutif ivoirien, c'est de renforcer le présidentielisme ivoirien. Par conséquent, il résulte de cette nouvelle configuration que « *le pouvoir exécutif est tricéphale dans la forme, mais de la*

---

<sup>2248</sup> MEL (A.-P.), « La réalité du bicéphalisme du pouvoir exécutif ivoirien », op.cit.

*pratique le pouvoir exécutif est un pouvoir monocéphale, c'est-à-dire que c'est le président de la République qui est le détenteur du pouvoir exécutif*<sup>2249</sup>».

**1539.** Hormis la Côte d'Ivoire, l'Exécutif tricéphale se retrouve aujourd'hui au Gabon parmi les Etats d'Afrique noire francophone. C'est le fruit de la réforme constitutionnelle du 22 avril 1997<sup>2250</sup> qui crée le poste de vice-président, aux côtés de ceux de président de la République et de Premier ministre<sup>2251</sup>. Au Gabon, la réforme de 1997 s'inscrivait bien dans une logique d'affaiblissement du Premier ministre<sup>2252</sup>, qui pourrait réellement concurrencer la prééminence du président de la République par son statut et ses attributions constitutionnelles<sup>2253</sup>. Or, ce n'est pas le cas en Côte d'Ivoire où le Premier ministre, malgré son titre de chef du Gouvernement ne peut prétendre remettre en cause le leadership institutionnel du président. D'ailleurs, l'histoire politico-institutionnelle de la Côte d'Ivoire montre qu'en période normale, le Premier ministre n'a jamais pu s'ériger en concurrent du président. On peut donc s'interroger sur l'opportunité de l'Exécutif tricéphale en Côte d'Ivoire.

**1540.** Politiquement, la création du poste de vice-président a été critiquée de façon très véhémente par l'opposition<sup>2254</sup> qui le considère comme « *une mascarade* ». Le principal leader de l'opposition ivoirienne à cette époque, Pascal Affi NGUESSAN, ancien Premier ministre<sup>2255</sup>, s'est catégoriquement opposé à cette réforme, alors qu'elle était encore à l'étape de projet, en affirmant son désaccord avec « *la proposition du chef de l'Etat de mettre en place un exécutif tricéphale* »<sup>2256</sup>. Il va plus loin en s'interrogeant sur la nature du

---

<sup>2249</sup> KOUAO (G.-J.), « Quel système politique pour la Côte d'Ivoire ? », *Communication au Séminaire de formation organisé par la Fondation Konrad Adenauer Stiftung à l'attention des parlementaires du PDCI* le 6 novembre 2018, cité par KROU « Côte d'Ivoire - Système politique : les obstacles à la promotion de la démocratie révélés », en ligne sur <http://www.africactu.com/societe/1806-cote-d-ivoire-systeme-politique-les-obstacles-a-la-promotion-de-la-democratie-reveles>, consulté le 23 août 2021.

<sup>2250</sup> Loi n° 1/97 du 22 avril 1997, portant révision de la Constitution (30 articles au total de la Constitution du 26 mars 1991).

<sup>2251</sup> NGANDO-SANDJE, « Le vice-président et le Premier ministre dans la Constitution gabonaise : duo ou duel ? », *op.cit.*

<sup>2252</sup> MENGUE ME ENGOUANG (F.), « Où en est le processus de démocratisation au Gabon ? », *Juris périodique* n°35, Juil.-août-sept. 1998, p. 97.

<sup>2253</sup> ONDO (T.), *Plaidoyer pour un nouveau régime politique au Gabon*, *op.cit.*

<sup>2254</sup> C'est le cas de l'ancien Premier ministre Pascal Affi NGUESSAN (2000-2003), président du FPI, parti de l'ancien président Laurent GBAGBO, cité par LEPIDI (P.), « Zoom sur le projet de nouvelle Constitution ivoirienne », in *Le Monde-Afrique*, article publié en ligne le 6 octobre 2016 sur [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/10/06/la-nouvelle-constitution-ivoirienne-point-par-point\\_5009433\\_3212.html#XvAEZt2SXDKf8TgF.99](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/10/06/la-nouvelle-constitution-ivoirienne-point-par-point_5009433_3212.html#XvAEZt2SXDKf8TgF.99), consulté le 22 avril 2017

<sup>2255</sup> Il fut le Premier ministre de Laurent GBAGBO de 2000 jusqu'au déclenchement de la rébellion en 2002 et la désignation de Seydou DIARRA après la signature de l'Accord de Linas-Marcoussis en janvier 2003.

<sup>2256</sup> RFI, « L'opposition ivoirienne sceptique sur le projet de réforme constitutionnelle », article publié en ligne le 8 juin 2016, sur <http://www.rfi.fr/afrique/20160608-cote-ivoire-rencontre-ouattara-opposition-reforme-constitution>, consulté le 22 avril 2016.

régime en estimant « *qu'il faut mettre en place un mécanisme de collaboration entre les différentes institutions, dans l'intérêt du pays* <sup>2257</sup> ».

**1541.** En donnant la possibilité au président de nommer discrétionnairement le Premier ministre et le vice-président et de se doter d'un dauphin constitutionnel, la Constitution ivoirienne de 2016 a renforcé l'influence du chef de l'Etat sur le régime ivoirien que ne l'ont fait ses prédécesseurs de 1960 et 2000. Ce faisant, on peut se poser la question de l'utilité de cette « *inflation institutionnelle* <sup>2258</sup> » dans la mesure où c'est du chef de l'Etat que procède tout le pouvoir exécutif dans son ensemble. La pratique de ce régime permettra de cerner davantage l'articulation du pouvoir entre ces différentes institutions, mais ce qui paraît clair aujourd'hui c'est qu'en optant pour le tricéphalisme de l'Exécutif, le constituant ivoirien de 2016 n'a fait qu'affaiblir le Premier ministre.

---

<sup>2257</sup> Ibid.

<sup>2258</sup> KOUAO (G.-J.), cité par ADAYE (J.), « Y'a-t-il des pilotes à bord de l'Etat ivoirien ? », article publié en ligne le 26 février 2021 sur <https://www.dw.com/fr/ya-t-il-des-pilotes-%C3%A0-bord-de-letat-ivoirien/a-56718938>, consulté le 23 août 2021.

## Conclusion chapitre 2

**1542.** L'utilité de la fonction de Premier ministre dans le régime politique ivoirien a toujours suscité des interrogations dans la mesure où les différentes Constitutions ivoiriennes l'ont perçu comme un simple instrument de mise en œuvre de l'action présidentielle dans le cadre d'un régime hyperprésidentialisé. Il s'est révélé depuis son apparition dans l'ordonnement juridico-institutionnel ivoirien comme une institution dépréciée, ce que les différentes constitutions ivoiriennes ont entériné et systématisé de telle sorte que sa condition s'est trouvée de plus en plus dévalorisante à chaque réforme ou changement constitutionnel<sup>2259</sup>. A l'heure du bilan, on peut donc légitimement s'interroger sur l'impact de l'ingénierie constitutionnelle ivoirienne sur la place et l'utilité du Premier ministre.

**1543.** La première réforme constitutionnelle touchant au Premier ministre en Côte d'Ivoire est la loi constitutionnelle du 2 juillet 1998. Cette loi initiée par le président KONAN-BEDIE illustre le constitutionnalisme réactionnaire des chefs d'Etat africains contre la fonction de Premier ministre lorsqu'ils souhaitent renforcer leurs prérogatives. Comme ce fut le cas au Togo en 2002, la réforme constitutionnelle ivoirienne de 1998 est intervenue en réponse à une crise institutionnelle au sein de l'exécutif, remportée au final par le chef de l'Etat et qui a affaibli politiquement le Premier ministre.

**1544.** La révision constitutionnelle constitue ainsi la réponse juridique à la crise qui témoigne de la prépondérance du chef de l'Etat, ce qui contribue à la restauration du présidentialisme autoritaire<sup>2260</sup> auquel le nouveau constitutionnalisme est censé constitué un rempart. La crise de succession de 1993 entre le président KONAN-BEDIE et le Premier ministre Alassane Dramane OUATTARA est ainsi présentée comme le fondement de la loi constitutionnelle de 1998 par laquelle le président a voulu à la fois se prémunir contre une nouvelle crise et renforcer par la même occasion son pouvoir au détriment du Premier ministre dont l'utilité est encore une fois remise en question dans ce régime hyperprésidentialiste.

---

<sup>2259</sup> KOUAO (G.-J.), *Le Premier ministre, un prince nu : Repenser la nature du régime politique ivoirien*, op.cit.

<sup>2260</sup> MELEDJE (D.-F.), « La révision constitutionnelle du 2 juillet 1998 en Côte d'Ivoire : Un réveil du présidentialisme autoritaire ? », op.cit.

- 1545.** Les changements constitutionnels de 2000 et 2016 ont constitué des occasions manquées de revalorisation de la condition du Premier ministre ivoirien. En pérennisant le présidentielisme ivoirien, elles ont davantage contribué à déprécier le Premier ministre en dépit des débats sur le rééquilibrage institutionnel au cours des différents processus constitutionnels.
- 1546.** La Constitution de 2000 a été la principale occasion manquée de rupture avec le présidentielisme en Côte d'Ivoire, ou du moins, sa rationalisation, dans la mesure où cette Constitution a été adoptée dans un contexte d'instauration d'un nouvel ordre politico-juridique après le coup d'Etat de 1999, ce qui aurait pu favoriser l'émergence d'une nouvelle plus équilibrée du pouvoir. Justifiée sur le plan institutionnel par la remise en cause du présidentielisme autoritaire instauré par Henri KONAN-BEDIE après son élection à la présidence de la République en 1995, dont la loi constitutionnelle du 2 juillet 1998 est la manifestation juridique, le coup d'Etat de 1999 qui a permis la réouverture du débat politique en Côte d'Ivoire avec l'inclusion de tous les acteurs bannis du régime précédent dont Alassane Dramane OUTTARA. Cette nouvelle donne aurait pu permettre à travers la Constitution de 2000 d'instaurer un équilibre institutionnel semblable à ce qui s'est passé dans les Etats ayant organisé une CNS au début des années quatre-vingt-dix.
- 1547.** Malheureusement, cette idée de rééquilibrage institutionnel défendue notamment par ADO, et qui aurait pu permettre de revaloriser la fonction primo-ministérielle à travers un changement de régime politique, a été abandonnée au profit de la reconduction du régime présidentiel considéré comme vecteur de l'unité de la nation ivoirienne en phase de reconstruction<sup>2261</sup>. Mais l'évolution politique très tôt contrastée de la jeune deuxième République ivoirienne avec la tentative de coup d'Etat du 19 septembre 2002 et longue période de crise politique qui s'en est suivie a contredit ce dessein initial.
- 1548.** En 2016, c'est l'avènement du tricépéhalisme au sommet de l'Etat qui interroge sur la place du Premier ministre au sein de l'exécutif ivoirien. En effet, avec la création du poste de vice-président, dans un régime dont le caractère présidentiel est conservé, voire renforcé, on assiste à un musellement institutionnel du Premier ministre ivoirien entre le président dont il demeure entièrement dépendant, et le vice-président, qui le devance dans la hiérarchie exécutive. A l'analyse, on se rend compte que la nouvelle configuration du

---

<sup>2261</sup> Voir MEL (A.-P.), *Les enjeux de la deuxième République ivoirienne*, op.cit.

pouvoir exécutif issue de la nouvelle Constitution procède uniquement de la volonté de renforcer la position du président à travers surtout la faculté pour lui de choisir son successeur soit de manière directe à travers le vice-président, soit de manière indirecte à travers le Premier ministre. C'est cette volonté de résurrection du dauphinat constitutionnel, procédé utilisé sous les cycles constitutionnels précédents au Gabon, au Sénégal et au Cameroun notamment, qui justifie l'alourdissement institutionnel de l'exécutif ivoirien dont le Premier ministre est la principale victime. Ce dernier, dont la situation était illisible au sein de l'exécutif, se retrouve mis en concurrence avec le vice-président qui n'est que son doublon institutionnel, ce qui conduit à s'interroger aujourd'hui sur l'utilité du Premier ministre dans ce régime.

**TABLEAU RECAPITULATIF DES PREMIERS MINISTRES DE CÔTE D'IVOIRE**  
**DE 1990 A NOS JOURS**

| <b>Premier ministre</b>   | <b>Date de prise de fonction</b> | <b>Date de départ</b> | <b>Parti politique</b> | <b>Président</b>                           |
|---------------------------|----------------------------------|-----------------------|------------------------|--------------------------------------------|
| Alassane Dramane OUATTARA | 7 novembre 1990                  | 9 décembre 1993       | Non affilié, puis PDCI | Félix HOUPHOUËT-BOIGNY (PDCI)              |
| Daniel KABLAN-DUNCAN      | 15 décembre 1993                 | 24 décembre 1999      | PDCI                   | Henri KONAN-BEDIE (PDCI)                   |
| Seydou Elimane DIARRA     | 24 décembre 1999                 | 26 octobre 2000       | Non affilié            | Robert GUEÏ (CNSP)                         |
| Pascal AFFI-NGUESSAN      | 30 octobre 2000                  | 10 février 2003       | FPI                    | Laurent GBAGBO (FPI)                       |
| Seydou Elimane DIARRA     | 10 février 2003                  | 4 décembre 2005       | Non affilié            |                                            |
| Charles KONAN-BANNY       | 4 décembre 2005                  | 4 avril 2007          | PDCI                   |                                            |
| Guillaume SORO            | 4 avril 2007                     | 6 décembre 2010       | FN                     |                                            |
|                           | 11 avril 2011                    | 13 mars 2012          |                        | Alassane Dramane OUATTARA (RDR, puis RHDP) |
| Jeannot KOUADIO-AHOUSSOU  | 13 mars 2012                     | 14 novembre 2012      | PDCI                   |                                            |
| Daniel KABLAN-DUNCAN      | 21 novembre 2012                 | 10 janvier 2017       | PDCI                   |                                            |
| Amadou Gon COULIBALY      | 10 janvier 2017                  | 8 juillet 2020        | RDR, puis RHDP         |                                            |
| Hamed BAKAYOKO            | 8 juillet 2020                   | 10 mars 2021          | RHDP                   |                                            |
| Patrick ACHI              | 10 mars 2021                     | En fonction           | RHDP                   |                                            |

## Conclusion titre 2

**1549.** La contribution des réformes et changements constitutionnels à l'échec du Premier ministre dans la rationalisation du présidentielisme à travers les cas togolais et ivoirien est devenue l'une des tendances du nouveau constitutionnalisme africain. En effet, si la réintroduction du poste de Premier ministre dans les Etats d'Afrique noire francophone s'est présentée comme un outil de réorganisation des exécutifs africains dans l'optique d'instaurer un équilibre institutionnel avec l'activation des contre-pouvoirs ou de déconcentration de l'exécutif avec la délégation des pouvoirs présidentiels, force est de constater que ces tentatives ont subi la loi d'une pratique institutionnelle biaisée servant parfois de fondement à une redéfinition tronquée des règles juridiques.

**1550.** Au Togo où la rationalisation du présidentielisme dans le texte de la Constitution du 14 octobre 1992 a été l'une des plus fortes en Afrique noire francophone comme démontré dans le titre 2 de la première partie, la pratique présidentialiste instaurée par le président EYADEMA qui s'est maintenu au pouvoir par des manœuvres politiques peu orthodoxes, a enrayé la dynamique de l'équilibre institutionnel à l'issue de ses relations conflictuelles avec le Premier ministre Edem KODJO. Sorti vainqueur du duel qui l'opposait au Premier ministre qu'il a utilisé pour éviter de partager le pouvoir en ayant en face de lui une majorité parlementaire opposée, le président togolais qui avait été écarté du processus constituant a réussi à imposer sa lecture personnelle de la Constitution confortée en cela par l'interprétation tendancieuse d'une juridiction constitutionnelle soumise et incapable de freiner juridiquement les dérives politiques du président<sup>2262</sup>.

**1551.** Aidé par la passivité de la juridiction constitutionnelle et une évolution favorable de la vie politique togolaise, le chef de l'Etat togolais qui a retourné le sens des règles constitutionnelles et imposé sa vision des institutions dès 1996 a réussi à tourner le droit en sa faveur dès qu'il en a eu l'occasion par la révision constitutionnelle du 31 décembre 2002. Cette réforme constitutionnelle qui reste à ce jour la plus grande réforme opérée sous la IVe République au Togo, a entériné juridiquement la « *Constitution Eyadema* » dont la principale victime est le Premier ministre. Si cette fonction n'a pas opté pour la suppression

---

<sup>2262</sup> ABOUDOU-SALAMI (M.-S.), « « La révision constitutionnelle du 31 décembre 2002 : une revanche sur la Conférence nationale de 1991 », op.cit.



de cette fonction, le président togolais l'a complètement dénaturé à travers cette réforme dont il était à l'initiative. Ce faisant, cette réforme a émasculé la fonction de Premier ministre au Togo, en affaiblissant d'un part son statut avec la neutralisation de ses liens de dépendance vis-à-vis du Parlement et la consécration d'un pouvoir discrétionnaire de nomination et de révocation, et en dévalorisant d'autre part ses compétences afin de ne plus concurrencer le président.

**1552.** On a assisté au même phénomène de « *représidentialisation* » institutionnelle destinée à affaiblir la fonction primo-ministérielle par l'instauration d'un déséquilibre institutionnel favorable au président au Gabon, au Congo et au Niger, qui comme le Togo, avaient opté au départ pour une organisation équilibrée de l'exécutif. Dans ces Etats, comme au Togo, les premières crises institutionnelles résultant de l'articulation entre l'application de règles constitutionnelles audacieuses favorables au Premier ministre et une pratique institutionnelle tendancieuse impulsée par le chef de l'Etat, ont conduit à des réformes constitutionnelles enrayant la dynamique de rationalisation du présidentielisme. La loi constitutionnelle du 18 mars 1994 au Gabon, la Constitution du 12 mai 1996 et celle du 20 janvier 2002 illustrent bien ce retour en arrière constitutionnel observé dans les Etats d'Afrique noire francophone qui a mis fin aux tentatives de rationalisation du présidentielisme par le premier ministre.

**1553.** Cette configuration constitutionnelle présidentialiste l'exécutif togolais confortée par une pratique institutionnelle déséquilibrée des institutions reste en vigueur aujourd'hui malgré le décès du président EYADEMA en 2005 qui aurait pu constituer un facteur déterminant pour un rééquilibrage institutionnel. Après avoir été envisagé au départ, notamment dans l'Accord politique global de 2006, cette question du rééquilibrage institutionnel qui devrait permettre au Premier ministre de retrouver sa place et son utilité première dans le régime togolais a été progressivement abandonnée sous l'effet de facteurs politiques défavorables tels que la permanence du fait majoritaire et l'absence d'alternance politique. Il apparaît ainsi que l'actuel président Faure GNASSINGBE, au pouvoir depuis 2005 s'est très bien accommodé du déséquilibre institutionnel de fait et de droit instauré par son père dont il a hérité le pouvoir, à tel point qu'aujourd'hui la question de la revalorisation de l'institution primo-ministérielle ne se pose plus comme l'illustre la dernière réforme constitutionnelle du 15 mai 2019 qui n'a pas touché aux dispositions relatives au statut et aux compétences du Premier ministre en vigueur depuis 2002. Cette réforme s'est plutôt

attelée à renforcer l'hégémonie présidentielle, ce qui illustre parfaitement l'échec de la rationalisation du présidentielisme par le Premier ministre qui n'est plus aujourd'hui qu'un instrument de mise en œuvre de l'action présidentielle.

**1554.** Si les tentatives d'utilisation du Premier ministre comme un instrument d'équilibre institutionnel ont échoué dans les Etats ayant opté pour un régime semi-présidentiel à la française, le Premier ministre n'a pas connu un meilleur sort dans les Etats où il est présenté comme un instrument de déconcentration du pouvoir exécutif. Le cas ivoirien qui sert d'archétype de cette facette du Premier ministre qu'on retrouve dans les Etats ayant opté pour un régime présidentiel comme au Sénégal, au Cameroun, en Guinée, etc. permet de se rendre compte de l'impact de la pratique et des réformes constitutionnelles sur la condition du Premier ministre

**1555.** En effet, si dès le départ le Premier ministre se trouve dans une position de subordination vis-à-vis du président qui détient l'essentiel des prérogatives de l'exécutif, l'objectif de déconcentration qui sous-tend la création du poste de Premier ministre dans ces Etats s'est rapidement retrouvé illusoire dans la mesure où le bicéphalisme de l'exécutif, comme le souligne Agnéro Privat MEL, n'est que « *de façade* »<sup>2263</sup>. Ce bicéphalisme illusoire révélée par la pratique institutionnelle d'Etats dont le régime est le plus souvent fondé, parfois avec des dérives, sur des textes constitutionnels consacrant l'hégémonie sans partage du chef de l'Etat, ce qui est en soi est rédhibitoire à l'éclosion du Premier ministre.

**1556.** Ces Etats sont ainsi marqués par un déséquilibre institutionnel de droit et de fait qui résiste aux réformes et changements constitutionnels. Il s'avère ainsi que si les réformes constitutionnelles se sont révélées néfastes pour la condition du Premier ministre dans les Etats ayant opté pour un équilibre institutionnel en ce qu'elles ont eu tendance à le dévaloriser par une (re) présidentialisaiton des institutions, elles se sont révélées être des occasions manquées de rééquilibrage institutionnel et de revalorisation du Premier ministre dans les Etats ayant opté pour la déconcentration de l'exécutif. Au surplus ces réformes dévalorisent davantage le Premier ministre. C'est le cas de la Côte d'Ivoire qui s'est engagée par sa Constitution du 8 novembre 2016 dans la voie du tricéphalisme en créant un poste de vice-président doublant celui de Premier ministre dont on avait déjà du mal à se convaincre de la place et de l'utilité dans ce régime. Cet empilement institutionnel ivoirien,

---

<sup>2263</sup> MEL (A.-P.), « La réalité du bicéphalisme de l'exécutif ivoirien », op.cit.

que l'on retrouve également au Gabon, n'a d'autre intérêt que d'affaiblir le Premier ministre à défaut de le supprimer pour ne pas paraître anachronique. Mais le cas du Sénégal, qui a défaut de revaloriser le Premier ministre, l'a supprimé par sa réforme constitutionnelle de 2019 est un contre-exemple qui permet de s'interroger sur l'utilité des réformes constitutionnelles destinées à affaiblir le Premier ministre dans des Etats où sa place et son utilité était déjà problématiques.

## Conclusion 2<sup>e</sup> partie

**1557.** Il s'agissait de démontrer dans cette partie que les différentes tentatives de rationalisation du présidentielisme par le Premier ministre entreprises dans le cadre du nouveau constitutionnalisme africain ont échoué dans les Etats d'Afrique noire francophone. Cette hypothèse se confirme au terme de cette analyse qui s'est fondée sur la mise en lumière des facteurs explicatifs de cet échec et leurs conséquences sur la condition actuelle du Premier ministre de la troisième génération.

**1558.** La tendance générale au cours des périodes de transition est de mettre plus en avant la fonction primo-ministérielle à travers la déprésidentialisation des institutions. La transition démocratique dans les Etats ayant organisé une CNS a ainsi été dirigé par des Premiers ministres dont la doctrine a célébré le degré d'autonomie vis-à-vis du chef de l'Etat et l'importance des compétences. Le même type de Premier ministre a été usité pendant la crise politico-militaire ivoirienne des années 2000 et plus généralement dans les Etats minés par des conflits internes ou ayant subi un coup d'Etat militaire. Il en résulte que lorsque la mise en retrait du président est en principe un facteur de valorisation du Premier ministre dans la mesure où ce dernier, phagocyté par le président en période normale par le biais de la pratique institutionnelle et de l'évolution de la vie politique, dispose d'une autonomie statutaire et se voit doter de compétences élargies. Cette déprésidentialisation peut être de droit, comme ce qu'a opéré par les CNS avec les actes constitutionnels transitoires et les instruments juridiques de sortie de crise comme pendant la crise ivoirienne, ou de fait, notamment en cas d'empêchement temporaire du président, comme pendant la maladie de fin de règne de Félix HOUPHOUËT-BOIGNY en Côte d'Ivoire.

**1559.** Toutefois, ces tentatives de déprésidentialisation de l'exécutif, qu'elles soient de droit ou de fait, qui devraient normalement profiter au Premier ministre, ont montré leurs limites pour différentes raisons. Au Togo et dans la majorité des Etats ayant organisé une CNS, la déprésidentialisation a été très poussée à l'extrême en raison de la volonté de rupture dont le Premier ministre de transition est censé incarner la réalisation, ce qui a provoqué des tensions entre le Premier ministre, parfois livré à lui-même et le camp présidentiel dont la capacité de réaction a été sous-estimée.

**1560.** Ces périodes de transition, mal préparées sur le plan juridique avec des textes juridiques défectueux adoptés dans la précipitation, et sur le plan politique avec l'absence de consensus politique autour de l'organisation et le fonctionnement des institutions

transitoires, ont conduit à des duels au sein de l'exécutif, souvent remportés par le président. C'est ce qui s'est notamment passé au Togo où les carences de l'Acte n°7 de la CNS portant loi constitutionnelle sont vite apparues dans le fonctionnement de l'exécutif transitoire notamment dans l'articulation des rapports entre le Premier ministre proclamé chef de l'exécutif transitoire et le président avide de restaurer sa prééminence et les prérogatives dont il a été dépouillé par la CNS au profit du Premier ministre. C'est ainsi que la bataille rangée entre d'un côté le président EYADEMA appuyé par l'armée, et de l'autre le Premier ministre KOFFIGOH appuyé par le HCR a rythmé toute la période de transition jusqu'à ce que le Premier ministre, fragilisé dès le départ par les carences de l'acte constitutionnel et les dissensions au sein du HCR se soit rallié au président pour se sauver physiquement et politiquement. S'il paraît au final avoir fait prévaloir son intérêt personnel sur les intérêts de la transition, le Premier ministre KOFFIGOH peut se voir également reconnaître des circonstances atténuantes résultant des facteurs juridiques et politiques susmentionnés.

**1561.** Le même phénomène a été rencontré dans presque tous les Etats ayant organisé une CNS, l'exception notable du Bénin qui, justement, avait retenu une approche différente des relations au sein de l'exécutif transitoire en optant pour l'inclusion du président dans le fonctionnement des institutions transitoires<sup>2264</sup>. S'il fait figure d'exception, le succès du modèle béninois d'une déprésidentialisation concertée et modérée de l'exécutif transitoire, révèle également les limites de la déprésidentialisation radicale et conflictuelle qui a provoqué l'échec du Premier ministre de transition au Togo et dans les autres Etats ayant opté pour cette approche révolutionnaire.

**1562.** Le cas du Premier ministre de crise en Côte d'Ivoire dans les années 2000 peut être également rapproché de ce qui s'est passé dans les Etats ayant organisé une CNS au début du processus démocratique. Ce Premier ministre, qualifié d'« *atypique* » en raison de ses conditions de désignation et de détermination de ses compétences, s'inscrivait également dans un objectif de déprésidentialisation radicale de l'exécutif ivoirien. C'est ce qui résulte des stipulations de l'ALN et des Résolutions 1633 et 1721 du Conseil de sécurité de l'ONU ouvertement dirigées contre le président GBAGBO dont la légitimité était au centre du conflit qui s'est déclenché le 19 septembre 2002. L'exclusion du président ivoirien de la table de négociations de Linas-Marcoussis pourrait être rapprochée de l'absence du président EYADEMA pendant les travaux de la CNS au Togo où avaient été définis dans l'un et l'autre cas, l'organisation et le fonctionnement des institutions transitoires. Il n'a donc pas été étonnant que les Premiers ministres de crise Seydou DIARRA et Charles KONAN-BANNY, imposés au président GBAGBO comme ce fut le cas de KOFFIGOH

---

<sup>2264</sup> Voir BESSE (M.), *Les transitions constitutionnelles démocratisantes...*, op.cit.

au Togo, aient eu des rapports très conflictuels avec le chef de l'Etat ivoirien. Comme au Togo, c'est le président ivoirien qui sortit vainqueur de cette épreuve de force grâce à sa résistance face à des Premiers ministres forts en apparence, mais fragilisés en réalité par des carences juridiques politiques des instruments de sortie de crise.

**1563.** Si on peut tenter d'expliquer l'échec des Premiers ministres de transition par le contexte particulier dans laquelle s'inscrivaient leurs missions, l'échec des Premiers ministres en période normal résulte quant à lui de facteurs affectant l'évolution du nouveau constitutionnalisme africain. Ces facteurs sont fondés à la fois sur l'évolution du droit positif et de la pratique gouvernant les rapports institutionnels notamment les relations entre le Premier ministre et le chef de l'Etat.

**1564.** Le premier facteur de l'échec du Premier ministre en Afrique noire francophone est lié à l'échec du parlementarisme. Beaucoup d'Etats, à l'instar du Togo, ont fondé la valorisation du Premier ministre sur la restauration des mécanismes du parlementarisme censés garantir l'autonomie du Premier ministre vis-à-vis du chef de l'Etat et une collaboration fonctionnelle équilibrée des pouvoirs exécutif et législatif. Cette volonté poussée de rationalisation du présidentielisme africain par la mise en valeur des mécanismes du parlementarisme n'a malheureusement pas pu contenir la résurgence des éléments du présidentielisme autoritaire sous l'impulsion de chefs d'Etat qui eux-mêmes ont su résister à l'instauration du nouvel ordre politico-juridique. Ce faisant, la rupture prônée par les CNS s'est trouvée confrontée au désir de revanche des tenants de l'ordre ancien. C'est ainsi qu'au Togo par exemple, le président EYADEMA s'est très tôt montré hostile à l'application de la Constitution de 1992 dont il s'est empressé de dénaturer d'abord l'esprit par une pratique institutionnelle biaisée, puis la lettre par la révision constitutionnelle du 31 décembre 2002. La principale victime de ce retour en arrière est le Premier ministre, phagocyté par le président et éloigné des parlementaires. C'est ainsi que la condition et la physionomie du Premier ministre togolais ont progressivement changé d'abord en fait, puis de droit. Conçu pour se positionner en « *alter ego du président* », le Premier ministre togolais n'est plus aujourd'hui qu'un « *primus inter pares* ».

**1565.** Le second facteur de l'échec du Premier ministre est lié à l'échec des tentatives de déconcentration de l'exécutif par la modération du présidentielisme. L'utilisation du Premier ministre comme un procédé de déconcentration de l'exécutif n'a pas été découvert en Afrique noire francophone avec le Premier ministre de la troisième génération puisque cela avait déjà été le cas avec celui de la deuxième génération. Si ce procédé paraît le plus souple pour rationaliser le présidentielisme en ce qu'il se fonde sur une simple modération

du présidentielisme sans volonté de rupture, il est en réalité rédhibitoire pour le rayonnement du Premier ministre eu égard au déséquilibre institutionnel favorable au président.

**1566.** Il résulte de l'analyse des différentes Constitutions ivoiriennes et de la pratique que le principe de la déconcentration de l'exécutif repose sur trois piliers fondamentaux : D'abord la centralisation du pouvoir exécutif au profit du chef de l'Etat, ce qui exclut toute idée de partage, ensuite la délégation du pouvoir par le chef de l'Etat aux autres membres de l'exécutif dont le Premier ministre, qui se trouve concurrencé depuis 2016 en Côte d'Ivoire par le vice-président, et enfin la responsabilité exclusive des délégataires devant le chef de l'Etat. Il résulte de la combinaison de ces éléments que la mise en œuvre ou non de la déconcentration relève entièrement du pouvoir discrétionnaire du chef de l'Etat à qui il revient de déterminer la marge de manœuvre qu'il voudrait laisser au Premier ministre.

**1567.** L'exemple ivoirien permet de voir qu'en général la déconcentration est plus apparente que réelle dans la mesure où le fonctionnement de ce type de régime est en réalité monocéphale, ce qui conduit le Premier ministre à être entièrement subordonné au président qui l'utilise pour renforcer son autorité, notamment dans ses rapports avec le Parlement. On se rend compte que si a priori les relations entre le Premier ministre et le président paraissent plus apaisées dans les régimes présidentiels déconcentrés que dans les régimes semi-présidentiels, elles annihilent dans la pratique le bicéphalisme de l'exécutif en ce que le Premier ministre n'est réduit qu'à un exécutant de la politique présidentielle au même titre que les autres ministres. Seul le rôle de coordination de l'action gouvernementale, aujourd'hui constitutionnalisé en Côte d'Ivoire, mais qui ne lui confère aucun pouvoir décision, permet aujourd'hui au Premier ministre ivoirien de se distinguer des autres membres du Gouvernement dans le fonctionnement de l'exécutif.

**1568.** Au final, l'échec du Premier ministre de la troisième génération en Afrique noire francophone est aujourd'hui une réalité à la fois sur les plans juridique et politique dans la mesure où les dispositions constitutionnelles qui caractérisaient « *la magnificence* » du Premier ministre au début du nouveau constitutionnalisme africain sont soit modifiées par des réformes constitutionnelles tendancieuses, soit soumis à une application biaisée au gré de l'évolution de la vie politique des Etats.





# CONCLUSION GENERALE

*« Le Premier ministre est la fois un ministre, le premier des ministres et plus encore le chef des ministres ».*

Philippe ARDANT, *Le Premier ministre en France*, op.cit., p. 48

**1569.** La présente étude se présente comme une synthèse du Premier ministre de la troisième génération en Afrique noire francophone qui vient compléter celle effectuée par Guillaume Pambou TCHIVOUNDA<sup>2265</sup> et Sérigne DIOP<sup>2266</sup> sur les Premiers ministres des deux premières générations. Nous nous permettons ainsi d'emprunter la synthèse de Philippe ARDANT sur le Premier ministre en France pour caractériser le Premier ministre africain à la fin de la présente étude.

**1570.** Il importe au moment de conclure cette étude de faire appel à la problématique de départ qui est de s'interroger sur l'utilité du Premier ministre en Afrique noire francophone à partir des mutations constitutionnelles et institutionnelles de cette fonction dans le nouveau constitutionnalisme africain. Pour résoudre cette problématique nous avons adopté une démarche diachronique qui nous a permis suivre l'évolution de la fonction primo-ministérielle dans les Etats d'Afrique noire francophone à partir des archétypes togolais et ivoiriens au cours des trois dernières décennies. Cette démarche nous a permis d'obtenir des résultats qui révèlent une utilité aléatoire du Premier ministre africain (I), ce qui lui confère une place très limitée dans l'organisation et le fonctionnement des régimes politiques africains. Il paraît donc nécessaire de refonder l'utilité du Premier ministre en redéfinissant sa place au sein des régimes politiques africains (II).

## I. L'utilité aléatoire du Premier ministre en Afrique noire francophone

**1571.** Nous avons démontré dans le cadre de cette étude que le Premier ministre arbore un double costume d'homme politique et d'autorité administrative tout comme le président. Toutes les Constitutions africaines prévoyant le poste de Premier ministre lui confère ce

---

<sup>2265</sup> TCHIVOUNDA (G.-P.), « Essai de synthèse sur le Premier ministre africain », op.cit.

<sup>2266</sup> DIOP (S.), *Le Premier ministre africain...*, op.cit.

dédoublément fonctionnel qui devrait lui permettre de s'affirmer comme un acteur déterminant du fonctionnement des régimes politiques africains. Mais force est de constater que l'utilité politique du Premier ministre n'est que conjoncturelle (A) et son utilité administrative s'avère résiduelle (B).

#### A. L'utilité politique limitée du Premier ministre

**1572.** La présente étude a démontré que dans la majorité des Etats d'Afrique noire francophone le Premier ministre a beaucoup de mal à s'affirmer sur le plan politique malgré le statut et les compétences politiques que lui confère les différentes Constitutions. Il se retrouve littéralement écrasé par le poids de la figure présidentielle résultant d'une lecture et d'une pratique ultra-présidentialiste des Constitutions africaines.

**1573.** L'archétype togolais nous a montré que le Premier ministre devrait être un instrument d'équilibre institutionnel devant s'affirmer sur le plan politique par un équilibre des rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif et un équilibre au sein même de l'exécutif par la limitation des pouvoirs présidentiels.

**1574.** C'est au titre de l'équilibre institutionnel qu'est censé garantir le Premier ministre entre l'exécutif, notamment le chef de l'Etat et le pouvoir législatif que la Constitution togolaise de 1992 a prévu que le Premier ministre procédât du Parlement devant lequel il est exclusivement responsable. Les Constitutions congolaise, gabonaise, nigérienne, etc. de l'époque se sont inscrits dans la même logique de parlementarisation du statut du Premier ministre à des degrés divers. Cette convergence constitutionnelle de la majorité des Etats d'Afrique noire francophone au début du nouveau constitutionnalisme a également concerné le partage équilibré du pouvoir exécutif entre le Premier ministre et le président destiné à faire un Premier ministre un contrepoids du président afin d'éviter des dérives autoritaires suivant la maxime attribuée à MONTESQUIEU, « *le pouvoir tend à corrompre, le pouvoir absolu corrompt absolument* ». C'est à ce titre qu'on a connu des Premiers ministres « *à part entière* »<sup>2267</sup> disposant d'un pouvoir réglementaire autonome concurrençant celui du président, et partageant le pouvoir réglementaire du président par l'usage du contreseing. Ce type de Premier ministre qui tend vers celui d'un régime parlementaire classique s'est présenté comme l'une des principales tendances du nouveau

---

<sup>2267</sup> BOURGI (A.), « Le temps des Premiers ministres », op.cit. ; « Enfin des Premiers ministres à part entière », op.cit.

constitutionnalisme africain dont l'objectif principal est de rationaliser le présidentielisme africain.

**1575.** Mais force est de constater que disposer de textes magnifiant le Premier ministre n'est pas un gage de réussite car les textes ne reflètent pas forcément la réalité du droit constitutionnel. C'est à ce titre que le constitutionnaliste s'intéresse de plus en plus à la pratique institutionnelle reflétant l'interaction entre le droit et la politique. Nous avons retenu cette approche pragmatique du droit constitutionnel qui à l'analyse nous a révélé un grand décalage entre les textes et la pratique, ce qui a empêché le Premier ministre de prétendre à la place qui lui est attribuée par la Constitution aux côtés du chef de l'Etat. Les rapports au sein de l'exécutif sont devenus très tôt conflictuels dans les Etats où le Premier ministre est défini par la Constitution comme un *alter ego* du président. Les cas des duels EYADEMA-KODJO au Togo en 1996 et nigérien OUSMANE-AMADOU en 1995 sont illustratifs.

**1576.** Si le Premier ministre se trouve écrasé au sein de l'exécutif par la trop forte personnalité du chef de l'Etat, il appartenait au Parlement de rétablir l'équilibre par une activation des mécanismes du parlementarisme. Malheureusement, c'est à ce moment-là que ce sont également révélées les faiblesses du parlementarisme africain incapable de faire échec aux velléités de (re) présidentielisation des institutions, d'abord de fait avec la généralisation d'une pratique institutionnelle présidentieliste, puis de droit une interprétation politique et prétorienne des institutions ayant conduit à des réformes constitutionnelles initiées et taillées sur mesure pour les chefs d'Etat et dévalorisant le Premier ministre. C'est à ce titre que les Constitutions faisant du Premier ministre un instrument d'équilibre institutionnel ont été presque toutes modifiées ou remplacées par de nouveaux textes marquant un retour en arrière de l'organisation institutionnelle désormais déséquilibrée au profit du chef de l'Etat. C'est ce déséquilibre désormais assumé par les textes et affermi par la pratique qui caractérise la majorité des Etats d'Afrique noire francophone aujourd'hui, ce qui remet en cause l'utilité politique du Premier ministre dont le dessein initial a échoué.

**1577.** L'archétype ivoirien de déconcentration de l'exécutif par le Premier ministre dans un régime présidentiel s'inscrivait moins dans un objectif d'utilité politique du Premier ministre qu'administratif. En effet, le Premier ministre dans ce type de régime n'est pas censé jouer un rôle politique de premier plan dans la mesure où le régime présidentiel est par nature fondé sur une séparation institutionnelle rigide et une collaboration fonctionnelle entre un exécutif monocéphale et le pouvoir législatif. C'est à ce titre que la présence d'un

Premier ministre dans ce type de régime, inauguré par Léopold Sédar SENGHOR au Sénégal en 1970 a été perçu soit comme une dérive, soit comme un facteur de changement de la nature du régime. Mais on s'est vite aperçu dans la pratique que le Premier ministre dans un régime présidentiel, dont la Côte d'Ivoire a ressuscité les germes dans le nouveau constitutionnalisme africain au même titre que le Sénégal, le Cameroun, le Niger entre 1996 et 1999 et la Guinée depuis 2010, sans oublier les expériences sporadiques béninoises d'un Premier ministre non constitutionnalisé, ne constitue qu'un procédé de décongestionnement administratif de la présidence.

**1578.** L'utilité politique du Premier ministre dans un régime présidentiel paraît donc très limitée à juste titre. Il en va ainsi d'abord du profil même des Premiers ministres choisis dans ce type de régime, qui sont moins de personnalités politiques de premier plan que des technocrates voués aux tâches administratives sous l'autorité du président. Hormis les Premiers ministre de crise dans les années 2000 et ceux nommés pendant le premier mandat présidentiel d'Alassane Dramane OUATTARA, le profil des Premiers ministres ivoiriens désignés depuis la création du poste en 1990 sont illustratifs à ce titre. D'Alassane Dramane OUATTARA à Patrick ACHI, les Premiers ministres ivoiriens paraissent répondre davantage au profil de haut-fonctionnaires missionnés par le chef de l'Etat que de véritables chefs de Gouvernement pouvant prétendre donner l'impulsion politique.

**1579.** Cette vision dépolitisée du Premier ministre ivoirien semble être aujourd'hui le dénominateur commun de tous les Premier ministres en Afrique noire francophone. La pratique institutionnelle et les réformes constitutionnelles affaiblissant le Premier ministre dans les régimes où il est censé jouer un rôle politique de premier plan l'ont réduit à un rôle administratif qui rejoint la logique de déconcentration de l'exécutif. Le Premier ministre tente de justifier aujourd'hui son utilité sur le plan administratif, mais cette utilité paraît très résiduelle.

#### B. L'utilité administrative résiduelle du Premier ministre

**1580.** Si le Premier ministre de la seconde génération a cristallisé le qualificatif peu glorieux de « *Premier ministre administratif* », celui de la troisième génération ne saurait aujourd'hui échapper au même jugement. Le rôle administratif du Premier ministre ne devrait en principe pas servir à le délégitimer puisque toutes les Constitutions africaines

consacrent ce rôle qui lui est reconnu aussi bien dans le régime parlementaire que dans le régime présidentiel. Toutefois, si ce rôle s'accommode bien avec la situation du Premier ministre dans un régime semi-présidentiel où il ne dispose presque pas de prérogatives politiques, c'est le fait qu'il n'en soit réduit qu'à ce rôle dans les régimes où il est censé garantir l'équilibre institutionnel qui interroge.

**1581.** Politiquement bridé par la trop forte personnalité des chefs d'Etat et une pratique institutionnelle ultra-présidentialisée, le Premier ministre africain ne justifie aujourd'hui son utilité que sur le plan administratif où non seulement ne peut-il pas concurrencer le chef de l'Etat, mais aussi il devient son subordonné comme consacré par la Constitution togolaise depuis la réforme constitutionnelle de 2002. En précisant que « *sous l'autorité du Président de la République, le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation et dirige l'administration civile et militaire* », l'article 77 de la Constitution togolaise issu de la loi constitutionnelle du 31 décembre 2002 consacre clairement la subordination du Premier ministre au président dans l'exercice de ses compétences administratives. Il en résulte une organisation institutionnelle et fonctionnelle hiérarchisée de l'exécutif. Adapté à la situation du Premier ministre dans le régime présidentiel où il n'est qu'un instrument de déconcentration de l'exécutif, le rôle administratif du Premier ministre se révèle être aujourd'hui celui dans lequel il s'illustre dans tous les Etats d'Afrique noire francophone sous divers aspects.

**1582.** Dans la pratique, le Premier ministre se présente avant tout comme un simple ministre.

**1583.** Sur le plan statutaire, la situation du Premier ministre ne semble pas fondamentalement différente de celle des autres membres du Gouvernement. Les règles relatives à la nomination et à la révocation du Premier ministre sont très proches de celles prévues pour les ministres dans la mesure où elles consacrent le pouvoir discrétionnaire du président. Il peut ainsi nommer et révoquer le Premier ministre comme il le ferait avec n'importe quel ministre ou haut-fonctionnaire de l'administration. On constate d'ailleurs, que ce soit au Togo ou en Côte d'Ivoire que les changements de Premier ministre, discrétionnairement désignés par le président, n'ont que très peu ou pas d'influence sur la composition du Gouvernement, la plupart des ministres conservant leur place au sein du Gouvernement.

**1584.** Sur le plan fonctionnel, le Premier ministre, privé de compétences constitutionnelles effectives, détient ses compétences du président qui détermine ses attributions au même titre que celles des autres membres du Gouvernement. On observe à

ce titre que parfois, c'est par le même acte que sont définis les attributions du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement, ce qui le met au même rang que les ministres. C'est notamment le cas en Côte d'Ivoire du décret n°2017-45 du 25 janvier 2017 portant attributions des membres du Gouvernement. En outre, il est de plus en plus courant en Afrique noire francophone que le Premier ministre se voit attribuer un portefeuille ministériel, soit de façon temporaire en attendant de trouver un titulaire pour ce portefeuille ou en cas de révocation ou de démission d'un ministre, soit de façon permanente, notamment lorsque le président souhaite manifester le caractère prioritaire d'un axe de la politique du Gouvernement. Cela renforce l'implication administrative du Premier ministre qui comme tous les autres ministres, doit assurer la gestion quotidienne d'un département ministériel. Dans cette hypothèse, le Premier ministre est le plus souvent assisté d'un ou de plusieurs ministres délégués ou secrétaires d'Etat afin qu'il puisse s'occuper davantage du volet interministériel.

**1585.** Malgré que son statut et ses compétences le rapprochent davantage de celui des ministres, le Premier ministre reste en fin de compte le chef des ministres grâce au volet interministériel de son action. Toutefois, il faut se garder d'exagérer la portée de sa qualité de chef des ministres qui semble se limiter à un rôle d'animation et de coordination sans réel pouvoir de décision. Il en résulte que si le Premier ministre peut à ce titre réaliser des arbitrages entre les différents ministres, il ne peut le faire qu'en suivant les orientations du chef de l'Etat et en s'en remettant à lui pour la décision finale en Conseil des ministres. C'est à ce titre que si la plupart des Etats prévoient un organe interministériel à l'instar du Conseil de cabinet ou du Conseil de Gouvernement dirigé par le Premier ministre, celui-ci est limité à la préparation des projets de décision à soumettre au chef de l'Etat en Conseil des ministres.

**1586.** Si ce rôle interministériel du Premier ministre fait de lui le chef des ministres, il paraît très résiduel pour fonder son utilité dans la pratique dans la mesure où même dans les Etats où il n'existe pas de Premier ministre comme au Bénin, ce rôle est dévolu à un ministre. En réduisant l'utilité du Premier ministre à l'interministérialité, il apparaît comme un ministre chargé de l'animation et de la coordination de l'action gouvernementale sans grande influence sur la politique du Gouvernement. Il apparaît que l'utilité du Premier ministre ne saurait être réduite à son rôle interministériel, d'où la nécessité de redéfinir la place du Premier ministre dans les régimes politiques africains.

## II. La nécessité d'une redéfinition de la place du Premier ministre dans les régimes politiques africains

**1587.** La situation du Premier ministre de la troisième génération en Afrique noire francophone a beaucoup évolué au cours de ces trente dernières années. Si cette évolution ne permet pas de consacrer aujourd'hui la naissance du Premier ministre de la quatrième génération dans la mesure où il n'y a pas eu de véritable rupture au sein de cette évolution, elle recommande néanmoins de repenser sa place afin de se convaincre de son utilité. Pour redéfinir la place du Premier ministre africain, il convient soit d'assumer davantage le déséquilibre institutionnel en clarifiant son rôle dans les régimes actuels (A), soit de rééquilibrer les rapports au sein de l'exécutif en réhabilitant le parlementarisme (B), soit, si aucune des deux options n'est pas envisageable, de supprimer le poste de Premier ministre pour une meilleure lisibilité des régimes politiques africains (C).

### A. Clarifier le déséquilibre institutionnel

**1588.** La (re) présidentialisation de fait et de droit des régimes politiques africain au cours de ces dernières années a mis fin aux tentatives de rationalisation du présidentialisme africain par le Premier ministre. L'échec des tentatives d'équilibre institutionnel a enrayé la dynamique du Premier ministre de la troisième génération avec l'affirmation de plus en plus poussé d'un déséquilibre institutionnel affectant les rapports entre le président et le Premier ministre d'un part, et les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, d'autre part. Ce déséquilibre s'est accru dans les Etats où le Premier ministre est présenté comme un instrument de déconcentration de l'exécutif avec la perception d'une hypertrophie présidentielle annihilant le bicéphalisme de droit au profit d'un monocéphalisme de fait de l'exécutif.

**1589.** L'existence du Premier ministre dans les régimes politiques africains pose beaucoup de problèmes pour la lisibilité de l'organisation et du fonctionnement de ces régimes, dans la mesure où un choix clair n'a pas été opéré dans les textes constitutionnels entre le parlementarisme et le présidentialisme notamment au Togo où malgré la présidentialisation de la condition du Premier ministre par le droit et la pratique, il subsiste des éléments du parlementarisme faisant croire que le Premier ministre émane toujours du Parlement. Il en est de même en Côte d'Ivoire où si le bicéphalisme n'est en réalité que de façade dans la mesure où le chef de l'Etat demeure « *le détenteur exclusif du pouvoir*

*exécutif* ». Ce contraste entre les règles constitutionnelles d'une part et entre et celle-ci et la pratique d'autre part, recommande de clarifier la situation du Premier ministre.

**1590.** Au Togo, si la dernière réforme constitutionnelle du 15 mai 2019 a renforcé les prérogatives du chef de l'Etat et n'a pas touché à la situation du Premier ministre, elle révèle que la présidentialisation du régime est aujourd'hui assumée. Par conséquent, il faudrait tirer les conséquences de cette présidentialisation par une harmonisation des règles relatives aux rapports entre le président et le Premier ministre et entre l'exécutif et le législatif. Il faudrait donc aller au bout de la réforme constitutionnelle de 2002 en mettant fin à la parlementarisation du statut du Premier ministre. En effet, si l'article 66 de la Constitution n'oblige plus expressément le chef de l'Etat à choisir le Premier ministre dans la majorité parlementaire et lui permet de le révoquer discrétionnairement, l'on peut s'interroger sur l'opportunité de consacrer la responsabilité moniste du Premier ministre devant l'Assemblée nationale. Il en est de même de l'article 77 qui place le Premier ministre « *sous l'autorité du président* » dans l'exercice de ses fonctions. Il aurait été plus lisible de consacrer directement la responsabilité du Premier ministre devant le chef de l'Etat comme le montre la pratique actuelle en raison de la permanence du fait majoritaire et de l'absence d'alternance politique à la présidence et au Parlement.

**1591.** Toutefois, cette situation n'est pas immuable et cela peut s'avérer problématique en cas de changement politique. En effet, en cas de changement de majorité politique à l'Assemblée nationale, le président n'est-il pas tenu de choisir le Premier ministre dans la majorité parlementaire ? Le Premier ministre choisi dans une majorité parlementaire autre que la majorité présidentielle peut-il accepter de se soumettre à l'autorité du président pour déterminer la politique de la nation ? En cas de conflit, le président peut-il révoquer discrétionnairement un Premier ministre soutenu par une majorité parlementaire qui ne lui est pas favorable ? Comme pendant les périodes de cohabitation en France, le président peut-il accepter de s'effacer devant le Premier ministre lorsque les circonstances l'exigent ? Si ces problématiques relèvent à l'heure actuelle de la science-fiction, elles sont bien réelles et ne permettent pas aujourd'hui de juger de la place du Premier ministre dans le régime togolais désormais présidentialisé.

**1592.** En Côte d'Ivoire, la situation du Premier ministre a également besoin d'une clarification. Si les auteurs relèvent le fonctionnement monocéphale d'un régime censé être bicéphale, puis tricéphale depuis 2016, c'est que le Premier ministre éprouve beaucoup de difficultés à trouver sa place aux côtés du chef de l'Etat et désormais du vice-président. Nous avons soulevé ces difficultés dans la conclusion du chapitre 2 de titre 2 de la deuxième



partie, qui aujourd'hui rendent de plus en plus illisibles l'organisation et le fonctionnement du régime ivoirien. Les hésitations de ces dernières sur la véritable place du Premier ministre au sein de ce régime illustrent ce besoin de clarification qui passerait peut-être par un rééquilibrage institutionnel.

## B. Rééquilibrer les rapports institutionnels

**1593.** La nécessité d'une redéfinition de la place du Premier ministre pourrait également passer par un rééquilibrage des rapports au sein de l'exécutif et entre l'exécutif et le législatif. Il s'agirait par exemple au Togo de revenir à la situation antérieure à la réforme constitutionnelle de 2002 et en Côte d'Ivoire de rompre avec le régime présidentiel instauré depuis l'indépendance.

**1594.** Au Togo, la perspective d'un rééquilibrage institutionnel prenant en compte la modification des règles relatives à la nomination et aux prérogatives du Premier ministre a fait l'objet d'un consensus au sein de la classe politique formalisé au point 3.2 de l'Accord politique global du 20 août 2006. L'idée était de revenir à la version originale de la Constitution du 14 octobre 1992 où le Premier ministre, émanant de la majorité parlementaire, disposait d'une autonomie institutionnelle vis-à-vis du chef de l'Etat et de compétences autonomes et partagées avec le chef de l'Etat.

**1595.** En Côte d'Ivoire, la question du rééquilibrage institutionnel a surgi à chaque changement constitutionnel mais a toujours été déclassée au final. Lors de l'opération constituante de 2000, c'est l'actuel président Alassane Dramane OUATTARA qui s'était fait le porte-voix de cette revendication auprès de la Commission consultative constitutionnelle et électorale mise en place par la junte militaire. Il paraissait être le mieux placé pour évoquer cette question de rééquilibrage institutionnel après avoir inauguré le poste de Premier ministre en Côte d'Ivoire et subi les conséquences du déséquilibre institutionnel lors de la crise de succession du président HOUPHOUËT-BOIGNY qui l'avait opposé au dauphin Henri KONAN-BEDIE. Toutefois, hormis le timide soutien du président du Parti ivoirien des travailleurs (PIT) et constitutionnaliste Francis WODIE, qui avait relevé « *les incohérences et incongruités juridiques et politiques* » de la présence d'un Premier ministre dans le régime présidentiel ivoirien dans son manuel *Institutions politiques et droit constitutionnel en Côte d'Ivoire*, la problématique de la parlementarisation du régime ivoirien portée par Alassane OUATTARA s'est heurtée à l'indifférence des autres

acteurs politiques préoccupés par d'autres enjeux tels que les questions de nationalité, de régime électorale, etc.

**1596.** En 2016, alors au pouvoir et maître de l'opération constituyente, OUATTARA semblait avoir changé d'avis puisque le projet de la nouvelle Constitution qu'il avait fait rédiger et soumis au débat parlementaire puis au référendum n'a pas fait écho de ses idées constitutionnelles de 2000 relatives à l'instauration d'un régime parlementaire devant rééquilibrer les rapports au sein de l'exécutif et entre celui-ci et le pouvoir législatif.

**1597.** En l'absence de véritables débats parlementaires sur la question du régime politique eu égard à la composition homogène du Parlement ivoirien, c'est la doctrine qui s'est fait le porte-voix de la rupture avec le régime semi-présidentiel et de l'avènement du régime parlementaire. C'est notamment le cas du constitutionnaliste Geoffrey-Julien KOUAO, qui à travers ses essais et articles dont *Le Premier ministre, un prince nu* s'est ouvertement positionné contre le présidentielisme ivoirien en faisant un plaidoyer pour l'instauration d'un régime parlementaire et la valorisation du Premier ministre. Mais la reconduction du régime présidentiel, encore plus renforcé, et la dépréciation du Premier ministre par la création du poste de vice-président ont montré que le rééquilibrage institutionnel n'est pas à l'heure actuelle une option constitutionnelle en Côte d'Ivoire.

**1598.** Comme en Côte d'Ivoire et au Togo, la tendance constitutionnelle dans les Etats d'Afrique noire francophone n'est pas favorable à un rééquilibrage institutionnel. Cette locution ne semble même pas faire partie du nouveau vocabulaire constitutionnel centré sur le présidentielisme et dans lequel les locutions telles que « *le présidentielisme démocratique* », « *le néo-présidentielisme* », « *le présidentielisme modéré* », etc. sont plus courants. Dans ce contexte politique et juridique défavorable à la clarification du déséquilibre institutionnel actuel ou à un rééquilibrage institutionnel, il ne reste qu'à envisager l'option de la suppression du poste de Premier ministre.

#### C. Supprimer le poste de Premier ministre

**1599.** La suppression du poste de Premier ministre constituerait le point d'achèvement de l'évolution de la transformation du Premier ministre de la troisième génération. Si elle peut paraître a priori anachronique et trop radicale, elle pourrait mieux correspondre à l'évolution actuelle du constitutionnalisme africain. Plusieurs facteurs militent aujourd'hui

en faveur d'une suppression du Premier ministre dans les Etats d'Afrique noire francophone.

**1600.** Le dessein initial du Premier ministre de la troisième génération est de limiter l'hypertrophie présidentielle à travers le partage ou la déconcentration des prérogatives de l'exécutif. Il s'agissait de faire en sorte que le président soit limité afin d'éviter la personnalisation du pouvoir ou qu'il soit déchargé d'une partie de ses attributions s'il le souhaite afin de modérer le présidentielisme. Mais force est de constater que quelques soient les formules retenues, ce dessein a échoué partout en Afrique noire francophone. Les facteurs ayant conduit à cet échec, analysés dans le cadre de cette étude, étant persistants, les possibilités de voir la situation se retourner en faveur du Premier ministre paraissent très faibles et relèvent davantage de la fiction que de la réalité.

**1601.** L'utilité politique du Premier ministre du Premier ministre est aujourd'hui un leurre et son utilité administrative paraît trop résiduelle pour justifier son existence. Il a été démontré que ce rôle administratif, auquel il s'accroche pour se légitimer, peut être dévolu à un ministre comme cela se faisait par le passé ou actuellement dans les régimes monocéphales. Par conséquent le Premier ministre administratif n'a pas forcément besoin d'être institutionnellement un Premier ministre. Il peut être un ministre auquel un rang protocolaire plus élevé est accordé comme celui de ministre d'Etat, ce qui aurait pour intérêt de rendre plus lisible l'organisation et le fonctionnement des régimes politiques africains.

**1602.** A l'heure actuelle, la suppression du poste de Premier ministre paraît relever d'un tabou dans la plupart des Etats d'Afrique noire francophone. Elle n'apparaît pratiquement pas les discours politiques et les dernières réformes constitutionnelles opérées dans ces Etats, que ce soit celles de 2016 et 2019 en Côte d'Ivoire ou celle de 2019 au Togo ne l'ont pas inscrites au débat. Le même constat s'applique à la doctrine, qui tout en reconnaissant les transformations dévalorisantes du Premier ministre de la troisième génération n'envisage pratiquement pas dans ses pistes de solution la question de la suppression du Premier ministre.

**1603.** A ce stade, seul le Sénégal a osé franchir le pas en supprimant le poste de Premier ministre par la loi constitutionnelle n°2019-10 du 14 mai 2019. Cette réforme voulue et initiée par le président Macky SALL, qui fut lui-même Premier ministre de 2004 à 2007, constitue la plus poussée dans l'évolution de la fonction de Premier ministre en Afrique noire francophone et témoigne, outre les arrière-pensées politiques de son initiateur, de l'utilité neutre du Premier ministre dans ces régimes. Faisant partie du groupe de juristes ayant travaillé sur la réforme, le constitutionnaliste et ministre d'Etat auprès du président

de la République sénégalais Ismaïla Madior FALL, a tenté d'expliquer cette réforme par l'inutilité du Premier ministre dans un régime présidentiel tel que celui du Sénégal :

*« En réalité, le chef du gouvernement, ce n'est pas le Premier ministre mais le chef de l'État. Le Premier ministre ne fait que la première coordination de l'action gouvernementale mais la vraie coordination de l'action gouvernementale, c'est le président de la République (...) dans le régime politique sénégalais, qui est un régime présidentiel, qu'il y ait Premier ministre ou pas, la différence n'est pas fondamentale <sup>2268</sup> ».*

**1604.** Si l'opposition sénégalaise avait vivement critiqué cette réforme qu'elle juge taillée sur mesure pour le président et ouvrant la voie à la personnalisation du pouvoir, il nous paraît d'un peu de vue strictement juridique qu'elle permet de clarifier la nature présidentialisée du régime sénégalais. Eu égard à l'évolution synchronisée du constitutionnalisme africain de la période des indépendances à nos jours, on pourrait se demander si l'exemple sénégalais de la suppression du poste de Premier ministre ne pourrait-il pas devenir le modèle à suivre pour les Etats et conduire ainsi à la fin du Premier ministre de la troisième génération ?

---

<sup>2268</sup> Cité par TERMON(A.), « Ismaïla Madior Fall se prononce sur la suppression du poste du Premier ministre », *JournalduSénégal.com*, 1<sup>er</sup> février 2021, en ligne sur <https://www.journaldusenegal.com/ismaïla-madior-fall-se-prononce-sur-la-suppression-du-poste-du-premier-ministre/>, consulté le 26 octobre 2021.

# Bibliographie

## I. Ouvrages

### A. Ouvrages généraux

#### 1. Manuels, traités, ouvrages étrangers

ALLIOT (L.), *L'élection du président de la cinquième république au suffrage universel direct*, Paris, Guibert, 2003

ARDANT (P.), *Le Premier ministre en France*, Paris, Monchrestien, 1991

ARDANT (P.), MATHIEU (B.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 27<sup>e</sup> éd., Paris, LDGJ, 2015.

AVRIL (P.), GICQUEL (J.), *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2016

AVRIL (P.), *Les conventions de la Constitution*, Paris, PUF, 1997, 160 p.

BADIE (B.) et HERMET (G.) *La politique comparée*, Paris, Armand Colin, 2001

BAECQUE (F. de), *Qui gouverne la France ? : essai sur la répartition du pouvoir entre le chef de l'Etat et le chef du gouvernement*, Paris, PUF, 1976

BASTID (P.), *Le Gouvernement d'Assemblée*, Paris, Cujas, 1956

BASTID (P.), *L'idée de constitution*, Paris, Economica, 1985

BEAUD (O.), BLANQUER (J-M.), (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes et Cie, 1999

BIDEGARAY (C.), EMERI (C.), *La responsabilité politique*, Paris, Dalloz, 1998

BODINEAU (P.), VERPEAUX (M.), *Histoire constitutionnelle de la France*, Paris, PUF, 2016, pp. 47-76.

BONDUELLE (A), *Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, LGDJ, 1999

BOUTILLIER (S.), et al., *Méthodologie de la thèse et du mémoire*, Paris, Studyrama, 2019

BRANCHET (B.), *Contribution à l'étude de la Constitution de 1958. Le contreseing et le régime politique de la V<sup>e</sup> République*, Paris, LGDJ, 1996

- CARCASSONE (G.), GUILLAUME (M.), *La Constitution*, 11<sup>e</sup> éd., Paris, Seuil, 2013
- CERDA-GUZMAN (C.), *Cours de droit constitutionnel et des institutions de la V<sup>e</sup> République 2016-2017*, Paris, Gualino Editeur, 2016
- CHAILLEY (M.), *Histoire de l'AOF*, Paris, Berger-Levrault, 1968
- CHALLOGNAUD (D.), QUERMONNE (J-L.), *La V<sup>e</sup> République*, Paris, Champs-Flammarion, 2000
- CHALVIDAN (P-H.), TRNKA (H.), *Les régimes politiques de l'Europe des Douze*, Paris, Eyrolles, 1990
- CHAMPAGNE (G.), *Petit lexique de droit constitutionnel 2016-2017 : les 250 mots clés pour maîtriser les principales notions de droit constitutionnel*, Paris, Gualino, 2016
- CHAMPEIL-DESPLATS (V.), (dir.), *Les grandes questions du droit constitutionnel*, Paris, L'Etudiant, 2003
- CHAUX (M.), *Les vice-présidents des Etats-Unis des origines à nos jours. Les délaissés de l'histoire*, Paris, L'Harmattan, 2015
- CLAISSE (A.), *Le Premier ministre de la V<sup>e</sup> République*, Paris, LGDJ, 1972
- COHENDET (A-M.), *Cohabitation : les leçons d'une expérience*, Paris, PUF, 1993
- COLLIARD (J.-C.), *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de sciences po, 1978
- DE BROGLIE (G.), (dir.), *L'orléanisme : la ressource libérale de la France*, Paris, Gabriel Perrin, 1981
- DE VILLIERS (M.), DE BERRANGER (T.), (dir.), *Droit public général*, 7<sup>e</sup> éd., Paris, Leixinexis, 2017
- DELCAMP (A.), *Les régimes politiques européens en perspective*, Paris, La Documentation française
- DIVE (B.), FRESSOZ (F.), *La malédiction Matignon*, Paris, Plon, 2006
- DOUENCE (J-C.), *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration*, Paris, LGDJ, 1968.
- DUHAMEL (O.), *Le quinquennat*, Paris, Presses de sciences po, 2008
- DUHAMEL (O.), MENY (Y.), *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 10<sup>e</sup> éd., 2015

- DUMON (F.), *La communauté franco-malgache : ses origines, ses institutions, ses évolutions*, Université libre de Bruxelles, Etudes d'histoire et d'ethnologie juridiques, 1960.
- DUVERGER (M.), *La monarchie républicaine - ou comment les démocrates se donnent des rois*, Paris, Robert Laffont, 1974
- DUVERGER (M.), *Bréviaire de la cohabitation*, Paris, PUF, 1986
- DUVERGER (M.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, PUF, 1986
- ESTEVEs (O.), *Une histoire populaire du boycott : 1989-2005, la mondialisation malheureuse*, Paris, L'Harmattan, 2005
- FAURE (B.), *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, Paris, LGDJ, 1998
- FAVOREU (L.), *Le domaine de la loi et le règlement*, Paris, Economica, 1981
- FORMERY (S-L.), *La Constitution commentée article par article*, Paris, Hachette supérieur, 21e éd., 2018
- FOURNIER (A-X.), *La dynamique du pouvoir exécutif sous la V<sup>e</sup> République : cohabitation et avenir des institutions*, Presses de l'Université du Québec, 2008
- FRANCOIS (B.), *Le régime politique de la V<sup>e</sup> République*, Paris, La Découverte, 2010
- FRANGI (M.), *Le président de la République : arbitrer, diriger, négocier*, Paris, L'Harmattan, 2012
- GERARD (P.), *L'administration de l'Etat*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Leixinexis, 2016
- GEVART (P.), *Le président de la République et les institutions françaises*, Paris, L'Etudiant, 2007
- GICQUEL (J.), *Essai sur la pratique de la V<sup>e</sup> République*, Paris, LGDJ, 2<sup>e</sup> éd., 1977
- GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 30<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2016
- GONIDEC (P-F.), *Droit d'Outre-mer*, Paris, Montchrestien, 1958
- GOUAUD (C.), *La cohabitation*, Paris, Ellipses, 1996
- GUINCHARD (S.), DEBARD (T.), (dir.), *Lexique des termes juridiques*, 23<sup>e</sup> éd., 2015-2016, Paris, 2015
- HUNTINGTON (S-P), *Troisième vague. Les démocratisations de la fin du XX<sup>ème</sup> siècle*, Traduction française, Nouveaux Horizons, 1996

- JACQUE (J-P.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Dalloz, 7<sup>e</sup> éd., 2008
- JAN (P.), *Le Président de la République au centre du pouvoir*, Paris, La documentation Française, 2011
- JAN (P.), *Institutions administratives*, Paris, LexisNexis, 2015
- LAMING (C.), *Expliquez-moi le président de la République*, Paris, NANE éditions, 2013
- LANG (J.), *Un nouveau régime politique pour la France*, Paris, Odile Jacob, 2004
- LAQUIEZE (A.), *Les origines du régime parlementaire en France, 1814-1848*, Paris, PUF, 2014
- LAURENT (D.), SANSON (M.), *Le travail gouvernemental*, Paris, La Documentation française, 1996
- LAUVAUX (P.), *Le parlementarisme*, Paris, PUF, 1987
- LAUVAUX (P.), *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruxelles, Bruylant, 1988
- LAUVAUX (P.), *Les Grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 2004
- LE DIVELLEC (A.), *Le gouvernement parlementaire en Allemagne : Contribution à une théorie générale*, Paris, LGDJ, 2004.
- LE ROY (P.), *Les Régimes politiques du monde contemporain*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1992
- LONG (M.), *Les services du Premier ministre*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-en-Provence, 1981,
- LUCHAIRE (F.), et al. (dir.), *La Constitution de la République française : analyses et commentaires*, Paris, Economica, 3<sup>e</sup> éd., 2009
- LUCHAIRE (F.), *Le droit constitutionnel de la cohabitation*, paris, Economica, 1989
- MAITROT (J.-C.), SICAULT (J.-D.), *Les conférences de presse du Général de Gaulle*, Paris, PUF, 1969
- MASSOT (J.), *Alternance et cohabitation sous la Ve République*, Paris, La Documentation française, 1997
- MASSOT (J.), *Chef de l'Etat et chef du Gouvernement. La dyarchie hiérarchisée*, Paris, La Documentation française, 2008, 204 p



MASSOT (J.), *L'arbitre et le capitaine : Essai sur la responsabilité présidentielle*, Paris, Flammarion, 1987

MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), PACTET (P.), *Droit constitutionnel 2021*, 39<sup>e</sup> éd., Paris, Sirey, 2020

MENURET (J.-J.), REIPLINGER (Ch.), (dir.), *La collégialité, valeurs et significations en droit public*, Bruxelles, Primento, 2012

MONGE (P.), *Les minorités parlementaires sous la Ve République*, Paris, Dalloz, avril 2015

MORABITO (M.), *Histoire constitutionnelle de la France : de 1789 à nos jours*, 15<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2018

OBERDOFF (H.), KADA (N.), *Institutions administratives*, Paris, Sirey, 2016

PARODI (J.-L.), *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la cinquième République, 1958-1962*, Paris, Armand Colin, 1972

QUERMONNE (J.-L.), *Les Régimes politiques occidentaux*, Paris, Le Seuil, 2016

RIALS (S.), *Le Premier ministre*, Paris, PUF, 1985

ROBERT (H.), *L'orléanisme*, Paris, PUF, 1992

ROUSSELLIER (N.), *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles*, Paris, Gallimard, 2015

SEGUR (P.), *La responsabilité politique*, Paris, PUF, 1998

SERVENT (P.), *Œdipe à Matignon : ou le complexe du Premier ministre*, Paris, Balland, 1988

SUNG (N.-I.), *Les Ministres de la Ve République française*, Paris, LGDJ, 1988, p.76 sur les différentes catégories ministérielles

TROPER (M.), *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, LGDJ 1980

VALETTE (J.-P.), *Le pouvoir exécutif en France de 1789 à nos jours*, Paris, Ellipses, DL 1999

VAN LANG (A.) et al., *Dictionnaire de droit administratif*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, Sirey, 2021

YVERT (B.), *Premiers ministres et présidents du Conseil : histoire et dictionnaire raisonnée des chefs de gouvernement en France : 1815-2007*, Paris, Perrin, 2007

ZILEMENOS (C.), *Naissance et évolution de la fonction de Premier ministre dans le régime parlementaire*, Paris, LGDJ, 1976

## 2. Ouvrages sur l'Afrique et les Etats africains

ABDELKERIM (M.), *Les Régimes politiques du Tchad 1960-1990 Esquisse d'une analyse juridico-politique*, Paris, Edilivre, 2015

ABDOURAHMANE (B-I.), *Crise institutionnelle et démocratisation au Niger*, Bordeaux, CEAN, CNRS-IEP Bordeaux, 1996

ADAMON (A-D). *Le renouveau démocratique au Benin : la Conférence nationale des forces vives et la période de transition*, Paris, L'Harmattan, 1995

ADJOVI (E.), *Une élection libre en Afrique : La présidentielle du Bénin de 1996*, Paris, Karthala, 1998

AKINDES (F.), *Les mirages de la démocratie en Afrique subsaharienne francophone*, Dakar, Codesria, Paris, Karthala, 1996

AMOUZOU (E.), *L'Afrique 50 ans après les indépendances*, Paris, L'Harmattan, 2009

AMOUZOU (E.), *Pouvoir et société : les masses populaires et leurs aspirations politiques pour le développement en Afrique noire*, Paris, L'Harmattan, 2009

ANYANG NYONGO (P.), *Afrique : La longue marche vers la démocratie*, Paris, Publisud, 1988

ASSO (B.), *Le chef de l'Etat africain : l'expérience des Etats africains de succession française*, Paris, Albatros, 1976

BACH (D.-C.), GAZIBO (M.), (dir.), *L'État néo-patrimonial : Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 2011

BACH (D.-C.), GAZIBO (M.), *L'Etat néo-patrimonial : Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Université of Ottawa press, 2011.

BADIE (B.), *L'Etat importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992

BALDE (S.), *La convergence des modèles constitutionnels : Etude de cas en Afrique subsaharienne*, Paris, Publibook, 2011

BANGOURA (D.), *Les armées africaines (1960-1990)*, C.H.E.A.M., Paris, 1992

BAYART (J-F.), *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayart, 2006, 511 p.

- BAYART (J-F.), *La politique africaine de François Mitterrand*, Karthala, Paris, 1984
- BLANC (F-P.), et al., (dir), *Le chef de l'Etat en Afrique. Entre traditions, état de droit et transition démocratique*, Perpignan, Presses universitaires de Perpignan, 2001.
- BOURGI (A.), CASTERAN (C.), *Le printemps de l'Afrique*, Paris, Hachette, 1991
- BOURGI (A.), *Mali : la démocratie à l'épreuve des réalités et sociales*, Reims, Centre d'étude rémois des relations internationales, 1998.
- BOURMAUD (D.), *La politique en Afrique*, Paris, Montchrestien, 1997
- BUCHMANN (Jean), *L'Afrique noire indépendante*, Paris, LGDJ, 1962
- CABANIS (A.), MARTIN (M-L.), *Les constitutions d'Afrique noire francophone, évolutions récentes*, Paris, Karthala, 1999
- CABANIS (A.), MARTIN (M-L.), *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2010,
- CONAC (G.), (dir.), *Institutions constitutionnelles et politiques des Etats d'Afrique Francophone et de la République Malgache*, Paris, Economica, 1979
- CONAC (G.), (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993
- DALOZ (J-P.) et P. QUANTIN (dir.), *Transitions démocratiques africaines*, Paris, Karthala, 1997
- DARBON (D.), GAUDUSSON (J. du Bois de), (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997
- DESCHAMP (H.), *Les institutions politiques de l'Afrique noire*, Paris, PUF, 1970
- DIAKITE (T.), *L'Afrique malade d'elle-même*, Karthala, Paris, 1986
- DIARRA (A.), *Démocratie et droit constitutionnel dans les pays francophones d'Afrique noire. Le cas du Mali depuis 1960*, Paris, Karthala, 2010
- DIOP (C.), *Le Sénégal sous Abdoulaye Wade : Le Sopi à l'épreuve du pouvoir*, Paris, Karthala, 2013
- DIOP (E-H.O.), *Partis politiques et transitions démocratiques en Afrique en Afrique noire : Recherche sur les enjeux et sociologiques du multipartisme dans quelques pays de l'espace francophone*, Paris, Publibook, 2006

- DIOP (M-C.), DIOUF (M.), (dir.), *Les figures du politique en Afrique : des pouvoirs hérités aux pouvoirs élus*, Paris, Karthala, 1999
- DIOP (M-C.), *Le Sénégal sous Abdou Diouf : Etat et société*, Paris, Karthala, 1990
- DIOUF (M.), *Libéralisations politiques ou transitions démocratiques : perspectives africaines*, Dakar, Codesria, 1998
- DISSOU (M.), *Le Bénin et l'épreuve démocratique : leçons des élections de 1991 à 2001*, Paris, L'Harmattan, 2002
- DUMONT (R.), *Démocratie pour l'Afrique*, Seuil, Paris, 1991, 250 p.
- EBOUA (S.), *D'Ahidjo à Biya : le changement au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 1996
- EBOUSSI-BOULAGA (F.), *Les Conférences nationales en Afrique. Une affaire à suivre*, Paris, Karthala, 1993, 229 p.
- ESSONO-NGUEMA (J.-M.), *L'impossible alternance au pouvoir en Afrique centrale*, Paris, L'Harmattan, 2010
- FALL (I-M.), *Evolution constitutionnelle du Sénégal : de la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, Dakar, CREDILA, 2007, 191 p.
- FALL (I-M.), *Textes constitutionnels du Sénégal de 1959 à 2007*, Dakar, CREDILA, 2007
- FALL (I-M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des États d'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2008, 275 p.
- FELDMAN (J-P.) et al., *Le régime parlementaire : catalyseur du développement en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2012
- GALLETTI (F.), *Les Transformations du droit public africain francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2004, 682 p.
- GAUDUSSON (J. du Bois de), et al., *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, Paris, La documentation française, 1997
- GAUTRON (J-C.), ROUGEVIN-BAVILLE (M.), *Droit public au Sénégal*, Paris, Pedone, 1970
- GONIDEC (P-F.), *Recueil des Constitutions des États membres de la Communauté*, Paris, Sirey, 1959, 185 p.
- GONIDEC (P-F.), *La République unie du Cameroun*, Paris, Berger-Levrault, 1976.

- GONIDEC (P-F.), *Les systèmes politiques africains : les nouvelles démocraties*, Paris, 3e éd., L.G.D.J., 1997, 242 p.
- HESSLING (G.), *Histoire politique du Sénégal : institutions, droit et société*, Paris, Karthala, 1985
- JACKOU (S.), *Affaires constitutionnelles et organisation des pouvoirs au Niger*, Niamey, Démocratie, 2000
- KAMTO (M.), *Pouvoir et Droit. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, Paris, LGDJ, 1997
- KODJO (E.), *Et demain l'Afrique*, Paris, Stock, 1985
- KOULA (Y.), *La démocratie congolaise « brûlée » au pétrole*, Paris, L'Harmattan, 2000
- LAMPUE (P.), *Les Constitutions des états africains à expression française*, Paris, LGDJ, 1964.
- LAVROFF (D-G.), *Les constitutions africaines. L'Afrique noire francophone et le Madagascar*, Paris, Pedone, 1961
- LAVROFF (D-G.), *Les partis politiques en Afrique noire*, Paris, PUF, 1970
- LAVROFF (D-G.), *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire : les Etats francophones*, Paris, Pedone, 1976
- LINGER-GOURMAZ (M.), *La démocrature : dictature camouflée, démocratie truquée*, L'Harmattan, 2000
- LOADA (A.), WHEATLEY (J.), (dir.), *Transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest : processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques*, Paris, L'Harmattan, 2014
- LUSIGNAN (G.), *L'Afrique noire depuis les indépendances. L'évolution des Etats francophones*, Paris, Fayard, 1970
- MABILEAU (A.), MEYRIAT (J.), *Décolonisation et régimes politiques en Afrique*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1967
- MABILEAU (Albert) et MEYRIAT (Jean), *Décolonisation et régimes politiques en Afrique noire*, (sous dir.), Paris, Armand Colin, 1967
- MBAYE (S.), *Histoire des institutions coloniales françaises en Afrique de l'Ouest (1816-1960)*, Dakar, Imprimerie Saint-Paul, 1991

- MBONIMPA (M.), *Ethnicité et démocratie en Afrique : l'homme tribal contre l'homme citoyen*, Paris, l'Harmattan, 1994
- MBORANTSUO (M-M.), *La contribution des cours constitutionnelles à l'Etat de droit en Afrique*, Paris, LGDJ, 2007
- MEDARD (J-F.), *Etats d'Afrique noire, fondations, mécanismes et crises*, Paris, Karthala, 1991
- MENGA (G.), *Congo : la transition escamotée*, Paris, L'Harmattan, 1993
- MISCOIU (S.), et al., (dir.), *Recul démocratique et néo-présidentialisme en Afrique Centrale et Occidentale*, Iași, Institutul European, 2015
- MOUDODOU (P.), *La Constitution en Afrique. Morceaux choisis*, Paris, L'Harmattan, 2012
- NDIAYE (M.), *La construction constitutionnelle du politique en Afrique subsaharienne francophone*, Paris, LGDJ, 2021.
- NDIAYE (B.), NDIAYE (W.), *Présidents et ministres de la République du Sénégal*, 2<sup>e</sup> éd., ANS, Dakar, 2006
- NDOMBET (W.-A.), *Renouveau démocratique et pouvoir au Gabon (1990-1993)*, Paris, Karthala, 2009
- NDOYE (D.), *La Constitution sénégalaise du 7 janvier 2001 commentée et ses pactes internationaux annexés : Les perspectives politiques, juridiques et sociales*, 1<sup>ère</sup> éd., Dakar, Editions juridiques africaines, 2001
- NGOLONGOLO (A.), *Congo : Bravo ou fiasco « depuis la Conférence nationale ? »*, Paris, Autoédition, 1993
- NZEKOUÉ (J-M.), *Afrique : faux débats et vrais défis*, Paris, L'Harmattan, 2008
- ONDO (T.), *Plaidoyer pour un nouveau régime politique au Gabon*, Paris, Publibook, 2012
- OWONA (J.), *Droit constitutionnel et régimes politiques africains*, Paris, Berger-Levrault, 1985,
- PABANEL (J-P.), *Les coups d'Etat militaires en Afrique noire*, Paris, L'Harmattan, 1984
- PESNOT (P.), *Les dessous de la Françafrique*, Paris, Nouveau monde, 2010
- POSSIO (T-S.), *Les évolutions récentes de la coopération militaire française en Afrique*, Paris, Publibook, 2007
- QUANTIN (P.), *Gouverner les sociétés africaines*, Paris, Karthala, 2005

- ROCHE (C.), *Léopold Sédar Senghor et Mamadou Dia : Rupture d'une amitié*, Paris, L'Harmattan, 2017
- ROSSATANGA-RIGNAULT (G.), *L'Etat au Gabon : Histoire et institutions*, Libreville, Raponda-Walker, 2000
- ROSSATANGA-RIGNAULT (G.), *Qui t'a fait roi ? Légitimité, élections et démocratie en Afrique*, Paris, Sépia, 2011
- ROUSSILLON (H.), (dir.), *Les nouvelles transitions africaines : la transition démocratique*, Toulouse, 2<sup>e</sup> éd., Presses de l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, 1995
- SAVONNET-GUYOT (C.), *État et sociétés au Burkina : essai sur le politique africain*, Paris, Karthala, 1986
- SENGHOR (L-S.), *La poésie de l'action*, Paris, Stock, 1980, p. 168
- SIMON (J-M.), *Secrets d'Afrique : Le témoignage d'un ambassadeur*, Paris, Le-cherche-midi, 2016
- SOUARE (C.-I.), *Les partis politiques de l'opposition en Afrique : la quête du pouvoir*, Montréal, PUM, 2017
- SURET-CANALE (J.), *L'Afrique noire occidentale et centrale de la colonisation aux indépendances, (1945-1960)*, Paris, Editions sociales, 1972
- SY (S-M.), *Les régimes politiques sénégalais de l'indépendance à l'alternance politique, 1960-2008*, Paris, Karthala, 2009
- SY (S-M.), *Recherche sur l'exercice du pouvoir politique en Afrique noire*, Paris, Pedone, 1965
- TAMA (J-N.), *L'odyssée du constitutionnalisme africain*, Paris, L'Harmattan, 2015
- TCHIVOUNDA (G-P.), *Essai sur l'Etat africain post-colonial*, Paris, LGDJ, 1982
- TEDGA (P-J-M.), *Ouverture démocratique en Afrique noire*, Paris, L'Harmattan, 1991
- THIAM (D.), *Le fédéralisme africain : ses principes et ses règles*, Paris, Présence africaine, 1972
- TSHITSHI NDOUMBA (K.), *Le néoconstitutionnalisme africain : Tendances et trajectoires*, Paris, L'Harmattan, 2019
- VANDERLINDEN (J.), *Les systèmes juridiques africains*, Paris, PUF, 1983

VERSCHAVE (F.-X.), *La Françafrique, le plus long scandale de la République*, Stock, Paris, 1998

YACINE-TOURE (B.), *Afrique : l'épreuve de l'indépendance*, Genève, Graduate Institute Publications, 1983

YAMEOGO (P.), *Repenser l'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1993

ZUCARELLI (F.), *La vie politique sénégalaise : 1940-1988*, Paris, CHEAM, 1988

## **B. Ouvrages spécifiques**

### **1. Togo**

AGBOBLI (A-K.), *Sylvanus Olympio, un destin tragique*, Livre Sud, NEA, Sénégal, 1992

AGBODJAN (C.), *Institutions politiques et organisations administratives au Togo*, Lomé, Editogo, 1987

AGBOYIBOR (Y.), *Combat pour un Togo démocratique : une méthode politique*, Paris, Karthala, 1999

AKPATCHA (D.), *Recueil des textes constitutionnels de la République togolaise de 1956 à nos jours*, Editions Lulu.com, pp. 180-243.

AMEGANVI (C.), *Pour l'avenir du Togo*, Lomé, Nyawo, 1998

ASSIONGBOR (F.), *Gnassingbé Eyadema (Volume I) : Discours et allocutions (1967-1975)*, Paris, L'Harmattan, 2009

ATTISSO (F-S.), *La problématique de l'alternance politique au Togo*, Paris, L'Harmattan, 2001

ATTISSO (F-S.), *Le Togo sous la dynastie des Gnassingbé*, Paris, L'Harmattan, 2012

AYIDA (D.), *Togo : Le prix de la démocratie*, Ed. Lulu.com, 2017

AZIADOUVO (Z-K.), *Sylvanus Olympio : panafricaniste et pionnier de la CEDEAO*, Paris, L'Harmattan, 2013

BONIN (A-N.), *Le Togo du sergent en général*, Lescaret, 1982.

CORNEVIN (R.), *Histoire du Togo*, Paris, Berger-Levrault, 1969



CORNEVIN (R.), *Le Togo : Des origines à nos jours*, Académie des Sciences d'outre-mer, Paris, 1987

DAVID (P.), *Togo 1990-1994 ou le droit maladroite*, Karthala, 2015, 372 P.

DEGLI (J-Y.), *La tragédie africaine*, Nouvelles du Sud, Paris 1996

DEGLI (J-Y.), *Togo, à quand l'alternance politique ?*, Paris, l'Harmattan, 2007

DOGBE (Y.-E.), *Le renouveau démocratique au Togo*, Lomé, Akpagnon, 1991

DOSSEH-ADJANON (B-A.), *Le Togo en marche vers la démocratie*, Lomé, Editogo, 1993,

FEUILLET (C.), *Le Togo en Général : la longue marche de Gnassingbé Eyadema*, Paris, Afrique Biblio Club, 1976

KADANGA (K.), *Le changement politique au Togo : abrégé des événements de la période pré transition*, Lomé, Editogo, 1992

LABARTHE (G.), *Le Togo, de l'esclavage au libéralisme mafieux*, Marseille, Agone, 2013

LUCE (E-P.), *Le référendum du Togo, 28 octobre 1956 : l'acte de naissance d'une république africaine autonome*, Paris, Pedone, 1958

MAGUERAT (Y.), *La naissance du Togo*, Lomé, Haho, 1993

MENTHON de (J.), *A la rencontre du Togo*, L'Harmattan, Paris, 1993

REMILLEUX (J-L.), *Gnassingbé Eyadema, ce que je sais du Togo*, Paris, Michel Lafon, 1993

SEELY (J.), *The Legacies of Transition Governments in Africa: The Cases of Benin and Togo*, Springer, 2009

SILIADIN (J.), *Togo : démocratie impossible ?*, Paris, L'Harmattan, 2014

TCHATCHIBARA (Y.), *Le Togo face à lui-même (1990-1994)*, Lomé, Editogo, 1994

TETE (T.), *Démocratisation à la togolaise*, Paris, L'Harmattan, 1998

TETE-ADJALOGO (T.-G.), *Histoire du Togo : le régime et l'assassinat de Sylvanus Olympio 1960-1963*, Créteil, NM7, 2003

TETE-ADJALOGO (T.-G.), *Le Togo : la vraie/fausse question nord-sud*, Lomé, Haho, 2007

TETE-ADJALOGO (T.-G.), *Autopsie du développement pernicieux : le cas du Togo : 1963-2013*, Paris, L'Harmattan, 2013

TOULABOR (K.), *Le Togo sous Eyadema*, Karthala, Paris, 1986

VAN GEIRT (J-P.), *Togo : autopsie d'un coup d'Etat permanent*, Sartrouville, Atelier de presse, 2006

WIYAO (E.), *13 janvier 19636, 13 janvier 1967 : pourquoi ?*, Lomé, Les Nouvelles éditions africaines du Togo, 1997

YAGLA (O-W.), *Le pouvoir politique au Togo*, Lomé, l'Harmattan, 1978

ZIEGLER (J.), *Démocratie et nouvelles formes de légitimation en Afrique : les conférences nationales au Bénin et au Togo*, notes et travaux n°47, Itinéraires, Genève, octobre, 1997

## 2. Côte d'Ivoire

ADJEHI (D-L.), *Côte d'Ivoire : Caught in cross fire, & Africa in dire straits*, Chicago, Trafford Publishing, 2012, p. 91.

ALLIALI (C.), *Disciple d'Houphouët-Boigny*, Abidjan, Juris-Editions, 2008, p. 115

AMONDJI (M.), *Côte d'Ivoire : Le P.D.C.I. et la vie politique de 1945 à 1985*, Paris, L'Harmattan, 1986.

AMONDJI (M.), *Félix Houphouët-Boigny et la Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, 1984

ASSOUMAN (K-A.), *Le rôle des Nations Unies dans la résolution de la crise ivoirienne, Tome 2, soutien à l'accord de Ouagadougou*, Paris, L'Harmattan

BAILLY (D.), *La restauration du multipartisme en Côte d'Ivoire : ou la double mort d'Houphouët-Boigny*, Paris, L'Harmattan, 1995

BAKARY-AKIN (T.-D.), *Côte d'Ivoire : Une succession impossible ?*, Paris, L'Harmattan, 1991

BAKARY-AKIN (T-D.), *La démocratie par le haut en Côte d'Ivoire*, Paris, L'Harmattan, 1992.

BANDAMAN (M.), *Côte d'Ivoire : chronique d'une guerre annoncée*, Chapitre.com, 2015

BANIAFOUNA (C.), *La démocratie de l'ONU en Côte d'Ivoire : du machin de de Gaulle au bras armé de la Françafrique*, Paris, L'Harmattan, 2011

BAULIN (J.), *La succession d'Houphouët-Boigny : les débuts de Konan-Bédié*, Paris, Karthala, 2000

- BAYLE (B.), *Côte d'Ivoire 1993-2003 : Autopsie d'une déchirure*, Publications de Montpellier III, 2007
- BEUGRE (J.), *Côte d'Ivoire, Coup d'Etat de 1999, la vérité enfin !*, Abidjan, Les éditions du CERAP, 2011
- BEUGRE (J.), *Côte d'Ivoire 2002 : les dessous d'une rébellion*, Paris, Karthala, 2012
- BLE-KESSE (A.), *La Côte d'Ivoire en guerre : Le sens de l'imposture française*, Paris, L'Harmattan, 2005, pp. 165-166
- BOUQUET (C.), *Géopolitique de la Côte d'Ivoire*, Paris, Armand Colin, 2005
- BOUQUET (C.), *Côte d'Ivoire : le désespoir de Kourouma*, Paris, Armand Colin, 2011
- CONTAMIN (B.), FAURE (Y.-A.), *L'ajustement structurel en Afrique (Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar)*, Paris, Karthala, 1988
- CONTAMIN (B.), MEMEL-FOTÊ (H.), (dir.), *Le modèle ivoirien en question : crises, ajustements, recomposition*, Paris, Karthala, 1997
- COULIBALY (A.), *Le système politique ivoirien : De la colonie à la II<sup>e</sup> République*, Paris, L'Harmattan, 2002
- COULIBALY (S.), *Coups d'Etat : Légitimation et démocratie en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2013.
- DIABY (M-B-I.), *Alassane Ouattara : vingt ans de combat*, Paris, L'Harmattan, 2012
- DJEHOURY (A.), *Marcoussis : les raisons d'un échec. Recommandations pour une bonne médiation*, Paris, L'Harmattan, 2005
- DOH-DJANHOUNDY (T.), *Autopsie de la crise ivoirienne : la nation au cœur du conflit*, Paris, L'Harmattan, 2006
- DOZON (J-P.), *Les clefs de la crise ivoirienne*, Paris, Karthala, 2011
- GBAGBO (L.), *Côte d'Ivoire : Pour une alternative démocratique*, Paris, L'Harmattan, 1983
- GBAGBO (L.), *Côte d'Ivoire : bâtir la paix sur la démocratie et la prospérité*, Paris, L'Harmattan, 2012
- GBALLOU (R.), *Côte d'Ivoire : Souveraineté bafouée*, Paris, L'Harmattan, 2011.
- GBALLOU (R.), *Côte d'Ivoire : Le crépuscule d'une démocratie orpheline*, Paris, L'Harmattan, 2011

- GNAHOUA (A.-R.), *La crise du système ivoirien. Aspects politiques et juridiques*, Paris, L'Harmattan, 2005
- GNANGUI (A.), *Afrique subsaharienne, Côte d'Ivoire : Dans l'engrenage de la Françafrique*, Saint-Denis, Edilivre, 2013, p. 192
- GRAH-MEL (F.), *Félix Houphouët-Boigny : la fin et la suite*, Paris, Karthala, 2010
- HOFNUNG (T.), *La crise en Côte d'Ivoire : dix clés pour comprendre*, Paris, La découverte, 2005
- HOFNUNG (T.), *La crise ivoirienne : de Félix Houphouët-Boigny à la chute de Laurent Gbagbo*, Paris, La découverte, 2011
- HOUDIN (B.), *Les Ouattara, une imposture ivoirienne*, Paris, Editions du moment, 2015
- KOFFI (M.-K.), *Politique économique et ajustement structurel en Côte d'Ivoire*, Paris, L'Harmattan, 1994
- KOFFI-KOFFI (P.), *Houphouët et les mutations politiques en Côte d'Ivoire : 1980-1993*, Paris, L'Harmattan, 2010
- KONADJE (J.-J.), *L'ONU et le conflit ivoirien : les enjeux politiques de l'intervention 2002-2010*, Paris, L'Harmattan, 2014
- KONAN-BEDIE (H.), *Les chemins de ma vie*, Paris, Plon, 1999
- KONE-KATINAN (J.), *Côte d'Ivoire : l'audace de la rupture*, Paris, L'Harmattan, 2013
- KOUAO (G.-J.), *Le Premier ministre, un prince nu : Repenser la nature du régime politique ivoirien*, Abidjan, Plume Habile, 2017.
- KOUI (T.), *Multipartisme et idéologie en Côte d'Ivoire : droite, centre, gauche*, Paris, L'Harmattan, 2007
- KOUMOUÉ (M.-K.), *Politique économique et ajustement structurel en Côte d'Ivoire*, Paris, L'Harmattan, 1996
- LABERTIT (G.), *Adieu Abidjan-sur-seine : Les coulisses du conflit ivoirien*, Paris, Autres Temps, 2008
- LABERTIT (G.), *Côte d'Ivoire, sur le sentier de la paix*, Autres Temps, 2010
- LOUCOU (J.-N.), *Le multipartisme en Côte d'Ivoire : Essai*, Abidjan, Neter, 1992.

- MELEDJE (D.F.), *Les grands arrêts de la jurisprudence constitutionnelle ivoirienne*, Abidjan, Centre nationale de la documentation juridique, 2012
- MELEDJE (D.-F.), *Droit constitutionnel*, Tome 2, « Les institutions politique de la Côte d'Ivoire », Abidjan, ABC Groupe, 2019
- MEMEL-FOTE (H.), (dir.), *Fonder une nation africaine démocratique et socialiste en Côte d'Ivoire : Congrès extraordinaire du Front populaire ivoirien, décembre 1994*, Paris, L'Harmattan, 1998
- N'DA (P.), *Le drame démocratique africain sur scène en Côte d'Ivoire*, Paris, L'Harmattan, 1999
- NANDJUI-DANHO (P.), *La prééminence constitutionnelle du Président de la République en Côte d'Ivoire*, Paris, L'Harmattan, 2004
- NDIAYE (P.-S.), *Les organisations internationales africaines et le maintien de la paix : l'exemple de la CEDEAO : Liberia, Sierra Leone, Guinée-Bissau, Côte d'Ivoire*, Paris, L'Harmattan, 2014
- NOTIN (J.-C.), *Le crocodile et le scorpion : La France et la Côte d'Ivoire (1999-2013)*, Monaco, Editions du Rocher, 2013
- ONANA (C.), *Côte d'Ivoire : le coup d'Etat*, Paris, Duboiris, 2011
- PRYEN (D.), TOUHO (A.), *Rébellion ivoirienne : Chronologie d'une longue marche vers le pouvoir*, Paris, L'Harmattan, 2012
- RUEFF (J.), *Côte d'Ivoire, le feu au pré carré*, Paris, Autrement, 2004
- TOUHO (A.), *Côte d'Ivoire : leçons du 11 avril 2011 : « Faut-il choisir la violence armée pour bâtir la démocratie ? »*, Paris, L'Harmattan 2012
- TOURE (A.), *Alassane Dramane Ouattara : destin et liberté*, Saint-Maur, Sepia, 2008
- VARENNE (L.), *Abobo-la-guerre Côte d'Ivoire : terrain de jeu de la France et de l'ONU*, Paris, Mille et une nuits, 2012
- VITI (F.), (dir.), *La Côte d'Ivoire, d'une crise à l'autre*, Paris, L'Harmattan, 2014
- VOHO-SAHU (A.), *Une chronique de la révolution démocratique en Côte d'Ivoire : (1989-1995)*, Paris, L'Harmattan, 2005
- WODIE (F.-V.), *Institutions politiques et droit constitutionnel en Côte d'Ivoire*, Abidjan, Presses universitaires de Côte d'Ivoire, 1996

WODIE (F.), *Mon combat pour la Côte d'Ivoire*, Abidjan, NEI-CEDA, 2010

ZEEBROEK (X.), *Côte d'Ivoire : La paix malgré l'ONU*, Bruxelles, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), 2008

## **II. Thèses et mémoires**

### **A. Thèses**

ABDOURAHMANE (B-I), *Les Cours constitutionnelles dans le processus de démocratisation en Afrique*, Thèse de droit public, Bordeaux, octobre 2002

ABIABAG (I.-A.), *Le Premier ministre en droit constitutionnel camerounais*, Thèse de doctorat d'Etat en droit public, Université de Nanterre Paris X, 1978

ABOUDOU-SALAMI (M.-S.), *Processus de conférences nationales et mutations politiques en Afrique : cas du Togo*, Thèse droit public, Université Lille 2, 2000

AFO-SABI (K.), *La transparence des élections en droit public africain, à partir des cas béninois, sénégalais et togolais*, Thèse de droit public, Université Montesquieu Bordeaux IV & Université de Lomé, 2013

AHADZI-NONOU (K.), *Essai de réflexion sur les régimes de fait : le cas du Togo*, Thèse de doctorat d'Etat en droit public, Université de Poitiers, 1985.

BA (B.), *L'institution présidentielle dans le nouveau constitutionnalisme des États d'Afrique et d'Amérique latine*, Thèse de Droit Public, Université Cheikh Anta Diop, Dakar, 2013.

BADET (S.-G.), *Contrôle intra normatif et contrôle ultra normatif de constitutionnalité. Contribution à l'identification des sous catégories du modèle kelsénien de justice constitutionnelle à partir des systèmes belge et béninois*, Thèse de doctorat en droit, Université catholique du Louvain, 2012

BESSE (M.), *Les transitions constitutionnelles démocratisantes : Analyse comparative à partir de l'expérience du Bénin*, Thèse de droit public, Université de Clermont-Auvergne, 2017

BITIE (A.-K.), *L'approche contemporaine de la prévention des conflits en Afrique*, Thèse de droit public, Université de Bordeaux, 2016

BLEOU (D. M.), *Le Président de la République ivoirienne*, thèse de doctorat d'Etat en droit public, Université de Nice, 1984

BOLLE (S.), *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin. Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de droit public, Montpellier, 1997

BRONDEL (S.), *L'article 49 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Paris I, 2001

CISSE (L.), *La problématique de l'Etat de droit en Afrique de l'ouest*, Thèse de droit public, Université Paris-Est, 2009 ;

COHENDET (A-M.), *L'épreuve de la cohabitation*, Thèse de Doctorat en droit Public, Lyon, 1991.

DIA (D.), *Les dynamiques de démocratisation en Afrique noire francophone*, Thèse de droit et de science politique, Université Jean Moulin Lyon 3, 2010.

DIOMPY (A.-H.), *Le paradoxe de l'internationalisation du droit constitutionnel en Afrique : réflexions sur les interactions normatives, institutionnelles et politiques dans l'espace CEDEAO*, Thèse de droit public, Université Bordeaux IV & Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 2017

DIOP (I.), *L'exécutif dualiste dans les Etats d'Afrique noire francophone : étude de la problématique du partage du pouvoir exécutif*, Thèse de droit public, Université de Clermont-Ferrand, 1998

DIOP (S.), *Le Premier ministre africain. La renaissance du bicéphalisme exécutif en Afrique à partir de 1969*, Thèse de droit public et de science politique, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 1985.

DUCEL (T-P.), *Les conférences nationales en Afrique noire francophone : les chemins de la démocratie*, Thèse droit public, Université de Lille 2, 1997.

EHUENI-MANZAN (I.), *Les accords politiques dans la résolution des conflits armés internes en Afrique*, Thèse de droit public, Université de La Rochelle, 2011

ETEKOU (B.-Y.-S.), *L'alternance démocratique dans les Etats d'Afrique noire francophone*, Thèse de droit public, Université Paris Est & Université de Cocody-Abidjan, 2013

EUZET (C.), *Eléments pour une théorie générale des transitions démocratiques*, Thèse de droit public, Université de Toulouse, 1997

FISCHER (B.), *Les relations entre l'administration et les administrés au Mali. Contribution à l'étude du droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française*, Thèse de droit public, Université Pierre Mendès-France de Grenoble, 2011

GIRARD (G.), *La féminisation contrainte : Le cas du recrutement politique au Togo et au Bénin (1990-2010)*, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris I, 2014

KOULEGA (J.-N.), *Le Burkina Faso de 1991 à nos jours : entre stabilité politique et illusionnisme démocratique*, Thèse de science politique, Université de Bordeaux IV Montesquieu, 2013

KOUPOKPA (T.-E.), *Le modèle constitutionnel des Etats d'Afrique noire francophone dans le cadre du renouveau constitutionnel : le cas du Bénin, du Niger et du Togo*, Thèse de droit public, Université de Gand & Université de Lomé, 2012

KOUROUMA (M.), *Etude du présidentielisme en Afrique noire francophone à partir des exemples guinéen et ivoirien*, Thèse de doctorat en droit public, Université Paris II, 1978

KPAKPO-LODONOU (P.), *Le rassemblement du peuple togolais (R.P.T.) : instrument de légitimation du pouvoir militaire*, Thèse de sociologie, Université de Bordeaux II, 1988

KRA-KPRI (K.), *Le Conseil constitutionnel ivoirien et la suprématie de la Constitution : étude à la lumière des décisions et avis*, Thèse de droit public, Université Bourgogne Franche-Comté Université Félix Houphouët-Boigny d'Abidjan, 2018.

LATH (Y-S), *Les évolutions des systèmes constitutionnels africains à l'ère de la démocratisation*, Thèse de droit public, Université d'Abidjan-Cocody, 2008

LISSOUCK (F-F.), *Pluralisme politique et Droit en Afrique noire francophone. Essai sur les dimensions institutionnelles et administratives de la démocratisation en Afrique noire francophone*, Thèse de droit public, Université de Lyon 3, 2000

MBODJ (E-H.), *La succession du chef de l'Etat en droit constitutionnel africain*, Thèse de droit public, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 1991

MOULIN (R.), *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, Thèse de Doctorat d'État en Droit, Université de Rouen, 1976.

N'GUESSAN (A. G.), *Le système constitutionnel ivoirien*, Thèse de droit public, Université de Montpellier 1, 1983

NDJIMBA (K.-F.), *L'internationalisation des Constitutions des Etats en crise : réflexions sur les rapports entre droit international et droit constitutionnel*, Thèse de droit public, Université Nancy 2, 2011



NIANDOU-SOULEY (A.), *Crise des autoritarismes militaires et renouveau politique en Afrique de l'Ouest. Étude comparative, Bénin, Mali, Niger, Togo*, Thèse de doctorat de science politique, Université de Bordeaux I, 1991.

NIANG (Y.), *Le contrôle juridictionnel du processus électoral en Afrique noire francophone : les exemples du Sénégal et du Bénin*, Thèse de droit public, Université de Bordeaux & Université de Saint-Louis (Sénégal), 2018

NIKIEMA (A.), *L'évolution du régime politique de Haute-Volta depuis l'indépendance*, Thèse de Doctorat d'Etat, Université de Poitiers, 1978.

NTSAKALA (R.), *Les Conférences nationales de démocratisation en Afrique francophone et leurs résultats*, Thèse de droit public, Université de Poitiers, 2001

ONDO (T.), *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 de droit public, Université de Reims, 2005

OUEDRAOGO (S-M.), *La lutte contre la fraude à la Constitution en Afrique noire francophone*, Thèse de droit public, Université Montesquieu de Bordeaux, 2011

PAPAZIAN (P.), *La séparation des pouvoirs civil et militaire en droit comparé*, Thèse de doctorat en droit public, Université Panthéon-Assas, 2012

PIASTRA (R.), *Du contreseing sous la V<sup>e</sup> République*, Thèse de droit public, Université Paris I, 1997.

PRIVAT-MEL (A.), *Les enjeux de la Deuxième République ivoirienne*, Thèse de droit public, Université de Bourgogne, 2007

ROUX (B.), *La France et la crise ivoirienne : le processus des décisions françaises d'engagement militaire et de conclusion de l'Accord de Linas-Marcoussis (septembre 2002 - février 2003)*, Thèse de doctorat en histoire contemporaine, Université Bretagne-Loire, 2017

SOMALI (K.), *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo*, Thèse de droit public, Université Lille II, 2008.

SOUMANA (B.), *Le Parlement au Niger*, Thèse de droit public, Université de Lyon Lumière II, 2016

TABI-AKONO (F.), *Le discours de la Baule et les processus démocratiques en Afrique : contribution à une problématique de la démocratie et du développement dans les pays d'Afrique noire francophone*, Thèse de science-politique, Université de Clermont-Ferrand 1, 1995

TALL(M.), *Les parlements dans les États d'Afrique noire francophone : essai sur le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Togo*, Thèse de droit Public, Université de Poitiers, 1986

TCHODIE (M.), *Essai sur le présidentielisme en Afrique noire francophone : l'exemple togolais*, Thèse de doctorat de droit public, Université de Caen, 1993

TCHODIE (M.-K.), *Essai sur l'évolution du présidentielisme en Afrique noire francophone : L'exemple togolais*, Thèse de droit public, Université de Caen, 1993

THIAM (K.), *Le contrôle de l'Exécutif dans la création de l'Etat de droit en Afrique noire francophone*, Thèse de droit public, Université de Bordeaux, 2018

THIRIOT (C.), *Démocratisation et démilitarisation du pouvoir : étude comparative à partir du Burkina Faso, Congo, Gabon, Mali et du Togo*, Thèse de science politique, Université de Bordeaux IV, 1999

TOULEMONDE (G.), *Le déclin du Parlement sous la V<sup>e</sup> République. Mythe et réalités*, Thèse de droit public, Université Lille 2, 1998

VIGNON (Y-B.), *Recherches sur le constitutionnalisme en Afrique noire francophone. Le cas du Congo, de la Côte d'Ivoire, du Sénégal et du Togo*, Thèse de droit public Poitiers, 1988

VINTZEL (C.), *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative – Étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Thèse de droit public, Université Paris I, 2009

## **B. Mémoires**

BAPIDI-MBON (D.-P.), *La CEDEAO dans la crise ivoirienne : 2002- 2007*, Mémoire de master 2 en science politique, Université Jean Moulin Lyon III, 2010.

BASTAT (H.), *Constitutions et transitions démocratiques en Côte d'Ivoire de 1990 à 2012*, Mémoire de maîtrise en études internationales, Université de Laval, 2014

FOURNIER (A.-X.), *Analyse critique de la cohabitation sous la Ve République : Bilan et perspectives*, Mémoire de maîtrise en science politique, Université du Québec, 2007

KOMLAN (K.-K.), *Les petites constitutions en Afrique : essai de réflexion à partir des exemples de la Côte d'Ivoire, de la RDC, de la Tunisie et du Togo*, Mémoire de master 2 droit public fondamental, Université de Lomé, 2015

KOUMASSI (K.-A.), *Réflexions sur la problématique du coup d'état en Afrique*, Mémoire de DEA droit public fondamental, Université de Lomé, 2015

KPOBIE (T.), *Action internationale en faveur de la démocratisation du Togo*, Mémoire de DEA droit public fondamental, Université de Lomé, 2012

MANTORO (S.-C.), *Le Conseil de sécurité et la crise ivoirienne*, Mémoire de master 2 en relations internationales, Université du Sahel, 2012

MORENCY-LAFLAMME (J.), *La démocratisation au Togo et au Bénin : L'influence des stratégies des groupes d'opposition*, Mémoire de maîtrise en science politique, Université de Montréal, 2010

TESTARD (C.), *Le contrôle parlementaire du pouvoir de nomination du Président de la République*, Mémoire de master droit public fondamental, Université Jean Moulin Lyon III, 2011

THIOUB (I.), *Le Rassemblement démocratique africain et la lutte anticoloniale de 1946 à 1958*, Mémoire de maîtrise en histoire, Université de Dakar, 1982

THIVILLON (T.), *La France et l'Union européenne au Togo : Les aléas de la conditionnalité démocratique*, Mémoire de sciences politiques, IEP de Grenoble, 2003

ZAMBA MUGONGO (C.), *Réflexion sur le processus de démocratisation en Afrique. Cas de la République démocratique du Congo*, Mémoire de master de droit public, Université Libre de Kinshasa, 2012

### **III. Articles de revue, contributions, communications, notes**

ABDOURAHMANE (B.-I.), « Alternances militaires au Niger », *Politique africaine*, n°74, 1999, pp. 85-94

ABOUDOU-SALAMI (M.-S.), « « La révision constitutionnelle du 31 décembre 2002 : une revanche sur la Conférence nationale de 1991 », *RBSJA*, n°19, 2007, pp. 53-94

ABOUDOU-SALAMI (M.-S.), « Le renouveau du multipartisme au Togo. Espoir et inquiétude », *RBSJA*, octobre 1995, pp. 37-55

ABOYA ENDONG (M.), « Le parlementarisme sous tutelle de l'État fédéral (1961-1972) : une construction politique par le droit de l'État unitaire du Cameroun », *RFDC*, n°1, 2014, pp. 1-29 ;

ACKA (F-S.), « Succession présidentielle : l'article 11 de la Constitution à l'épreuve du changement », *EDJA* n° 42, juil-août-sept. 1999, pp. 7-22

AGBABLI (A-K.), « Prolégomènes de la Conférence nationale du Togo », *Afrique 2000*, 7 nov. 1991, pp. 55-73

AHADZI-NONOU (K.), « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », *La revue du CERDIP*, n° 2, Juillet-décembre 2002, p. 35.

AHADZI-NONOU (K.), « Le Premier ministre en Afrique noire francophone : étude de quelques exemples récents », *Revue nigérienne de droit*, n° 1, nov. 1999, pp. 25-76

AIVO (J.-F.), « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », *RDP*, n° 1, janvier-février 2012, pp. 141-180

AIVO (J.-F.), « Le statut constitutionnel du « président élu » en Afrique noire francophone », *Afrilex*, jan. 2019, pp. 1-37

AJAMI (S-M.), « Le système constitutionnel de la République démocratique du Congo », *RIDC*, n°2, 1970, pp. 325-340

AJAMI (M.), « Les institutions constitutionnelles du présidentielisme gabonais », *RJPIC*, 1975, pp. 436-454

AKA-LAMARCHE (A.), « L'évolution du régime représentatif dans les États d'Afrique noire francophone », *Jurisdoctoria* n° 9, 2013, p.119-153.

AKANDJI-KOMBE (J.-F.), « Contrôle de constitutionnalité et actes politiques de règlement des crises institutionnelle », *Communication au Colloque international de Bamako, des 26 et 27 avril 2016*, organisé par la Cour constitutionnelle du Mali sur le thème « Rôle des juridictions constitutionnelles dans la consolidation de l'Etat de Droit ».

AKINDES (F.), « Inégalités sociales et régulation politique en Côte d'Ivoire. La paupérisation en Côte d'Ivoire est-elle réversible ? », *Politique africaine*, 2000/2, n° 78, pp. 126-141

AKINDES (F.), « Programmes d'Ajustement structurels et démocratisation en Afrique : Quelle compatibilité ? », in *Crises et ajustements en Côte d'Ivoire : Les dimensions sociales et culturelles*, Actes de la Table ronde organisée par Groupement Interdisciplinaire de Recherche en Sciences Sociales (GIDIS-CI), Bingerville, 30 nov., 1er et 2 déc. 1992, Centre ORSTOM de Petit-Bassam, pp. 165-174

AKUETE (V.), « Rôle des institutions internationales dans le soutien au processus démocratique », *Afrique, Démocratie et Développement*, n°012, décembre 1996, pp. 1-15

ALAIN HANDY (S. P.), CHARLES (T.), « L'Accord politique de Ouagadougou : vers une sortie de crise en Côte d'Ivoire », *AFRI*, 2008, pp. 653- 667.

ALEXANDER (A.-S.), « The Ivory Coast Constitution: an accelerator not a brake », *The Journal of modern african studies*, n°3, 1963, pp. 293-311

ALIDJINOUE (A.-D.), « Droit constitutionnel et changement politique au Bénin et au Togo. Les paradoxes de la doxa juridique », *Communication à la 11<sup>e</sup> Assemblée générale du CODESRIA*, en ligne sur [www.codesria.org/IMG/pdf/alidjinou.pdf?1494/](http://www.codesria.org/IMG/pdf/alidjinou.pdf?1494/), consulté le 13 septembre 2014

ALIOT (M.), « Anthropologie et juristique. Sur les conditions de l'élaboration d'une science du droit », *Bulletin de liaison du Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris*, n°6, 1983, pp. 83-117

ALOU (M.-T.), « Les modalités de la transition démocratique et les processus d'élaboration des constitutions », in LOADA (A.) et WHEATLEY (J.), (dir.), *Transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest : Processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques*, 2014, p.9

AMEGAH (K.), « La primauté du RPT et la nouvelle hiérarchie des institutions togolaises », *Togo-Dialogue*, décembre 1978.

AMSON (D.), « La démission des ministres sous la IV<sup>e</sup> et la V<sup>e</sup> République », *RDP*, 1975, p.1653

ANDOH (I.-H.), « Les réaménagements constitutionnels en Côte d'Ivoire », *Revue ivoirienne de droit*, 1984-1985, n°s1-2-3, pp. 4 et suivants

ANDZOKA-ATSIMOU (S.), « La participation des juridictions constitutionnelles au pouvoir constituant en Afrique », *RFDC*, vol. 110, n° 2, 2017, pp. 279-316.

ANYANG-NYONG'O (P.), « Instabilité politique et perspectives de démocratie en Afrique », *Politique étrangère*, n°3, 1988

APARD (E.), « Les modalités de la transition démocratique au Niger : l'expérience de la conférence nationale », in SALVAING (B.), (dir.), *Pouvoirs anciens, pouvoirs modernes de l'Afrique d'aujourd'hui*, Rennes, PUR, 2015, pp. 153-167

ARDANT (P.), « Responsabilité politique et pénale des chefs d'État, des chefs de gouvernement et des ministres », *RIDC*, Vol. 54, n°2, Avril-juin 2002. pp. 465-485

ARDANT (P.), DUHAMEL (O.), « la dyarchie », *Pouvoirs*, n°91, pp. 5-24

AROMATARIO (S.), « La dérive des institutions vers le régime présidentiel », *RDP*, 2007, n°3, p. 731-751

ASKIA (M.), « L'avancée démocratique au Mali : l'expérience d'un pluralisme socio-politique », in ROUSSILLON (H.), (dir.), *Les nouvelles Constitutions africaines ...*, p.118 et suivants

ASSO (B.), « La présidence et l'institutionnalisation du pouvoir en Afrique noire », *Revue française d'histoire d'Outre-mer*, tome 68, n°250-253, 1981, pp. 217-232.

ATANGANA-AMOUGOU (J-L.), « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *AJP*, n° 2, Juillet 2006, pp. 44-84

ATANGANA-AMOUGOU (J-L.), « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *AJP*, n° 2, Juillet 2006, pp. 44-84

ATANGANA-AMOUGOU (J-L.), « Les accords de paix dans l'ordre juridique interne en Afrique », *RRJ*, n° 123, vol. 33, 2008, pp. 1723-1746

AUBY (J.-M.), « L'intérim », *RDP*, 1966, pp. 864-883

AVRIL (P.), « Diriger le Gouvernement », *Pouvoirs*, n°83, 1997, p. 32

AVRIL (P.), « Renforcer le Parlement : qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs*, n. 146, 2013, pp. 9-19.

BA (A-T.), « L'exécutif dans les démocraties pluralistes africains : l'exemple des États francophones de l'Afrique de l'Ouest », *Revue Burkinabè de Droit*, n° 35, 1er semestre 1999, p. 18-74

BACHELIER (G.), « La Constitution et les élections présidentielles », Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel, n°43, janvier 2012, en ligne sur <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-constitution-et-les-elections-presidentielles>, consulté le 31 juillet 2021.

BACHSCHMIDT (P.), « Droit parlementaire. Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *RFDC* 2009/2 (n° 78), p. 343-365

BADO (L.), « Le régime constitutionnel et politique de la Quatrième République burkinabè », *Revue burkinabè de droits*, n° 21, janvier 1992, pp. 9-21

BADO (L.), « La crise de la démocratie occidentale en Afrique noire », *RJP*, n°1, 1999, pp. 2849.

BAKARY-AKIN (T.-D.), « Côte d'Ivoire, l'étatisation de l'Etat », in MEDARD (J.-F.), *Etats d'Afrique noire*, Paris, Karthala, 1991, pp. 53-91

BAKARY-AKIN (T.-D.), « Des militaires aux avocats : une autre forme de coup d'Etat, la Conférence nationale souveraine », *Géopolitique africaine*, sept.-oct. 1992, vol. 15, n° 2, p.7

BAKARY (T.-D.), « Transition politique et succession en Côte d'Ivoire », in DIOP (M.-C.), DIOP (M.), (dir.), *Les figures du politique en Afrique : des pouvoirs hérités aux pouvoirs élus*, Paris, Karthala, 1999, pp. 103-138

BAKARY-AKIN (T.-D.), « La vie politique en Afrique noire francophone entre pesanteurs et métamorphoses », *communication présentée au symposium international de Bamako*, du 01 au 03 novembre 2000

BAKARY-AKIN (T.-D.), « République de côte d'ivoire », in REYTJENS (F.), et al., *Constitutiones africae*, Vol.1, Paris, Pedone, 1988

BALIMA-SALFO (A.), « Réflexion sur l'Afrique et la démocratie », *Afrique 2000*, n°12, février 1993, pp. 111-121.

BALME (R.), « Le parlementarisme rationalisé de la Cinquième République à la lumière du choix rationnel », *RFSP*, 1998, n°48, pp. 147-150

BAMBA (N.), et al., « Crise économique et programmes d'ajustement structurel en Côte-d'Ivoire », in *Crises et ajustements en Côte d'Ivoire : Les dimensions sociales et culturelles*, pp. 10-23

BANEGAS (R.), « Côte d'Ivoire : les jeunes « se lèvent en hommes » Anticolonialisme et ultranationalisme chez les Jeunes patriotes d'Abidjan », *Les Etudes du CERI*, n° 137, juillet 2007

BANEGAS (R.), LOSCH (B.), « La Côte d'Ivoire au bord de l'implosion », *Politique africaine*, 2002/3, n° 87, p. 139-161.

- BANGOURA (D.), « Armées et défis démocratiques en Afrique », *Afrique 2000*, février 1993, n° 12, pp. 111-122
- BANKOUNDA-MPELE (F.), « Repenser le président africain », *Revue politique et parlementaire*, n°113, jan-mars 2011, pp. 139-155
- BARBIER (J.-C.), « Jalons pour une sociologie électorale du Togo : 1958-1985 », *Politique Africaine*, n° 27, oct. 1987, pp. 6-18.
- BAYART (J-F), « La problématique de la démocratie en Afrique noire. La Baule et puis après ? », *Politique africaine* n°43, 1991, pp. 5-20 ;
- BAYART (J-F.), « La problématique de la démocratie en Afrique noire : La Baule, et puis après ? », *Politique africaine*, n° 43, octobre 1991.
- BAYART (J-F.), « La politique africaine de la France : de charybde en scylla », *Politique Africaine*, n°49, mars 1993.
- BEAUD (O.), « La contribution de l'irresponsabilité présidentielle au développement de l'irresponsabilité sous la Cinquième République », *RDP*, 1998, p. 1541
- BELOTTEAU (J.), GAUD (M.), « La marche vers le multipartisme », *Afrique contemporaine*, n°158, 1991, pp. 53-66.
- BENVENUTO (S.), « Les rôles respectifs du gouvernement et du parlement dans la création des textes de loi », *JCP*, n°170, 1995, pp. 128-136
- BERGAMASCHI (I.), DEZALAY (S.), « Dilemmes et ambiguïtés de la sortie de crise par la voie multilatérale en Afrique : le cas de l'Organisation des Nations unies en Côte-d'Ivoire », *Les Champs de Mars*, 2005/1, n° 17, pp. 53-73
- BERRAMDANE (A.), « Le discours de la Baule et la politique africaine de la France », *RJP*, n°3, septembre-décembre 1999, pp. 247-268.
- BERRAMDANE (B.), « Le discours de La Baule et la politique africaine de la France », *RJPIC*, n°3, sept.-déc. 1999, p. 247 et Suivants
- BERTRAND (M.), « Un an de transition politique : de la révolte à la troisième République », *Politique africaine* n°47, oct. 9, pp. 9-22
- BESSE (M.), « La Conférence nationale souveraine, un pouvoir constituant original », *VII<sup>e</sup> Congrès de l'AFDC*, Paris, 25, 26 et 27 septembre 2006, p. 1-14.
- BIDEGARAY (C.), EMERI (C.), « Le contrôle parlementaire », *RDP*, 1973, p. 1719



BIGO (D.), « Succession en Côte d'Ivoire : une transition politique stable », *RJPIC*, jan-avril 1989, pp. 18-40

BIGO (D.), « La délégitimation des pouvoirs : entre politique du ventre et démocratie », in CONAC (G.), (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, 1993, pp. 217-244.

BIGO (D.), « La succession en Côte d'Ivoire : une transition politique stable ? », *RJPIC*, n°1, jan-avril 1996, pp. 18-40.

BLACHER (P.), « La présidentialisation du régime de la cinquième République », in *Mélanges en l'honneur du professeur Alain-Serge Mescheriakoff : Service public, Puissance publique : permanence et variations d'un couple mythique*, 2013, section 6

BLANCHET (A.), « Le sommet de La Baule », *Afrique contemporaine*, n°155, 1990, p.82

BLEOU (M.), « Les problèmes juridiques posés par la disparition du Président Felix Houphouët-Boigny », in *Mélanges en l'honneur du Doyen Paul ISOART*, Paris, Pedone, 1996, pp.207-220

BLEOU (M.), « Le système constitutionnel ivoirien », *Common Law et Constitutions d'Afrique et d'Haïti*, Université de Moncton, 1996, pp. 113-142

BLEOU (M.), « L'accord de Linas-Marcoussis et la délégation de pouvoir du président de la République au Premier ministre », *Communication au colloque international « Accord de Linas Marcoussis : Paix et stabilité en Côte d'Ivoire »*, 29, 30, 31 août 2003.

BOGNON (R.-D.), « La situation en Côte-d'Ivoire : présidentialisme et représentation nationale », in ROUSSILLON (H.), *Les nouvelles Constitutions africaines : la transition démocratique*, op.cit., pp. 87-99.

BOILLEY (P.), « La démocratisation au Mali : un processus exemplaire », *Relations internationales et stratégiques*, n° 14, 1994, pp. 119-121.

BOLLE (S.), « La conditionnalité démocratique dans la politique africaine de la France », *Afrilex-Droits d'Afrique*, n°2, 2001

BOLLE (S.), « Des constitutions "made" in Afrique », *Communication au VI<sup>e</sup> Congrès Français de Droit Constitutionnel*, Montpellier, 9, 10 et 11 juin 2005, en ligne sur <http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/1/35/48/78/Constitutions-made-in-Afrique.pdf>

BOLLE (S.), « Le régime présidentiel : cache-sexe du présidentielisme ? », 2 octobre 2007, publié en ligne sur <http://la-constitution-en-afrique.over-blog.com/article-12777017.html>, consulté le 19 avril 2021.

BOLLE (S.), « Les révisions dangereuses. Sur l'insécurité constitutionnelle en Afrique », in MABAKA (P-M.), (dir.), *Constitution et Risque(s)*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 253

BOLLE (S.), « Vers la Constitution Ouattara », *La Constitution en Afrique*, article publié le 18 octobre 2016 en ligne sur <http://www.la-constitution-en-afrique.org/2016/10/vers-la-constitution-ouattara.html>, consulté le 20 avril 2017

BOUDET (F.), « La force juridique des résolutions parlementaires », *RDP*, 1958, p. 271.

BOUMAKANI (B.), « L'Etat de droit en Afrique », *RJPIC*, n°4, 2003, pp.445-472

BOUQUET (C.), « La partition de la Côte d'Ivoire, conséquence des migrations de la période coloniale ? », *Outre-Terre*, 2006/4, n°17, pp. 333-341.

BOUQUET (C.), « Le mauvais usage de la démocratie en Côte d'Ivoire », *L'Espace Politique*, n°3, 2007, pp. 90-106

BOUQUET (C.), « La crise ivoirienne par les cartes », *Géoconfluences*, 2007, publié en ligne sur <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/etpays/Afsubsah/AfsubsahDoc5.htm>, consulté le 30 avril 2021

BOUQUET (C.), KASSI-DJODJO (I.), « Les élections législatives en Côte d'Ivoire marquent-elles la sortie de crise ? », *Echo Géo* [En ligne], mis en ligne le 26 mars 2012, consulté le 25 juin 2021. URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/13017>.

BOURDON (J.), « La séparation des pouvoirs aux États-Unis », *Pouvoirs*, 2012/4, n° 143, pp. 113-122

BOURGI (A.), « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RFDC*, n°52, 2002, p. 721-748

BOURGI (A.), « Les chemins difficiles de la démocratie en Afrique de l'Ouest », *La Revue socialiste*, n°35, oct. 2009, en ligne sur <https://albertbourgi.wordpress.com/2009/10/04/les-chemins-difficiles-de-la-democratie-en-afrique-de-l%E2%80%99ouest/>, consulté le 4 février 2017

BOURMAUD (D.), QUANTIN (P.), « Le modèle et ses doubles : les conférences nationales en Afrique noire (1990-1991) », in MENY (Y.), (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 181.

- BOUYSSOU (F.), « L'introuvable notion d'affaires courantes : l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République », *RFSP*, Vol. 20, n°4, 1970, pp. 645-680
- BRAECKMANN (C.), « Aux sources de la crise ivoirienne », *Manière de voir*, n° 79, février-mars 2005
- BRAIBANT (G.), « Qui fait la loi ? », *Pouvoirs*, n°64, 1993, pp. 43-46
- BRETON (J-M.), « La transition vers la démocratie au Congo », *Revue congolaise de droit*, juil.-déc. 91, pp. 13-40
- BRETON (J-M.), « L'évolution du constitutionnalisme africain. Cohérences et incohérences », *Recht in Africa*, 2003, pp. 1-20.
- BRETON (J-M.), « Trente ans de constitutionnalisme d'importation dans les pays d'Afrique noire francophone entre mimétisme et réception critique : cohérences et incohérences (1960-1990) », *VI<sup>e</sup> Congrès français de Droit constitutionnel, Atelier 7, constitutionnalisme : un produit d'exportation*, Montpellier, 9, 10, 11, juin 2005, p. 11
- BUCHMANN (J.), « La tendance au présidentielisme dans les nouvelles constitutions négro-africaines », *civilisations*, n°1, 1962, pp. 46-74.
- CABANIS (A.), « Le chef de l'Etat dans les Constitutions d'Afrique francophone », in BLANC (P.), et al. (dir.), *Le chef de l'Etat en Afrique*, Perpignan, Presses universitaires de Perpignan, 2001, pp. 313-352
- CABANIS (A.), MARTIN (M.-L.), « L'évolution des normes constitutionnelles dans les pays francophones du sud », in KRYNEN (J.), HECQUARD-THERON (M.), (dir.), *Regards critiques sur quelques (r)évolutions récentes du droit*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2015, pp. 639-650
- CABANIS (A.), MARTIN (M-L), « Armée et pouvoir dans les nouvelles constitutions d'Afrique francophone », *RJP*, n°3, septembre-décembre 1998, pp. 276-287.
- CABANIS (A.), MARTIN (M-L), « Le nouveau cycle constitutionnel ultra-méditerranéen francophone et la Constitution d'octobre 1958 », in MENY (Y.), (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, 1993, p. 142
- CABANIS (A.), MARTIN (M-L), « Un espace d'isomorphisme constitutionnel : l'Afrique francophone », in *La constitution et les valeurs : mélanges en l'honneur de Dmitri Georges Lavroff*, 2005, Paris, Dalloz, pp. 344-358

CADENAT (P.), « La Constitution voltaïque du 27 novembre 1977 », *RJPIC*, n° 32, pp. 1025-1036

CADOUX (C.), « Le statut et les pouvoirs des Chefs d'État et des gouvernements », in CONAC (G.), (dir.), *Les Institutions constitutionnelles des États d'Afrique francophone et de la République malgache*, 1979, pp. 69-94.

CAGNOLARI (W.), « Côte d'Ivoire, les héritiers maudits de Félix Houphouët-Boigny », *Le Monde diplomatique*, janvier 2011, pp. 14-15

CAHIN (G.), « Limitation du pouvoir constituant : le point de vue de l'internationaliste », *Civitas Europa*, 2014/1, n° 32, pp. 55-79

CALMETTE (J-F.), « Le mimétisme constitutionnel à la lumière de la pensée de René Girard », *Droit écrit*, n°3, 2002, p. 124

CAMBY (J.-P.), « Intérim, suppléance et délégation », *RDP*, 2001, p. 1605

CAMPBELL (B.), « Réinvention du politique en Côte d'Ivoire et responsabilité des bailleurs de fonds multilatéraux », *Politique africaine*, 2000, n°78, pp. 142-156

CANEDO-PARIS (M.), « Droit constitutionnel institutionnel 1995-2007 : « dodécennat » abracadabrantique ! Libres propos sur les deux mandats présidentiels de Jacques Chirac », *RFDC* 2007/4, n° 72, pp. 785-809

CARCASSONNE (G.) « Le premier ministre et le domaine dit réservé », *Pouvoirs*, n° 83, 1997, pp. 65-74

CARCASSONNE (G.), « La place de l'opposition : le syndrome français », *Pouvoirs*, n°85, 1998, pp. 75-86.

CARTIER (E.), « Les petites Constitutions : contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire », *RFDC*, n°71, 2007, pp. 513-554 ;

CATAGNEZ (N.) « Discipline partisane et indisciplines parlementaires », *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, vol. 6, n° 2, 2006, pp. 40-56

CATROUX (G.), « L'Union française, son concept, son état, ses perspectives », *Politique étrangère*, n°4, 1953, 18<sup>e</sup> année, pp. 233-266

CHANTEBOUT (B.), « Le régime parlementaire moniste, gouvernement d'assemblée », in *Mélanges en l'honneur de Georges Burdeau – Le pouvoir*, Paris, LGDJ, 1977, p. 43

CHENU (G-M.), « La démocratie en Afrique », *RJPIC*, n°1, jan-mars 1991, pp. 6-9

CHEVRIER (J.), « Crise des institutions, coups d'Etat, dépendance accrue. L'échec des systèmes politiques africains », *Le Monde diplomatique*, août 1975, pp. 20 et suivants

CHINAUD (R.), « Loi de finances : quelle marge de manœuvre pour le parlement ? », *Pouvoirs* n° 64, 1993, p. 99

CHOUALA (Y.-A.), « Contribution des armées au jeu démocratique en Afrique », *Revue juridique et politique des États francophones*, 2004, n° 4, pp. 548-574

CISSE (B.), « L'ineffectivité de la Constitution au regard des accords politiques dans les pays d'Afrique noire francophone », *RDP*, n°6, 2020, pp. 1639-1662

COGNEAU (D.), MESPLE-SOMPS (S.), « Les illusions perdues de l'économie ivoirienne et la crise politique », *Afrique contemporaine*, 2003/2, n° 206, pp. 87-104

COLLIARD (J.-C.), « La pratique de la question de confiance sous la IV<sup>e</sup> République », *RDP*, 1948, p. 220

COLLIARD (J.-C.), « La désignation du Premier ministre en régime parlementaire », in *Mélanges Burdeau*, LGDJ, 1977, p.87

COLLIARD (J.-C.), « Un régime hésitant et déséquilibré », *Pouvoirs*, n° 4, 1978, pp.118-129

COMOE-KROU (B.), « Simulations démocratiques et poursuite de l'ajustement structurel en Afrique en Côte-d'Ivoire », in *Crises et ajustements en Côte d'Ivoire*, 1992, pp. 175-179

CONAC (G.), « Portrait du Chef d'État africain », *Pouvoirs*, n° 25, 1983, pp. 121-129

CONAC (G.), « Pour une théorie du présidentielisme. Quelques réflexions sur les présidentielismes latino-américains » in *Mélanges Georges Burdeau*, 1977, pp. 115-148.

CONAC (G.), « Le rôle des parlements en Afrique », *RPLF*, 1985, pp. 12-34.

CONAC (G.), « Le juge constitutionnel en Afrique, censeur ou pédagogue ? », in CONAC (G.), *Les cours suprêmes en Afrique*, Paris, Economica, 1989, Tome 2, p. 15.

CONAC (G.), « Etat de droit et démocratie », in CONAC (G.), (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme*, 1993, p. 98

CONAC (G.), « Le juge et la construction de l'Etat de droit en Afrique francophone », in *Mélanges Guy BRAIBANT*, Paris, Dalloz, 1996, pp. 105-119.

CONAC (G.), « Succès et crise du constitutionnalisme africain », in *Les constitutions africaines publiées en langue française*, 1998, Tome 2, pp. 13-19.

CONAC (G.), « Quelques réflexions sur les transitions démocratiques en Afrique », in *Actes de la Conférence régionale africaine préparatoire au IV<sup>e</sup> Conférence internationale sur les démocraties nouvelles ou rétablies*, Cotonou, 19-23 février 2000.

CONAC (G.), « Succès et échecs des transitions démocratiques en Afrique subsaharienne » in *Mélanges Jean Walline*, Paris, Dalloz, 2002, p. 30.

CONTAMIN (B., LOSCH (B.), « Côte d'Ivoire : la voie étroite », *Politique africaine*, 2000/1, n°77, pp. 117-128.

CONTE (B.), LAVENUE (J-J.), « La Côte d'Ivoire un an après les confrontations électorales de 1990 : hypothèses et hypothèques », *RJPIC*, jan-mars 1996, pp. 1-27

COQUERY-VIDROVITCH (C.), « A propos des racines historiques du pouvoir : « chefferie » et « tribalisme » », *Pouvoirs*, n°25, avril 1983, pp. 51-62

COQUERY-VIDROVITCH (C.), « Les convulsions de la chute de la dictature malienne », *Le Monde diplomatique*, n°445, avril 1991, p.27.

CORNEVIN (R.), « Les militaires au Dahomey et au Togo », *RFEPA* n°36, 1968, pp. 64-84.

COTTEREAU (G.), « Côte d'Ivoire : l'impossible alternance pacifique », *AFDI*, vol. 57, 2011. pp. 23-55.

COULIBALY (A.), « Les articles 41 et 50 de la Constitution ivoirienne : obstacles potentiels à la mise en œuvre d'une alternance politique », *RJP*, 2003, n° 1, p. 39-52

COULIBALY (A.-A.), « Les articles 41 et 50 de la Constitution ivoirienne : obstacles potentiels à la mise en œuvre d'une alternance démocratique », *RJPIC*, 2003/57, n°1, pp. 39-52

COULIBALY (Z.), « L'héritage d'Houphouët-Boigny ou l'avenir du RHDP », *Géoéconomie*, n° 1, 2015, pp. 121-134

COURTIN (C.), « L'échec de l'alternance au Togo par la voie des urnes », *Fondation Jean Jaurès*, 18 juin 2015, en ligne sur <https://www.jean-jaures.org/publication/lechech-de-lalternance-au-togo-par-la-voie-des-urnes/>, consulté le 7 août 2021

CROUZATIER (J.-M.), « La gestion des crises politiques et militaires dans l'espace francophone », in LARRIEU (J.), *Crises et droits*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2012, pp. 91-109

D'ERSU (L.), « La crise ivoirienne, une intrigue franco-française », *Politique africaine*, n°105, 2007, pp. 85-114

DAMIBA (A.), « La nouvelle Constitution de la Haute-Volta (14 juin 1970) », *RJPIC*, 1971, n° 25, pp. 151-170

DANSKI (J.), « La Côte d'Ivoire dans l'impasse », *Diplomatie*, n° 9, juin-juillet 2004, pp. 21-22, 24

DARBON (D.), « A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », in (MENY), (Y.), (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, 1993, p. 125.

DARGENT (F.), « Les échecs du mimétisme constitutionnel en Afrique noire francophone », *RDP*, n°5, 2017, pp. 1347-1374.

DARRACQ (V.), MAGNANI (V.), « Les élections en Afrique : un mirage démocratique ? », *Politique étrangère*, n° 4, 2011, pp. 839-850

DE BENOIST (R.), « Le multipartisme en Afrique occidentale française de 1944 à 1960 », *Alternance démocratique dans le Tiers monde*, janvier 1991, pp. 17-98.

DE NANTOIS (C.), « La solidarité gouvernementale sous la Ve République : se soumettre, se démettre ou disparaître », *Jus Politicum*, n°2, en ligne <http://juspoliticum.com/article/La-solidarite-gouvernementale-sous-la-Veme-Republique-se-soumettre-se-demettre-ou-disparaitre-73.html>

DE RAULIN (A.), « Le coup d'Etat du 24 décembre 1999 et la fin du miracle ivoirien », *RJPIC*, 2000, n°2, pp. 123-132

DE RAULIN (A.), « Le culte des chefs et la démocratie en Afrique », *RJP*, 1992, pp. 419-429.

DE SCHUTTER (R.), « L'ingérence et conditionnalité démocratique : l'état de la question » *Actualités Gresea*, avril 1993, p. 28

DEBBASCH (Ch.), « Le parti unique à l'épreuve du pouvoir. Les expériences maghrébines et africaines », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1965, pp. 9-24.

DEBBASCH (Ch.), « Président de la République et premier ministre dans le système politique de la V<sup>ème</sup> République. Duel ou duo ? », *RDP* n° 5, 1982, p. 1175

DEBBASCH (Ch.), « Le nouveau visage constitutionnel de l'Afrique noire francophone », *Mélanges Charles CADOUX*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1999, p. 103

- DEBBASCH (O.), « La formation des partis uniques africains », *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, 1996, n°2, pp. 51-94
- DECRAENE (P.), « Les sources du consensus dans les Etats africains », *Pouvoirs* n°5, 1978, pp. 119-127
- DECRAENE (P.), « Réflexions sur l'exigence africaine de démocratisation » *Revue Défense nationale* n°48 (10), oct. 1992, pp. 123-136.
- DEFERRE (G.), « La loi-cadre », *RJPIC*, n°4, oct-dec. 1980, pp. 765-770
- DELVOLVE (P.), « Le nouveau statut des délégations de signature », in *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu. Renouveau du droit constitutionnel*, Dalloz, 2007, p. 1173
- DENOIX DE SAINT MARC (R.), « Le fonctionnement du Conseil des ministres et du Gouvernement », in AVRIL (P.), VERPEAUX (M.) (dir.), *Les Règles et principes non écrits en droit public*, Actes du colloque des 28 et 29 mai 1998 au Sénat, éd. Panthéon-Assas, 2000, pp. 221-234
- DIAKHITE (M.), « Les ambiguïtés de la juridiction constitutionnelle dans les États de l'Afrique noire francophone », *RDP*, n°3, 2015, pp. 785-828
- DIALLO (F.), « Les forces et les limites du gouvernement de consensus national en Afrique », *Afrique Démocratie et Développement*, n°18, juin 1998, pp. 19-25.
- DIALLO (I.), « A la recherche d'un modèle africain de justice constitutionnelle », *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, XX- 2004, pp.93-120
- DIALLO (I.), « Pour un examen minutieux de la question des révisions de la constitution dans les états africains francophones », *Afrilex*, 2015
- DIOMPY (A-H.), « Les dynamiques récentes de la justice constitutionnelle en Afrique », in *Afrilex*, fev. 2014
- DIOP (E.-H.-O.), « Autopsie d'une crise de succession constitutionnelle du chef de l'État en Afrique. L'expérience togolaise (5-26 février 2005) », *Politeia*, n° 7, 2005, pp. 115-173.
- DOLEZ (B.), « La composition du gouvernement sous la V<sup>e</sup> République », *RDP* 1999, n° 1, pp. 131-157
- DORD (O.), « Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement », *RFDC*, 2009/1, n° 77, pp. 99-118
- DOSIÈRE (R.), « Le contrôle ordinaire », *Pouvoirs*, n°134, 2010, pp.37-46



DOSSO (K.), « Le Premier ministre dans la crise ivoirienne », *RJPEF*, n°4, 2007, pp. 447-469.

DOSSO (K.), « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », *RFDC*, 2012/2 n° 90, pp. 57-85

DOUMBE-BILLE (S.), « Les transformations au Cameroun : un processus d'élargissement prudent », in ROUSSILLON (H.), *Les nouvelles Constitutions africaines : La transition démocratique*, op. cit., pp. 77-90.

DOZON (J-P.), « La Côte d'Ivoire entre démocratie, nationalisme et ethnonationalisme », *Politique africaine*, n°78, 2000, pp. 45-62.

DRESCH (J.), « Des recommandations de Brazzaville à la Constitution de l'Union française », *Politique étrangère*, n°2, 1946, 11<sup>e</sup> année. pp. 167-178

DUBOUIS (L.), « Le régime présidentiel dans les nouvelles constitutions des Etats africains d'expression françaises », *Recueil Penant*, n°690, mars-avril 1962, pp 218-247

DUHAMEL (O.), « Les logiques cachées de la cinquième République », *RFSP*, 34<sup>e</sup> année, n°4-5, 1984. pp. 615-627.

DUHAMEL (O.), « L'hypothèse de la contradiction des majorités », in DUVERGER (M.), (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, PUF, 1986, pp. 257-273

DUHAMEL (O.), « Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel », in *Droit, Institutions et régimes politiques, Mélanges DUVERGER*, Paris, PUF, 1988, pp. 581-590

EBONY (N.-X.), « Côte d'Ivoire : Qui sera Premier ministre », *Demain l'Afrique*, n°38, 22 oct. 1979, p.33.

EDDY (A.), « La Conférence nationale est-elle une solution », *Parlements et Francophonie*, n°85, avril-juin 1992, pp. 47-53

EMERI (C.), « De l'irresponsabilité présidentielle », *Pouvoirs* n° 41, 1987, p. 139

ENDONG (M-A.), « Les parlements africains à l'heure des transitions démocratiques », *Revue de l'ENA d'Algérie*, vol.10, n°1, 2000, pp.93-106

ENGELSEN (C.) « Système institutionnel et exercice du pouvoir au Nigeria », *Afrique contemporaine*, 2011/3, n° 239, p. 136-139

ESPLUGAS-LABATUT (P.), « Les obstacles à la démocratie : le refus de la transition », in ROUSSILLON (H.), (dir.), *Les nouvelles Constitutions africaines...*, op.cit., pp. 37-40.

ESSONO-EVONO (A.), « Armée et démocratie en Afrique, une relation ambivalente à normaliser », *Afrique contemporaine*, 2012/2 n° 242, p. 120-121

ETHIER (D.) « Des relations entre libéralisation économique, transition démocratique et consolidation démocratique », *RIPC*, vol. 8, n° 2, 2001, pp. 269-283

EUZET (C.), « Les chefs d'Etats face aux exigences démocratiques », in BLANC (P.), et al. (dir.), *Le chef de l'Etat en Afrique...Entre traditions, état de droit et transition démocratique*, op.cit., pp. 507-519

FABRE (M.-H.), « Un échec constitutionnel : l'investiture du président du Conseil », *RDP*, 1951, p. 182

FAHE-TEHE (M.), « Réformes constitutionnelles en Côte d'Ivoire », in NIAMKEY-KOFFI (R.), (dir.), *Réformes constitutionnelles en Côte d'Ivoire. La question de l'éligibilité*, Abidjan, Presses des Universités de Côte d'Ivoire, 1999, pp. 41 et suivants.

FALL (I.), « La réforme constitutionnelle du 22 février 1970 au Sénégal », *Penant*, n°731, p. 91

FALL (I.), « Esquisse d'une théorie de la transition du monopartisme au multipartisme en Afrique », in Gérard CONAC (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, pp. 43-53.

FALL (I.-M.), « Les Constitutions africaines et les transitions démocratiques », in LOADA (A.), WHEATLEY (J.), (dir.), *Transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest : Processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques*, pp. 119-138

FALL (I.-M.), « Quelques réserves sur l'élection du Président de la République au suffrage universel. Les tabous de la désignation démocratique des gouvernants », *Afrique contemporaine*, 2012/2, n° 242, p. 99-113

FALL (I.-M.), « La construction des régimes politiques en Afrique : insuccès et succès », in *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?*, Mélanges Maurice Glélé Ahanhanzo-Glélé, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 142.

FAURE (Y.-A.), « Nouvelle donne en Côte d'Ivoire : le VIIe Congrès du PDCI-RDA (9-12 octobre 1985) », in *Politique africaine*, n°20, déc. 1985, pp.96-109

FAURE (Y.-A.), « L'économie politique d'une démocratisation. Eléments d'analyse à propos de l'expérience récente de la Côte d'Ivoire », *Politique africaine*, n°43, oct. 1991

FAURE (Y-A.), « Sur la démocratisation de la Côte d'Ivoire : passé et présent », *Année africaine*, 1991, 115-160.

FAVOREU (L.), « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit », *RFDC* n°1, 1990, p. 71

FELDMAN (J.-P.), « La Constitution de la Côte d'Ivoire de 2000 est-elle libérale ? Analyse comparée avec la Constitution de la V<sup>e</sup> République », *Politea*, n°18, 2010, pp. 439-449

FELDMAN (J.-P.), « La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme. Mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques », *RFDC*, n° 83, 2010, pp. 483-49

FEUER (G.), « La révision des accords de coopération franco-africains et franco-malgaches », *AFDI*, 1973, Vol. 19, n°1, pp. 720-739

FISHER (L.), « Pouvoirs présidentiels et du Congrès : de la lettre de la Constitution à la pratique institutionnelle », *Politique américaine*, 2006/2, n° 5, pp. 53-72

FOFANA (M.), « Des Forces nouvelles aux Forces républicaines de Côte d'Ivoire. Comment une rébellion devient républicaine », *Politique africaine*, 2011/2, n° 122, pp. 161-178.

FOUCHER (V.), « Difficiles successions en Afrique subsaharienne : persistance et reconstruction du pouvoir personnel », *Pouvoirs*, n° 2, 2009, pp. 127-137

FOUDA (G-J.), « La socialisation juridique et l'Etat de droit en Afrique noire francophone », *Afrilex*, n°1, novembre 2000.

FOUDA (G-J.), « Les modes constitutionnels de désignation du chef de l'Etat en Afrique francophone », in BLANC (P.), et al. (dir.), *Le chef de l'Etat en Afrique...Entre traditions*, 2001, pp. 353-389

FOURNIER (A-X.), « Le partage des pouvoirs entre le président et le premier ministre sous la V<sup>e</sup> République », *Bulletin d'histoire politique*, Vol. 16, n°3, pp. 199-210

FRANÇOIS (B.), « La V<sup>e</sup> République confrontée au « fait majoritaire » », in CHEVRIER (M.), GUSSE (I.), (dir.), *La France depuis De Gaulle : La V<sup>e</sup> République en perspective*, Presses de l'Université de Montréal, 2010, pp. 23-46.

GALEBAY (A.), « Réflexion sur les révisions constitutionnelles en Afrique noire francophone de 1990 à 2014 : le cas du Congo, du Tchad et du Togo », *RJPEF*, n°2, vol. 70, 2016, pp. 213-246.

GALLETTI (F.), « La portée du droit constitutionnel. Chronique d'une évolution doctrinale en Afrique de l'ouest », *Politeia*, 2001, p. 115.

GALY (M.), « Qui gouverne la Côte-d'Ivoire ? Internalisation et internationalisation d'une crise politico-militaire », *Politique étrangère*, 2005, n°4 (Hiver), p. 793-807

GAUDUSSON (J. du Bois de), « Trente ans d'institutions constitutionnelles et politiques. Points de repère et interrogations », *Afrique contemporaine*, n° spécial, 4<sup>ème</sup> trimestre 1992, pp. 50-58.

GAUDUSSON (J. du Bois de), « Les solutions constitutionnelles des conflits politiques », *Afrique Contemporaine*, n° spécial, 4<sup>e</sup> trimestre, 1996, p. 252

GAUDUSSON (J. du Bois de), « Les constitutions africaines et le mimétisme », in DARBON (D.), GAUDUSSON (J. du Bois de), (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, pp. 309-316.

GAUDUSSON (J. du Bois de), « le constitutionnalisme en Afrique », in *Les constitutions africaines publiées en langue française* Tome II, 1998, p. 9.

GAUDUSSON (J. du Bois de), « Point d'actualité sur les modalités de production du droit constitutionnel dans les États africains francophones », in *Mélanges Patrice Gélard*, Droit constitutionnel, Paris, Montchrestien, 1999, pp. 341-346

GAUDUSSON (J. du Bois de), « Point d'actualité sur les modalités de production du droit constitutionnel dans les Etats africains francophones », in *Mélanges P. Gélard*, Paris, Montchrestien, 1999, p. 341.

GAUDUSSON (J. du Bois de), « L'accord de Marcoussis, entre droit et politique », *Afrique contemporaine*, n° 206, été 2003, pp. 41-55.

GAUDUSSON (J. du Bois de), « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir », in *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, p. 612.

GAUDUSSON (J. du Bois de), « Sur l'attractivité du modèle de la Constitution de 1958 en Afrique, cinquante ans après », in MATHIEU (B.), (dir.), *Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008, p. 675.

GAUDUSSON (J. du Bois de), « Le mimétisme post colonial, et après ? », *Pouvoirs* n°129, 2009/2, pp. 45-55

GAULME (F.), « Côte d'Ivoire, la logique des urnes et celle de la violence », *Afrique Contemporaine* n° 196, 4<sup>e</sup> trimestre 2000, pp. 99-109

GAXIE (D.), « Jeux croisés. Droit et politique dans la polémique sur le refus de signature des ordonnances par le président de la République », in CURAPP, *Droit et politique*, Paris, PUF, 1993, p. 209-229

GAZIBO (M.), « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse comparée des processus de démocratisation », *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 3, 2002, p. 139-160.

GICQUEL (J.), « Le présidentielisme négro africain. L'exemple camerounais », in *Mélanges Georges BURDEAU*, pp. 701-725.

GICQUEL (J.), « Comment la Constitution de 1958 met-elle en rapport le Parlement et le Gouvernement », in *La Constitution en 20 questions : question n°9, cinquantième anniversaire de la Constitution de 1958*, Texte en ligne sur <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-de-1958-en-20-questions/comment-la-constitution-de-1958-met-elle-en-rapport-parlement-et-gouvernement.25836.html> consulté le 1er avril 2017.

GLELE (M-A.), « La Constitution ou la Loi fondamentale », *Encyclopédie juridique africaines*, T. 1, Dakar-Abidjan, N.E.A, 1982, p. 38

GODFRIN (Ph.), « La suppléance au Président de la République : échec ou succès », *Recueil Dalloz* 1969, chroniques, pp.167-169.

GOHOUROU (F.), « De la crise politico-militaire ivoirienne à la crise franco-ivoirienne : Déconstruction et recomposition des territoires français de Côte d'Ivoire », *Territoires d'Afrique*, Université Cheick Anta Diop, Département de géographie, 2016, pp.89-98

GONIDEC (P-F.), « De la dépendance à l'autonomie : l'Etat sous tutelle du Cameroun », *AFDI*, 1957, n°3, pp. 597-626

GONIDEC (P-F.), « Les principes fondamentaux du régime politique de la Côte d'Ivoire », *Penant*, n°689, nov. déc. 1961, pp. 679 -702

GONIDEC (P-F.), « Les Institutions politiques de la République Fédérale du Cameroun », *Civilisations*, Vol. 12, n°1, 1962, pp.13-26.

GONIDEC (P-F.), « Esquisse d'une typologie des régimes politiques africains », *Pouvoirs*, n°25, 1983, pp. 65-77

GONIDEC (P-F.), « Esquisse d'une typologie des régimes politiques africains », *Pouvoirs*, n°25, 1983, pp. 65-77.

GONIDEC (P-F.), « Traditionalisme et modernisme en matière d'institutions publiques africaines », *RJP*, janvier 1984, p. 1-13.

GONIDEC (P-F.), « A quoi servent les constitutions africaines ? Réflexion sur le constitutionnalisme africain », *RJP*, n°4, 1988, pp. 849-860.

GONIDEC (P-F.), « Constitutionnalisme africain », *RJP*, janvier-août 1996, pp. 23 -43.

GONIDEC (P-F.), « L'Etat de droit en Afrique. Le sens des mots », *RJP*, 1998, pp. 3-32.

GOUAUD (C.), « Le conseil des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *RDP* 1988, p. 423-498

GOUFFERN (L.), « Les limites d'un modèle ? A propos d'Etat et bourgeoisie en Côte-d'Ivoire », *Politique africaine*, n°6, juin 1982, pp. 19-34

GRAMIZZI (C.), « La paix s'éloigne de Côte d'Ivoire », *GRIP*, 10 novembre 2004, Note d'analyse.

GREGOIRE (E.), « Cohabitation au Niger », *Afrique contemporaine*, n° 175, 3e trimestre 1995, pp. 43-51

GROSHENS (J.-C.), « La délégation administrative de compétence », *Recueil Dalloz*, 1958, chron. 197.

GUESSAN (K.), « La crise franco-ivoirienne de novembre 2004 », *Africa LXI*, n°1, 2006, p. 66-93

GUILLEREZ (B.), « Afrique - Au Togo, les ratés du processus démocratique », *Défense nationale*, n°528, février 1992, pp. 200-203

GUISSOU (B.-L.), « Militaires et militarisme en Afrique : Cas du Burkina-Faso », *Afrique et développement*, n°2, 1995, pp. 55-75.

HAMON (L.), « La démocratie pluraliste en Afrique », in CONAC (G.), (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, 1993, pp. 79-80.

HAYWARD (J.), « Un Premier ministre pour quoi faire ? », *Pouvoirs*, n°83, 1997, pp. 5-20

HEILBRUM (J.-R.), « Les origines sociales des conférences nationales au Bénin et au Togo », *Journal of modern african studies*, vol. 31, n°2, 1993, pp. 277-299.

HEILBRUM (J.-R.), TOULABOR (C.), « Une si petite démocratisation pour le Togo... », *Politique africaine*, 58, juin 1995, pp. 85-100

HESSELING (G.) « La réception du droit constitutionnel en Afrique trente ans après : quoi de neuf ? », in ZOETHOUT (C.-M.), et al. (dir.), « *Constitutionnalism in Africa. A quest for autochthonous principles* », 1996, pp. 33-47.

HOLO (T.) « Emergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs* n°29, 2009, 129

HOUILLON (P.), « Le contrôle extraordinaire du Parlement », *Pouvoirs*, 2010, n°134, pp.59-69

HOURQUEBIE (F.), « De la séparation des pouvoirs aux contre-pouvoirs : « l'esprit » de la théorie de Montestquieu », in VRABIE (G.), (dir.), *L'évolution des concepts de la doctrine classique du droit constitutionnel*, Institut européen, 2008, Iasi, Roumanie, pp. 50-67

HOURQUEBIE (F.), « Quel statut constitutionnel pour le Chef de l'Etat africain ? », *Afrique contemporaine*, n° 242, 2012, p. 73.

HUGON (P.), « Les conflits armés en Afrique : apports, mythes et limites de l'analyse économique », *Tiers-monde*, n°176, 2003/4, pp. 829-855

HUTTINGTON (S.), « Democracy's third wave », *Journal of democracy*, vol.2, 1991, n°2, pp.12-34

IBANDA-KABAKA (P.), « Le rôle et la mise en œuvre des pouvoirs du Premier Ministre dans la pratique du régime présidentiel sous la 5ème République », *Etude de droit constitutionnel français*, 2009

IGUE (J.-O.), « Une nouvelle génération de leaders en Afrique : quels enjeux ? », *Revue internationale de politique de développement*, 2010, n°1, pp. 119-138

ILLIASSOU (A.), TIDJANI (M.-A.), « processus électoral et démocratisation au Niger », *Politique africaine*, n°53, 1994, pp. 128-132

IWATA (T.), « La conférence nationale souveraine et la démocratisation au Togo du point de vue de la société civile », *Afrique et Développement*, n°3, 2000, pp. 135-160

JAN (P.), « Des principes du gouvernement représentatif et de leur application selon Prosper Duvergier de Hauranne (1838) », *Parlements « Revue d'histoire politique »*, 2014 (1), n° 21, pp. 143-157

JAN (P.), « La réelle mais fragile prééminence présidentielle sous la V<sup>e</sup> République », *LPA*, n° 26, février 2015, p. 26

JARRET (M.-F.), MAHIEU (F.-R.), « Ajustement structurel, croissance et répartition : l'exemple de la Côte d'Ivoire », *Tiers-Monde*, tome 32, n°125, 1991. pp. 39-62.

JOBERT (M.), « Le partage du pouvoir exécutif », *Pouvoirs* n°4, janvier 1978, p p.7-15

JUILLARD (P.), « La continuité du pouvoir exécutif », in *Mélanges Burdeau*, 1977, pp.159-177.

KAH (A.), « La Constitution sénégalaise de 2001 et le partage de pouvoirs entre le Président de la République et le Premier ministre », *Droit sénégalais* n° 7, novembre 2008, pp. 283-316

KAMTO (M.), « Le dauphin constitutionnel dans les régimes politiques africains », *Recueil Penant*, n°781-782, 1983, p. 19.

KAMTO (M.), « Dynamique constitutionnelle au Cameroun indépendant », *Revue juridique africaine*, 1995, p. 9

KAMTO (Maurice), « Les conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des constitutions », in *la création de droit en Afrique*, 1997, p. 183

KANTÉ (B.), « Le constitutionnalisme à l'épreuve de la transition démocratique en Afrique », in *Constitutionalism in Africa*, 1996, pp. 17-32.

KAUDJHIS – OFFOUMOU (F.), « Les Elections ivoiriennes de l'An 2000 », *Journal of African Elections*, n°1, mai 2001, pp. 71-96

KEITA (M.), « Le parti unique en Afrique », *Présence africaine*, n°30, fev.-mars 1960, pp. 3-24.

KERLEO (J.-F.), « Le fait majoritaire, chronique d'une mort annoncée ? », *Jus Politicum*, n° 18, juillet 2017, <http://juspoliticum.com/article/Le-fait-majoritaire-chronique-d-une-mort-annoncee-1172.html>, consulté le 2 août 2021.

KESSOUGBO (K.), « La cour constitutionnelle et la régulation de la démocratie au Togo », *RJP*, 2005, vol. 59, pp. 353-391.

KEUTCHEU (J.), « L'ingérence démocratique en Afrique comme institution, dispositif et scène », *Études internationales*, Vol. 45. n°3, 2014, p.430.



KOBY (A.-K.), « La révision constitutionnalisme du 2 juillet et le présidentielisme ivoirien », *Revue tunisienne de droit*, 1999, p. 271.

KOBY (A.-K.), « Démocratie et gouvernance politique », in KIMOU (J.-C.-A.), et al., *État de la gouvernance en Afrique de l'Ouest : Côte d'Ivoire*, Dakar, CODESRIA, 2011, pp. 19-49

KODJO (K.), « Les élections au Togo : cinquante ans de passions politiques », *Afrique contemporaine*, n° 185, 1<sup>er</sup> trimestre, 1998, pp. 35-53

KOFFI (K.), « Togo : Les deux ruptures de coopération (1993 et 1998) », *Afrique contemporaine*, n°189, 1999, pp. 63-73

KOKOROKO (D.), « L'apport de la jurisprudence constitutionnelle africaine à la consolidation des acquis démocratiques », *RBSJA*, 2007, n° 18, pp. 87-128

KOKOROKO (D.), « Les élections disputées : réussites et échecs », *Pouvoirs*, n°129, 2009

KOKOROKO (D.), « L'idée de Constitution en Afrique », *Afrique contemporaine*, 2012/2 n° 242, pp. 117-117

KONABEKA-EKAMBO-APETO (L.-D.), « Le premier ministre dans le renouveau du constitutionnalisme africain : cas du Congo, du Gabon et du Togo », *Revue Réflexions constitutionnelles*, 2020, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03092952>

KONATE (Y.), « Le destin d'Alassane Dramane Ouattara », in LE PAPE (M.), VIDAL (C.), (dir.), *Côte d'Ivoire. L'année terrible 1999-2000*, Paris, Karthala, 2003, p. 253-309

KOUAO (G.-J.), « Quel système politique pour la Côte d'Ivoire ? », *Communication au Séminaire de formation organisé par la Fondation Konrad Adenauer Stiftung à l'attention des parlementaires du PDCI*, Bouaké, 6 novembre 2018.

KOUASSI (E.-K.), « Réflexions sur la Constitution togolaise de la IV<sup>e</sup> République : Le renouveau démocratique », *Revue Congolaise de Droit*, déc. 1993, pp. 140-157

KOUASSI (K.-S.), « Regard rétrospectif sur les crises ivoiriennes de 1993 à la fin de la crise postélectorale de 2012 », in VITI (F.), (dir.), *La Côte d'Ivoire d'une crise à l'autre*, 2014, pp. 39-62

KOUPOKPA (E.-T.), « Quels régimes politiques pour les États africains : cas du Togo », *Afrika focus*, Vol. 27, n° 1, 2014, pp. 31-45

KPODAR (A.), « Politique et ordre juridique : les problèmes constitutionnels posés par l'accord de Linas-Marcoussis du 23 janvier 2003 », *RRJ* n° 4, vol. 2, 2005, pp. 2503-2526

KPODAR (A.) « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », *Afrilex*, 2012, p. 12.

KWAME (D.), « Côte d'Ivoire : réforme pour la succession. Peut-être un vice-président élu par le peuple ? », *Demain l'Afrique*, n°42, 17 déc. 1979.

LAFAILLE (F.), « « Le présidentielisme parlementaire » sous la III<sup>e</sup> République : « Les descentes de fauteuil » de Gambetta et Herriot », *RFDC* 2008, n° 76, pp. 733-760.

LAGNEBLE (P.), « L'échec des réformes institutionnelles et constitutionnelles au Togo : entre alternance ratée et stabilité politique procrastinée, ce qu'il faut comprendre », *Thinking Africa*, NAP n°28, mars 2015, en ligne sur <http://www.thinkingafrica.org/V2/lechech-des-reformes-institutionnelles-et-constitutionnelles-au-togo/>, consulté le 11 août 2021

LAMPUE (P.), « L'Union française d'après la Constitution », *Revue juridique et politique de l'Union française*, 1947, p. 1 et s. et p. 145 et s.

LAOUEL (K-M.), DODO (A-M.), « Les lacunes juridiques de l'Acte fondamental n° 21 portant organisation des pouvoirs publics au Niger », *RJPIC* n° 47, janv.-mars 93, pp. 109-119.

LAUVAUX (P.), « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Pouvoirs*, n° 134, 2010, pp. 23-36.

LAVROFF (D-G.), « L'évolution constitutionnelle de la République de Haute-Volta : la Constitution du 27 novembre », *Année Africaine*, 1977, pp. 170-208

LE DIVELLEC (A.), « Des effets du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, n° 134, 2010, pp. 123-139

LE DIVELLEC (A.), « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? », *Jus Politicum*, n° 6, en ligne sur <http://juspolicum.com/article/Vers-la-fin-du-parlementarisme-negatif-a-la-francaise-439.html>

LE PAPE (M.), « Abidjan, avant la récession et maintenant : les tendances sociologiques durables », in *Crises et ajustements en Côte d'Ivoire*, 1992, pp. 63-69

LE PILLOUER (A.), « La notion de « régime d'assemblée » et les origines de la classification des régimes politiques », *RFDC*, vol. 58, n° 2, 2004, pp. 305-333

LEBRETON (G.), « Les alternances sous la Ve République », *RDP* n°4, 1989, pp. 1063-1064

- LECLERCQ (C.), « La Constitution togolaise du 13 janvier 1980 », *RJPIC*, n°4, oct-déc. 1980, pp. 821-825
- LELOUP (C.), « Chronologie africaine 2002-2005 », *Outre-Terre*, n° 2, 2005, pp. 545-564.
- LEMAIRE (F.), « Les convention de la constitution dans le système français », *RFDC*, 1998, pp. 451-515.
- LEVADE (A.), « La révision du 23 juillet 2008. Temps et contretemps », *RFDC*, 2009, n°78, pp. 299-316
- LEYMARIE (P.), « Les militaires africains face à l'explosion démocratique », *Le Monde diplomatique*, mars 1993, pp. 18-19.
- LOADA (A.), « La limitation de nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Afrilex*, n°3, 2003, pp. 139-174
- LOADA (A.), « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Revue Afrilex*, n°4, juin 2003, pp. 1-32.
- LOSCH (B.), « La Côte d'Ivoire en quête d'un nouveau projet national », *Politique africaine*, n°78, 2000, pp. 5-25.
- LOWENSTEIN (K.), « L'investiture du Premier ministre en Angleterre », *RDP*, 1966, pp. 515-525
- LUABA LUMU (N.), « Renouveau constitutionnaliste, Etat de droit et communauté de droit en Afrique », *Revue Africaine des Droits de l'Homme*, 1998, p. 115.
- LUCHAIRE (F.), « Le Togo français : de la tutelle à l'autonomie », *Revue de l'Union française*, 1957, n°s 1 et 3
- LUCHAIRE (F.), « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est inutile », *Pouvoirs*, n° 91, 1999, pp. 119-127
- LUCHAIRE (F.), « Les vertus de la cohabitation », *Cahiers français*, n° 300, 2001, pp. 30-31
- LUCKAM (R.), « The military, militarization and democratization in Africa : a survey of literature and issues », *African Studies Review*, n° 37 (2), sept. 94, pp. 13-75
- M'BA (C.), « La « Conférence nationale » gabonaise : du congrès constitutif du Rassemblement social-démocrate gabonais (RSDG) aux assises pour la démocratie pluraliste », *Afrique 2000*, n°7, 1991, pp. 75-90.

- MACE (P.), « Politique et démocratie au Togo 1993-1998 : De l'espoir à la désillusion », *Cahiers d'études africaines*, n°176, 2004, pp. 841-885
- MAGNANI (V.), VIRCOULON (T.), « Vers un retour de l'autoritarisme en Afrique ? », *Politique étrangère*, n°2, 2019, pp. 11-23
- MAGNON (X.), « Orientation théorique et choix méthodologique de l'école aixoise de droit constitutionnel : réflexions et tentative de reconstruction », in *mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, p. 233-254
- MAHERZI (D.), « La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 et le pouvoir de nomination du président de la République », *RRJ*, 1<sup>er</sup> décembre 2011, n° 3, p. 1335-1357
- MAHIOU (A.), « L'avènement du parti unique en Afrique noire. L'expérience des Etats d'expression française », *RIPC*, n°2, 1969, p. 449
- MAIDOKA (A.), « La Constitution nigérienne du 26 décembre 1992 », *RJPIC*, n°3, 1992, pp. 475-491
- MAMBO (P.), « Les rapports entre la constitution et les accords politiques dans les États africains : Réflexion sur la légalité constitutionnelle en période de crise », *McGill Law Journal / Revue de droit de McGill*, Volume 57, n°4, juin 2012, pp. 921-952
- MANANGOU (V.-R.), « Le néo-présidentialisme africain : entre paternalisme et superposition », *RFDC*, n°3, 2015, pp. 26-53
- MANANGOU (V.-R.), « Contre-pouvoirs, tiers-pouvoirs et démocratie en Afrique », *Communication au Congrès de l'AFDC*, Lyon, 26, 27 et 28 juin 2014, en ligne sur [http://www.droitconstitutionnel.org/congresLyon/CommLD/D-manangou\\_T2.pdf](http://www.droitconstitutionnel.org/congresLyon/CommLD/D-manangou_T2.pdf), consulté le 19 février 2016.
- MANGA (Ph.), « Réflexion sur la dynamique constitutionnelle en Afrique », *RJP*, n°1, janvier-avril 1994, p. 45.
- MANKOTAN (J.P.), « Une nouvelle voie d'accès au pluralisme : la conférence nationale souveraine », *Afrique 2000*, n°7, oct.-dec., pp 41-55
- MARIO (G.), « Le président Eyadéma limoge son Premier ministre », *RFI*, 28 juin 2002, archives en ligne sur [http://www1.rfi.fr/actufr/articles/030/article\\_15561.asp](http://www1.rfi.fr/actufr/articles/030/article_15561.asp), consulté le 02 août 2021
- MARQUET (B.), « Côte d'Ivoire : pouvoir présidentiel, palabre et démocratie », *Afrique contemporaine*, n°114, mars-avril 1981, pp. 10-22

- MARSHALL (R.), « La France en Côte d'Ivoire : l'interventionnisme à l'épreuve des faits », *Politique africaine*, n° 2, 2005, pp. 21-41
- MASSINA (P.), « De la souveraineté des conférences nationales africaines », *RRJ*, 1994, n° 3, pp. 993-1014
- MASSINA (P.), « Le juge constitutionnel africain francophone : entre politique et droit », *RFDC*, vol. 111, n°3, 2017, pp. 641-670
- MASSOT (J.), « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est nécessaire et possible », *Pouvoirs*, n° 91, 1999, pp. 129-137
- MASSOT (J.), « La cohabitation, quelles conséquences pour les institutions ? », *Cahiers français*, n° 300, 2001, pp. 28-32.
- MATHIEU (B.), « La part de la loi, la part du règlement. De la limitation de la compétence réglementaire à la limitation de la compétence législative », *Pouvoirs* 2005, n° 114, pp. 73-87.
- MATHIEU (B.), « La normativité de la loi : une exigence démocratique », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n°21, jan. 2007, publié en ligne sur <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-normativite-de-la-loi-une-exigence-democratique>, consulté le 20 avril 2019
- MAUS (D.), « Démissions et révocations des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *Pouvoirs*, n°36, 1986, pp
- MBARGA (E.), « La réforme des articles 5 et 7 de la constitution de la République Unie du Cameroun », *Recueil Penant*, n°769, juillet-août-septembre 1980, pp. 262-285.
- MBODJ (E.-H.), « Le Premier ministre dans le nouvel ordonnancement du Sénégal », *Alternatives démocratiques dans le tiers monde*, n°6, juil.-déc. 1992, pp. 57-71
- MBOME (F.), « Réflexions sur la réforme constitutionnelle du 29 juin 1979 au Cameroun », *Recueil Penant*, n° 773, juil.-août-sept. 1982, pp. 34-47
- MBOUENDEU (J. de Dieu), « La brève et malheureuse expérience du régime parlementaire par les États africains ; Raisons de l'adoption et causes de l'échec », *RJPIC*, n°4, 1979, pp. 451-465
- MEDARD (J-F.), « Jeunes et aînés en Côte d'Ivoire. Le VII<sup>e</sup> Congrès du PDCI-RDA », *Politique africaine*, n°01, mars 1981, pp. 102-119
- MEDARD (J-F.), « La spécificité des pouvoirs africains », *Pouvoirs*, n° 25, 1983, pp. 5-22

MEDARD (J.-F.), « Autoritarismes et démocratie en Afrique noire », in *Politique Africaine*, 1991, 43, pp. 92-104

MEDARD (J.-F.), « L'Etat patrimonial en Afrique noire », in MEDARD (J.-F.), (dir.), *Etats d'Afrique noire : formation, mécanismes et crise*, Paris : Karthala CEAN, 1991.

MEHLER (A.), « Cameroun : Une transition qui n'a pas eu lieu », in DALOZ (J.-P.), QUANTIN (P.), *Transitions démocratiques africaines*, op.cit., pp. 95-138.

MELEDJE (D.-F.), « Commentaire de l'arrêt n°1 de la Chambre constitutionnelle de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire (9 décembre 1993), vacance de la Présidence de la République de Côte d'Ivoire », *Revue ivoirienne de droit*, n° 36, 2004, p. 79 et s.

MELEDJE (D.-F.), « La révision constitutionnelle du 2 juillet 1998 en Côte d'Ivoire : Un réveil du présidentielisme autoritaire ? », *Diritto Pubblico Comparato Ed Europeo*, Giappichelli Editore, Turin, 1999, pp.12 et 288-289.

MELEDJE (D.-F.), « Le système politique ivoirien dans la géopolitique ouest-africaine », *RDP*, 2006, pp. 701-714.

MELEDJE (D.-F.), « Le système politique ivoirien dans la géopolitique ouest-africaine », *RDP* 2006, n°3, pp. 701-714.

MELEDJE (D.-F.), « La révision des constitutions dans les Etats africains francophones », *RDP*, 1992, pp. 111-134.

MELEDJE (F.-D.), « Faire et défaire la Constitution en Côte d'Ivoire : un exemple d'instabilité chronique », in FOMBAD (C.), MURRAY (C.), (dir.), *Fostering Constitutionalism in Africa*, Prétorie, Pretoria University Law Press, 2010, pp. 309-339

MELEDJE (F.-D.), « Principe majoritaire et démographie en Afrique », *Revue ivoirienne de droit*, n° 39, 2008, p. 12

MENGUE (E.), « Parlementarisme en Afrique noire francophone », *Penant*, janvier-juillet 1986, pp. 129-136.

MERLE (M.), « L'instabilité ministérielle », *RDP*, 1951, p. 390

METOU (B.-M.), « La médiation de l'Union africaine dans la résolution des crises internes de ses Etats membres », *RQDI*, n°31, 2018, pp. 39-69.

METOU (B.-M.), « La médiation de l'union africaine dans la résolution des crises internes de ses états membres », *Revue québécoise de droit international*, n°31.2, 2018, pp. 39-69

MICHALON (T.), « Pour la suppression de l'élection présidentielle en Afrique », *Le Monde diplomatique*, Janvier 1998, p. 24.

MILHAT (C.), « Le constitutionnalisme en Afrique francophone. Variations hétérodoxes sur un requiem », *Politéia*, n° 7, 2005, p.668.

MILHAT (C.), « Le constitutionnalisme en Afrique francophone. Variations hétérodoxes sur un requiem », *Politéia*, n° 7, 2005, pp. 668-669

MIRKINE-GUETZEVITCH (B.), « Les méthodes d'étude du droit constitutionnel comparé », *RIDC*, 1949, n°1-4, pp. 397-417

MOMO (C.-F.), GATSI (E.-T.), « L'exécutif dualiste dans les régimes politiques des États d'Afrique noire francophone », *Les Annales de droit*, n°14, 2020, mis en ligne le 01 juin 2021, consulté le 01 juin 2021. URL : <http://journals.openedition.org/add/1898>; DOI : <https://doi.org/10.4000/add.1898>

MONTAY (B.), « Le pouvoir de nomination de l'Exécutif sous la V<sup>e</sup> République », *Jus Politicum*, n° 11, déc. 2013, en ligne sur <http://juspolicum.com/article/Le-pouvoir-de-nomination-de-l-Executif-sous-la-Ve-Republique-817.html>, consulté le 22 juin 2021

MOUDDOUR (B.), « La fin d'un mythe : l'avènement du multipartisme en Afrique », *RJP*, 1992, pp. 38-45.

MOUDOUDOU (P.), « Les tendances du droit administratif dans les Etats d'Afrique noire francophone », *Annales de l'Université Marien Ngouabi*, 2009, 10(3), pp. 1-39

MOUKOKO MBONJO (P.), « Régimes militaires et transition démocratique en Afrique : à la recherche d'un cadre d'analyse théorique », *Afrique 2000*, n°13, avr-juin 93, pp. 39-58.

MOUSSA (B.), « Les mesures de réajustement de l'économie ivoirienne face à la crise économique mondiale : Leurs résultats et leurs implications sociales », *Afrique et Développement*, vol. 10, n° 1/2, 1985, pp. 150-160

MOYEN (G.), « L'Exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain : Les cas du Congo, du Bénin et du Togo », *Annales de l'Université Marien N'gouabi*, 2009, n°10 (3), pp. 40-68

MOYRAND (A.), « Réflexions sur l'introduction de l'Etat de droit en Afrique noire francophone », *RIDC*, 1991, n° 4, pp. 853-878 ;

MOYSAN (E.), « Une ambiguïté constitutionnelle : l'ordre du jour parlementaire », *LPA*, n°135, 9 juil. 2018, p. 60

MURACCIOLE (L.), « Les constitutions des Etats Africains d'expression française », *RJPOM*, 1961, Vol. 15, pp. 225-33

MVAEBEME (E.-S.), « Regard récent sur les tendances du constitutionnalisme africain, le cas des états d'Afrique noire francophone », *RIDC*, n°1, jan-mars 2019, pp. 163-196 ;

N'GUESSAN (K.), « Le coup d'État de décembre 1999 : espoirs et désenchantements », in LE PAPE (M.), VIDAL (C.), (dir.), *Côte d'Ivoire. L'année terrible 1999-2000*, pp. 51-80

N'GUESSAN (K.), « Les moyens parlementaires de contrôle de l'action gouvernementale dont les moyens d'interpellation dans l'espace francophone », *Rapport de la Commission des affaires parlementaires de l'Assemblée parlementaire de la francophonie*, Berne, juil. 2015.

NABLI (B.), « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs*, n°133, avril 2010, pp. 127-141

NATCHABA (O.-F.), « Le régime constitutionnel au Togo depuis 1979 », *Recueil Penant*, 1985, n° 786

NATOLI (F.), « Le recours à l'article 49 al-3 dans le cadre de la réforme des retraites : les limites constitutionnelles à la rationalisation parlementaire », *La Revue des droits de l'homme*, mis en ligne le 22 mars 2020, consulté le 17 juin 2021. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/8972>

NCHOUAT (A.) « La nouvelle génération des Premiers ministres en Afrique noire francophone : le cas du Cameroun », *Revue de Droit Africain*, n° 14, 2000, p. 197- 208

NDIAYE (T- M.), « Des transitions démocratiques en Afrique », *Alternatives démocratiques dans le Tiers Monde*, juil.-déc. 92, pp. 13-29 ;

NGANDO SANDJÈ (R.), « Le renouveau du droit constitutionnel et la question des classifications en Afrique : quel sort pour le régime présidentiel ? » *RFDC*, n° 93, 2013, pp. 1-26

NGANDO-SANDJE (R.), « Le vice-président et le Premier ministre dans la Constitution gabonaise : duo ou duel ? », *RFDC*, n°125, 2021, pp. 25-70

NGUELE-ABADA (M.), « Ruptures et continuités constitutionnelles du Cameroun : Réflexions à propos de la réforme constitutionnelles du 18 janvier 1996 », *RJPIC*, n°3, sept.-dec. 1996, pp. 272-293



NGUELE-ABADA (M.), « Du constitutionnalisme de transition en Afrique : Réflexion sur l'évolution constitutionnelle en République démocratique du Congo », *RRJ*, 2008-1, n°33, pp. 499-536

NGUEMA-OVONO (S.-F.), « Les révisions de la Constitution au Gabon : essai d'analyse critique », *RJPEF*, Vol. 62, n°1, 2008, pp. 95-110

NGUYEN HUU (P.), « L'évolution des questions parlementaires depuis 1958 », *RFSP*, 1981, n° 31-1, pp. 172-190

NGWE (L.), « Le premier ministre dans les mutations politiques des Etats d'Afrique francophone. Retour sur des expériences de formalisation d'un rôle et d'un ordre politiques », *Africa Spectrum*, Vol. 41, n°1, 2006, pp. 7-34

NIANDOU-SOULEY (A.), « Le capital de confiance initial des régimes militaires africain », *Afrique et développement*, vol. 20, n°02, 1995, pp. 41-54

NIANDOU-SOULEY (A.), « La démocratisation au Niger : bilan critique », in KIMBA (I.), (dir.), *Le Niger, État et démocratie*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 308

NIQUEGUE (S.), « Les résolutions parlementaires de l'article 34-1 de la Constitution », *RFDC*, 2010/4, n° 84, pp. 865-890

NOUBOUKPO (K.), « La crise ivoirienne et l'avenir de l'intégration économique et monétaire ouest-africaine », *Alternatives économiques*, « *L'Economie politique* », n°51, 2001, pp. 97-112

NOULA (A.-G.), « Ajustement structurel et développement en Afrique : L'expérience des années 1980 », *Afrique et Développement*, Vol. 20, n° 1, 1995, pp. 5-36

NWAJIAKU (K.), « The National Conferences in Benin and Togo revisited », *Journal of Modern African Studies*, n°32 (3), sept. 94, pp. 429-447

NZOUANKEU(J-M.), « La révision constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mai 1983 et la restauration du régime présidentiel », *RIPAS*, n°8, Oct.-Déc.1983, pp.618-650

NZOUANKEU (J-M.), « L'Afrique devant l'idée de démocratie », *Revue internationale des sciences sociales*, n°128, mai 1991, pp. 396-409

NZOUANKEU (J.-M.), « La transition démocratique au Mali », *Alternative démocratique dans le Tiers Monde* (3-4-5), janv. 91-juin 92, pp. 123-136

NZOUNAKEU (J-M.), « The Role of the National Conference in the Transition to the Democracy in Africa : The case of Benin and Mali », *Journal of opinion*, 21, n°1-2, 1993, pp.44-50

NZUZI (L.), « Zaïre : quatre années de " transition ", bilan provisoire », *Afrique politique*, 1995, pp. 253-265

OKIEMY (B.), « L'accord de Linas-Marcoussis : La France de retour », *RJPIC*, n°4, 2003, pp. 467-490

OLINGA (A-D.), « Cameroun, vers un présidentielisme démocratique : Réflexion sur la révision constitutionnelle du 23 avril 1991 », *RJPIC*, n°4, oct.-déc. 1992, pp.449 et s.

ONDO (T.), « Splendeurs et misères du parlementarisme en Afrique noire francophone », in GARRIGUES (J.) et al. (dir.), *Assemblées et parlements dans le monde, du Moyen-Age à nos jours*, Paris, Assemblée nationale, Comité d'Histoire Parlementaire et Politique, vol. 2, pp. 969-980.

ONDO (T.), « Réflexions sur les tendances (positives) du néo-constitutionnalisme africain : morceaux choisis », *Revue du Conseil constitutionnel*, n°4, 2014, pp. 365-396

OSSOMBO-YOMBO (R.), « Le pouvoir législatif dans le nouveau constitutionnalisme africain : un pouvoir concurrence », *Annales de l'Université Marien Ngouabi*, Vol. 21, n° spécial, p. 118-53.

OTAYEK (R.), « Démocratie, culture politique et société plures : une approche comparative à partir de situations africaines », *RFSP*, Vol. 47, n°6, décembre 1997, pp. 798-822

OTAYEK (R.), « Les élections en Afrique ont-elles un objet scientifique pertinent ? », *Politique Africaine*, n°69, mars 1998 ; pp. 3-11.

OULD BOUBOUTT (A-S.), « Les juridictions constitutionnelles en Afrique : Évolutions et enjeux », *AIJC*, n°13, 1997, pp. 31-45

OWONA (J.), « La Constitution de la III<sup>e</sup> République voltaïque : retour au parlementarisme rationalisé et au multipartisme limité », *Recueil Penant*, n°89, 1979, pp. 309-328

OWONA (J.), « La Constitution de la III<sup>e</sup> République togolaise. L'institutionnalisation du RPT », *RJPIC*, 1980, p.716-729

OWONA (J.), « le pouvoir exécutif », *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, 1982, p.104.

OWONA (J.), « L'influence du constitutionnalisme soviétique en Afrique noire », *RJP*, 1983, p. 740.

OWONA (J.), « L'essai du constitutionnalisme rédhibitoire en Afrique noire : études de quelques constitutions Janus », in *Mélanges à Gonidec*, 1985, pp. 235-243.

PERLO (N.), « Les Constitutions provisoires, une catégorie normative au cœur des transitions constitutionnelles », *Actes du IX<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel*, 26 au 28 juin 2014, pp. 9-17

PERSON (Y.), « La Côte d'Ivoire sous le signe de l'expansion : Continuité politique et succès économique », *Le Monde diplomatique*, février 1978, pp. 23 et 29, en ligne sur <https://www.monde-diplomatique.fr/1978/02/PERSON/34633>

PEYREFITTE (A.), « Les trois cohabitations », *Pouvoirs*, n° 91, 1999, pp. 25-31.

PHILIPPE (C.), « La démocratie au Congo : la transition difficile », *Défense nationale* n°48, mai 92, pp. 43-56.

PIERRE-CAPS (S.), « Les mutations de la notion de constitution et le droit constitutionnel », *Civitas Europa*, mars 2001, n° 6, pp. 39 et ss.

PILON (M.), « La transition togolaise dans l'impasse », *Politique Africaine*, n° 49, mars 1993, pp. 136-139.

PILON (M.), « L'observation des processus électoraux : Enseignement de l'élection présidentielle au Togo », *Politique africaine*, 46, 1994, p. 119-135

PILON (M.), « L'élection présidentielle d'août 1993 : cacophonie chez les observateurs », in *Rapport 1997 : la coopération judiciaire, l'observation internationale des élections, la coopération militaire*, Paris, Karthala, pp. 89-109.

PLEVEN (R.), « La Conférence de Brazzaville », *RJPIC*, n°4, oct-déc.1980, pp. 761-766

PLOURDE (S.), « Les relations entre la Côte d'Ivoire et le F.M.I. sous Houphouët-Boigny : le mode de développement ivoirien à l'épreuve du de Washington », *Outre-Mers*, n°s352-353, 2006, pp. 293-330 ;

POIRIER (J.), « Les formes monarchiques du pouvoir africain », *Annales africaines*, 1966, pp. 179-206

PONTHOREAU (M-C), « Le Président de la République. Une fonction à la croisée des chemins », *Pouvoirs* n°99, 2001, p. 34

- PORTELLI (H.), « Le temps parlementaire », *Pouvoirs*, n°146, 2013, pp. 71-82
- PORTELLI (H.), « Les Premiers ministres : essai de typologie », *Pouvoirs*, n°83, 1997, pp. 21-30
- PRELOT (M.), « Les nouvelles Constitutions d'Afrique », *Afrique documents*, 1960, pp. 13 et suivants
- PRIVAT MEL (A.), « La réalité du bicéphalisme du pouvoir exécutif ivoirien », *RFDC* n° 75, 2008, pp. 513-549.
- PROUZET (M.), « Les procédures de révision constitutionnelle », in CONAC (G.), *Institutions constitutionnelles et politiques des Etats d'Afrique Francophone et de la République Malgache*, Paris, Economica, Collection « La vie du droit en Afrique », 1979, pp. 281-320
- QUANTIN (P.), « La démocratie en Afrique à la recherche d'un modèle », *Pouvoirs*, 2009/2 n° 129, pp. 65-76
- QUANTIN (P.), « Congo : les origines politiques de la décomposition d'un processus de libéralisation (août 1992-décembre 1993) », *Afrique politique*, 1994, pp. 167-190
- QUANTIN (P.), « Niger : retour sur l'analyse d'un coup d'Etat », *Politique africaine*, n°62, mai 1996, pp. 113-116
- QUANTIN (P.), « Pour une analyse comparative des élections africaines », *Politique africaine*, n°69, 1998, pp. 12-28
- QUERMONNE (J.-L.), « Les nouvelles institutions politiques de l'Afrique noire », *Revue de l'Action populaire*, juin 1960, pp. 679-690
- QUERMONNE (J.-L.), « Les nouvelles institutions politiques des Etats africains d'expression française », *Civilisations*, n°11 (2), 1961, pp.171-183.
- QUERMONNE (J.-L.), « Le cas français : le Président dominant la majorité », in DUVERGER (M.), *Les régimes semi-présidentiels*, 1986, pp. 183-207
- RAYNAL (J.-J.), « Les conférences nationales en Afrique, au-delà du mythe ? », *Penant*, n°816, 1994, pp. 310-321.
- RAYNAL (J.-J.), « Le renouveau démocratique béninois : modèle ou mirage ? », *Afrique contemporaine*, n°173, 1995, pp. 40-55

- RAYNAL (J.-J.), « Conférence nationale, Etat de droit et démocratie. Quelques réflexions à propos d'une occasion manquée », in *La création du droit en Afrique*, 1997, pp. 157-175.
- RAULIN (A. de.), « Le culte des chefs et la démocratie en Afrique », *RJPIC*, n°1, 2002, p. 83
- RIVERO (J.), « Consensus et légitimité », in *Pouvoirs*, n°05, Le consensus, avril 1978, pp.57-64
- ROUQUIE (A.), « Changement politique et transformation des régimes », in GRAWITZ (M.), LECA (J.), (dir.), *Traité de science politique*, Vol. 2, *Les régimes politiques contemporains*, Paris, PUF 1985, pp. 599 et s.
- ROUX (A.), « La clarification des pouvoirs au sein de l'Exécutif », *Revue politique et parlementaire*, n° 1045, octobre / décembre 2007, pp. 20-32
- ROY (M.-P.), « Le Bénin : un modèle de sortie de dictature et de transition démocratique en Afrique noire », *RRJ*, n° 17 (50), 3<sup>e</sup> trim. 92, pp. 585-60
- SADA (H.), « Le conflit ivoirien : enjeux régionaux et maintien de la paix en Afrique », *Politique étrangère*, n°2, 2003, 68<sup>e</sup> année, pp. 321-334
- SÄGESSER (C.), « Législatif, exécutif et judiciaire. Les relations entre les trois pouvoirs », *Dossiers du CRISP*, vol. 87, n° 2, 2016, pp. 9-71
- SALL (A.), « Le bicéphalisme du pouvoir exécutif dans les régimes politiques d'Afrique noire : crises et mutations », *Recueil Penant*, n° 825, sep.-déc. 1997, pp. 287-309
- SALL (A.), « Processus démocratiques et bicéphalisme du pouvoir exécutif en Afrique noire francophone : un essai de bilan », *RJP*, n° 3, 2006, pp.412-462.
- SAMBOU (S.), « Afrique subsaharienne francophone. Des textes constitutionnels en vigueur à leur(s)révision(s) », *Afrique contemporaine*, 2012, n° 242, p. 115-116
- SAUVE (J.-M.), « Le Conseil des ministres », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel, Constitutions et pouvoir*, Paris, Montchrestien, Paris, 2008, pp. 497-536
- SEMI-BI (Z.), « Genèse de la « démocratie à l'ivoirienne » : bilan de l'activité parlementaire au cours de la sixième législature (1980-1985) », *Le mois en Afrique*, n°249-250, octobre 1986, pp. 15-30
- SEURIN (J.-L.), « Les régimes militaires », *Pouvoirs* n°25, avril 1983, pp. 89-105

- SIMONET (T.), « Les composantes du pouvoir de Félix Houphouët-Boigny en Côte d'Ivoire (1958-1965) », *Outre-mers*, tome 97, n°368-369, 2<sup>e</sup> semestre 2010, pp. 403-420
- SIMONET (T.), « Les composantes du pouvoir de Félix Houphouët-Boigny en Côte d'Ivoire (1958-1965) », *Outre-mers*, tome 97, n°368-369, 2<sup>e</sup> semestre 2010, pp. 403-420
- SINDJOUN (L.), « Les nouvelles constitutions africaines et la politique internationale », *Revue d'études internationales*, n°26 (2), juin 1995, pp. 329-345
- SMITH (S.), « La politique d'engagement de la France à l'épreuve de la Côte d'Ivoire », *Politique africaine*, 2003/1, n°89, pp. 112-126
- SMITH (S.), « Côte d'Ivoire : Le général Père-Noël », *Politique internationale*, n°88, été 2000, pp. 307-321
- SOGLOHOUN (P.), « Les fonctions législatives du président de la République. Étude de droit comparé », *RBSJA*, n°33, 2014, pp. 83-121
- SPONCHIADO (L.), « Du droit de regard au droit de veto : le contrôle restreint opéré par les parlementaires sur les nominations présidentielles », *RFDA*, 1<sup>er</sup> septembre 2011, n°5, pp. 1019-1028
- SUTTER (G.), « Contrôle parlementaire des nominations présidentielles : la compétence incontournable du législateur organique », *Constitutions*, 2014, p. 170
- SY (D.), « La renaissance du droit constitutionnel en Afrique : question de méthode », *Droit sénégalais* n° 3, juin 2004, p. 54
- SY (S-M.), « Le Gouvernement dans la révision constitutionnelle du 26 février 1970 », in *Actes du Colloque « Léopold Sédar Senghor : La pensée et l'action politique »*, organisé par la section française de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, Paris, 26 juin 2006, pp. 159-170.
- SYLLA (L.), « Le tribalisme, stratégie de participation au pouvoir dans les Etats africains ou de la démocratie médiatisée à l'illusion démocratique », *Revue française d'histoire d'outre-mer*, 1981, p. 313.
- SYLLA (L.), « Flux et reflux des dictatures en Afrique noire », *RFSP*, 1982, pp. 217-228.
- SYLLA (L.), « Genèse et fonctionnement de l'Etat clientéliste en Côte d'Ivoire », *Archives européennes de sociologie*, n°1, mai 1986, pp. 29-57.
- TALBOT (P.), « La hiérarchie des décrets réglementaires du président de la République et du Premier ministre », *La Revue administrative*, n°255, mai-juin 1990, pp.230-240

- TANKOANO (A.), « La cohabitation dans un régime semi-présidentiel africain : le cas du Niger », *Revue burkinabè de droits*, n°30, 1996, pp. 195-216
- TCHAPNGA (C-K.), « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophone d'Afrique noire », *RFDC*, n°63, 2005, p. 463
- TCHIVOUNDA (G-P.), « Essai sur le Premier ministre africain », *RJP*, 1979, pp. 259-283
- TCHOUPPIE (A.), « La suppression de la limitation du nombre de mandats présidentiels au Cameroun : analyse de la bifurcation de la trajectoire d'une politique institutionnelle », *Revue africaine des relations internationales*, n°s 1 & 2, 2009, pp. 5-37
- TETANG (F.-P.), « De quelques bizarreries constitutionnelles relatives à la primauté du droit international dans l'ordre juridique interne : la Côte d'Ivoire et l'affaire de l'élection présidentielle », *RFDC*, n°3, 2012, pp. 45-66.
- TIXIER (G.), « La personnalisation du pouvoir dans les États de l'Afrique de l'Ouest », *RDP* n° 6, 1965, pp. 1129-1150.
- TOGBA (Z.), « L'article 11 de la Constitution ivoirienne de 1960 dans le système politique ivoirien », *Penant* n° 780, avril-juil. 1993, pp. 153-171
- TOGBA (Z.), « L'intérim de la Présidence de la République (Analyse juridique et impact
- TOH (A.), BANEGAS (R.), « La France et l'Onu devant le « parlement » de Yopougon. Paroles de « jeunes patriotes » et régimes de vérité à Abidjan », *Politique africaine*, n° 4, 2006, pp. 141-158
- TOULABOR (C.), « La transition démocratique en Afrique », *Afrique 2000*, n°4, fév. 1991, pp. 55-70
- TOULABOR (C.), « Ajustement structurel et démocratisation en Afrique : quelques réflexions sur les Programmes d'Ajustement structurel », in *Crises et ajustements en Côte d'Ivoire : Les dimensions sociales et culturelles*, 1991, pp. 158-164
- TOULABOR (C.), « La bataille finale du Général Eyadema au Togo », *Le monde diplomatique*, mars 1993, pp. 18-19
- TOULABOR (C.), « Violence militaire, démocratisation et ethnicité au Togo », *Autrepart*, n°10, 1999.
- TOULABOR (C.), « 10 ans de démocratisation au Togo : les faussaires de la démocratie », *Année africaine*, CEAN-Pedone, 1999, pp. 287-301.

TOULABOR (C.), « Élection à haut risque dans un Togo déchiré », *Le Monde diplomatique*, avril 2005, pp. 20-21

TOULABOR (C.), « La difficile implantation du multipartisme au Togo », in QUANTIN (P.), (dir.), *Gouverner les sociétés africaines : acteurs et institutions*, CEAN-IEP Bordeaux, Paris, Karthala, 2005, pp. 113 et suivants.

TOULEMONDE (G.), « Le temps parlementaire », *Constitutions*, 2016, p. 40

TOURE (M.), « Côte d'Ivoire : Simone Gbagbo prend le pouvoir », *Politique africaine*, n° 3, 2004, pp. 32-36.

TRIMUA (C-E.), « L'idée républicaine de Constitution en Afrique francophone », *Afrilex*, janvier 2014, en ligne sur <http://afrilex.u-bordeaux.fr/lidee-republicaine-de-la-constitution-en-afrique-francophone/>, consulté le 6 août 2021.

TURPIN (D.), « La présidence du conseil des ministres », *RDP* 1987, pp. 873-898

TUSSEAU (G.), « La réactivation de l'article 49 al. 3 », *Recueil Dalloz*, 2015, p. 560

VAN DE WALLE (N.), « Presidentialism and clientelism in Africa's emerging party's systems », in QUANTIN (P.) (dir.), *Voter en Afrique, comparaisons et différenciations*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 105-128

VAN ROUVEROY VAN NIEUWAAL (E.-A.-B.), « Esquisse du parlementarisme et du monopartisme en Afrique : Le cas du Togo », *Afrika Focus*, Vol. 5, n° 3-4, 1989, pp. 107-131

VEDEL (J.), « Variations et cohabitations », *Pouvoirs*, n°83, nov. 1997, pp. 101-129

VERDIER (R.), « Le parti du Rassemblement du peuple togolais », *RFEPA*, n°145, 1978, pp. 86-97.

VIDAL (C.), « La brutalisation du champ politique ivoirien, 1990-2003 », in OUEDRAOGO (J.-B.), SALL (E.), (dir.), *Frontières de la citoyenneté et violence politique en Côte d'Ivoire*, African books collective, 2008, pp. 169-181.

VIDAL-NAQUET (A.), « Quels équilibres entre droit constitutionnel institutionnel, normatif et substantiel », *Communication au colloque de Toulouse, Quelles doctrines constitutionnelles aujourd'hui pour quels droits demain ?*, 29 et 30 septembre 2016.

VIDAL-NAQUET (A.), « Un président de la République plus encadré ? », *La Semaine juridique (JCP-G)*, n°31, 30 juillet 2008, pp. 28-34.



- VIDELIN (J.-C.), « L'incompatibilité des fonctions de militaire avec le mandat de conseiller municipal jugée inconstitutionnelle », *Droit administratif*, février 2015, n° 2, 30-32
- VIGNON (Y.), « Le coup d'Etat en Afrique noire francophone », in *Les voyages du droit. Mélanges en l'honneur de Dominique Breillat*, Paris, LGDJ, 2010, pp. 615-617
- VITALIS (J.), « Les crises africaines : violence, pouvoir et profit », *Etudes*, n°12, 2003, pp. 585-595
- VON TROTHA (T.), « « C'est la pagaille » : Remarque sur l'élection présidentielle au Togo », *Politique africaine*, n°52, décembre 1993, pp. 152-159
- WADE (A.), « Afrique Noire et Union Française », *Présence Africaine*, 1953/1 n° 14, p. 118-144
- WANDJIK (J-F.), « Les zones d'ombre du constitutionnalisme en Afrique », *RJP*, n° 3, 2007, p. 302
- WANDJIK (J.F.), « L'Etat de droit en Afrique : l'arlésienne ? », *RRJ*, 2013-2, pp.1001-1036
- WAUTHIER (C.), « Une délicate transition en Côte d'Ivoire : Grandes manœuvres en Côte-d'Ivoire pour la succession de M. Houphouët-Boigny », *Le Monde diplomatique*, juillet 1985, pp. 1, 20-21.
- WODIE (F.), « Régimes militaires et constitutionnalisme en Afrique », *Penant*, 1990, pp. 5-19.
- WODIE (F.), « Problématique de la transition démocratique en Afrique, » in *Alternative démocratique dans le Tiers Monde*, n°6, juillet-décembre 1992, p. 5-12.
- WODIE (F.), « L'esprit et la lettre de l'Accord de Linas-Marcoussis », *contribution au colloque international Accord de Linas-Marcoussis : paix et stabilité en Côte d'Ivoire*, Abidjan, 19, 20, 21 août 2003.
- YAO-N'DRE (P.), « Le rôle de l'armée dans le processus démocratique en Côte d'Ivoire », *Revue Nord-Sud*, Genève, 1993, p. 93
- YAO-NDRE (P.), « Les Etats africains et le processus de démocratisation », *Juridis Périodique*, n°41, pp. 22-25.
- YOMBI (M.), « L'Etat de droit dans le renouveau démocratique en Afrique noire francophone », *Revue Réflexions constitutionnelles*, 2019, n°002, pp.1-34

YONABA (S.), « La Conférence nationale et le droit : les leçons de l'expérience burkinabè », *RJPIC*, n° 47, janv.- mars 1993, pp. 78-108

ZAKI (M.), « Petites constitutions et droit transitoire en Afrique », *RDP*, n°6, 2012, pp. 1667-1678 ;

ZARKA (J-C.), « A propos du régime primo-ministériel », *Recueil Dalloz*, 2006, n°19, pp. 1244-1245

ZIEGLER (J.), « Démocratie et nouvelles formes de légitimation en Afrique : les conférences nationales au Bénin et au Togo », *notes et travaux n°47, Itinéraires*, Genève, octobre, 1997

## **IV. Articles de journal, sites internet, blogs personnels**

« Kodjo : un an avec Eyadéma », *Jeune Afrique* n°1794 du 25 au 31 mai 1995, p. 56

« Togo : à l'issue d'un long débat parlementaire Le président Eyadéma remis en selle », *Le Monde* (archives), 28 août 1992, en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/08/28/togo-a-l-issue-d-un-long-debat-parlementaire-le-president-eyadema-remis-en-selle\\_3902484\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/08/28/togo-a-l-issue-d-un-long-debat-parlementaire-le-president-eyadema-remis-en-selle_3902484_1819218.html), consulté le 24 juillet 2021

« AGBEYOME KODJO : Le parcours sombre et sulfureux d'un surdoué », *Focus Infos*, 18 mars 2013, en ligne sur <https://cvu-togo-diaspora.org/files/2013/03/Polit-Afr-Togo-2013.03.18-A-Kodjo-Le-parcours-sombre-et-sulfureux-d-un-surdoue.pdf>, consulté le 3 août 2021

« Au Togo, l'opposant modéré Edem Kodjo a été nommé premier ministre », *Le Monde Afrique*, 9 juin 2005, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2005/06/09/au-togo-l-opposant-moder-e-dem-kodjo-a-ete-nomme-premier-ministre\\_659961\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2005/06/09/au-togo-l-opposant-moder-e-dem-kodjo-a-ete-nomme-premier-ministre_659961_3212.html), consulté le 7 août 2021

« Eyadema guette les dauphins », *Africa Intelligence*, 26 juillet 2001, archives en ligne sur [https://www.africaintelligence.fr/afrique-ouest-et-centrale\\_politique/2001/07/26/eyadema-guette-les-dauphins,2170103-art](https://www.africaintelligence.fr/afrique-ouest-et-centrale_politique/2001/07/26/eyadema-guette-les-dauphins,2170103-art), consulté le 2 août 2021

« TOGO : contraint au compromis avec le président Eyadema et les putschistes Le premier ministre Me Koffigoh est lâché par ses amis politiques », *Le Monde*, 7 décembre 1991, en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1991/12/07/togo-contraint-au-compromis-avec-le-president-eyadema-et-les-putschistes-le-premier-ministre-me-koffigoh-est-lache-par-ses-amis-politiques\\_4028609\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1991/12/07/togo-contraint-au-compromis-avec-le-president-eyadema-et-les-putschistes-le-premier-ministre-me-koffigoh-est-lache-par-ses-amis-politiques_4028609_1819218.html), consulté le 21 juillet 2021.

« TOGO : des milliers de personnes ont manifesté leur soutien au premier ministre », *Le Monde*, 13 novembre 1992, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/11/13/togo-des-milliers-de-personnes-ont-manifeste-leur-soutien-au-premier-ministre\\_3934837\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/11/13/togo-des-milliers-de-personnes-ont-manifeste-leur-soutien-au-premier-ministre_3934837_1819218.html), consulté le 24 juillet 2021.

« Togo : la période de transition prolongée de quatre mois », *Le Monde*, 18 août 1992, archives en ligne publié sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/08/18/togo-la-periode-de-transition-prolongee-de-quatre-mois\\_3899686\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/08/18/togo-la-periode-de-transition-prolongee-de-quatre-mois_3899686_1819218.html), consulté le 24 juillet 2021.

« Togo : Le gouvernement conteste la victoire de l'opposition aux élections législatives », *Le Monde*, 24 février 1994, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1994/02/24/togo-le-gouvernement-conteste-la-victoire-de-l-opposition-aux-elections-legislatives\\_3798566\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1994/02/24/togo-le-gouvernement-conteste-la-victoire-de-l-opposition-aux-elections-legislatives_3798566_1819218.html), consulté le 28 juillet 2021.

« Togo : Le limogeage de deux ministres provoque une nouvelle crise institutionnelle », *Le Monde*, 12 novembre 1992, en ligne (archives) sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/11/12/togo-le-limogeage-de-deux-ministres-provoque-une-nouvelle-crise-institutionnelle\\_3934793\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/11/12/togo-le-limogeage-de-deux-ministres-provoque-une-nouvelle-crise-institutionnelle_3934793_1819218.html), consulté le 23 juillet 2021.

ABALO (J.-C.), « Lomé renoue définitivement avec l'Union européenne », *Le nouvel Afrik.com*, 30 novembre 2007, en ligne sur <https://www.afrik.com/lome-renoue-definitivement-avec-l-union-europeenne>, consulté le 7 août 2021.

ABALO (J.-C.), « Togo : démission du Premier ministre Gilbert Houngbo et de son gouvernement », *Jeune Afrique*, 12 juillet 2012, article publié en ligne sur <https://www.jeuneafrique.com/175207/politique/togo-d-mission-du-premier-ministre-gilbert-houngbo-et-de-son-gouvernement/>, consulté le 14 avril 2021.

ABEBE (A.-K.), « Limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique : la route est encore longue », *Le Monde Afrique*, 28 août 2020, en ligne sur <https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/08/28/limitation-du-nombre-de-mandats->

[presidentiels-en-afrique-la-route-est-encore-longue\\_6050204\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2021/07/31/presidentiels-en-afrique-la-route-est-encore-longue_6050204_3212.html), consulté le 31 juillet 2021

ADAYE (J.), « Y'a-t-il des pilotes à bord de l'Etat ivoirien ? », article publié en ligne le 26 février 2021 sur <https://www.dw.com/fr/ya-t-il-des-pilotes-%C3%A0-bord-de-letat-ivoirien/a-56718938>, consulté le 23 août 2021

AFP, « Brève rébellion militaire au Togo », *Le Monde*, 2 octobre 1991, en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1991/10/02/breve-rebellion-militaire-au-togo\\_4039503\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1991/10/02/breve-rebellion-militaire-au-togo_4039503_1819218.html), consulté le 21 juillet 2021 ;

AFP, « Après s'être emparés de la radio et de la télévision Des militaires remettent en cause le processus de démocratisation au Togo », *Le Monde*, 2 octobre 1991, en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1991/10/02/apres-s-etre-empares-de-la-radio-et-de-la-television-des-militaires-remettent-en-cause-le-processus-de-democratisation-au-togo\\_4038953\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1991/10/02/apres-s-etre-empares-de-la-radio-et-de-la-television-des-militaires-remettent-en-cause-le-processus-de-democratisation-au-togo_4038953_1819218.html), consulté le 21 juillet 2021.

AFP, « Côte d'Ivoire : Bédié appelle à voter Ouattara », *Le Monde*, 7 novembre 2010, publié en ligne sur [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2010/11/07/cote-d-ivoire-bedie-appelle-a-voter-ouattara\\_1436820\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2010/11/07/cote-d-ivoire-bedie-appelle-a-voter-ouattara_1436820_3212.html), consulté le 17 avril 2021.

AFP, « Le premier ministre ivoirien menace de démissionner », *Le Monde*, 5 mars 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/03/05/le-premier-ministre-ivoirien-menace-de-demissionner\\_4269470\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/03/05/le-premier-ministre-ivoirien-menace-de-demissionner_4269470_1819218.html), consulté le 7 septembre 2021.

AFP, « Togo : l'Assemblée dénonce la confirmation de M. Koffigoh à la tête du gouvernement », *Le Monde*, 21 janvier 1993, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/01/21/togo-l-assemblee-denonce-la-confirmation-de-m-koffigoh-a-la-tete-du-gouvernement\\_3933929\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/01/21/togo-l-assemblee-denonce-la-confirmation-de-m-koffigoh-a-la-tete-du-gouvernement_3933929_1819218.html), consulté le 31 juillet 2021.

AFP, « Togo : l'opposition boycotte l'Assemblée nationale », *Le Monde*, 7 avril 1994, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1994/04/07/togo-l-opposition-boycotte-l-assemblee-nationale\\_3826909\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1994/04/07/togo-l-opposition-boycotte-l-assemblee-nationale_3826909_1819218.html), consulté le 28 juillet 2021.

AFP, « Togo : une partie de l'opposition disposée à participer aux élections législatives », *Le Monde*, 16 octobre 1993, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/10/26/togo-une-partie-de-l-opposition-disposee-a-participer-aux-elections-legislatives\\_3942470\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/10/26/togo-une-partie-de-l-opposition-disposee-a-participer-aux-elections-legislatives_3942470_1819218.html), consulté le 28 juillet 2021

AFP, « Togo : Edem Kodjo a formé son Gouvernement », *Le Monde*, 27 mai 1994, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1994/05/27/togo-edem-kodjo-a-forme-son-gouvernement\\_3830004\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1994/05/27/togo-edem-kodjo-a-forme-son-gouvernement_3830004_1819218.html), consulté le 29 juillet 2021

AFP, « Togo : l'opposition à nouveau unie », *Le Monde*, 19 mars 1994, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1994/03/19/togo-l-opposition-a-nouveau-unie\\_3828119\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1994/03/19/togo-l-opposition-a-nouveau-unie_3828119_1819218.html), consulté le 28 juillet 2021

AFP, « Togo : Retour en force de l'ancien parti unique », *Le Monde*, 16 septembre 1992, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/09/16/togo-retour-en-force-de-l-ancien-parti-unique\\_3900595\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/09/16/togo-retour-en-force-de-l-ancien-parti-unique_3900595_1819218.html), consulté le 31 juillet 2021.

AFP, REUTERS, « Togo : le président Eyadéma a dissout le gouvernement de M<sup>e</sup> Koffigoh », *Le Monde*, 15 janvier 1993, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/01/15/togo-le-president-eyadema-a-dissout-le-gouvernement-de-me-koffigoh\\_3930700\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/01/15/togo-le-president-eyadema-a-dissout-le-gouvernement-de-me-koffigoh_3930700_1819218.html), consulté le 24 juillet 2021.

AFP, Reuters, « Les rebelles se disent prêts à siéger dans le gouvernement ivoirien », *Le Monde*, 2 avril 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/04/02/les-rebelles-se-disent-prets-a-sieger-dans-le-gouvernement-ivoirien\\_315174\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/04/02/les-rebelles-se-disent-prets-a-sieger-dans-le-gouvernement-ivoirien_315174_1819218.html), consulté le 7 septembre 2021.

AFP, Reuters, « L'ultimatum des rebelles ivoiriens expire sans reprise des hostilités », *Le Monde*, 18 février 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/02/18/l-ultimatum-des-rebelles-ivoiriens-expire-sans-reprise-des-hostilites\\_4269946\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/02/18/l-ultimatum-des-rebelles-ivoiriens-expire-sans-reprise-des-hostilites_4269946_1819218.html), consulté le 7 septembre 2021.

AFP, Reuters, « Premier conseil des ministres en Côte d'Ivoire sans les rebelles ni le principal parti d'opposition », *Le Monde*, 13 décembre 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/03/13/premier-conseil-des-ministres-en-cote-d-ivoire-sans-les-rebelles-ni-le-principal-parti-d-opposition\\_312830\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/03/13/premier-conseil-des-ministres-en-cote-d-ivoire-sans-les-rebelles-ni-le-principal-parti-d-opposition_312830_1819218.html), consulté le 7 septembre 2021.

ALPHA (D.), « Conférence nationale : le Togo à la croisée des chemins », *Forum Hebdo*, n°44, 28 juin 1991, p. 1-2

AMSON (D.), « Censure motion de », *Encyclopædia Universalis* [en ligne], URL : <https://www.universalis.fr/encyclopedie/motion-de-censure/>

AYISSI (A.), « Ordre militaire et désordre politique en Afrique », *Le Monde Diplomatique*, janvier 2003, pp. 20-21, publié en ligne sur <https://www.monde-diplomatique.fr/2003/01/AYISSI/9857>, consulté le 7 mai 2021.

BANGRE (H.), « Côte d'Ivoire : Marcoussis promulgué sans les députés », *Le NouvelAfirk.com*, 18 juillet 2005, en ligne sur <https://www.afrik.com/cote-d-ivoire-marcoussis-promulgue-sans-les-deputes>, consulté le 27 août 2021.

BASSOMPIERRE, (K.), « Les patriotes de Gbagbo paralysent Abidjan », *Le Figaro*, n°19115, 17 janvier 2006, p.3

BASTIEN (D.), « Le père du miracle ivoirien », *Les Echos*, 8 décembre 1993, archives en ligne sur <https://www.lesechos.fr/1993/12/le-pere-du-miracle-ivoirien-916622>, consulté le 13 août 2021.

BEN YAHMED (M.), « Accords de Linas-Marcoussis : la vraie histoire du « oui » de Gbagbo à Chirac », *Jeune Afrique l'Intelligent*, n°2199, 4 mars 2003, disponible en ligne sur <https://www.jeuneafrique.com/132087/politique/accords-de-linas-marcoussis-la-vraie-histoire-du-oui-de-gbagbo-chirac/>, consulté le 29 juillet 2019

BERNABE (V.), « Côte d'Ivoire/ 9 décembre 1993: le jour où Bédié a refusé de mettre Ouattara en prison », *Afrikmag*, 9 décembre 2020, en ligne sur <https://www.afrikmag.com/cote-divoire-9-decembre-1993-le-jour-ou-bedie-a-refuse-de-mettre-ouattara-en-prison/>, consulté le 14 août 2021.

BERNIER-OULLET (S.), « La Côte d'Ivoire plonge à nouveau dans la crise », *Perspective du Monde*, 29 janvier 2006, en ligne sur <https://perspective7.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMAAnalyse?codeAnalyse=111>, consulté le 30 août 202

BERTHEMET (T.), « Côte d'Ivoire : Ouattara veut un gouvernement à sa main », *Le Figaro*, 15 novembre 2012, publié en ligne sur <https://www.lefigaro.fr/international/2012/11/15/01003-20121115ARTFIG00422-cote-d-ivoire-ouattara-veut-un-gouvernement-a-sa-main.php>, consulté le 19 avril 2021.

BIVILLE (S.), « Résolution 1721 : Une nouvelle phase dans la transition politique », *RFI*, 02 novembre 2006, [http://www1.rfi.fr/actufr/articles/083/article\\_47196.asp](http://www1.rfi.fr/actufr/articles/083/article_47196.asp), consulté le 28 août 2021.

BONI-TEIGA (M.), « Côte d'Ivoire : Un aveu d'échec de la communauté internationale », *Courrier international*, 14 septembre 2005, en ligne sur <https://www.courrierinternational.com/article/2005/09/15/un-aveu-d-echec-de-la-communaute-internationale>, consulté le 26 août 2021

BOSSELET (P.), « Ouattara vainqueur de l'élection présidentielle selon l'ONU, l'UE et Guillaume Soro », *Jeune Afrique*, 3 décembre 2010, article en ligne sur

<http://www.jeuneafrique.com/183397/politique/ouattara-vainqueur-de-l-lection-pr-sidentielle-selon-l-onu-l-ue-et-guillaume-soro/> consulté le 5 avril 2017

BOUQUET (C.), « La crise ivoirienne par les cartes », *Geoconfluences*, 4 juin 2007, en ligne sur <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/etpays/Afsubsah/AfsubsahDoc5.htm>, consulté le 30 août 2021

BOURGI (A.), « Enfin des Premiers ministres à part entière », *Jeune Afrique*, n° 1583, mai 1991

BOURGI (A.), « Le temps des Premiers ministres », *Jeune Afrique*, n°1583, 1991

CHAMPIN (C.), « Portrait d'Alassane Ouattara », *RFI*, 11 mars 2015 (dernière version), en ligne sur <http://www.rfi.fr/afrique/20101126-portrait-alassane-ouattara>, consulté le 9 avril 2017.

CHEIKH (Y-S.), « Togo, les dessous d'un accord », *Jeune Afrique*, août-septembre 2006, n° 2381, pp. 59-6

COMARIN (E.), « Gbagbo : « j'accepte l'esprit de Marcoussis, mais... » », *RFI*, 8 février 2003, archives en ligne sur [http://www1.rfi.fr/actufr/articles/038/article\\_19764.asp](http://www1.rfi.fr/actufr/articles/038/article_19764.asp), consulté le 27 août 2021

COMARIN (E.), « Côte d'Ivoire : Abidjan rejette Marcoussis », *RFI*, 29 janvier 2003, archive en ligne sur [http://www1.rfi.fr/actufr/articles/037/article\\_19546.asp](http://www1.rfi.fr/actufr/articles/037/article_19546.asp), consulté le 30 août 2021,

DUVAL (P.), « Pourquoi l'accord passe mal », *Le Parisien*, 27 janvier 2003, en ligne sur <https://www.leparisien.fr/archives/pourquoi-l-accord-passe-mal-27-01-2003-2003767085.php>, consulté le 30 août 2021.

DAOUDI (M.), « Accra III : Un accord a été signé », *RFI*, 10 août 2004, en ligne sur [http://www1.rfi.fr/actufr/articles/055/article\\_29608.asp](http://www1.rfi.fr/actufr/articles/055/article_29608.asp), consulté le 13 septembre 2021

DAVOST (C.), « Une Constitution doit être courte.... », *Le Monde*, 11 septembre 1946, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1946/09/11/une-constitution-doit-etre-courte\\_1879465\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1946/09/11/une-constitution-doit-etre-courte_1879465_1819218.html), consulté le 4 août 2021

DENQUIN (J.-M.), « Constitution politique et fait majoritaire », *Jus Politicum*, n° 24, mai 2020, pp. 171-180, en ligne sur <http://juspoliticum.com/article/Constitution-politique-et-fait-majoritaire-1334.html>, consulté le 31 juillet 2021.

DHELLEMMES (G.), « La question de confiance, mode d'emploi », *Le Journal du Dimanche*, 11 sept. 2014, modifié le 20 juin 2017, en ligne sur <https://www.lejdd.fr/Politique/La-question-de-confiance-mode-d-emploi-686402>

DIALLO (S.), « A quoi sert le Premier ministre ? », *Jeune Afrique*, n°1167, 18 mai 1983, p. 34.

DIALLO (S.), « Eyadema recule mais ne cède pas », *Jeune Afrique*, 24 avril 1991, p. 24.

DIOP (B.), « Mamadou Dia : Retour sur la crise de décembre 1962 », *Le Quotidien*, 21 décembre 2020, Conférence prononcée le 17 décembre 2020 à l'Université Cheikh-Anta Diop de Dakar, en ligne sur <https://lequotidien.sn/mamadou-dia-retour-sur-la-crise-de-decembre-1962/>, consulté le 3 août 2020.

DJADE (C.), « Togo : qui est Victoire Tomegah Dogbe, la nouvelle Première ministre ? », *Jeune Afrique*, 5 octobre 2020, en ligne sur <https://www.jeuneafrique.com/1053773/politique/togo-qui-est-victoire-tomegah-dogbe-la-nouvelle-premiere-ministre/>, consulté le 7 août 2021.

DUPONT (S.), « Côte d'Ivoire : un coup d'État surprise met à bas sans peine un régime discrédité », *Les Échos*, 27 décembre 1999, en ligne sur <https://www.lesechos.fr/1999/12/cote-divoire-un-coup-detat-surprise-met-a-bas-sans-peine-un-regime-discredite-783375>, consulté le 21 août 2021

DUVAL (P.), « Gbagbo limoge le chef de la rébellion », *Le Parisien*, 20 mai 2004, en ligne sur <https://www.leparisien.fr/politique/gbagbo-limoge-le-chef-de-la-rebellion-20-05-2004-2004996999.php>, consulté le 11 septembre 2021.

FAES (G.), « Comment Eyadema a reconquis le pouvoir », *Jeune Afrique* n° 1665, p.19

FALL (E.), « Koffigoh : la plus haute des solitudes », *Jeune Afrique*, n°1615, 11 au 17 décembre 1991, p. 15.

FALL (E.), Côte d'Ivoire : Ouattara-Bédié, le duel », *Jeune Afrique*, n°1664, 26 nov.-22 déc. 1992, pp. 21-24.

FOUCAULT (M.), « La Constitution de la V<sup>e</sup> République va dans le sens du Président », *Titre VII*, n° 1, *Le sens d'une constitution*, septembre 2018, en ligne sur <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/la-constitution-de-la-ve-republique-va-dans-le-sens-du-president>, consulté le 31 juillet 2021.

FRITSCHER (F.), « Le Togo sort de la crise politique », *Le Monde*, 31 juillet 1999, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1999/07/31/le-togo-sort-de-la-crise-politique\\_3582743\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1999/07/31/le-togo-sort-de-la-crise-politique_3582743_1819218.html), consulté le 31 juillet 2021



GAILLARD (Ph.), « Eyadéma vu de l'Élysée », *Jeune Afrique*, 14 février 2005, publié en ligne sur <https://www.jeuneafrique.com/108817/archives-thematique/eyad-ma-vu-de-l-lys-e/>, consulté le 6 mai 2021

GAILLARD (Ph.), *Foccart parle 2*, Paris, Fayard/Jeune Afrique, 1997, p. 404

GBADAMASSI (F.), « Bénin : Mathieu Kérékou, l'homme de la Conférence nationale », *France.info Afrique*, 17 octobre 2015, publié en ligne sur [https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/benin/benin-mathieu-kerekou-lhomme-de-la-conference-nationale\\_3067493.html](https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/benin/benin-mathieu-kerekou-lhomme-de-la-conference-nationale_3067493.html), consulté le 7 mai 2021, etc.

GIRARD (P.), « L'élection présidentielle burkinabè. Cherche adversaire désespérément », *Jeune Afrique*, n°1615, 11 déc. 1991, pp. 18-19,

GOUEGNON (T.), REUTERS, « Législatives en Côte d'Ivoire : l'absence du FPI a ouvert un boulevard au camp Ouattara », *RFI*, 14 déc. 2011, en ligne sur <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20111214-legislatives-cote-ivoire-le-boycott-fpi-boulevard-camp-ouattara-gbagbo>, consulté le 25 juin 2021.

GOUËSET (C.), « La chute de Gbagbo en huit actes », *L'Express*, 11 avril 2011, en ligne sur [https://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/la-chute-de-gbagbo-en-huit-actes\\_947063.html](https://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/la-chute-de-gbagbo-en-huit-actes_947063.html), consulté le 25 juin 2021.

HELFT (A.), « Au Togo, des législatives boycottées par l'opposition », *La Croix*, 20 décembre 2018, publié en ligne sur <https://www.la-croix.com/Monde/Afrique/Au-Togo-legislatives-boycottees-lopposition-2018-12-20-1200990796>, consulté le 15 octobre 2021.

HG, « Réforme constitutionnelle : CIVIS-Côte d'Ivoire demande la suppression du poste du Premier ministre », *L'intelligent d'Abidjan*, 10 mai 2016, en ligne sur <https://news.abidjan.net/articles/590739/reforme-constitutionnelle-civis-cote-divoire-demande-la-suppression-du-poste-du-premier-ministre>, consulté le 17 août 2021.

HOFNUNG (T.), « Bolloré jette l'ancre à Abidjan », *Libération*, 8 mars 2003, en ligne sur [https://www.liberation.fr/futurs/2004/03/08/bollore-jette-l-ancre-a-abidjan\\_471601/](https://www.liberation.fr/futurs/2004/03/08/bollore-jette-l-ancre-a-abidjan_471601/), consulté le 10 septembre 2021.

HOFNUNG (T.), « Chasse à l'homme à Abidjan », *Libération*, 29 mars 2004, en ligne sur [https://www.liberation.fr/planete/2004/03/29/chasse-a-l-homme-a-abidjan\\_474217/](https://www.liberation.fr/planete/2004/03/29/chasse-a-l-homme-a-abidjan_474217/), consulté le 10 septembre 2021.

HOFNUNG (T.), « Côte d'Ivoire : Gbagbo réintègre l'opposition », *Libération*, 10 août 2004, en ligne sur [https://www.liberation.fr/planete/2004/08/10/cote-d-ivoire-gbagbo-reintegre-l-opposition\\_488772/](https://www.liberation.fr/planete/2004/08/10/cote-d-ivoire-gbagbo-reintegre-l-opposition_488772/), consulté le 13 septembre 2021.

HOFNUNG (T.), « La Côte d'Ivoire toujours sous-tension : Le processus de paix de plus en plus menacé », *Libération*, 27 mars 2004, en ligne sur [https://www.liberation.fr/planete/2004/03/27/la-cote-d-ivoire-toujours-sous-tension\\_473973/](https://www.liberation.fr/planete/2004/03/27/la-cote-d-ivoire-toujours-sous-tension_473973/), consulté le 10 septembre 2021.

HOFNUNG (T.), « Le président ivoirien freine les accords de Marcoussis », *Libération*, 17 juin 2003, en ligne sur [https://www.liberation.fr/planete/2003/06/17/le-president-ivoirien-freine-les-accords-de-marcoussis\\_436976/](https://www.liberation.fr/planete/2003/06/17/le-president-ivoirien-freine-les-accords-de-marcoussis_436976/), consulté le 30 août 2021

HOFNUNG (T.), « Le président ivoirien freine les accords de Marcoussis », *Libération*, 17 juin 2003, en ligne sur [https://www.liberation.fr/planete/2003/06/17/le-president-ivoirien-freine-les-accords-de-marcoussis\\_436976/](https://www.liberation.fr/planete/2003/06/17/le-president-ivoirien-freine-les-accords-de-marcoussis_436976/), consulté le 30 août 2021

HOFNUNG (T.), « Togo : la succession d' Eyadema entachée de violences », *Libération*, 25 avril 2005, en ligne sur [https://www.liberation.fr/planete/2005/04/25/togo-la-succession-d-eyadema-entachee-de-violences\\_517642/](https://www.liberation.fr/planete/2005/04/25/togo-la-succession-d-eyadema-entachee-de-violences_517642/), consulté le 7 août 2021

HUGUEUX (V.), « Côte d'Ivoire : la revanche de Ouattara », *L'Express*, 12 avril 2011, en ligne sur [http://www.lexpress.fr/actualite/monde/cote-d-ivoire-la-revanche-de-ouattara\\_981977.html](http://www.lexpress.fr/actualite/monde/cote-d-ivoire-la-revanche-de-ouattara_981977.html) consulté le 29 décembre 2016

HUGUEUX (V.), «Togo : Réélection du président dans le doute », *L'Express*, 12 mars 2010, article publié en ligne sur [https://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/reelection-du-president-dans-le-doute\\_854836.html](https://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/reelection-du-president-dans-le-doute_854836.html), consulté le 14 avril 2021.

KAÏDI (H.), « Les lettres de la discorde », *Jeune Afrique* n°1852 du 3 au 9 juillet 1996, p. 27.

KATASSOLI (P.), « Faure Gnassingbé ou l'art de choisir les Premier ministres », *Togo Réveil*, n° 74, 27 juil. 2012, p.3

KOUAO (G.-J.), « Contribution : Le régime parlementaire et l'émergence politique en Côte d'Ivoire », *L'intelligent d'Abidjan* n° 3650 du 13 mai 2016, article publié le 14 mai 2016, en ligne sur <http://news.abidjan.net/h/590922.html> , consulté le 20 avril 2017.

KPATINDE (F.), « Le système Eyadema », *Jeune Afrique*, 4 au 10 janvier 1993, p. 22.

KROU « Côte d'Ivoire - Système politique : les obstacles à la promotion de la démocratie révélés », en ligne sur <http://www.africactu.com/societe/1806-cote-d-ivoire-systeme-politique-les-obstacles-a-la-promotion-de-la-democratie-reveles>, consulté le 23 août 2021

L'Obs, « Les accords de Marcoussis de plus en plus rejetés », *L'obs-Monde*, 30 janvier 2003, archives en ligne sur <https://www.nouvelobs.com/monde/20030127.OBS5888/les-accords-de-marcoussis-de-plus-en-plus-rejettes.html>, consulté le 27 août 2021.

Le Monde & AFP, « La Côte d'Ivoire se dote d'un gouvernement de transition », *Le Monde Afrique*, 28 décembre 2005, en ligne sur [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2005/12/28/la-cote-d-ivoire-se-dote-d-un-gouvernement-de-transition\\_725392\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2005/12/28/la-cote-d-ivoire-se-dote-d-un-gouvernement-de-transition_725392_3212.html), consulté le 30 août 2021

Le Monde & AFP, « Le premier ministre ivoirien doit former un gouvernement comprenant "tous les partis" », *Le Monde*, 10 février 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/02/10/le-premier-ministre-ivoirien-doit-former-un-gouvernement-comprenant-tous-les-partis\\_308771\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/02/10/le-premier-ministre-ivoirien-doit-former-un-gouvernement-comprenant-tous-les-partis_308771_1819218.html), consulté le 29 août 2021.

Le Monde & AFP, « Le président ivoirien accepte l'"esprit" du texte de Marcoussis », *Le Monde*, 7 février 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/02/07/le-president-ivoirien-accepte-l-esprit-du-texte-de-marcoussis\\_308499\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/02/07/le-president-ivoirien-accepte-l-esprit-du-texte-de-marcoussis_308499_1819218.html), consulté le 27 août 2021.

Le Monde & AFP, « Un accord est intervenu pour désigner Guillaume Soro premier ministre de Côte d'Ivoire », *Le Monde Afrique*, 27 mars 2007, en ligne sur [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2007/03/27/accord-en-cote-d-ivoire-pour-designer-guillaume-soro-premier-ministre\\_888230\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2007/03/27/accord-en-cote-d-ivoire-pour-designer-guillaume-soro-premier-ministre_888230_3212.html), consulté le 30 août 2021.

Le Monde, « Côte d'Ivoire : La démission du premier ministre semble mettre fin à la querelle de succession », Archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/12/11/cote-d-ivoire-la-demission-du-premier-ministre-semble-mettre-fin-a-la-querelle-de-succession\\_3974082\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/12/11/cote-d-ivoire-la-demission-du-premier-ministre-semble-mettre-fin-a-la-querelle-de-succession_3974082_1819218.html), consulté le 13 août 2021.

Le Monde, « Côte d'Ivoire : la diplomatie française critiquée », *Le Monde*, 30 janvier 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/01/30/cote-d-ivoire-la-diplomatie-francaise-critiquee\\_307469\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/01/30/cote-d-ivoire-la-diplomatie-francaise-critiquee_307469_1819218.html)

Le Monde, « Côte d'Ivoire : après une longue absence Annonce du retour du président Houphouët-Boigny » et « Côte d'Ivoire : Le président Houphouët-Boigny est hospitalisé à Paris », *Le Monde*, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/06/19/cote-d-ivoire-apres-une-longue-absence-annonce-du-retour-du-president-houphouet-boigny\\_3905420\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/06/19/cote-d-ivoire-apres-une-longue-absence-annonce-du-retour-du-president-houphouet-boigny_3905420_1819218.html) et

[https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/10/16/cote-d-ivoire-le-president-houphouet-boigny-est-hospitalise-a-paris\\_3937776\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/10/16/cote-d-ivoire-le-president-houphouet-boigny-est-hospitalise-a-paris_3937776_1819218.html), consultés le 26 août 2021

Le Monde, « Côte d'Ivoire : L'Assemblée nationale est dissoute », *Le Monde*, 16 janvier 2006, en ligne sur [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2006/01/16/l-assemblee-ivoirienne-est-dissoute\\_731079\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2006/01/16/l-assemblee-ivoirienne-est-dissoute_731079_3212.html), consulté le 30 août 2021.

Le Monde, « Côte d'Ivoire : La mort de Félix Houphouët-Boigny Une succession problématique », *Le Monde*, 9 décembre 1993, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/12/09/cote-d-ivoire-la-mort-de-felix-houphouet-boigny-une-succession-problematique\\_3972732\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/12/09/cote-d-ivoire-la-mort-de-felix-houphouet-boigny-une-succession-problematique_3972732_1819218.html),

Le Monde, « Côte-d'Ivoire : Démission du premier ministre en désaccord avec le nouveau président », archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/12/10/cote-d-ivoire-demission-du-premier-ministre-en-desaccord-avec-le-nouveau-president\\_3973967\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/12/10/cote-d-ivoire-demission-du-premier-ministre-en-desaccord-avec-le-nouveau-president_3973967_1819218.html), consulté le 13 août 2021.

LEPIDI (P.), « Zoom sur le projet de nouvelle Constitution ivoirienne », *Le Monde Afrique*, 6 octobre 2016, en ligne sur [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/10/06/la-nouvelle-constitution-ivoirienne-point-par-point\\_5009433\\_3212.html#oDIROBkqIaHeGjmd.99](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/10/06/la-nouvelle-constitution-ivoirienne-point-par-point_5009433_3212.html#oDIROBkqIaHeGjmd.99), consulté le 17 août 2021.

LOIRET (G.), « Un frère du chef de l'État arrêté pour tentative de putsch », *France24*, 15 avril 2009, en ligne sur <https://www.france24.com/fr/20090415-frere-chef-letat-arrete-tentative-putsch->, consulté le 21 juin 2020

MAS (M.), « Côte d'Ivoire : Bras de fer international », *RFI*, 18 janvier 2006, en ligne sur [http://www1.rfi.fr/actufr/articles/073/article\\_41193.asp](http://www1.rfi.fr/actufr/articles/073/article_41193.asp), consulté le 27 août 2021.

MAS (M.), « Côte d'Ivoire : Députés sans mandats », *RFI*, 16 janvier 2006, archive en ligne sur [http://www1.rfi.fr/actufr/articles/073/article\\_41135.asp](http://www1.rfi.fr/actufr/articles/073/article_41135.asp), consulté le 30 août 2021

MIEU (B.), « Côte d'Ivoire : les dessous de la dissolution du gouvernement », *Jeune Afrique*, 14 novembre 2012, publié en ligne sur <https://www.jeuneafrique.com/173428/politique/c-te-d-ivoire-les-dessous-de-la-dissolution-du-gouvernement/>, consulté le 19 avril 2021.

MIEU (B.), « Côte d'Ivoire : Ouattara et Soro, partenaires particuliers », *Jeune Afrique*, 6 décembre 2011, en ligne sur <http://www.jeuneafrique.com/189136/politique/c-te-d-ivoire-ouattara-et-soro-partenaires-particuliers/> consulté le 5 avril 2017

N'PIENIKOUA (S.-F.), « Togo. Querelle de famille autour du fauteuil présidentiel », *Courrier international*, 22 février 2011, en ligne sur

<https://www.courrierinternational.com/article/2009/04/17/querelle-de-famille-autour-du-fauteuil-presidentiel>

NAUDE (P.-F.), « Côte d'Ivoire : Alassane Ouattara dissout le gouvernement », *Jeune Afrique*, 14 novembre 2012, publié en ligne sur <https://www.jeuneafrique.com/173431/politique/c-te-d-ivoire-alassane-ouattara-dissout-le-gouvernement/>, consulté le 19 avril 2021.

NAUDE (P.-F.), « Présidentielle : Ouattara vainqueur avec 54,1 % contre 45,9 % pour Gbagbo, selon la CEI », *Jeune Afrique*, 2 décembre 2010, en ligne sur <http://www.jeuneafrique.com/183429/politique/pr-sidentielle-ouattara-vainqueur-avec-54-1-contre-45-9-pour-gbagbo-selon-la-cei/> consulté le 5 avril 2017

NAUDE (P.-F.), « Côte d'Ivoire : Guillaume Soro élu président de l'Assemblée nationale à l'unanimité », *Jeune Afrique*, 12 mars 2012, en ligne sur <http://www.jeuneafrique.com/177013/politique/c-te-d-ivoire-guillaume-soro-lu-pr-sident-de-l-assembl-e-nationale-l-unanimit/> consulté le 5 avril 2017

NDOGMO (A.), « L'opposition politique : un problème en Afrique », *Jeune Afrique Economie*, n°152, février 1992, p. 16

OUATTARA (M.-J.), « Ce jour-là : le 7 décembre 1993, la mort d'Houphouët-Boigny », *Jeune Afrique*, 6 décembre 2004, archives en ligne sur <https://www.jeuneafrique.com/128203/archives-thematique/la-mort-d-houphou-t-boigny-2/>, consulté le 13 août 2021.

PANARA (M.), « Côte d'Ivoire : du règne du « Vieux » à la guerre des héritiers », *Le Point*, 7 août 2020 en ligne sur [https://www.lepoint.fr/afrique/cote-d-ivoire-du-regne-du-vieux-a-la-guerre-des-heritiers-07-08-2020-2386975\\_3826.php](https://www.lepoint.fr/afrique/cote-d-ivoire-du-regne-du-vieux-a-la-guerre-des-heritiers-07-08-2020-2386975_3826.php), consulté le 13 août 2021.

PARYCZER (A.), « Cohabitation à la togolaise », *Jeune Afrique*, n°1612, 20 décembre 1991.

POMPEY (F.), « La mutinerie des jeunes militaires ivoiriens se termine en coup d'Etat », *Le Monde*, 26 décembre 1999, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1999/12/26/la-mutinerie-des-jeunes-militaires-ivoiriens-se-terme-en-coup-d-etat\\_3594944\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1999/12/26/la-mutinerie-des-jeunes-militaires-ivoiriens-se-terme-en-coup-d-etat_3594944_1819218.html), consulté le 16 août 2021

PRIER (P.), « Les coulisses du coup d'Etat », *Le Figaro*, 27 décembre 1999, p. 1 et 2

REMY (J.-P.), « Cinq accords de paix ont abouti à un blocage, à chaque fois prélude à la reprise de la violence », *Le Monde Afrique*, 31 août 2005, archives en ligne sur <https://www.lemonde.fr/afrique/article/2005/08/31/cinq-accords-de-paix-ont-abouti-a-un->

[blocage-a-chaque-fois-prelude-a-la-reprise-des-violences\\_684047\\_3212.html](#), consulté le 27 août 2021.

REMY (J-P.), « Démission du premier ministre Guillaume Soro », *Le Monde*, 16 mars 2012, en ligne sur [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2012/03/16/demission-du-premier-ministre-guillaume-soro\\_1655565\\_3212.html#JxA5OQJl94DiRvKF.99](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2012/03/16/demission-du-premier-ministre-guillaume-soro_1655565_3212.html#JxA5OQJl94DiRvKF.99), consulté le 5 avril 2017

REUTERS, « Le FPI de Gbagbo participera aux législatives ivoiriennes », *L'Express*, 06 déc. 2011, en ligne sur [https://www.lexpress.fr/actualites/2/monde/le-fpi-de-gbagbo-participera-aux-legislatives-ivoiriennes\\_1058536.html](https://www.lexpress.fr/actualites/2/monde/le-fpi-de-gbagbo-participera-aux-legislatives-ivoiriennes_1058536.html), consulté le 25 juin 2021.

RFI, « Dissolution du gouvernement ivoirien: les dissensions de la majorité en cause », publié en ligne sur <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20121115-cote-ivoire-ouattara-dissolution-gouvernement-ivoirien-dissensions-majorite-cause-ahoussou-kouadio>, consulté le 19 avril 2021

RFI, « L'opposition ivoirienne sceptique sur le projet de réforme constitutionnelle », article publié en ligne le 8 juin 2016, sur <http://www.rfi.fr/afrique/20160608-cote-ivoire-rencontre-ouattara-opposition-reforme-constitution>, consulté le 22 avril 2016

RUEFF (J.), « Gbagbo relance le processus de guerre en Côte d'Ivoire », *Libération*, 6 novembre 2004, en ligne sur [https://www.liberation.fr/planete/2004/11/06/gbagbo-relance-le-processus-de-guerre-en-cote-d-ivoire\\_498539/](https://www.liberation.fr/planete/2004/11/06/gbagbo-relance-le-processus-de-guerre-en-cote-d-ivoire_498539/), consulté le 15 septembre 2021

SAMSON (D.), « Côte d'Ivoire : La transition est mal partie », *RFI*, 9 avril 2003, archives en ligne sur [http://www1.rfi.fr/actufr/articles/040/article\\_21094.asp](http://www1.rfi.fr/actufr/articles/040/article_21094.asp), consulté le 10 septembre 2021.

SAMSON (D.), « Côte d'Ivoire : Le blocage politique », *RFI*, 25 mai 2004, archives en ligne sur [http://www1.rfi.fr/actufr/articles/053/article\\_28273.asp](http://www1.rfi.fr/actufr/articles/053/article_28273.asp), consulté le 11 septembre 2021

SAMSON (D.), « Côte d'Ivoire : Les ministres de la discorde », *RFI*, 15 septembre 2003, archives en ligne sur [http://www1.rfi.fr/actufr/articles/045/article\\_23873.asp](http://www1.rfi.fr/actufr/articles/045/article_23873.asp), consulté le 10 septembre 2021.

SAMSON (D.), « Côte d'Ivoire : Un Premier ministre sans Gouvernement », *RFI*, 26 février 2003, archive en ligne sur [http://www1.rfi.fr/actufr/articles/038/article\\_20245.asp](http://www1.rfi.fr/actufr/articles/038/article_20245.asp), consulté le 39 août 2021.

SECK (C.-Y.), « L'impossible attelage », *Jeune Afrique*, 13 novembre 2006, en ligne sur <https://www.jeuneafrique.com/109367/archives-thematique/l-impossible-attelage/>, consulté le 28 août 2021.

SECK (C.-Y.), « Que vont-ils faire d'Accra III », *Jeune Afrique*, 10 août 2004, archives en ligne sur <https://www.jeuneafrique.com/121735/archives-thematique/que-vont-ils-faire-d-accra-iii/>, consulté le 13 septembre 2021

SIGNOURET (M.), « La fin du calvaire pour Agbéyomé Kodjo », *Jeune Afrique*, 12 septembre 2005, archives en ligne sur <https://www.jeuneafrique.com/111996/archives-thematique/la-fin-du-calvaire-d-agb-yom-kodjo/>, consulté le 2 août 2021

SMITH (S.), « Seydou Diarra, caméléon politique », *Le Monde*, 27 janvier 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/01/27/seydou-diarra-cameleon-politique\\_306969\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/01/27/seydou-diarra-cameleon-politique_306969_1819218.html), consulté le 27 août 2021

SMITH (S.), « Au Togo, la présidence à vie devient constitutionnelle », *Le Monde*, 31 décembre 2002, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2002/12/31/au-togo-la-presidence-a-vie-devient-constitutionnelle\\_303834\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2002/12/31/au-togo-la-presidence-a-vie-devient-constitutionnelle_303834_1819218.html), consulté le 31 juillet 2021.

SMITH (S.), « Comment Laurent Gbagbo, acculé au sommet de Paris, a réussi à se rétablir au pouvoir à Abidjan... », *Le Monde*, 30 janvier 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/01/30/comment-laurent-gbagbo-accule-au-sommet-de-paris-a-reussi-a-se-retablir-au-pouvoir-a-abidjan\\_307347\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/01/30/comment-laurent-gbagbo-accule-au-sommet-de-paris-a-reussi-a-se-retablir-au-pouvoir-a-abidjan_307347_1819218.html), consulté le 27 août 2021

SMITH (S.), « Scrutin présidentiel au Togo pour prolonger 36 ans de règne : Le général Eyadéma veut se succéder à la faveur d'une élection sans garantie d'équité », *Le Monde*, 31 mai 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/05/31/scrutin-presidentiel-au-togo-pour-prolonger-36-ans-de-regne\\_322242\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/05/31/scrutin-presidentiel-au-togo-pour-prolonger-36-ans-de-regne_322242_1819218.html), consulté le 31 juillet 2021.

SOSSOU (P.), « Refus d'alternance dans l'espace ouest africain : La fin des systèmes dictatoriaux, un casse-tête chinois pour l'ancrage de la démocratie », *Le Triangle des enjeux*, n°413, 20 mai 2020.

SOTINEL (T.), « Une révision constitutionnelle permet au président de Côte d'Ivoire de suspendre les élections », *Le Monde*, 3 juillet 1998, [https://www.lemonde.fr/archives/article/1998/07/03/une-revision-constitutionnelle-permet-au-president-de-cote-d-ivoire-de-suspendre-les-elections\\_3672610\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1998/07/03/une-revision-constitutionnelle-permet-au-president-de-cote-d-ivoire-de-suspendre-les-elections_3672610_1819218.html), consulté le 12 août 2021

SOTINEL (T.), « L'armée nigérienne a chassé du pouvoir le chef de l'Etat démocratiquement élu en 1993 », *Le Monde*, n°15865, du 30 janvier 1996, p. 3

SOUDAN (F.), « Togo, la déchirure », *Jeune Afrique*, mai 2005, n° 2313, pp. 30-34



SOUDAN (F.), « Trois jours qui ont changé la Côte d'Ivoire », *Jeune Afrique l'intelligent*, n° 2344, 11-17 décembre 2005, p. 12-16.

SOUMAREY (P.), « Côte d'Ivoire – Le débat sur l'éligibilité à l'élection présidentielle est inopérant, pernicieux et dépassé », article publié en ligne le 11 février 2015 sur <http://www.connectionivoirienne.net/107392/cote-divoire-le-debat-sur-leligibilite-lelection-presidentielle-est-inoperant-pernicieux-et-depasse>, consulté le 21 avril 2017

SUBTIL (M-P.), « L'attitude de Paris face aux putschistes », *Le Monde*, 6 décembre 1991

TERMON(A.), « Ismaïla Madior Fall se prononce sur la suppression du poste du Premier ministre », *JournalduSénégal.com*, 1<sup>er</sup> février 2021, en ligne sur <https://www.journaldusenegal.com/ismaïla-madior-fall-se-prononce-sur-la-suppression-du-poste-du-premier-ministre/>, consulté le 26 octobre 2021

THIJS (V.), « Accord à Pretoria sur la crise ivoirienne », *Libération*, 7 avril 2005, en ligne sur [https://www.liberation.fr/planete/2005/04/07/accord-a-pretoria-sur-la-crise-ivoirienne\\_515589/](https://www.liberation.fr/planete/2005/04/07/accord-a-pretoria-sur-la-crise-ivoirienne_515589/), consulté le 15 septembre 2021.

Togo : Un gouvernement d'union nationale devrait être formé », *Le Monde*, 17 mars 1990, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1994/03/17/togo-un-gouvernement-d-union-nationale-devrait-etre-forme\\_3798095\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1994/03/17/togo-un-gouvernement-d-union-nationale-devrait-etre-forme_3798095_1819218.html), consulté le 28 juillet 2021

TUQUOI (J.-P.), « En Côte d'Ivoire, l'opposition a boycotté le conseil des ministres », *Le Monde*, 14 mars 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/03/14/en-cote-d-ivoire-l-opposition-a-boycotte-le-conseil-des-ministres\\_312878\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/03/14/en-cote-d-ivoire-l-opposition-a-boycotte-le-conseil-des-ministres_312878_1819218.html), consulté le 7 septembre 2021.

TUQUOI (J.-P.), « Laurent Gbagbo accepterait l'accord de paix sans chefs rebelles au gouvernement », *Le Monde*, 5 février 2003, p.3

TUQUOI (J.-P.), « Le nouveau premier ministre ivoirien est nommé avec l'appui de la France », *Le Monde Afrique*, 7 décembre 2005, en ligne sur [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2005/12/07/le-nouveau-premier-ministre-ivoirien-est-nomme-avec-l-appui-de-la-france\\_717515\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2005/12/07/le-nouveau-premier-ministre-ivoirien-est-nomme-avec-l-appui-de-la-france_717515_3212.html), consulté le 20 août 2021.

TUQUOI (J.-P.), « Le premier ministre ivoirien obtient un début de compromis de Laurent Gbagbo », *Le Monde*, 13 février 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/international/article/2003/02/13/le-premier-ministre-ivoirien-obtient-un-debut-de-compromis-de-laurent-gbagbo\\_309091\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2003/02/13/le-premier-ministre-ivoirien-obtient-un-debut-de-compromis-de-laurent-gbagbo_309091_3210.html), consulté le 6 septembre 2021.



TUQUOI (J.-P.), « Le président ivoirien Gbagbo reprend la main face à Paris », *Le Monde Afrique*, 15 janvier 2007, [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2007/01/15/le-president-ivoirien-gbagbo-reprend-la-main-face-a-paris\\_855479\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2007/01/15/le-president-ivoirien-gbagbo-reprend-la-main-face-a-paris_855479_3212.html), consulté le 30 août 2021

TUQUOI (J.-P.), JACQUENS (A.), « Accord à l'arraché pour un gouvernement d'union nationale en Côte d'Ivoire », *Le Monde*, 10 mars 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/03/10/accord-a-l-arrache-pour-un-gouvernement-d-union-nationale-en-cote-d-ivoire\\_312270\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/03/10/accord-a-l-arrache-pour-un-gouvernement-d-union-nationale-en-cote-d-ivoire_312270_1819218.html), consulté le 7 septembre 2021.

TUQUOI (J.-P.), « Le président Gbagbo ne veut aucun ministre issu de la rébellion », *Le Monde*, 11 février 2003, archives en ligne sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/02/11/le-president-gbagbo-ne-veut-aucun-ministre-issu-de-la-rebellion\\_308805\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/02/11/le-president-gbagbo-ne-veut-aucun-ministre-issu-de-la-rebellion_308805_1819218.html), consulté le 6 septembre 2021

TUQUOI (P.), « Au Togo, après la mort de Gnassingbé Eyadéma, l'armée porte l'un de ses fils au pouvoir », *Le Monde Afrique*, 22 avril 2005, en ligne sur [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2005/04/22/au-togo-apres-la-mort-de-gnassingbe-eyadema-l-armee-porte-l-un-de-ses-fils-au-pouvoir\\_641779\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2005/04/22/au-togo-apres-la-mort-de-gnassingbe-eyadema-l-armee-porte-l-un-de-ses-fils-au-pouvoir_641779_3212.html), consulté le 7 août 2021

VAMPOUILLE (T.), « Togo : l'opposition conteste la réélection de Gnassingbé », *Le Figaro*, 6 mars 2010, article publié en ligne sur <https://www.lefigaro.fr/international/2010/03/06/01003-20100306ARTFIG00506-montee-de-fievre-autour-de-l-election-au-togo-.php>, consulté le 14 avril 2021

VIGNON (B.), et al., « La bataille de légitimité a commencé entre Laurent Gbagbo et Alassane Ouattara », *RFI*, 3 décembre 2010, en ligne sur <http://www.rfi.fr/afrique/20101203-bataille-legitimite-commence-entre-laurent-gbagbo-alassane-ouattara>, consulté le 5 avril 2017

WOITIER (C.), « Le vote de confiance, un rituel sans grand suspense », *Le Figaro*, 8 avril 2014, en ligne sur <https://www.lefigaro.fr/politique/2014/04/08/01002-20140408ARTFIG00036-le-vote-de-confiance-un-rituel-sans-grand-suspense.php>, consulté le 7 août 2021

## **V. Textes officiels**

### **A. Textes constitutionnels togolais**

#### **1. La République autonome**

Loi n° 56-2 du 18 septembre 1956 déterminant dans le cadre du décret du 24 août 1956 portant statut au Togo, les pouvoirs du Gouvernement de la République Autonome du Togo et ceux réservés à l'Assemblée Législative

Ordonnance n° 58-1876 du 30 décembre 1958 parlant statut de la République togolaise

Loi n° 60-10 du 23 avril 1960 modifiant l'organisation des institutions de la République togolaise

## 2. Première République

Constitution du 9 avril 1961

## 3. Deuxième République

Constitution du 5 mai 1963

Loi constitutionnelle n°66-21 du 15 décembre 1966 portant révision de certains articles de la constitution

## 4. Troisième République

Constitution du 9 janvier 1980

Loi constitutionnelle n°88-6 du 26 mai 1988 modifiant les articles 24 et 29

## 5. Transition

Acte n°7/CNS du 23 août 1991 portant loi constitutionnelle organisant les pouvoirs pendant la période de transition

Loi n° 92-001 du 27 août 1992 portant modification de l'Acte 7 de la Conférence nationale souveraine du 23 août 1991 portant loi constitutionnelle organisant les pouvoirs durant la période de transition

## 6. Quatrième République

Constitution du 14 octobre 1992

Loi constitutionnelle n° 2002-025 du 10 octobre 2002, portant modification de l'article 52

Loi constitutionnelle n° 2002-029 du 31 décembre 2002, modifiant des dispositions du Préambule et des articles 4, 5, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 64, 65, 66, 67, 70, 74, 77, 78, 79, 81, 91, 95, 96, 98, 100, 101, 104, 107, 127, 129, 132, 133, 144, 145, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158 et 159

Loi constitutionnelle n° 2005-02 du 6 février 2005 modifiant les articles 65 et 144 de la Constitution

Loi constitutionnelle n° 2005-06 du 24 février 2005 modifiant les articles 65 et 144 de la Constitution

Loi constitutionnelle n° 2007-08 du 7 février 2007 portant modification de l'article 52 alinéa premier

Loi constitutionnelle n° 2019 - 003 du 15/05/19 portant modification des dispositions des articles 13, 52, 54, 55, 59, 60, 65, 75, 94, 100, 101, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 115, 116, 117, 120, 125, 127, 128, 141, 145, 155 et 158

## **B. Textes constitutionnels ivoiriens**

### **1. La République autonome**

Constitution du 26 mars 1959

Loi constitutionnelle n° 60-204 du 27 juillet 1960 fixant les conditions du recours au référendum prévu aux articles 5 et 67 de la Constitution.

Loi constitutionnelle n° 60-205 du 27 juillet 1960 modifiant la loi n° 59-1 du 26 mars 1959 relative à la dévolution du rang, des pouvoirs et des prérogatives de chef de l'État au Premier ministre et à l'érection de l'Assemblée législative en Assemblée nationale.

### **2. Première République**

Constitution du 3 novembre 1960

Loi constitutionnelle n°63 - 1 du 11 janvier 1963

Loi constitutionnelle n° 75 - 365 du 31 mai 1975

Loi constitutionnelle n° 75 - 747 du 22 octobre 1975

Loi constitutionnelle 80 - 1038 du 1<sup>er</sup> septembre 1980

Loi constitutionnelle 80 - 1232 du 26 novembre 1980

Loi constitutionnelle 85 - 1072 du 12 octobre 1985

Loi constitutionnelle 86 - 90 du 31 janvier 1986

Loi constitutionnelle 90 - 1529 du 6 novembre 1990

Loi constitutionnelle 94 - 438 du 16 août 1994

Loi constitutionnelle 95 - 492 du 26 juin 1995

Loi constitutionnelle n° 98-387 du 2 juillet 1998

### 3. Deuxième République

Constitution du 23 juillet 2000

Accord de Linas-Marcoussis du 24 janvier 2003

Accord d'Accra du 7 mars 2003

Accord d'Accra du 30 juillet 2004

Accord de Pretoria du 6 avril 2005

Accord de Ouagadougou du 4 mars 2007

Résolution n°1464 du Conseil de sécurité de l'ONU du 4 février 2003

Résolution n°1633 du Conseil de sécurité de l'ONU du 21 octobre 2005

Résolution n°1721 du Conseil de sécurité de l'ONU du 1<sup>er</sup> novembre 2006

### 4. Troisième République

Constitution du 8 novembre 2016

Loi constitutionnelle n°2020-348 du 19 mars 2020

# Annexes

## TOGO

### Constitution du 14 octobre 1992 version originale

#### PREAMBULE

Nous, peuple togolais, nous plaçant sous la protection de Dieu,

- Conscient que depuis son accession à la souveraineté internationale le 27 avril 1960, le Togo, notre pays, a connu une évolution politique tourmentée, qui a conduit à la réunion des forces vives en une Conférence Nationale Souveraine tenue du 8 juillet au 28 août 1991,
- Conscient de la solidarité qui nous lie à la communauté internationale et plus particulièrement aux peuples africains,
- Décidé à bâtir un Etat de Droit dans lequel les droits fondamentaux de l'Homme, les libertés publiques et la dignité de la personne humaine doivent être garantis et protégés,
- Convaincu qu'un tel Etat ne peut être fondé que sur le pluralisme politique, les principes de la Démocratie et de la protection des Droits de l'Homme tels que définis par la Charte des Nations Unies de 1945, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 et les Pactes Internationaux de 1966, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples adoptée en 1981 par l'Organisation de l'Unité Africaine,
  - Proclamons solennellement notre ferme volonté de combattre tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice,
  - Affirmons notre détermination à coopérer dans la paix, l'amitié et la solidarité avec tous les peuples du monde épris de l'idéal démocratique, sur la base des principes d'égalité, de respect mutuel de la souveraineté,
  - Nous engageons résolument à défendre la cause de l'Unité africaine et à œuvrer à la réalisation de l'intégration sous-régionale et régionale,
  - Approuvons et adoptons, solennellement, la présente Constitution comme Loi Fondamentale de l'Etat dont le présent préambule fait partie intégrante.

#### TITRE I - DE L'ETAT ET DE LA SOUVERAINETE

##### Article premier

La République Togolaise est un Etat de droit, laïc, démocratique et social. Elle est une et indivisible.

##### Article 2

La République Togolaise assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race, de sexe, de condition sociale ou de religion.

Elle respecte toutes les opinions politiques, philosophiques ainsi que toutes les croyances religieuses.

Son principe est le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple.

Sa devise est : "*Travail-Liberté-Patrie*"

##### Article 3

L'emblème national est le drapeau composé de cinq bandes horizontales alternées de couleurs verte et jaune. Il porte à l'angle supérieur gauche une étoile blanche à cinq branches sur fond carré rouge.

La fête nationale de la République Togolaise est célébrée le 27 avril de chaque année.

Le sceau de l'Etat est constitué par une plaque de métal en bas-relief de forme ronde de 50 millimètres de diamètre et destiné à imprimer la marque de l'Etat sur les actes.

Il porte à l'avant pour type, les armes de la République, pour légende, "*Au nom du Peuple Togolais*".

Les armoiries de la République Togolaise sont ainsi constituées :

- Ecu d'argent de forme ovale et à la bordure de sinople, en chef l'emblème national, deux drapeaux adossés et devise sur banderole ; en cœur de sable les initiales de la République Togolaise sur fond d'or échancré ; en pointe, deux lions de gueules adossés.
- Les deux jeunes lions représentent le courage du peuple togolais. Ils tiennent l'arc et la flèche, moyen de combat traditionnel, pour montrer que la véritable liberté du peuple togolais est dans ses mains et que sa force réside avant tout dans ses propres traditions. Les lions debout et adossés expriment la vigilance du peuple togolais dans la garde de son indépendance, du levant au couchant.

L'hymne national est "*Terre de nos aïeux*".  
La langue officielle de la République Togolaise est le français.

#### **Article 4**

La souveraineté appartient au peuple. Il l'exerce par ses représentants et par voie de référendum. Aucune section du peuple, aucun corps de l'Etat ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.  
L'initiative du référendum appartient, concurremment, au peuple et au Président de la République.  
Le président de la République ne peut exercer ce droit qu'en matière de libertés publiques.  
Une loi organique détermine les conditions d'exercice de ce droit par le peuple.

#### **Article 5**

Le suffrage est universel, égal et secret. Il peut être direct ou indirect. Sont électeurs dans les conditions fixées par la loi, tous les nationaux togolais des deux sexes, âgés de dix-huit (18) ans révolus et jouissant de leurs droits civils et politiques.

#### **Article 6**

Les partis politiques et regroupements de partis politiques concourent à la formation et à l'expression de la volonté politique du peuple.  
Ils se forment librement et exercent leurs activités dans le respect des lois et règlements.

#### **Article 7**

Les partis politiques et les regroupements de partis politiques doivent respecter la Constitution.  
Ils ne peuvent s'identifier à une région, à une ethnie ou à une religion.

#### **Article 8**

Les partis politiques et les regroupements de partis politiques ont le devoir de contribuer à l'éducation politique et civique des citoyens, à la consolidation de la démocratie et à construction de l'unité nationale.

#### **Article 9**

La loi détermine les modalités de création et de fonctionnement des partis politiques.

## **TITRE II - DES DROITS, LIBERTES ET DEVOIRS DES CITOYENS**

### **Sous-titre I : Des droits et libertés**

#### **Article 10**

Tout être humain porte en lui des droits inaliénables et imprescriptibles. La sauvegarde de ces droits est la finalité de toute communauté humaine. L'Etat a l'obligation de les respecter, de les garantir et de les protéger.  
Les personnes morales peuvent jouir des droits garantis par la présente Constitution dans la mesure où ces droits sont compatibles avec leur nature.

#### **Article 11**

Tous les êtres humains sont égaux en dignité et en droit.  
L'homme et la femme sont égaux devant la loi.  
Nul ne peut être favorisé ou désavantagé en raison de son origine familiale, ethnique ou régionale, de sa situation économique ou sociale, de ses convictions politiques, religieuses, philosophiques ou autres.

#### **Article 12**

Tout être humain a droit au développement, à l'épanouissement physique, intellectuel, moral et culturel de sa personne.

#### **Article 13**

L'Etat a l'obligation de garantir l'intégrité physique et mentale, la vie et la sécurité de toute personne vivant sur le territoire national.  
Nul ne peut être arbitrairement privé ni de sa liberté ni de sa vie.

#### **Article 14**

L'exercice des droits et libertés garantis par la présente Constitution ne peut être soumis qu'à des restrictions expressément prévues par la loi et nécessaires à la protection de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé publique, de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui.

#### **Article 15**

Nul ne peut être arbitrairement arrêté ou détenu. Quiconque est arrêté sans base légale ou détenu au-delà du délai de garde à vue peut, sur sa requête ou sur celle de tout intéressé, saisir l'autorité judiciaire désignée à cet effet par la loi.  
L'autorité judiciaire statue sans délai sur la légalité ou la régularité de sa détention.

#### **Article 16**

Tout prévenu ou détenu doit bénéficier d'un traitement qui préserve sa dignité, sa santé physique et mentale et qui aide à sa réinsertion sociale.  
Nul n'a le droit d'empêcher un prévenu ou un détenu de se faire examiner par un médecin de son choix.  
Tout prévenu a le droit de se faire assister d'un conseil au stade de l'enquête préliminaire.

#### **Article 17**

Toute personne arrêtée a le droit d'être immédiatement informée des charges retenues contre elle.

#### **Article 18**

Tout prévenu ou accusé est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été établie à la suite d'un procès qui lui offre les garanties indispensables à sa défense.

Le pouvoir judiciaire, gardien de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.

#### **Article 19**

Toute personne a droit en toute matière à ce que sa cause soit entendue et tranchée équitablement dans un délai raisonnable par une juridiction indépendante et impartiale.

Nul ne peut être condamné pour des faits qui ne constituaient pas une infraction au moment où ils ont été commis. En dehors des cas prévus par la loi, nul ne peut être inquiété ou condamné pour des faits reprochés à autrui.

Les dommages résultant d'une erreur de justice ou ceux consécutifs à un fonctionnement anormal de l'administration de la justice donnent lieu à une indemnisation à la charge de l'Etat, conformément à la loi.

#### **Article 20**

Nul ne peut être soumis à des mesures de contrôle ou de sûreté en dehors des cas prévus par la loi.

#### **Article 21**

La personne humaine est sacrée et inviolable.

Nul ne peut être soumis à la torture ou à d'autres formes de traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Nul ne peut se soustraire à la peine encourue du fait de ces violations en invoquant l'ordre d'un supérieur ou d'une autorité publique.

Tout individu, tout agent de l'Etat coupable de tels actes, soit de sa propre initiative, soit sur instruction, sera puni conformément à la loi.

Tout individu, tout agent de l'Etat est délié du devoir d'obéissance lorsque l'ordre reçu constitue une atteinte grave et manifeste au respect des droits de l'homme et des libertés publiques.

#### **Article 22**

Tout citoyen togolais a le droit de circuler librement et de s'établir sur le territoire national en tout point de son choix dans les conditions définies par la loi ou la coutume locale.

Aucun Togolais ne peut être privé du droit d'entrer au Togo ou d'en sortir.

Tout étranger en situation régulière sur le territoire togolais et qui se conforme aux lois en vigueur a la liberté d'y circuler, d'y choisir sa résidence et le droit de le quitter librement.

#### **Article 23**

Un étranger ne peut être expulsé ni extradé du territoire togolais qu'en vertu d'une décision conforme à la loi. Il doit avoir la possibilité de faire valoir sa défense devant l'autorité judiciaire compétente.

#### **Article 24**

Aucun Togolais ne peut être extradé du territoire national.

#### **Article 25**

Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion et d'expression. L'exercice de ces droits et libertés se fait dans le respect des libertés d'autrui, de l'ordre public et des normes établies par la loi et les règlements.

L'organisation et la pratique des croyances religieuses s'exercent librement dans le respect de la loi. Il en est de même des ordres philosophiques.

L'exercice du culte et l'expression des croyances se font dans le respect de la laïcité de l'Etat.

Les confessions religieuses ont le droit de s'organiser et d'exercer librement leurs activités dans le respect de la loi.

#### **Article 26**

La liberté de presse est reconnue et garantie par l'Etat. Elle est protégée par la loi.

Toute personne a la liberté d'exprimer et de diffuser par parole, écrit ou tous autres moyens, ses opinions ou les informations qu'elle détient, dans le respect des limites définies par la loi.

La presse ne peut être assujettie à l'autorisation préalable, au cautionnement, à la censure ou à d'autres entraves.

L'interdiction de diffusion de toute publication ne peut être prononcée qu'en vertu d'une décision de justice.

#### **Article 27**

Le droit de propriété est garanti par la loi. Il ne peut y être porté atteinte que pour cause d'utilité publique légalement constatée et après une juste et préalable indemnisation.

Nul ne peut être saisi en ses biens qu'en vertu d'une décision prise par une autorité judiciaire.

#### **Article 28**

Le domicile est inviolable.

Il ne peut faire l'objet de perquisition ou de visite policière que dans les formes et conditions prévues par la loi.

Tout citoyen a droit au respect de sa vie privée, de son honneur, de sa dignité et de son image.

#### **Article 29**

L'Etat garantit le secret de la correspondance et des télécommunications.

Tout citoyen a droit au secret de sa correspondance et ses communications et télécommunications.

#### **Article 30**

L'Etat reconnaît et garantit dans les conditions fixées par la loi, l'exercice des libertés d'association, de réunion et de manifestation pacifique et sans instruments de violence.  
L'Etat reconnaît l'enseignement privé confessionnel et laïc.

#### **Article 31**

L'Etat a l'obligation d'assurer la protection du mariage et de la famille.  
Les parents ont le devoir de pourvoir à l'entretien et à l'éducation de leurs enfants. Ils sont soutenus dans cette tâche par l'Etat.  
Les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, ont droit à la même protection familiale et sociale.

#### **Article 32**

La nationalité togolaise est attribuée de droit aux enfants nés de père ou de mère togolais.  
Les autres cas d'attribution de la nationalité sont réglés par la loi.

#### **Article 33**

L'Etat prend ou fait prendre en faveur des personnes handicapées et des personnes âgées des mesures susceptibles de les mettre à l'abri des injustices sociales.

#### **Article 34**

L'Etat reconnaît aux citoyens le droit à la santé. Il œuvre à le promouvoir.

#### **Article 35**

L'Etat reconnaît le droit à l'éducation des enfants et crée les conditions favorables à cette fin.  
L'école est obligatoire pour les enfants des deux sexes jusqu'à l'âge de quinze (15) ans.  
L'Etat assure progressivement la gratuité de l'enseignement public.

#### **Article 36**

L'Etat protège la jeunesse contre toute forme d'exploitation ou de manipulation.

#### **Article 37**

L'Etat reconnaît à chaque citoyen le droit au travail et s'efforce de créer les conditions de jouissance effective de ce droit.  
Il assure à chaque citoyen l'égalité de chance face à l'emploi et garantit à chaque travailleur une rémunération juste et équitable.  
Nul ne peut être lésé dans son travail en raison de son sexe, de ses origines, de ses croyances ou de ses opinions.

#### **Article 38**

Il est reconnu aux citoyens et aux collectivités territoriales le droit à une redistribution équitable des richesses nationales par l'Etat.

#### **Article 39**

Le droit de grève est reconnu aux travailleurs. Il s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent.  
Les travailleurs peuvent constituer des syndicats ou adhérer à des syndicats de leur choix.  
Tout travailleur peut défendre, dans les conditions prévues par la loi, ses droits et intérêts, soit individuellement, soit collectivement ou par l'action syndicale.

#### **Article 40**

L'Etat a le devoir de sauvegarder et de promouvoir le patrimoine culturel national.

#### **Article 41**

Toute personne a droit à un environnement sain. L'Etat veille à la protection de l'environnement.

### **Sous-titre II - Des devoirs**

#### **Article 42**

Tout citoyen a le devoir sacré de respecter la constitution ainsi que les lois et règlements de la République.

#### **Article 43**

La défense de la patrie et de l'intégrité du territoire national est un devoir sacré de tout citoyen.

#### **Article 44**

Tout citoyen a le devoir de suivre un service national dans les conditions définies par la loi.

#### **Article 45**

Tout citoyen a le devoir de combattre toute personne ou groupe de personnes qui tenterait de changer par la force l'ordre démocratique établi par la présente constitution.

#### **Article 46**

Les biens publics sont inviolables.  
Toute personne ou tout agent public doit les respecter scrupuleusement et les protéger.  
Tout acte de sabotage, de vandalisme, de détournement de biens publics, de corruption, de dilapidation est réprimé dans les conditions prévues par la loi.

#### **Article 47**

Tout citoyen a le devoir de contribuer aux charges publiques dans les conditions définies par la loi.

#### **Article 48**

Tout citoyen a le devoir de veiller au respect des droits et libertés du prochain et à la sauvegarde de l'ordre public.



Il œuvre à la promotion de la tolérance et du dialogue dans ses rapports avec autrui. Il a l'obligation de préserver l'ordre social, la paix et la cohésion nationale.

Tout acte ou toute manifestation à caractère raciste, régionaliste, xénophobe sont punis par la loi.

#### **Article 49**

Les forces de sécurité et de police, sous l'autorité du Gouvernement, ont pour mission de protéger le libre exercice des droits et des libertés, et de garantir la sécurité des citoyens et de leurs biens.

#### **Article 50**

Les droits et devoirs, énoncés dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, ratifiés par le Togo, font partie intégrante de la présente Constitution.

### **TITRE III - DU POUVOIR LEGISLATIF**

#### **Article 51**

Le pouvoir législatif, délégué par le Peuple, est exercé par une assemblée unique appelée Assemblée Nationale. Ses membres portent le titre de député.

#### **Article 52**

Les députés sont élus au suffrage universel direct et secret pour cinq (05) ans. Ils sont rééligibles. Chaque député est le représentant de la Nation tout entière. Tout mandat impératif est nul.

Les élections ont lieu dans les trente jours précédant l'expiration du mandat des députés. L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le deuxième mardi qui suit la date de proclamation officielle des résultats.

Tout membre des forces armées ou de sécurité publique, qui désire être candidats aux fonctions de député, doit, au préalable, donner sa démission des forces armées ou de sécurité publique.

Dans ce cas, l'intéressé pourra prétendre au bénéfice des droits acquis conformément aux statuts de son corps.

Une loi organique fixe le nombre des députés, leurs indemnités, les conditions d'éligibilité, le régime des incompatibilités, et les conditions dans lesquelles il est pourvu aux sièges vacants.

Une loi organique détermine le statut des anciens députés.

#### **Article 53**

Les députés à l'Assemblée Nationale jouissent de l'immunité parlementaire.

Aucun député ne peut être poursuivi, recherché arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou des votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions, même après l'expiration de son mandat.

Sauf le cas de flagrant délit, les députés ne peuvent être arrêtés ni poursuivis pour crimes et délits qu'après la levée, par l'Assemblée Nationale, de leur immunité parlementaire.

Toute procédure de flagrant délit engagée contre un député est portée sans délai à la connaissance du bureau de l'Assemblée Nationale.

Un député ne peut, hors session, être arrêté sans l'autorisation du bureau de l'Assemblée Nationale.

La détention ou la poursuite d'un député est suspendue si l'Assemblée Nationale le requiert.

#### **Article 54**

L'Assemblée nationale est dirigée par un président assisté d'un bureau. Ils sont élus pour la durée de la législature dans les conditions fixées par le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale.

En cas de vacance de la présidence de l'Assemblée nationale, par décès, démission ou toute autre cause, l'Assemblée nationale élit un nouveau président dans les quinze (15) jours qui suivent la vacance, si elle est en session ; dans le cas contraire, elle se réunit de plein droit dans les conditions fixées par son règlement intérieur.

Il est pourvu au remplacement des autres membres du bureau, conformément aux dispositions du règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

Une loi organique détermine le statut des anciens présidents de l'Assemblée nationale, notamment, en ce qui concerne leur rémunération et leur sécurité.

#### **Article 55**

L'Assemblée nationale se réunit de plein droit en deux (02) sessions ordinaires par an :

- La première session s'ouvre le premier mardi d'avril.
- La seconde session s'ouvre le premier mardi d'octobre.

Chacune des sessions dure trois (03) mois.

L'Assemblée nationale est convoquée en session extraordinaire par son président, sur un ordre du jour déterminé, à la demande du Président de la République ou de la majorité absolue des députés. Elle se sépare aussitôt l'ordre du jour épuisé.

#### **Article 56**

Le droit de vote des députés est personnel.

Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat.

#### **Article 57**

Le fonctionnement de l'Assemblée nationale est déterminé par un règlement intérieur adopté conformément à la Constitution.

## **TITRE IV - DU POUVOIR EXECUTIF**

### **Sous-titre I : Du Président de la République**

#### **Article 58**

Le Président de la République est le Chef de l'Etat. Il est garant de l'indépendance et de l'unité nationales, de l'intégrité territoriale, du respect de la constitution et des traités et accords internationaux.

#### **Article 59**

Le Président de la République est élu au suffrage universel direct et secret pour un mandat de cinq (05) ans renouvelable une seule fois. En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats.

#### **Article 60**

L'élection du Président de la République a lieu au scrutin uninominal majoritaire à un (01) tour.

Le Président de la République est élu à la majorité des suffrages exprimés.

#### **Article 61**

Le scrutin est ouvert sur convocation du corps électoral par décret pris en conseil des ministres soixante (60) jours au moins et soixante-quinze (75) jours au plus avant l'expiration du mandat du président en exercice.

#### **Article 62**

Nul ne peut être candidat aux fonctions de Président de la République s'il :

- n'est de nationalité togolaise de naissance.
- n'est âgé de 45 ans révolus à la date du dépôt de la candidature.
- ne jouit de tous ses droits civils et politiques.
- ne présente un état général de bien-être physique et mental dûment constaté par trois (03) médecins assermentés désignés par la Cour constitutionnelle.

#### **Article 63**

Les fonctions de président de la République sont incompatibles avec l'exercice du mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national, et de tout emploi privé ou public, civil ou militaire ou de toute activité professionnelle.

Le Président de la République entre en fonction dans les quinze (15) jours qui suivent la proclamation des résultats de l'élection présidentielle.

#### **Article 64**

Avant son entrée en fonction, le Président de la République prête serment devant la Cour constitutionnelle réunie en audience solennelle à l'Assemblée nationale, en présence des députés convoqués en session extraordinaire, en ces termes :

*" Devant Dieu et devant le peuple togolais, seul détenteur de la souveraineté populaire,*

*Nous..., élu Président de la République conformément aux lois de la République, jurons solennellement :*

- de respecter et de défendre la Constitution que le Peuple togolais s'est librement donnée ;*
- de remplir loyalement les hautes fonctions que la Nation nous a confiées ;*
- de ne nous laisser guider que par l'intérêt général et le respect des droits de la personne humaine, de consacrer toutes nos forces à la promotion du développement, du bien commun, de la paix et de l'unité nationale ;*
- de préserver l'intégrité du territoire national ;*
- de nous conduire en tout, en fidèle et loyal serviteur du peuple".*

#### **Article 65**

En cas de vacance de la présidence de la République par décès, démission ou empêchement définitif, la fonction présidentielle est exercée provisoirement par le Président de l'Assemblée nationale.

La vacance est constatée par la Cour Constitutionnelle saisie par le gouvernement.

Le gouvernement convoque le corps électoral dans les soixante (60) jours de l'ouverture de la vacance pour l'élection d'un nouveau président de la République pour une période de cinq ans.

#### **Article 66**

Le Président de la République nomme le Premier Ministre dans la majorité parlementaire. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement.

Sur proposition du Premier Ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.

Le Président de la République préside le conseil des ministres.

#### **Article 67**

Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze (15) jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée par l'Assemblée nationale ; pendant ce délai, il peut demander une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles, la demande doit être motivée. La nouvelle délibération ne peut être refusée.

A défaut de promulgation dans les délais requis, la loi entre automatiquement en vigueur après constatation par la Cour constitutionnelle.

#### **Article 68**

Le Président de la République, après consultation du Premier Ministre et du Président de l'Assemblée nationale, peut prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale.

Cette dissolution ne peut intervenir dans la première année de la législature.

Une nouvelle Assemblée doit être élue dans les soixante jours qui suivent la dissolution.

L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le deuxième mardi qui suit son élection ; si cette réunion a lieu en dehors des périodes prévues pour les sessions ordinaires, une session est ouverte de droit pour une durée de quinze (15) jours.

Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections.

#### **Article 69**

Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres.

#### **Article 70**

Le Président de la République après délibération du conseil des ministres nomme le Grand Chancelier des Ordres nationaux, les Ambassadeurs et Envoyés extraordinaires, les Préfets, les Officiers Commandants des armées de terre, de mer et de l'air et les Directeurs des administrations centrales.

Le Président de la République, par décret pris en conseil des ministres, nomme les présidents d'Universités élus par les collèges électoraux des universités, les professeurs inscrits sur une liste d'aptitude reconnue par les conseils des universités et les officiers généraux.

Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du président de la République peut être délégué pour être exercé en son nom.

#### **Article 71**

Le Président de la République accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères ; les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers sont accrédités auprès de lui.

#### **Article 72**

Le Président de la République est le chef des Armées. Il préside les Conseils de la Défense. Il déclare la guerre sur autorisation de l'Assemblée nationale. Il décrète la mobilisation générale après consultation du Premier Ministre.

#### **Article 73**

Le Président de la République exerce le droit de grâce après avis du Conseil supérieur de la Magistrature.

#### **Article 74**

Le Président de la République peut adresser des messages à la Nation. Il s'adresse une fois par an à l'Assemblée nationale sur l'état de la Nation.

#### **Article 75**

Une loi organique détermine le statut des anciens présidents de la République, notamment en ce qui concerne leur rémunération et leur sécurité.

### **Sous-titre II : Du Gouvernement**

#### **Article 76**

Le Gouvernement comprend : le Premier Ministre, les ministres et, le cas échéant, les ministres d'Etat, les ministres délégués et les secrétaires d'Etat.

Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et tout emploi privé ou public, civil ou militaire ou de toute autre activité professionnelle.

Une loi organique détermine le statut des anciens membres du Gouvernement, notamment en ce qui concerne leur rémunération et leur sécurité.

#### **Article 77**

Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dirige l'administration civile et militaire. Il dispose de l'administration, des forces armées et des forces de sécurité.

Le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale.

#### **Article 78**

Le Premier Ministre est le Chef du Gouvernement. Il dirige l'action du Gouvernement et coordonne les fonctions des autres membres. Il préside les comités de défense. Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils prévus aux articles 66 et 72 de la présente Constitution. Il assure l'intérim du Chef de l'Etat en cas d'empêchement, pour cause de maladie ou d'absence du territoire national.

Avant son entrée en fonction, le Premier Ministre présente devant l'Assemblée nationale le programme d'action de son Gouvernement.

L'Assemblée Nationale lui accorde sa confiance par un vote à la majorité absolue de ses membres.

#### **Article 79**

Le Premier Ministre assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 70, le Premier ministre nomme aux emplois civils et militaires.

Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

#### **Article 80**

Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 4, 66, 68, 73, 74, 98, 100, 104, 139 de la présente Constitution, sont contresignés par le Premier Ministre ou le cas échéant, par les Ministres chargés de leur exécution.

### **TITRE V- DES RAPPORTS ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LE PARLEMENT**

#### **Article 81**

L'Assemblée nationale détient le pouvoir législatif.  
Elle vote seule la loi et contrôle l'action du Gouvernement.

#### **Article 82**

L'Assemblée nationale a la maîtrise de son ordre du jour. Elle en informe le Gouvernement.  
L'inscription, par priorité, à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, d'un projet ou d'une proposition de loi ou d'une déclaration de politique générale, est de droit si le Gouvernement en fait la demande.

#### **Article 83**

L'initiative des lois appartient concurremment aux députés et au Gouvernement.

#### **Article 84**

La loi fixe les règles concernant :

- la citoyenneté, les droits civiques et l'exercice des libertés publiques ;
- le système d'établissement de la liste des journées fériées, chômées et payées ;
- les sujétions liées aux nécessités de la Défense nationale ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités ;
- la procédure selon laquelle les coutumes seront constatées et mises en harmonie avec les principes fondamentaux de la Constitution ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables, la procédure pénale, l'amnistie ;
- l'organisation des tribunaux judiciaires et administratifs et la procédure devant ces juridictions, le statut des magistrats, des officiers ministériels et des auxiliaires de justice ;
- la détermination des compétences financières des autorités constitutionnelles et administratives ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des dispositions de toutes natures ;
- le régime d'émission de la monnaie ;
- le régime électoral de l'Assemblée nationale et des Assemblées locales ;
- la rémunération des fonctions publiques ;
- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public ou secteur privé ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- la santé et la population ;
- l'état de siège et l'état d'urgence ;
- la protection et la promotion de l'environnement et la conservation des ressources naturelles ;
- la création, l'extension et les déclassements des parcs nationaux, des réserves de faune et des forêts classées ;
- l'élaboration, l'exécution et le suivi des plans et programmes nationaux de développement ;
- la protection de la liberté de presse et l'accès à l'information ;
- le statut de l'opposition ;
- l'organisation générale de l'administration,
- le statut général de la fonction publique ;
- l'organisation de la défense nationale ;
- les distinctions honorifiques ;
- l'enseignement et la recherche scientifique ;
- l'intégration des valeurs culturelles nationales ;
- le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- le droit du travail, le droit syndical et des institutions sociales ;
- l'aliénation et la gestion du domaine de l'Etat ;
- le régime pénitentiaire ;
- la mutualité et l'épargne ;
- le régime économique ;
- l'organisation de la production ;
- le régime des transports et des communications ;
- la libre administration des collectivités territoriales, leurs compétences et leurs ressources.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

#### **Article 85**

Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

#### **Article 86**

Le Gouvernement peut, pour l'exécution de ses programmes, demander à l'Assemblée nationale, l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Ces ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis de la Cour constitutionnelle. Elles entrent en vigueur dès leur publication, mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant l'Assemblée nationale avant la date fixée par la loi d'habilitation.

A l'expiration du délai défini dans la loi d'habilitation, ces ordonnances ne peuvent être modifiées que par la loi en ce qui concerne leurs dispositions qui relèvent du domaine législatif.

#### **Article 87**

Les propositions et les projets de loi sont déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale qui les envoie pour examen à des commissions spécialisées dont la composition et les attributions sont fixées par le règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

#### **Article 88**

Les propositions de lois sont au moins huit (08) jours avant délibération et vote, notifiées pour information au Gouvernement.

#### **Article 89**

Les projets de lois sont délibérés en conseil des ministres.

#### **Article 90**

Les députés et le Gouvernement ont le droit d'amendement.

Les propositions et amendements formulés par les députés ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins que ces propositions ou amendements ne soient assortis de propositions de recettes compensatrices.

#### **Article 91**

L'Assemblée nationale vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance si l'Assemblée ne s'est pas prononcée dans un délai de quarante-cinq (45) jours suivant le dépôt du projet et que l'année budgétaire vient à expirer. Dans ce cas, le Gouvernement convoque une session extraordinaire, afin de demander la ratification.

Si le projet de loi de finances n'a pu être déposé en temps utile pour être voté et promulgué avant le début de l'exercice et si le budget n'est pas voté à la fin de la session extraordinaire, le Premier Ministre demande, d'urgence, à l'Assemblée, l'autorisation de reprendre le budget de l'année précédente par douzièmes provisoires.

#### **Article 92**

Les propositions ou projets de lois organiques sont soumis à la délibération et au vote de l'Assemblée nationale à l'expiration d'un délai de quinze (15) jours après leur dépôt.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par la Cour constitutionnelle de leur conformité à la Constitution.

#### **Article 93**

La déclaration de guerre est autorisée par l'Assemblée nationale.

#### **Article 94**

L'état de siège comme l'état d'urgence est décrété par le Président de la République en conseil des ministres.

L'Assemblée nationale se réunit alors de plein droit, si elle n'est pas en session.

La prorogation, au-delà de quinze (15) jours, de l'état de siège ou d'urgence ne peut être autorisée que par l'Assemblée nationale.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant la durée de l'état de siège ou de l'état d'urgence.

Une loi organique détermine les conditions de mise en œuvre de l'état de siège et de l'état d'urgence.

#### **Article 95**

Les séances de l'Assemblée nationale et du Sénat sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au Journal Officiel.

L'Assemblée nationale peut siéger à huis clos à la demande du Premier Ministre ou à la demande d'un cinquième (1/5) des députés.

#### **Article 96**

Les membres du Gouvernement ont accès à l'Assemblée nationale et à ses commissions.

Ils peuvent être entendus sur leur demande.

Ils sont également entendus sur interpellation, par l'Assemblée nationale, sur des questions écrites ou orales qui leur sont adressées.

#### **Article 97**

Le Premier Ministre, après délibération du conseil des ministres, peut engager devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale.

Celle-ci, après débat, émet un vote. La confiance ne peut être refusée au Gouvernement qu'à la majorité des deux tiers (2/3) des députés composant l'Assemblée nationale.

Lorsque la confiance est refusée, le Premier Ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement.

#### **Article 98**

L'Assemblée nationale peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure.

Une telle motion, pour être recevable, doit être signée par un tiers (1/3) au moins des députés composant l'Assemblée nationale et indiquer le nom du successeur éventuel du Premier ministre. Le vote ne peut intervenir que cinq (5) jours après le dépôt de la motion.

L'Assemblée nationale ne peut prononcer la censure du Gouvernement qu'à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres.

Si la motion de censure est adoptée, le Premier Ministre remet la démission de son Gouvernement.

Le Président de la République nomme le nouveau Premier Ministre désigné.

Si la motion de censure est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session.

### **TITRE VI - DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE**

#### **Article 99**

La Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics.

#### **Article 100**

La Cour Constitutionnelle est composée de sept (7) membres dont deux (2) sont élus par l'Assemblée nationale sur proposition du président de l'Assemblée, un (1) membre nommé par le président de la république, un (1) membre nommé par le Premier ministre, un (1) magistrat élu par ses pairs, un (1) avocat élu par ses pairs et un (1) enseignant de la faculté de droit élu par ses pairs pour un mandat de sept (7) ans non renouvelable.

Pour le premier mandat, deux membres de la Cour sont élus par l'Assemblée nationale pour une période de trois (3) ans et un membre nommé par le président de la République pour une période de trois (3) ans.

Seuls des juristes de haut niveau, enseignants ou praticiens du droit, ayant une expérience de quinze (15) ans au moins, peuvent être nommés à la Cour constitutionnelle dans les conditions fixées par une loi organique.

#### **Article 101**

Le Président de la Cour constitutionnelle est élu par ses pairs pour une durée de trois (3) ans renouvelable.

#### **Article 102**

Les membres de la Cour constitutionnelle, pendant la durée de leur mandat, ne peuvent être poursuivis ou arrêtés sans l'autorisation de la Cour Constitutionnelle sauf les cas de flagrant délit. Dans ces cas, le Président de la Cour Constitutionnelle doit être saisi immédiatement et au plus tard dans les quarante-huit (48) heures.

#### **Article 103**

Les fonctions de membres de la Cour constitutionnelle sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat électif, de tout emploi public, civil ou militaire, de toute activité professionnelle ainsi que toute fonction de représentation nationale.

Une loi organique détermine l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, la procédure suivie devant elle, notamment les délais pour sa saisine, de même que les immunités et le régime disciplinaire de ces membres.

#### **Article 104**

La Cour constitutionnelle est la juridiction chargée de veiller au respect des dispositions de la Constitution. Elle est juge de la constitutionnalité des lois.

Les lois peuvent, avant leur promulgation, lui être déférées par le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée nationale ou un cinquième (1/5) des membres de l'Assemblée nationale.

Aux mêmes fins, les lois organiques, avant leur promulgation, les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale, ceux de la Haute Autorité de l'Audio-visuel et de la Communication et du Conseil économique et social avant leur application, doivent lui être soumis.

Au cours d'une instance judiciaire, toute personne physique, ou morale peut, "*in limine litis*", devant les cours et tribunaux, soulever l'exception d'inconstitutionnalité d'une loi. Dans ce cas, la juridiction sursoit à statuer et saisit la Cour constitutionnelle.

La Cour constitutionnelle doit statuer dans le délai d'un mois. Ce délai peut être réduit à huit (08) jours en cas d'urgence.

Un texte déclaré inconstitutionnel ne peut être promulgué. S'il a été déjà mis en application, il doit être retiré de l'ordonnancement juridique.

#### **Article 105**

La Cour constitutionnelle émet des avis sur les ordonnances prises en vertu des articles 69 et 86 de la présente Constitution.

#### **Article 106**

Les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles.

### **TITRE VII - DE LA COUR DES COMPTES**

#### **Article 107**

La Cour des Comptes juge les comptes des comptables publics.

Elle assure la vérification des comptes et de la gestion des établissements publics et des entreprises publiques.

Elle assiste le parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

Elle procède à toutes études de finances et de comptabilité publique qui lui sont demandées par le Gouvernement ou par l'Assemblée nationale.

La Cour des Comptes établit un rapport annuel adressé au Président de la République, au Gouvernement et à l'Assemblée nationale et dans lequel elle fait état, s'il y a lieu, des infractions commises, et des responsabilités encourues.

#### **Article 108**

La Cour des Comptes est composée :

- du premier président - des présidents de chambre - des conseillers-maîtres - des conseillers référendaires - et d'auditeurs.

Le ministère public près la Cour des Comptes est tenu par le procureur général et des avocats généraux.

Le nombre des emplois de ces différents grades est fixé par la loi.

Le premier président, le procureur général, les avocats généraux, les présidents de chambre et les conseillers-maîtres sont nommés par décret du Président de la République pris en conseil des ministres.

Les conseillers référendaires et des auditeurs sont nommés par le Président de la République sur proposition du Premier Ministre après avis du ministre des Finances et avis favorable de l'Assemblée nationale.

Seuls des juristes de haut niveau, des inspecteurs de finances, du trésor et des impôts, des économistes-gestionnaires et des experts comptables ayant une expérience de quinze (15) ans au moins, peuvent être élus ou nommés à la Cour des Comptes.

#### **Article 109**

Le Président de la Cour des Comptes est élu par ses pairs pour une durée de trois (03) ans renouvelable.

#### **Article 110**

Les membres de la Cour des Comptes ont la qualité de magistrat. Ils sont inamovibles pendant la durée de leur mandat.

#### **Article 111**

Les fonctions de membre de la Cour des Comptes sont incompatibles avec la qualité de membre de gouvernement, l'exercice de tout mandat électif, de tout emploi public, civil ou militaire, de toute autre activité professionnelle ainsi que de toute fonction de représentation nationale.

Une loi organique détermine l'organisation et le fonctionnement de la cour des comptes.

### **TITRE VIII – DU POUVOIR JUDICIAIRE**

#### **Sous-titre I : Des dispositions générales**

#### **Article 112**

La justice est rendue sur le territoire de la République au nom du peuple togolais.

#### **Article 113**

Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

Les juges ne sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi.

Le pouvoir judiciaire est garant des libertés individuelles et des droits fondamentaux des citoyens.

#### **Article 114**

Les magistrats du siège sont inamovibles.

#### **Article 115**

Le Président de la République est garant de l'indépendance de la magistrature.

Il est assisté à cet effet par le Conseil supérieur de la Magistrature.

#### **Article 116**

Le Conseil supérieur de la Magistrature est composé de neuf (09) membres :

- trois (03) magistrats de la Cour suprême ;
- quatre (04) magistrats des cours d'appel et des tribunaux ;
- un (01) député élu par l'Assemblée nationale au bulletin ;
- une (01) personnalité n'appartenant ni à l'Assemblée nationale, ni au Gouvernement ni à la magistrature, choisie par le Président de la République en raison de sa compétence.

Il est présidé par le Président de la Cour suprême.

Les magistrats membres dudit conseil, à l'exception du Président de la Cour suprême, membre de droit, sont élus par leurs pairs au bulletin secret.

Les membres du Conseil supérieur de la Magistrature sont nommés pour un mandat de quatre (04) ans renouvelable une seule fois.

#### **Article 117**

Le Conseil supérieur de la Magistrature statue comme conseil de discipline des magistrats.

Les sanctions applicables ainsi que la procédure sont fixées par la loi organique portant statut de la magistrature.

L'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la Magistrature sont fixés par une loi organique.

#### **Article 118**

Le recrutement de tout magistrat se fait sur proposition du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, après avis du Conseil supérieur de la Magistrature.

La nomination des magistrats du siège est faite par décret pris en conseil des ministres sur proposition du Conseil supérieur de la Magistrature.

La nomination des magistrats du parquet est faite par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, après avis du Conseil supérieur de la Magistrature.

Les magistrats en activité ne peuvent remplir d'autres charges publiques ni exercer des activités privées lucratives en dehors des cas prévus par la loi, ni se livrer à des activités politiques publiques.

Une loi organique fixe le statut des magistrats et leurs rémunérations conformément aux exigences d'indépendance et d'efficacité.

#### **Article 119**

Les principes d'unité juridictionnelle et de séparation des contentieux, sont à la base de l'organisation et du fonctionnement des juridictions administratives et judiciaires.

La loi organise la juridiction militaire dans le respect des principes de la Constitution.

Les juridictions d'exception sont prohibées.

### **Sous-titre II : De la Cour suprême**

#### **Article 120**

La Cour suprême est la haute juridiction de l'Etat en matières judiciaire et administrative.

#### **Article 121**

Le Président de la Cour suprême est nécessairement un magistrat professionnel. Il est nommé par décret du Président de la République en conseil des ministres sur proposition du Conseil supérieur de la Magistrature.

Avant son entrée en fonction, il prête serment devant le bureau de l'Assemblée nationale en ces termes :

*« Je jure de bien et fidèlement remplir ma fonction, de l'exercer en toute impartialité, dans le respect de la Constitution, de garder le secret des délibérations et des votes, de ne prendre aucune position publique et de ne donner aucune consultation à titre privé sur les questions relevant de la compétence de la Cour, et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat ».*

#### **Article 122**

Les magistrats de la Cour suprême ne peuvent être poursuivis pour crimes et délits commis dans l'exercice ou à l'occasion ou en dehors de leurs fonctions que devant la haute Cour de Justice.

Sauf en cas de flagrant délit, aucun magistrat de la Cour suprême ne peut être ni poursuivi ni jugé sans l'autorisation préalable du Conseil supérieur de la Magistrature.

Une loi organique détermine les conditions d'organisation et de fonctionnement de la Cour suprême.

#### **Article 123**

La Cour suprême est composée de deux chambres :

- la chambre judiciaire ;
- la chambre administrative.

Chacune de ces chambres constitue une juridiction autonome au sein de la Cour suprême et est composée d'un président de chambre et de conseillers.

Le Président de la Cour suprême préside les chambres réunies.

Le ministère public près de chaque chambre est assuré par le parquet général de la Cour suprême composé du procureur général et des avocats généraux.

#### **Article 124**

La chambre judiciaire de la Cour suprême a compétence pour connaître :

- des pourvois en cassation formés contre les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions civiles, commerciales, sociales et pénales ;
- des prises à partie contre les magistrats de la Cour d'Appel selon les dispositions du Code de procédure civile ;
- des poursuites pénales contre les magistrats de la Cour d'Appel selon les conditions déterminées par le Code de procédure pénale ;
- des demandes en révision et des règlements de juge.



#### **Article 125**

La chambre administrative de la Cour suprême a compétence pour connaître :

- des recours formés contre les décisions rendues en matière de contentieux administratif ;
- des recours pour excès de pouvoir formés contre les actes administratifs ;
- du contentieux des élections locales ;
- des pourvois en cassation contre les décisions des organismes statuant en matière disciplinaire.

### **Sous-titre II – De la Haute Cour de justice**

#### **Article 126**

La Haute Cour de Justice est composée du président et des présidents de chambres de la Cour suprême et de quatre (04) députés élus par l'Assemblée nationale.

La Haute Cour de Justice élit en son sein son président.

Une loi organique fixe les règles de son fonctionnement ainsi que la procédure suivie devant elle.

#### **Article 127**

La Haute Cour de Justice est la seule juridiction compétente pour connaître des infractions commises par le Président de la République y compris les crimes de haute trahison.

Elle est compétente pour juger les membres du Gouvernement et leurs complices en cas de complot contre la sûreté de l'Etat.

#### **Article 128**

La Haute Cour de Justice connaît des crimes et délits commis par les membres de la Cour suprême.

#### **Article 129**

La Haute Cour de Justice est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent des lois pénales en vigueur au moment où les faits ont été commis.

La décision de poursuivre ainsi que la mise en accusation du Président de la République et des membres du Gouvernement est votée à la majorité des quatre deux tiers (2/5) des députés composant l'Assemblée nationale, selon la procédure prévue par une loi organique.

En cas de mise en accusation, le président de la République et les membres du Gouvernement sont suspendus de leurs fonctions.

En cas de condamnation, ils sont déchus de leurs charges.

### **TITRE IX – DE LA HAUTE AUTORITE DE L'AUDIO-VISUEL ET DE LA COMMUNICATION**

#### **Article 130**

La Haute Autorité de l'Audio-visuel et de la Communication a pour mission de garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse et des autres moyens de communication de masse.

Elle veille au respect de la déontologie en matière d'information, de communication et à l'accès équitable des partis politiques et des associations aux moyens officiels d'information et de communication.

La Haute Autorité de l'Audio-visuel et de la Communication est compétente pour donner l'autorisation d'installation de nouvelles chaînes de télévisions et de radios privées.

#### **Article 131**

La Haute Autorité de l'Audio-visuel et de la Communication élit en son sein son président et les membres de son bureau.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la Haute Autorité de l'Audio-visuel et de la Communication sont fixés par une loi organique.

### **TITRE X – DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL**

#### **Article 132**

Le Conseil économique et social est chargé de donner son avis sur toutes les questions portées à son examen par le Président de la République, le Gouvernement, l'Assemblée nationale, ou toute autre institution publique.

Le Conseil économique et social est consulté, pour avis, sur tout projet de plan ou de programme économique et social ainsi que sur tout projet de texte à caractère fiscal, économique et social.

Il peut également procéder à l'analyse de tout problème de développement économique et social. Il soumet ses conclusions au président de la République, au gouvernement et à l'Assemblée nationale.

Il suit l'exécution des décisions du gouvernement relatives à l'organisation économique et sociale.

#### **Article 133**

Le Conseil économique et social peut désigner l'un de ses membres, à la demande du Président de la République, du Gouvernement ou de l'Assemblée nationale, pour exposer devant ses organes l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis.

#### **Article 134**

Le Conseil économique et social élit en son sein son président et son bureau.

#### **Article 135**

Le Conseil économique et social a une section dans chaque région économique du pays.

**Article 136**

La composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil économique et social ainsi que de ses sections sont fixés par une loi organique.

**TITRE XI – DES TRAITES ET ACCORDS INTERNATIONAUX**

**Article 137**

Le Président de la République négocie et ratifie les traités et accords internationaux.

**Article 138**

Les traités de paix, les traités de commerce, les traités relatifs aux organisations internationales, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et aux droits de l'homme, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi.

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés et publiés.

Nulle cession, nul échange ou adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

**Article 139**

Lorsque la Cour constitutionnelle, saisie par le président de la République, par le Premier Ministre ou par le Président de l'Assemblée nationale, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de la ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.

**Article 140**

Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

**TITRE XII – DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE LA CHEFFERIE TRADITIONNELLE**

**Article 141**

La République Togolaise est organisée en collectivités territoriales sur la base du principe de décentralisation dans le respect de l'unité nationale.

Ces collectivités territoriales sont : les communes, les préfectures et les régions.

Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.

Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel, dans les conditions prévues par la loi.

**Article 142**

L'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional.

**Article 143**

L'Etat togolais reconnaît la chefferie traditionnelle, gardienne des us et coutumes.

La désignation et l'intronisation du chef traditionnel obéissent aux us et coutumes de la localité.

**TITRE XIII – DE LA REVISION**

**Article 144**

L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et à un cinquième (1/5) au moins des députés composant l'Assemblée nationale.

Le projet ou la proposition de révision est considéré comme adopté s'il est voté à la majorité des quatre cinquièmes (4/5) des députés composant l'Assemblée nationale.

A défaut de cette majorité, le projet ou la proposition de révision adoptée à la majorité des deux tiers (2/3) des députés composant l'Assemblée nationale est soumis au référendum.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie en période d'intérim ou de vacance ou lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine et la laïcité de l'Etat ne peuvent faire l'objet d'une révision.

**TITRE XIV – DISPOSITION SPECIALES**

**Article 145**

Le Président de la République, le Premier Ministre, les membres du Gouvernement, le Président et les membres du bureau de l'Assemblée nationale et les directeurs des administrations centrales et des entreprises publiques doivent faire devant la Cour Suprême une déclaration de leurs biens et avoirs au début et à la fin de leur mandat ou de leur fonction.

Une loi détermine les conditions de mise en œuvre de la présente disposition.

**Article 146**

La source de toute légitimité découle de la présente Constitution.

**Article 147**

Les Forces Armées togolaises sont une armée nationale, républicaine et apolitique. Elles sont entièrement soumises à l'autorité politique constitutionnelle régulièrement établie.

#### **Article 148**

Toute tentative de renversement du régime constitutionnel par le personnel des forces armées ou de sécurité publique, par tout individu ou groupe d'individus, est considérée comme un crime imprescriptible contre la nation et sanctionnée conformément aux lois de la République.

#### **Article 149**

En dehors de la défense du territoire et des travaux d'utilité publique, les forces armées ne peuvent être engagées que dans la mesure où la présente Constitution l'autorise expressément.

En cas de conflit armé avec un autre Etat, les forces armées sont habilitées à protéger les objectifs civils et à assurer des missions de police, dans la mesure où leur mission de défense de l'intégrité du territoire l'exige. Dans ce cas, les forces armées coopèrent avec les autorités de police.

En cas de rébellion armée, et si les Forces de police et de sécurité ne peuvent, à elles seules, maintenir l'ordre public, le gouvernement peut, pour écarter le danger menaçant l'existence de la République ou l'ordre constitutionnel démocratique, engager les forces armées pour assister les forces de police et de sécurité dans la protection d'objectifs civils et dans la lutte contre les rebelles.

En tout état de cause, le gouvernement doit mettre fin à l'engagement des forces armées dès que l'Assemblée nationale l'exige.

#### **Article 150**

En cas de coup d'Etat, ou de coup de force quelconque, tout membre du Gouvernement ou de l'Assemblée nationale a le droit et le devoir de faire appel à tous les moyens pour rétablir la légitimité constitutionnelle, y compris le recours aux accords de coopération militaire ou de défense existants.

Dans ces circonstances, pour tout Togolais, désobéir et s'organiser pour faire échec à l'autorité illégitime constituent le plus sacré des droits et le plus impératif des devoirs.

Tout renversement du régime constitutionnel est considéré comme un crime imprescriptible contre la nation et sanctionné conformément aux lois de la République.

#### **Article 151**

La présente Constitution doit être promulguée dans les huit (8) jours suivant son adoption par référendum.

### **TITRE XV : DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES**

#### **Article 152**

Les organes de la transition continuent d'exercer leurs prérogatives dans les domaines respectifs de compétences prévus à l'Acte 7 modifié et ce, jusqu'à la mise en place des institutions nouvelles prévues par la présente Constitution.

Ils continuent d'exercer leurs prérogatives avec les garanties et immunités correspondantes.

#### **Article 153**

La mise en place des nouvelles institutions se fera selon les dispositions ci-après :

1°) L'Assemblée nationale sera installée par le président du Haut Conseil de la République, en présence des membres dudit Conseil, en tous les cas avant la prestation de serment du nouveau président de la République élu.

2°) La président de la République reste en fonction jusqu'à la prestation de serment du nouveau président élu.

3°) Le Gouvernement de transition reste en fonction jusqu'à la formation du nouveau Gouvernement.

#### **Article 154**

La législation togolaise en vigueur jusqu'à la mise en place des nouvelles institutions reste applicable, sauf intervention de nouveaux textes, et dès lors qu'elle n'a rien de contraire à la présente Constitution.

Les dispositions de l'article 62 de la présente Constitution sont immédiatement applicables dès la promulgation ; cependant les membres du Gouvernement de transition ayant conduit la politique de l'Etat ne peuvent faire acte de candidature pour la prochaine élection présidentielle en vertu de la présente Constitution.

### **TITRE XV – DE LA COMMISSION NATIONALE DES DROITS DE L'HOMME**

#### **Article 156**

Il est créé une Commission Nationale des Droits de l'Homme. Elle est indépendante. Elle n'est soumise qu'à la Constitution et à la loi.

#### **Article 157**

Aucun membre du gouvernement ou du Parlement, aucune autre personne ne s'immisce dans l'exercice de ses fonctions et tous les autres organes de l'Etat lui accordent l'assistance dont elle peut avoir besoin pour préserver son indépendance, sa dignité et son efficacité.

#### **Article 158**

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission Nationale des Droits de l'Homme sont fixés par une loi organique.

La composition, l'organisation et le fonctionnement des services du Médiateur de la République sont fixés par une loi organique.

## **TITRE XVII – DISPOSITIONS FINALES**

### **Article 159**

La présente Constitution sera exécutée comme LOI FONDAMENTALE de la République Togolaise.

# **Constitution togolaise du 14 octobre 1992, version modifiée, consolidée et en vigueur**

### **Préambule**

Nous, Peuple togolais, nous plaçant sous la protection de Dieu,

- Conscient que depuis son accession à la souveraineté internationale le 27 avril 1960, le Togo, notre pays, a été marqué par de profondes mutations socio-politiques dans sa marche vers le progrès ;
- Conscient de la solidarité qui nous lie à la communauté internationale et plus particulièrement aux peuples africains ;
- Décidé à bâtir un État de Droit dans lequel les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques et la dignité de la personne humaine doivent être garantis et protégés ;
- Convaincu qu'un tel État ne peut être fondé que sur le pluralisme politique, les principes de la démocratie et de la protection des droits de l'homme tels que définis par la Charte des Nations unies de 1945, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et les pactes internationaux de 1966, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée en 1981 par l'Organisation de l'unité africaine ;
- Proclamons solennellement notre ferme volonté de combattre tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice ;
- Affirmons notre détermination à coopérer dans la paix, l'amitié et la solidarité avec tous les peuples du monde épris de l'idéal démocratique, sur la base des principes d'égalité, de respect mutuel de la souveraineté ;
- Nous engageons résolument à défendre la cause de l'unité nationale, de l'unité africaine et à œuvrer à la réalisation de l'intégration sous-régionale et régionale ;
- Approuvons et adoptons, solennellement, la présente Constitution comme loi fondamentale de l'État dont le présent préambule fait partie intégrante.

## **TITRE PREMIER : DE L'ÉTAT ET DE LA SOUVERAINETE**

### **Article 1er**

La République togolaise est un État de droit, laïc, démocratique et social. Elle est une et indivisible.

### **Article 2**

La République togolaise assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race, de sexe, de condition sociale ou de religion.

Elle respecte toutes les opinions politiques, philosophiques ainsi que toutes les croyances religieuses.

Son principe est le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple.

Sa devise est : « Travail - Liberté - Patrie. »

### **Article 3**

L'emblème national est le drapeau composé de cinq bandes horizontales alternées de couleur verte et jaune. Il porte à l'angle supérieur gauche une étoile blanche à cinq branches sur fond carré rouge.

La fête nationale de la République togolaise est célébrée le 27 avril de chaque année.

Le sceau de l'État est constitué par une plaque de métal en bas-relief de forme ronde de 50 millimètres de diamètre et destiné à imprimer la marque de l'État sur les actes.

Il porte à l'avant, pour type, les armes de la République, pour légende, « Au nom du Peuple Togolais » et pour exergue, « République Togolaise ».

Les armoiries de la République togolaise sont ainsi constituées :

- écu d'argent de forme ovale et à la bordure de sinople, en chef l'emblème national, deux drapeaux adossés et devise sur banderole ; en cœur de sable les initiales de la République togolaise sur fond d'or échancré ; en pointe, deux lions de gueules adossés ;

- les deux jeunes lions représentent le courage du peuple togolais. Ils tiennent l'arc et la flèche, moyen de combat traditionnel, pour montrer que la véritable liberté du peuple togolais est dans ses mains et que sa force réside avant tout dans ses propres traditions ; les lions debout et adossés expriment la vigilance du peuple togolais dans la garde de son indépendance, du levant au couchant.

L'hymne national est « Terre de nos aïeux ».

La langue officielle de la République togolaise est le français.

#### **Article 4**

La souveraineté appartient au peuple. Il l'exerce par ses représentants et par voie de référendum. Aucune section du peuple, aucun corps de l'État ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

L'initiative du référendum appartient, concurremment, au peuple et au président de la République.

Un référendum d'initiative populaire peut être organisé sur la demande d'au moins cinq cent mille électeurs représentant plus de la moitié des préfectures. Plus de cinquante mille d'entre eux ne doivent pas être inscrits sur les listes électorales d'une même préfecture. La demande devra porter sur un même texte. Sa régularité sera appréciée par la Cour constitutionnelle.

#### **Article 5**

Le suffrage est universel, égal et secret. Il peut être direct ou indirect. Sont électeurs dans les conditions fixées par la loi, tous les nationaux togolais des deux sexes, âgés de dix-huit ans révolus et jouissant de leurs droits civils et politiques.

#### **Article 6**

Les partis politiques et regroupements de partis politiques concourent à la formation et à l'expression de la volonté politique du peuple.

Ils se forment librement et exercent leurs activités dans le respect des lois et règlements.

#### **Article 7**

Les partis politiques et les regroupements de partis politiques doivent respecter la Constitution.

Ils ne peuvent s'identifier à une région, à une ethnie ou à une religion.

#### **Article 8**

Les partis politiques et les regroupements de partis politiques ont le devoir de contribuer à l'éducation politique et civique des citoyens, à la consolidation de la démocratie et à la construction de l'unité nationale.

#### **Article 9**

La loi détermine les modalités de création et de fonctionnement des partis politiques.

## **TITRE II : DES DROITS, LIBERTES ET DEVOIRS DES CITOYENS**

### **Sous-titre I : Des droits et libertés**

#### **Article 10**

Tout être humain porte en lui des droits inaliénables et imprescriptibles. La sauvegarde de ces droits est la finalité de toute communauté humaine. L'État a l'obligation de les respecter, de les garantir et de les protéger.

Les personnes morales peuvent jouir des droits garantis par la présente Constitution dans la mesure où ces droits sont compatibles avec leur nature.

#### **Article 11**

Tous les êtres humains sont égaux en dignité et en droit.

L'homme et la femme sont égaux devant la loi.

Nul ne peut être favorisé ou désavantagé en raison de son origine familiale, ethnique ou régionale, de sa situation économique ou sociale, de ses convictions politiques, religieuses, philosophiques ou autres.

#### **Article 12**

Tout être humain a droit au développement, à l'épanouissement physique, intellectuel, moral et culturel de sa personne.

#### **Article 13**

L'État a l'obligation de garantir l'intégrité physique et mentale, la vie et la sécurité de toute personne vivant sur le territoire national.

Nul ne peut être arbitrairement privé de sa liberté.

Nul ne peut être privé de sa vie. La condamnation à la peine de mort, à vie ou à perpétuité est interdite.

#### **Article 14**

L'exercice des droits et libertés garantis par la présente Constitution ne peut être soumis qu'à des restrictions expressément prévues par la loi et nécessaires à la protection de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé publique, de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui.

#### **Article 15**

Nul ne peut être arbitrairement arrêté ou détenu. Quiconque est arrêté sans base légale ou détenu au-delà du délai de garde à vue peut, sur sa requête ou sur celle de tout intéressé, saisir l'autorité judiciaire désignée à cet effet par la loi.

L'autorité judiciaire statue sans délai sur la légalité ou la régularité de sa détention.

#### **Article 16**

Tout prévenu ou détenu doit bénéficier d'un traitement qui préserve sa dignité, sa santé physique et mentale et qui aide à sa réinsertion sociale.

Nul n'a le droit d'empêcher un prévenu ou un détenu de se faire examiner par un médecin de son choix.

Tout prévenu a le droit de se faire assister d'un conseil au stade de l'enquête préliminaire.

#### **Article 17**

Toute personne arrêtée a le droit d'être immédiatement informée des charges retenues contre elle.

#### **Article 18**

Tout prévenu ou accusé est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été établie à la suite d'un procès qui lui offre les garanties indispensables à sa défense.

Le pouvoir judiciaire, gardien de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.

#### **Article 19**

Toute personne a droit en toute matière à ce que sa cause soit entendue et tranchée équitablement dans un délai raisonnable par une juridiction indépendante et impartiale.

Nul ne peut être condamné pour des faits qui ne constituaient pas une infraction au moment où ils ont été commis.

En dehors des cas prévus par la loi, nul ne peut être inquiété ou condamné pour des faits reprochés à autrui.

Les dommages résultant d'une erreur de justice ou ceux consécutifs à un fonctionnement anormal de l'administration de la justice donnent lieu à une indemnisation à la charge de l'État, conformément à la loi.

#### **Article 20**

Nul ne peut être soumis à des mesures de contrôle ou de sûreté en dehors des cas prévus par la loi.

#### **Article 21**

La personne humaine est sacrée et inviolable.

Nul ne peut être soumis à la torture ou à d'autres formes de traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Nul ne peut se soustraire à la peine encourue du fait de ces violations en invoquant l'ordre d'un supérieur ou d'une autorité publique.

Tout individu, tout agent de l'État coupable de tels actes, soit de sa propre initiative, soit sur instruction, sera puni conformément à la loi.

Tout individu, tout agent de l'État est délié du devoir d'obéissance lorsque l'ordre reçu constitue une atteinte grave et manifeste au respect des droits de l'homme et des libertés publiques.

#### **Article 22**

Tout citoyen togolais a le droit de circuler librement et de s'établir sur le territoire national en tout point de son choix dans les conditions définies par la loi ou la coutume locale.

Aucun Togolais ne peut être privé du droit d'entrer au Togo ou d'en sortir.

Tout étranger en situation régulière sur le territoire togolais et qui se conforme aux lois en vigueur a la liberté d'y circuler, d'y choisir sa résidence et le droit de le quitter librement.

#### **Article 23**

Un étranger ne peut être expulsé ni extradé du territoire togolais qu'en vertu d'une décision conforme à la loi. Il doit avoir la possibilité de faire valoir sa défense devant l'autorité judiciaire compétente.

#### **Article 24**

Aucun Togolais ne peut être extradé du territoire national.

#### **Article 25**

Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion et d'expression. L'exercice de ces droits et libertés se fait dans le respect des libertés d'autrui, de l'ordre public et des normes établies par la loi et les règlements.

L'organisation et la pratique des croyances religieuses s'exercent librement dans le respect de la loi. Il en est de même des ordres philosophiques.

L'exercice du culte et l'expression des croyances se font dans le respect de la laïcité de l'État.

Les confessions religieuses ont le droit de s'organiser et d'exercer librement leurs activités dans le respect de la loi.

#### **Article 26**

La liberté de presse est reconnue et garantie par l'État. Elle est protégée par la loi.

Toute personne a la liberté d'exprimer et de diffuser par parole, écrit ou tous autres moyens, ses opinions ou les informations qu'elle détient, dans le respect des limites définies par la loi.

La presse ne peut être assujettie à l'autorisation préalable, au cautionnement, à la censure ou à d'autres entraves. L'interdiction de diffusion de toute publication ne peut être prononcée qu'en vertu d'une décision de justice.

#### **Article 27**

Le droit de propriété est garanti par la loi. Il ne peut y être porté atteinte que pour cause d'utilité publique légalement constatée et après une juste et préalable indemnisation.

Nul ne peut être saisi en ses biens qu'en vertu d'une décision prise par une autorité judiciaire.

#### **Article 28**

Le domicile est inviolable.

Il ne peut faire l'objet de perquisition ou de visite policière que dans les formes et conditions prévues par la loi.

Tout citoyen a droit au respect de sa vie privée, de son honneur, de sa dignité et de son image.

**Article 29**

L'État garantit le secret de la correspondance et des télécommunications.

Tout citoyen a droit au secret de sa correspondance et de ses communications et télécommunications.

**Article 30**

L'État reconnaît et garantit dans les conditions fixées par la loi, l'exercice des libertés d'association, de réunion et de manifestation pacifique et sans instruments de violence.

L'État reconnaît l'enseignement privé confessionnel et laïc.

**Article 31**

L'État a l'obligation d'assurer la protection du mariage et de la famille.

Les parents ont le devoir de pourvoir à l'entretien et à l'éducation de leurs enfants. Ils sont soutenus dans cette tâche par l'État.

Les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, ont droit à la même protection familiale et sociale.

**Article 32**

La nationalité togolaise est attribuée de droit aux enfants nés de père ou de mère togolais.

Les autres cas d'attribution de la nationalité sont réglés par la loi.

**Article 33**

L'État prend ou fait prendre en faveur des personnes handicapées et des personnes âgées des mesures susceptibles de les mettre à l'abri des injustices sociales.

**Article 34**

L'État reconnaît aux citoyens le droit à la santé. Il œuvre à le promouvoir.

**Article 35**

L'État reconnaît le droit à l'éducation des enfants et crée les conditions favorables à cette fin.

L'école est obligatoire pour les enfants des deux sexes jusqu'à l'âge de 15 ans.

L'État assure progressivement la gratuité de l'enseignement public.

**Article 36**

L'État protège la jeunesse contre toute forme d'exploitation ou de manipulation.

**Article 37**

L'État reconnaît à chaque citoyen le droit au travail et s'efforce de créer les conditions de jouissance effective de ce droit.

Il assure à chaque citoyen l'égalité de chance face à l'emploi et garantit à chaque travailleur une rémunération juste et équitable.

Nul ne peut être lésé dans son travail en raison de son sexe, de ses origines, de ses croyances ou de ses opinions.

**Article 38**

Il est reconnu aux citoyens et aux collectivités territoriales le droit à une redistribution équitable des richesses nationales par l'État.

**Article 39**

Le droit de grève est reconnu aux travailleurs. Il s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent.

Les travailleurs peuvent constituer des syndicats ou adhérer à des syndicats de leur choix.

Tout travailleur peut défendre, dans les conditions prévues par la loi, ses droits et intérêts, soit individuellement, soit collectivement ou par l'action syndicale.

**Article 40**

L'État a le devoir de sauvegarder et de promouvoir le patrimoine culturel national.

**Article 41**

Toute personne a droit à un environnement sain. L'État veille à la protection de l'environnement.

**Sous-titre II : Des devoirs**

**Article 42**

Tout citoyen a le devoir sacré de respecter la Constitution ainsi que les lois et règlements de la République.

**Article 43**

La défense de la patrie et de l'intégrité du territoire national est un devoir sacré de tout citoyen.

**Article 44**

Tout citoyen a le devoir de suivre un service national dans les conditions définies par la loi.

**Article 45**

Tout citoyen a le devoir de combattre toute personne ou groupe de personnes qui tenterait de changer par la force l'ordre démocratique établi par la présente Constitution.

**Article 46**

Les biens publics sont inviolables.

Toute personne ou tout agent public doit les respecter scrupuleusement et les protéger.  
Tout acte de sabotage, de vandalisme, de détournement de biens publics, de corruption, de dilapidation est réprimé dans les conditions prévues par la loi.

#### **Article 47**

Tout citoyen a le devoir de contribuer aux charges publiques dans les conditions définies par la loi.

#### **Article 48**

Tout citoyen a le devoir de veiller au respect des droits et libertés des autres citoyens et à la sauvegarde de la sécurité et de l'ordre publics.

Il œuvre à la promotion de la tolérance et du dialogue dans ses rapports avec autrui. Il a l'obligation de préserver l'intérêt national, l'ordre social, la paix et la cohésion nationale.

Tout acte ou toute manifestation à caractère raciste, régionaliste, xénophobe sont punis par la loi.

#### **Article 49**

Les forces de sécurité et de police, sous l'autorité du Gouvernement, ont pour mission de protéger le libre exercice des droits et des libertés, et de garantir la sécurité des citoyens et de leurs biens.

#### **Article 50**

Les droits et devoirs, énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, ratifiés par le Togo, font partie intégrante de la présente Constitution.

### **TITRE III : DU POUVOIR LEGISLATIF**

#### **Article 51**

Le pouvoir législatif, délégué par le peuple, est exercé par un Parlement composé de deux assemblées : l'Assemblée nationale et le Sénat.

Les membres de l'Assemblée nationale portent le titre de député et ceux du Sénat portent le titre de sénateur.

#### **Article 52**

Les députés sont élus au suffrage universel direct et secret pour un mandat de six (06) ans renouvelable deux (02) fois. Chaque député est le représentant de la Nation tout entière. Tout mandat impératif est nul.

Les élections ont lieu dans les trente (30) jours précédant l'expiration du mandat des députés. L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le deuxième mardi qui suit la date de proclamation officielle des résultats.

Tout membre des forces armées ou de sécurité publique, qui désire être candidat aux fonctions de député, doit, au préalable, donner sa démission des forces armées ou de sécurité publique.

Dans ce cas, l'intéressé pourra prétendre au bénéfice des droits acquis conformément aux statuts de son corps.

Une loi organique fixe le nombre des députés, leurs indemnités, les conditions d'éligibilité, le régime des incompatibilités et les conditions dans lesquelles il est pourvu aux sièges vacants.

Une loi organique détermine le statut des anciens députés.

Le Sénat est composé :

- de deux tiers (2/3) de personnalités élues par les représentants des collectivités territoriales ;
- d'un tiers (1/3) de personnalités désignées par le Président de la République ;
- et des anciens Présidents de la République, membres de droit à vie.

La durée du mandat des sénateurs est de six (06) ans renouvelable deux (02) fois.

Une loi organique fixe le nombre des sénateurs, leurs indemnités, les conditions d'éligibilité ou de désignation, le régime des incompatibilités et les conditions dans lesquelles il est pourvu aux sièges vacants.

Une loi organique détermine le statut des anciens sénateurs.

Les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat sortants, par fin de mandat ou dissolution, restent en fonction jusqu'à la prise de fonction effective de leurs successeurs.

#### **Article 53**

Les députés et les sénateurs jouissent de l'immunité parlementaire.

Aucun député, aucun sénateur ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou des votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions, même après l'expiration de son mandat.

Sauf le cas de flagrant délit, les députés et les sénateurs ne peuvent être arrêtés ni poursuivis pour crimes et délits qu'après la levée, par leurs assemblées respectives, de leur immunité parlementaire.

Toute procédure de flagrant délit engagée contre un député ou contre un sénateur est portée sans délai à la connaissance du bureau de leurs assemblées. Un député ou un sénateur ne peut, hors session, être arrêté sans l'autorisation du bureau de l'assemblée à laquelle il appartient.

La détention ou la poursuite d'un député ou d'un sénateur est suspendue si l'assemblée à laquelle il appartient le requiert.

#### **Article 54**

L'Assemblée nationale et le Sénat sont dirigés chacun par un président assisté d'un bureau. Les présidents et les bureaux sont élus ou renouvelés au début de la première session ordinaire, pour la durée de l'année, dans les conditions fixées par le règlement intérieur de chaque Assemblée.



En cas de vacance de la présidence de l'Assemblée nationale ou du Sénat, par décès, démission ou toute autre cause, l'Assemblée nationale ou le Sénat élit un nouveau président dans les quinze (15) jours qui suivent la vacance, si elle/il est en session ; dans le cas contraire, elle/il se réunit de plein droit dans les conditions fixées par son règlement intérieur.

Il est pourvu au remplacement des autres membres des bureaux, conformément aux dispositions du règlement intérieur de chaque Assemblée.

Une loi organique détermine le statut des anciens présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, notamment, en ce qui concerne leur rémunération et leur sécurité

#### **Article 55**

L'Assemblée nationale se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an.

La première session s'ouvre le premier mardi de mars.

La seconde session s'ouvre le premier mardi de septembre.

Le Sénat se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an.

La première session s'ouvre le premier jeudi de mars.

La seconde session s'ouvre le premier jeudi de septembre.

Chacune des sessions dure quatre mois.

L'Assemblée nationale et le Sénat sont convoqués en session extraordinaire par leur président respectif, sur un ordre du jour déterminé, à la demande du Président de la République ou de la majorité absolue des députés ou des sénateurs.

Les députés ou les sénateurs se séparent aussitôt l'ordre du jour épuisé.

#### **Article 56**

Le droit de vote des députés et des sénateurs est personnel.

Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale ou du Sénat peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat.

#### **Article 57**

Le fonctionnement de l'Assemblée nationale ou du Sénat est déterminé par un règlement intérieur adopté conformément à la Constitution.

### **TITRE IV : DU POUVOIR EXECUTIF**

#### **Sous-titre I : Du président de la République**

##### **Article 58**

Le président de la République est le chef de l'État. Il est garant de l'indépendance et de l'unité nationales, de l'intégrité territoriale, du respect de la Constitution et des traités et accords internationaux.

##### **Article 59**

Le Président de la République est élu au suffrage universel, libre, direct, égal et secret pour un mandat de cinq (05) ans renouvelable une seule fois.

Cette disposition ne peut être modifiée que par voie référendaire.

Le Président de la République reste en fonction jusqu'à la prise de fonction effective de son successeur élu.

##### **Article 60**

L'élection du Président de la République a lieu au scrutin uninominal majoritaire à deux (02) tours.

Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour du scrutin, il est procédé, le 15eme jour après la proclamation des résultats définitifs du premier tour, à un second tour.

Seuls peuvent se présenter au second tour, les deux (02) candidats ayant recueilli le plus grand nombre de voix au premier tour.

En cas de désistement ou de décès de l'un ou l'autre des deux (02) candidats, entre les deux (02) tours, les suivants se présentent dans l'ordre de leur classement.

Au second tour, est déclaré élu, le candidat qui a recueilli le plus grand nombre de voix.

##### **Article 61**

Le scrutin est ouvert sur convocation du corps électoral par décret pris en conseil des ministres soixante jours au moins et soixante-quinze jours au plus avant l'expiration du mandat du président en exercice.

##### **Article 62**

Nul ne peut être candidat aux fonctions de président de la République s'il :

- n'est exclusivement de nationalité togolaise de naissance ;
- n'est âgé de 35 ans révolus à la date du dépôt de la candidature ;
- ne jouit de tous ses droits civils et politiques ;
- ne présente un état général de bien-être physique et mental dûment constaté par trois médecins assermentés désignés par la Cour Constitutionnelle ;
- ne réside sur le territoire national depuis douze mois au moins.

##### **Article 63**

Les fonctions de président de la République sont incompatibles avec l'exercice du mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national, et de tout emploi privé ou public, civil ou militaire ou de toute activité professionnelle.

Le président de la République entre en fonction dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de l'élection présidentielle.

#### **Article 64**

Avant son entrée en fonction, le président de la République prête serment devant la Cour constitutionnelle, réunie en audience solennelle, en ces termes :

*« Devant Dieu et devant le peuple togolais, seul détenteur de la souveraineté populaire, Nous..., élu président de la République, conformément aux lois de la République, jurons solennellement :*

- de respecter et de défendre la Constitution que le Peuple togolais s'est librement donnée ;*
- de remplir loyalement les hautes fonctions que la Nation nous a confiées ;*
- de ne nous laisser guider que par l'intérêt général et le respect des droits de la personne humaine, de consacrer toutes nos forces à la promotion du développement, du bien commun, de la paix et de l'unité nationale ;*
- de préserver l'intégrité du territoire national ;*
- de nous conduire en tout, en fidèle et loyal serviteur du peuple ».*

#### **Article 65**

En cas de vacance de la présidence de la République par décès, démission ou empêchement définitif, la fonction présidentielle est exercée provisoirement par le Président de l'Assemblée nationale.

La vacance est constatée par la Cour constitutionnelle saisie par le Gouvernement.

Le Gouvernement convoque le corps électoral dans les cent (100) jours de l'ouverture de la vacance pour l'élection d'un nouveau Président de la République

#### **Article 66**

Le président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions.

Sur proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.

Le président de la République préside le Conseil des ministres.

#### **Article 67**

Le président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement votée par l'Assemblée nationale ; pendant ce délai, il peut demander une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles, la demande doit être motivée. La nouvelle délibération ne peut être refusée.

#### **Article 68**

Le président de la République, après consultation du Premier ministre et du président de l'Assemblée nationale peut prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale.

Cette dissolution ne peut intervenir dans la première année de la législature.

Une nouvelle Assemblée doit être élue dans les soixante jours qui suivent la dissolution.

L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le deuxième mardi qui suit son élection ; si cette réunion a lieu en dehors des périodes prévues pour les sessions ordinaires, une session est ouverte de droit pour une durée de quinze jours.

Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections.

#### **Article 69**

Le président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres.

#### **Article 70**

Le président de la République après délibération du Conseil des ministres nomme le grand chancelier des ordres nationaux, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les préfets, les officiers commandants des armées de terre, de mer et de l'air et les directeurs des administrations centrales.

Le président de la République, par décret pris en Conseil des ministres, nomme les présidents d'Universités et les professeurs inscrits sur une liste d'aptitude reconnue par les conseils des universités.

Le président de la République, par décret pris en Conseil des ministres, nomme les officiers généraux.

Il est pourvu aux autres emplois par décret du président de la République qui peut déléguer ce pouvoir de nomination au Premier ministre.

#### **Article 71**

Le président de la République accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères ; les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers sont accrédités auprès de lui.

#### **Article 72**

Le président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils de la défense. Il déclare la guerre sur autorisation de l'Assemblée nationale. Il décrète la mobilisation générale après consultation du Premier ministre.

#### **Article 73**

Le président de la République exerce le droit de grâce après avis du Conseil supérieur de la magistrature.

#### **Article 74**

Le président de la République peut adresser des messages à la Nation. Il s'adresse une fois par an au Parlement sur l'état de la nation.

#### **Article 75**

Les anciens Présidents de la République sont, de plein droit, membres à vie du Sénat. Ils ne peuvent être ni poursuivis, ni arrêtés, ni détenus, ni jugés pour les actes posés pendant leurs mandats présidentiels.

Ils prennent immédiatement rang et préséance après le Président de la République en exercice dans l'ordre inverse de l'ancienneté du dernier mandat, du plus récent au plus ancien.

Une loi organique détermine le statut des anciens Présidents de la République, notamment en ce qui concerne leur rémunération et leur sécurité.

### **Sous-titre II : Du Gouvernement**

#### **Article 76**

Le Gouvernement comprend : le Premier ministre, les ministres et, le cas échéant, les ministres d'État, les ministres délégués et les secrétaires d'État.

Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et tout emploi privé ou public, civil ou militaire ou de toute autre activité professionnelle.

Une loi organique détermine le statut des anciens membres du Gouvernement, notamment en ce qui concerne leur rémunération et leur sécurité.

#### **Article 77**

Sous l'autorité du Président de la République, le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation et dirige l'administration civile et militaire. Il dispose de l'administration, des forces armées et des forces de sécurité. Le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale.

#### **Article 78**

Le Premier ministre est le chef du Gouvernement. Il dirige l'action du Gouvernement et coordonne les fonctions des autres membres. Il préside les comités de défense. Il supplée, le cas échéant, le président de la République dans la présidence des conseils prévus aux articles 66 et 72 de la présente Constitution. Il assure l'intérim du chef de l'État en cas d'empêchement, pour cause de maladie ou d'absence du territoire national.

Avant son entrée en fonction, le Premier ministre présente devant l'Assemblée nationale le programme d'action de son Gouvernement.

L'Assemblée nationale lui accorde sa confiance par un vote à la majorité absolue de ses membres.

#### **Article 79**

Le Premier ministre assure l'exécution des lois.

Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

#### **Article 80**

Les actes du président de la République autres que ceux prévus aux articles 4, 66, 68, 73, 74, 98, 100, 104, 139 de la présente Constitution, sont contresignés par le Premier ministre ou le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution.

### **TITRE V : DES RAPPORTS ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LE PARLEMENT**

#### **Article 81**

L'Assemblée nationale vote en dernier ressort la loi.

Elle contrôle l'action du gouvernement.

Le Sénat reçoit pour délibération les projets et les propositions de loi.

Le Sénat donne obligatoirement son avis avant le vote par l'Assemblée nationale de tout projet ou proposition de loi constitutionnelle, de tous les textes relatifs à l'organisation territoriale de la République et du projet de loi de finances. Dans tous les cas, l'avis du Sénat est considéré comme donné s'il ne s'est pas prononcé dans les quinze jours de sa saisine ou les huit jours en cas de procédure d'urgence.

#### **Article 82**

L'Assemblée nationale a la maîtrise de son ordre du jour. Elle en informe le Gouvernement.

L'inscription, par priorité, à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, d'un projet ou d'une proposition de loi ou d'une déclaration de politique générale, est de droit si le Gouvernement en fait la demande.

#### **Article 83**

L'initiative des lois appartient concurremment aux députés et au Gouvernement.

#### **Article 84**

La loi fixe les règles concernant :

- la citoyenneté, les droits civiques et l'exercice des libertés publiques ;
- le système d'établissement de la liste des journées fériées, chômées et payées ;
- les sujétions liées aux nécessités de la défense nationale ;

- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités ;
- la procédure selon laquelle les coutumes seront constatées et mises en harmonie avec les principes fondamentaux de la Constitution ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables, la procédure pénale, l'amnistie ;
- l'organisation des tribunaux judiciaires et administratifs et la procédure devant ces juridictions, le statut des magistrats, des officiers ministériels et des auxiliaires de justice ;
- la détermination des compétences financières des autorités constitutionnelles et administratives ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ;
- le régime d'émission de la monnaie ;
- le régime électoral de l'Assemblée nationale et des assemblées locales ;
- la rémunération des fonctions publiques ;
- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- la santé et la population ;
- l'état de siège et l'état d'urgence ;
- la protection et la promotion de l'environnement et la conservation des ressources naturelles ;
- la création, l'extension et les déclassements des parcs nationaux, des réserves de faune et des forêts classées ;
- l'élaboration, l'exécution et le suivi des plans et programmes nationaux de développement ;
- la protection de la liberté de presse et l'accès à l'information ;
- le statut de l'opposition ;
- l'organisation générale de l'administration ;
- le statut général de la fonction publique ;
- l'organisation de la défense nationale ;
- les distinctions honorifiques ;
- l'enseignement et la recherche scientifique ;
- l'intégration des valeurs culturelles nationales ;
- le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- le droit du travail, le droit syndical et des institutions sociales ;
- l'aliénation et la gestion du domaine de l'État ;
- le régime pénitentiaire ;
- la mutualité et l'épargne ;
- le régime économique ;
- l'organisation de la production ;
- le régime des transports et des communications ;
- la libre administration des collectivités territoriales, leurs compétences et leurs ressources.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

#### **Article 85**

Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

#### **Article 86**

Le Gouvernement peut, pour l'exécution de ses programmes, demander à l'Assemblée nationale, l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Ces ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis de la Cour constitutionnelle. Elles entrent en vigueur dès leur publication, mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant l'Assemblée nationale avant la date fixée par la loi d'habilitation.

A l'expiration du délai défini dans la loi d'habilitation, ces ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi en ce qui concerne leurs dispositions qui relèvent du domaine législatif.

#### **Article 87**

Les propositions et les projets de loi sont déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale qui les envoie pour examen à des commissions spécialisées dont la composition et les attributions sont fixées par le règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

#### **Article 88**

Les propositions de lois sont au moins huit jours avant délibération et vote, notifiées pour information au Gouvernement.

#### **Article 89**

Les projets de lois sont délibérés en Conseil des ministres.

#### **Article 90**

Les députés et le Gouvernement ont le droit d'amendement.

Les propositions et amendements formulés par les députés ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins que ces propositions ou amendements ne soient assortis de propositions de recettes compensatrices.

#### **Article 91**

L'Assemblée nationale vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique. Les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance si l'Assemblée ne s'est pas prononcée dans un délai de quarante-cinq jours suivant le dépôt du projet et que l'année budgétaire vient à expirer. Dans ce cas, le Gouvernement demande la convocation d'une session extraordinaire, pour la ratification. Si le projet de loi de finances n'a pu être déposé en temps utile pour être voté et promulgué avant le début de l'exercice, le premier ministre demande, d'urgence, à l'Assemblée, l'autorisation de reprendre le budget de l'année précédente par douzièmes provisoires.

#### **Article 92**

Les propositions ou projets de lois organiques sont soumis à la délibération et au vote de l'Assemblée nationale à l'expiration d'un délai de quinze jours après leur dépôt. Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par la Cour constitutionnelle de leur conformité à la Constitution.

#### **Article 93**

La déclaration de guerre est autorisée par l'Assemblée nationale.

#### **Article 94**

L'Etat de siège comme l'état d'urgence est décrété par le Président de la République en Conseil des ministres. L'Assemblée nationale se réunit alors de plein droit, si elle n'est pas en session. La prorogation, au-delà de trois (03) mois, de l'état de siège ou d'urgence ne peut être autorisée que par l'Assemblée nationale. L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant la durée de l'état de siège ou de l'état d'urgence. Une loi organique détermine les conditions de mise en œuvre de l'état de siège et de l'état d'urgence.

#### **Article 95**

Les séances de l'Assemblée nationale et du Sénat sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au Journal officiel. L'Assemblée nationale peut siéger à huis clos à la demande du Premier ministre ou d'un cinquième des députés.

#### **Article 96**

Les membres du Gouvernement ont accès à l'Assemblée nationale, au Sénat et à leurs commissions. Ils peuvent être entendus sur leur demande. Ils sont également entendus sur interpellation, par l'Assemblée nationale, sur des questions écrites ou orales qui leur sont adressées.

#### **Article 97**

Le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, peut engager devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale. Celle-ci, après débat, émet un vote. La confiance ne peut être refusée au Gouvernement qu'à la majorité des deux tiers des députés composant l'Assemblée nationale. Lorsque la confiance est refusée, le Premier ministre doit remettre au président de la République la démission du Gouvernement.

#### **Article 98**

L'Assemblée nationale peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion, pour être recevable, doit être signée par un tiers au moins des députés composant l'Assemblée nationale. Le vote ne peut intervenir que cinq jours après le dépôt de la motion. L'Assemblée nationale ne peut prononcer la censure du Gouvernement qu'à la majorité des deux tiers de ses membres. Si la motion de censure est adoptée, le Premier ministre remet la démission du Gouvernement. Le président de la République nomme un nouveau Premier ministre. Si la motion de censure est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session.

### **TITRE VI : DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE**

#### **Article 99**

La Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'État en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics.

#### **Article 100**

La Cour constitutionnelle est composée de neuf (09) membres de probité reconnue, désignés pour un mandat de six (06) ans renouvelable une seule fois.

Deux (2) sont désignés par le Président de la République dont un (01) en raison de ses compétences et de son expérience professionnelle en matière juridique et administrative.

Deux (02) sont élus par l'Assemblée nationale, en dehors des députés, à la majorité absolue de ses membres dont un (01) en raison de ses compétences et de son expérience professionnelle en matière juridique et administrative.

Deux (02) sont élus par le Sénat, en dehors des sénateurs, à la majorité absolue de ses membres dont un (01) en raison de ses compétences et de son expérience professionnelle en matière juridique et administrative.

Un (01) magistrat ayant au moins quinze (15) ans d'ancienneté, élu par le Conseil supérieur de la magistrature.

Un (01) avocat élu par ses pairs et ayant au moins quinze (15) ans d'ancienneté.

Un (01) enseignant-chercheur en droit de rang A des universités publiques du Togo, élu par ses pairs et ayant au moins quinze (15) ans d'ancienneté.

#### **Article 101**

Le Président de la Cour constitutionnelle est nommé par le Président de la République parmi les membres de la Cour pour une durée de six (06) ans. Il a voix prépondérante en cas de partage.

#### **Article 102**

Les membres de la Cour constitutionnelle, pendant la durée de leur mandat, ne peuvent être poursuivis ou arrêtés sans l'autorisation de la Cour constitutionnelle sauf les cas de flagrant délit. Dans ces cas, le président de la Cour constitutionnelle doit être saisi immédiatement et au plus tard dans les quarante-huit heures.

#### **Article 103**

Les fonctions de membre de la Cour constitutionnelle sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat électif, de tout emploi public, civil ou militaire, de toute activité professionnelle ainsi que toute fonction de représentation nationale.

Une loi organique détermine l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, la procédure suivie devant elle, notamment les délais pour sa saisine, de même que les immunités et le régime disciplinaire de ces membres.

#### **Article 104**

La Cour constitutionnelle est la juridiction chargée de veiller au respect des dispositions de la Constitution.

La Cour constitutionnelle juge de la régularité des consultations référendaires, des élections présidentielles, législatives et sénatoriales. Elle statue sur le contentieux de ces consultations et élections.

Elle est juge de la constitutionnalité des lois.

Les lois peuvent, avant leur promulgation, lui être déférées par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, le Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, le Président du Conseil économique et social, le Président de la Commission nationale des droits de l'Homme, le Président du Conseil Supérieur de la magistrature, le Médiateur de la République, les présidents des groupes parlementaires ou un cinquième (1/5ème) des membres de l'Assemblée nationale ou du Sénat.

Aux mêmes fins, les lois organiques, avant leur promulgation, les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale et du Sénat, ceux de la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication, du Conseil économique et social, de la Commission nationale des droits de l'homme et du Conseil supérieur de la magistrature, avant leur application, doivent lui être soumis.

La Cour constitutionnelle peut être saisie d'une demande d'avis sur le sens des dispositions constitutionnelles par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, le Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, le Président du Conseil économique et social, le Président de la Commission Nationale des Droits de l'Homme, le Président du Conseil supérieur de la magistrature, le Médiateur de la République et les présidents des groupes parlementaires.

Une loi organique détermine les autres autorités et les personnes morales qui peuvent saisir la Cour constitutionnelle, en matière de protection des droits fondamentaux.

Au cours d'une instance judiciaire, toute personne physique ou morale peut, *in limine litis*, devant les cours et tribunaux, soulever l'exception d'inconstitutionnalité d'une loi. Dans ce cas, la juridiction sursoit à statuer et saisit la Cour constitutionnelle.

La Cour constitutionnelle doit statuer dans le délai d'un mois, ce délai peut être réduit à huit (08) jours en cas d'urgence.

Un texte déclaré inconstitutionnel ne peut être promulgué. S'il a été déjà mis en application, il doit être retiré de l'ordonnancement juridique.

#### **Article 105**

La Cour constitutionnelle émet des avis sur les ordonnances prises en vertu des articles 69 et 86 de la présente Constitution.

#### **Article 106**

La procédure devant la Cour constitutionnelle est contradictoire. Les parties sont mises à même de présenter leurs observations.

Les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires, juridictionnelles et aux personnes morales et physiques.

### **TITRE VII : DE LA COUR DES COMPTES**

#### **Article 107**

La Cour des comptes et les Cours régionales des comptes jugent les comptes des comptables publics.

La Cour des comptes et les Cours régionales des comptes assurent la vérification des comptes et de la gestion des établissements publics et des entreprises publiques.

Les Cours régionales des comptes sont chargées d'assurer, dans leur ressort territorial, le contrôle des comptes et la gestion des collectivités territoriales et leurs établissements publics.

La Cour des comptes et les Cours régionales des comptes exercent les fonctions juridictionnelles en matière de discipline budgétaire et financière des ordonnateurs et des ordonnateurs délégués, des responsables de programmes, des contrôleurs financiers, des organes de gestion des marchés publics et des comptables publics. Elles sanctionnent, le cas échéant, les manquements aux règles qui régissent lesdites opérations.

Elles assistent le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

Elles procèdent à toutes études de finances et de comptabilité publiques qui leur sont demandées par le Gouvernement, l'Assemblée nationale, le Sénat ou le Conseil économique et social.

La Cour des comptes établit un rapport annuel de ses activités et de celles des Cours régionales, adressé au Président de la République, au Gouvernement et à l'Assemblée nationale et dans lequel elle fait état, s'il y a lieu, des infractions commises, des responsabilités encourues et de ses recommandations.

#### **Article 108**

La Cour des comptes est composée :

- du premier Président,
- des présidents de chambre,
- des conseillers-maîtres,
- des conseillers référendaires
- et des auditeurs.

Le ministère public près la Cour des comptes est tenu par le procureur général et des avocats généraux.

Le nombre des emplois de ces différents grades est fixé par la loi.

Le premier Président, le procureur général, les avocats généraux, les présidents de chambre et les conseillers-maîtres sont nommés par décret du Président de la République en conseil des ministres.

Les conseillers référendaires et les auditeurs sont nommés par le Président de la République sur proposition du Premier ministre après avis du ministre des finances et avis favorable de l'Assemblée nationale.

Seuls des juristes de haut niveau, des inspecteurs de finances, du trésor et des Impôts, des économistes gestionnaires et des experts comptables peuvent être élus ou nommés membres de la Cour des comptes ou des Cours régionales des comptes, suivant la procédure et dans les conditions fixées par la loi organique relative à l'organisation, aux attributions et au fonctionnement de la Cour des comptes et des Cours régionales des comptes.

#### **Article 109**

Le premier Président de la Cour des comptes est élu par ses pairs pour une durée de trois (03) ans renouvelable une seule fois.

#### **Article 110**

Les membres de la Cour des comptes et des Cours régionales des comptes ont la qualité de magistrat. Ils sont inamovibles.

#### **Article 111**

Les fonctions de membre de la Cour des comptes sont incompatibles avec la qualité de membre de Gouvernement, l'exercice de tout mandat électif, de tout emploi public, civil ou militaire, de toute autre activité professionnelle, ainsi que de toute fonction de représentation nationale.

Une loi organique détermine l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes et des Cours régionales des comptes.

### **TITRE VIII : DU POUVOIR JUDICIAIRE**

#### **Sous-titre I : Des dispositions générales**

#### **Article 112**

La justice est rendue sur le territoire de la République au nom du peuple togolais.

### **Article 113**

Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.  
Les juges ne sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi.  
Le pouvoir judiciaire est garant des libertés individuelles et des droits fondamentaux des citoyens.

### **Article 114**

Les magistrats du siège sont inamovibles.

### **Article 115**

Le Président de la République est garant de l'indépendance de la justice.  
Il veille à l'impartialité, au professionnalisme, à la probité, à l'intégrité et à la dignité de la magistrature.  
Il est assisté à cet effet par le Conseil supérieur de la magistrature.

### **Article 116**

Le Conseil supérieur de la magistrature statue comme conseil de discipline des magistrats.  
Les décisions du Conseil de discipline doivent être motivées. Elles sont publiées in extenso.  
Les sanctions applicables, ainsi que la procédure, sont fixées par la loi organique portant statut de la magistrature.

### **Article 117**

L'organisation, la composition, les attributions et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature sont fixés par une loi organique.

### **Article 118**

Le recrutement de tout magistrat se fait sur proposition du garde des Sceaux, ministre de la justice, après avis du Conseil supérieur de la magistrature.  
La nomination des magistrats du siège est faite par décret pris en Conseil des ministres sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature.  
La nomination des magistrats du parquet est faite par décret pris en Conseil des ministres sur proposition du garde des Sceaux, ministre de la justice, après avis du Conseil supérieur de la magistrature.  
Les magistrats en activité ne peuvent remplir d'autres charges publiques ni exercer des activités privées lucratives en dehors des cas prévus par la loi, ni se livrer à des activités politiques publiques.  
Une loi organique fixe le statut des magistrats et leurs rémunérations conformément aux exigences d'indépendance et d'efficacité.

### **Article 119**

Les principes d'unité juridictionnelle et de séparation des contentieux, sont à la base de l'organisation et du fonctionnement des juridictions administratives et judiciaires.  
La loi organise la juridiction militaire dans le respect des principes de la Constitution.  
Les juridictions d'exception sont prohibées.

## **Sous-titre II. De la Cour suprême**

### **Article 120**

La Cour suprême est la plus haute juridiction de l'État en matière judiciaire et administrative.

### **Article 121**

Le président de la Cour suprême est nécessairement un magistrat professionnel. Il est nommé par décret du président de la République en Conseil des ministres sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature.  
Avant son entrée en fonction, il prête serment devant le bureau de l'Assemblée nationale en ces termes :  
*« Je jure de bien et fidèlement remplir ma fonction, de l'exercer en toute impartialité, dans le respect de la Constitution, de garder le secret des délibérations et des votes, de ne prendre aucune position publique et de ne donner aucune consultation à titre privé sur les questions relevant de la compétence de la Cour, et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat. »*

### **Article 122**

Les magistrats de la Cour suprême ne peuvent être poursuivis pour crimes et délits commis dans l'exercice ou à l'occasion ou en dehors de leurs fonctions que devant la Haute Cour de justice.  
Sauf en cas de flagrant délit, aucun magistrat de la Cour suprême ne peut être ni poursuivi ni jugé sans l'autorisation préalable du Conseil supérieur de la magistrature.  
Une loi organique détermine les conditions d'organisation et de fonctionnement de la Cour suprême.

### **Article 123**

La Cour suprême est composée de deux chambres :

- la chambre judiciaire ;
- la chambre administrative.

Chacune de ces chambres constitue une juridiction autonome au sein de la Cour suprême et est composée d'un président de chambre et de conseillers.

Le président de la Cour suprême préside les chambres réunies.

Le ministère public près de chaque chambre est assuré par le parquet général de la Cour suprême composé du procureur général et des avocats généraux.



#### **Article 124**

La chambre judiciaire de la Cour suprême a compétence pour connaître :

- des pourvois en cassation formés contre les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions civiles, commerciales, sociales et pénales ;
- des prises à partie contre les magistrats de la cour d'appel selon les dispositions du code de procédure civile ;
- des poursuites pénales contre les magistrats de la cour d'appel selon les conditions déterminées par le code de procédure pénale ;
- des demandes en révision et des règlements de juge.

#### **Article 125**

La chambre administrative de la Cour suprême a compétence pour connaître :

- des recours en cassation formés contre les décisions rendues en matière de contentieux administratif,
- des recours pour excès de pouvoir formés contre les actes administratifs des autorités et des administrations nationales,
- du contentieux des élections locales,
- des pouvoirs en cassation contre les décisions des organismes et institutions statuant en matière disciplinaire.

### **Sous-titre III : De la Haute Cour de justice**

#### **Article 126**

La Haute Cour de justice est composée du président et des présidents de chambres de la Cour suprême et de quatre députés élus par l'Assemblée nationale.

La Haute Cour de justice élit en son sein son président.

Une loi organique fixe les règles de son fonctionnement ainsi que la procédure suivie devant elle.

#### **Article 127**

La Haute Cour de Justice est la seule juridiction compétente pour connaître des infractions commises par le Président de la République et les anciens Présidents de la République.

La responsabilité politique du Président de la République n'est engagée qu'en cas de haute trahison.

#### **Article 128**

La Haute cour de justice connaît des crimes et délits commis par les membres du Gouvernement et les membres de la Cour suprême.

#### **Article 129**

La Haute Cour de justice est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent des lois pénales en vigueur au moment où les faits ont été commis.

La décision de poursuivre ainsi que la mise en accusation du président de la République et des membres du Gouvernement est votée à la majorité des quatre cinquièmes des membres de chacune des deux assemblées composant le Parlement, selon la procédure prévue par une loi organique.

En cas de condamnation, ils sont déchus de leurs charges.

### **TITRE IX : DE LA HAUTE AUTORITE DE L'AUDIOVISUEL ET DE LA COMMUNICATION**

#### **Article 130**

La Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication a pour mission de garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse et des autres moyens de communication de masse.

Elle veille au respect de la déontologie en matière d'information, de communication et à l'accès équitable des partis politiques et des associations aux moyens officiels d'information et de communication.

La Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication est compétente pour donner l'autorisation d'installation de nouvelles chaînes de télévisions et de radios privées.

#### **Article 131**

La Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication élit en son sein son président et les membres de son bureau.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication sont fixés par une loi organique.

### **TITRE X : DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL**

#### **Article 132**

Le Conseil économique et social est chargé de donner son avis sur toutes les questions portées à son examen par le président de la République, le Gouvernement, l'Assemblée nationale, le Sénat ou toute autre institution publique.

Le Conseil économique et social est consulté, pour avis, sur tout projet de plan ou de programme économique et social ainsi que sur tout projet de texte à caractère fiscal, économique et social.

Il peut également procéder à l'analyse de tout problème de développement économique et social. Il soumet ses conclusions au président de la République, au Gouvernement et à l'Assemblée nationale et au Sénat. Il suit l'exécution des décisions du Gouvernement relatives à l'organisation économique et sociale.

#### **Article 133**

Le Conseil économique et social peut désigner l'un de ses membres, à la demande du président de la République, du Gouvernement ou de l'Assemblée nationale ou du Sénat, pour exposer devant ces organes l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis.

#### **Article 134**

Le Conseil économique et social élit en son sein son président et les membres de son bureau.

#### **Article 135**

Le Conseil économique et social a une section dans chaque région économique du pays.

#### **Article 136**

La composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil économique et social ainsi que de ses sections sont fixés par une loi organique.

### **TITRE XI : DES TRAITES ET ACCORDS INTERNATIONAUX**

#### **Article 137**

Le président de la République négocie et ratifie les traités et accords internationaux.

#### **Article 138**

Les traités de paix, les traités de commerce, les traités relatifs aux organisations internationales, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et aux droits de l'homme, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi.

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés et publiés.

Nulle cession, nul échange ou adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

#### **Article 139**

Lorsque la Cour constitutionnelle, saisie par le président de la République, par le premier ministre ou par le président de l'Assemblée nationale, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de la ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.

#### **Article 140**

Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

### **TITRE XII : DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE LA CHEFFERIE TRADITIONNELLE**

#### **Article 141**

La République Togolaise est organisée en collectivités territoriales sur la base du principe de décentralisation, dans le respect de l'unité nationale.

Ces collectivités territoriales sont : les communes et les régions.

Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.

Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel, dans les conditions prévues par la loi.

#### **Article 142**

L'État veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional.

#### **Article 143**

L'État togolais reconnaît la chefferie traditionnelle, gardienne des us et coutumes.

La désignation et l'intronisation du chef traditionnel obéissent aux us et coutumes de la localité.

### **TITRE XIII : DE LA REVISION**

#### **Article 144**

L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au président de la République et à un cinquième au moins des députés composant l'Assemblée nationale.

Le projet ou la proposition de révision est considéré comme adopté s'il est voté à la majorité des quatre cinquièmes des députés composant l'Assemblée nationale.

A défaut de cette majorité, le projet ou la proposition de révision adoptée à la majorité des deux tiers des députés composant l'Assemblée nationale est soumis au référendum.

Le président de la République peut soumettre au référendum tout projet de loi constitutionnelle.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie en période d'intérim ou de vacance ou lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.  
La forme républicaine et la laïcité de l'État ne peuvent faire l'objet d'une révision.

## **TITRE XIV : DISPOSITIONS SPECIALES**

### **Article 145**

Le Président de la République, le Premier ministre, les membres du Gouvernement, le Président et les membres du bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat, les présidents et les membres des bureaux de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, du Conseil économique et social, de la Commission nationale des droits de l'Homme, les membres du Conseil supérieur de la magistrature, les magistrats des cours et tribunaux, les directeurs des administrations centrales, les directeurs et comptables des établissements et des entreprises publics, doivent faire, devant le Médiateur de la République, une déclaration de leurs biens et avoirs, au début et à la fin de leur mandat ou de leur fonction.

Une loi organique détermine les conditions de mise en oeuvre de la présente disposition ainsi que les autres personnes et autorités assujetties. Elle précise l'organe qui reçoit la déclaration des biens et avoirs du Médiateur de la République, au début et à la fin de sa fonction.

### **Article 146**

La source de toute légitimité découle de la présente Constitution.

### **Article 147**

Les forces armées togolaises sont une armée nationale, républicaine et apolitique. Elles sont entièrement soumises à l'autorité politique constitutionnelle régulièrement établie.

### **Article 148**

Toute tentative de renversement du régime constitutionnel par le personnel des forces armées ou de sécurité publique, par tout individu ou groupe d'individus, est considérée comme un crime imprescriptible contre la nation et sanctionnée conformément aux lois de la République.

### **Article 149**

En dehors de la défense du territoire et des travaux d'utilité publique, les forces armées ne peuvent être engagées que dans la mesure où la présente Constitution l'autorise expressément.

En cas de conflit armé avec un autre État, les forces armées sont habilitées à protéger les objectifs civils, et à assurer des missions de police, dans la mesure où leur mission de défense de l'intégrité du territoire l'exige. Dans ce cas, les forces armées coopèrent avec les autorités de police.

En cas de rébellion armée, et si les forces de police et de sécurité ne peuvent, à elles seules, maintenir l'ordre public, le Gouvernement peut, pour écarter le danger menaçant l'existence de la République ou l'ordre constitutionnel démocratique, engager les forces armées pour assister les forces de police et de sécurité dans la protection d'objectifs civils et dans la lutte contre les rebelles.

En tout état de cause, le Gouvernement doit mettre fin à l'engagement des forces armées dès que l'Assemblée nationale l'exige.

### **Article 150**

En cas de coup d'État, ou de coup de force quelconque, tout membre du Gouvernement ou de l'Assemblée nationale a le droit et le devoir de faire appel à tous les moyens pour rétablir la légitimité constitutionnelle, y compris le recours aux accords de coopération militaire ou de défense existants.

Dans ces circonstances, pour tout Togolais, désobéir et s'organiser pour faire échec à l'autorité illégitime constituent le plus sacré des droits et le plus impératif des devoirs.

Tout renversement du régime constitutionnel est considéré comme un crime imprescriptible contre la nation et sanctionné conformément aux lois de la République.

### **Article 151**

La présente Constitution doit être promulguée dans les huit jours suivant son adoption par référendum.

## **TITRE XV : DE LA COMMISSION NATIONALE DES DROITS DE L'HOMME ET DU MEDiateur DE LA REPUBLIQUE**

### **Sous-titre I : De la Commission nationale des droits de l'homme**

#### **Article 152**

Il est créé une Commission nationale des droits de l'homme. Elle est indépendante. Elle n'est soumise qu'à la Constitution et à la loi.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission nationale des droits de l'homme sont fixés par une loi organique.

#### **Article 153**

Aucun membre du Gouvernement ou du Parlement, aucune autre personne ne s'immisce dans l'exercice de ses fonctions et tous les autres organes de l'État lui accordent l'assistance dont elle peut avoir besoin pour préserver son indépendance, sa dignité et son efficacité.

## **Sous-titre II : Du Médiateur de la République**

### **Article 154**

Il est institué un Médiateur de la République chargé de régler les conflits non juridictionnels entre les citoyens et l'administration. Le Médiateur de la République est une autorité administrative indépendante nommée par décret pris en Conseil des ministres pour un mandat de trois ans renouvelable.

La composition, l'organisation et le fonctionnement des services du Médiateur de la République sont fixés par une loi organique.

## **TITRE XVI : DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES**

### **Article 155**

Abrogé

### **Article 156**

Les membres actuels de la Cour constitutionnelle restent en fonction jusqu'à l'installation des nouveaux membres.

### **Article 157**

En attendant la mise en place du Sénat, l'Assemblée nationale exerce toute seule le pouvoir législatif dévolu au Parlement.

### **Article 158**

La législation en vigueur au Togo, jusqu'à la mise en place des nouvelles institutions, reste applicable, sauf intervention de nouveaux textes, et dès lors qu'elle n'a rien de contraire à la présente Constitution.

Les mandats déjà réalisés et ceux qui sont en cours à la date d'entrée en vigueur de la présente loi constitutionnelle, ne sont pas pris en compte dans le décompte du nombre de mandats, pour l'application des dispositions des articles 52 et 59 relatives à la limitation du nombre de mandats.

## **TITRE XVII : DISPOSITIONS FINALES**

### **Article 159**

La présente Constitution sera exécutée comme loi fondamentale de la République togolaise.

# **Acte n°7 de la Conférence nationale souveraine du 23 août 1991 portant loi constitutionnelle organisant les pouvoirs pendant la période d transition (version originale)**

## **PREAMBULE**

Le Peuple Togolais a manifesté de diverses manières et à diverses époques, plus particulièrement le 5 octobre 1990, son attachement à la liberté, à la justice et aux principes d'une démocratie pluraliste.

L'aspiration à ces nobles idéaux a contraint le gouvernement monolithique et totalitaire instauré depuis le 14 avril 1967 à promulguer des lois relatives à l'amnistie générale, à la libéralisation de l'expression publique et à la signature du décret de convocation de la Conférence Nationale.

Vu l'Acte n°1 en date du 16 juillet 1991 proclamant la souveraineté de la Conférence Nationale en vue de la mise en place d'institutions démocratiques ;

Les délégués à la Conférence Nationale Souveraine,

Conscients de leur responsabilité devant Dieu, devant les peuples du monde, devant le peuple africain et devant le peuple togolais, animés par une volonté inébranlable de préserver l'Etat togolais et l'unité nationale contre l'improvisation, l'arbitraire, toute sorte de division, de régionalisme, de tribalisme, d'ethnisme et de népotisme, Ont résolu d'exposer dans le présent Acte fondamental les droits et devoirs des citoyens et d'organiser les Institutions devant régir la Nation pendant la période de transition jusqu'à la mise en place des organes de la IV<sup>e</sup> République.

## **TITRE PREMIER : DE L'ETAT ET DE LA SOUVERAINETE**

#### **Article 1er**

La République togolaise est un Etat de droit, laïc, démocratique et social. Elle est une et indivisible.

#### **Article 2**

La République togolaise assure l'égalité devant la Loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race, de sexe, de condition sociale ou de religion.

Elle respecte toutes les opinions politiques, philosophiques ainsi que toutes les croyances religieuses.

Son principe est le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple.

Sa devise : « Travail – Liberté – Patrie ».

#### **Article 3**

L'emblème national est composé de cinq bandes horizontales alternées de couleur verte et jaune. Il porte à l'angle supérieur gauche une étoile blanche à cinq branches sur fond carré rouge.

La fête nationale de la République togolaise est célébrée le 27 avril.

Le sceau de l'Etat et les armoiries sont définis par la Loi.

L'hymne national est « *Terre de nos aïeux* ».

La langue officielle de la République togolaise est le français.

#### **Article 4**

La souveraineté nationale appartient au peuple togolais qui l'exerce par ses représentants par voie de référendum.

Aucune section du peuple, aucun corps de l'Etat ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

#### **Article 5**

Le suffrage est universel, égal et secret. Il peut être direct ou indirect selon les cas prévus par la Loi.

#### **Article 6**

Sont électeurs dans les conditions prévues par la loi, tous les nationaux togolais des deux sexes, âgés de dix-huit ans au moins et jouissant de leurs droits civils et politiques.

#### **Article 7**

Les partis et groupements politiques concourent à la formation et à l'expression de la volonté politique du peuple. Ils se forment librement et exercent leurs activités dans le respect des lois et règlements.

Ils doivent respecter la Constitution ainsi que les principes de souveraineté nationale et de la démocratie. Ils ne peuvent s'identifier à une région, à une ethnie ou à une religion.

### **TITRE II : DES DROITS ET DES DEVOIRS DU CITOYEN**

#### **Article 8**

La République togolaise garantit l'exercice, dans les conditions fixées par la loi, des libertés individuelles et collectives fondamentales, notamment des libertés de circulation, d'opinion, de religion, d'expression, de presse, de réunion et de manifestation.

Toute propagande, tout acte à caractère raciste, régionaliste, ethnique, xénophobe et toutes autres formes de discrimination sont punis par la loi.

Elle reconnaît à tous les citoyens le droit au travail ainsi que tous les droits et libertés énumérés dans le présent Acte et par les instruments internationaux ratifiés par le Togo.

#### **Article 9**

La République togolaise reconnaît aux travailleurs le droit de grève et la liberté syndicale dans les conditions fixées par la loi.

#### **Article 10**

La personne humaine est sacrée.

Tout acte de torture, tout traitement cruel, inhumain ou dégradant est rigoureusement interdit et puni par la loi.

#### **Article 11**

Nul ne peut être arbitrairement arrêté ou détenu. Quiconque est arrêté sans base légale ou détenu au-delà du délai de garde-à-vue peut, sur sa requête ou sur celle de tout intéressé, saisir le président du tribunal qui ordonne sa comparution, accompagné du gardien ou du geôlier dûment convoqué à cet effet.

Le président du tribunal statue sans délai sur la légalité ou la régularité de sa détention.

#### **Article 12**

Tout prévenu ou accusé est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été établie à la suite d'un procès qui lui offre les garanties indispensables à sa défense.

Le pouvoir judiciaire, gardien de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.

#### **Article 13**

La République togolaise garantit l'inviolabilité du domicile, le secret de la correspondance et des télécommunications.

#### **Article 14**

Le citoyen doit respecter la discipline du travail, l'ordre public et les règles de la vie en société.

#### **Article 15**

Le citoyen a le devoir de payer les impôts légalement établis.

#### **Article 16**

Les biens publics sont inviolables. Le citoyen a le devoir de les respecter et de les protéger.

### **TITRE III : DU HAUT CONSEIL DE LA REPUBLIQUE**

#### **Article 17**

La Conférence nationale souveraine élit en son sein un Haut Conseil de la République qui est l'organe suprême de la République.

Le Haut Conseil de la République se compose de 79 membres répartis comme suit :

31 pour les collectivités territoriales (30 pour les préfectures et 1 pour la Commune de Lomé),

22 pour les partis politiques,

15 pour les associations,

10 pour les organisations socio-professionnelles,

Le président du Présidium de la Conférence Nationale Souveraine.

Les modalités de l'élection des membres du Haut Conseil de la République seront précisées par un Acte de la Conférence Nationale Souveraine tenant lieu de loi organique.

#### **Article 18**

Le Haut Conseil de la République est dirigé par un Bureau comprenant un Président, un Vice-président, un Questeur, un Rapporteur et un Rapporteur-adjoint.

Le président du Présidium de la Conférence Nationale Souveraine est le président du Haut Conseil de la République. Les autres membres du Bureau sont élus par le Haut Conseil de la République en son sein.

#### **Article 19**

Le Haut Conseil de la République est chargé :

- de contrôler l'exécution des décisions de la Conférence Nationale Souveraine,
- de contrôler l'exécutif,
- de donner son avis sur la désignation des membres du Gouvernement,
- d'approuver l'avant-projet de Constitution,
- de prendre des dispositions en vue d'assurer l'accès équitable des partis politiques aux médias officiels et de veiller au respect de la déontologie en matière d'information,
- de veiller à la défense et à la promotion des droits de l'Homme tels qu'ils sont proclamés et garantis par la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984, la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples de 1981,
- de veiller au respect du présent Acte.

#### **Article 20**

Le Haut Conseil de la République se réunit en session ordinaire ou en session extraordinaire. Ses séances sont publiques, sauf si le huis clos est prononcé.

#### **Article 21**

Le Haut Conseil de la République institue en son sein les commissions qu'il juge nécessaires pour le bon déroulement de ses travaux.

Le Haut Conseil de la République et ses commissions peuvent faire appel à des compétences extérieures en cas de besoin.

#### **Article 22**

Les membres du Haut Conseil de la République jouissent de l'immunité parlementaire. Ils ne peuvent être ni arrêtés ni traduits en justice sans l'assentiment du Haut Conseil de la République sauf en cas de flagrant délit. Les poursuites, s'il y a lieu, sont exercées devant la Cour d'appel sur le rapport du Procureur Général près ladite Cour.

#### **Article 23**

Les fonctions de membres du Haut Conseil de la République sont incompatibles avec l'exercice du mandat de membre du Gouvernement.

#### **Article 24**

Les membres du Haut Conseil de la République perçoivent une indemnité fixée par la loi.

#### **Article 25**

En cas de vacance de la présidence du Haut Conseil de la République, il est pourvu à son remplacement par le Haut Conseil de la République parmi ses membres.

### **TITRE IV : DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE**

#### **Article 26**

Le Président de la République est le chef de l'Etat. Il incarne la continuité de l'Etat, l'indépendance et l'unité nationale. Il assure le respect des traités et des accords internationaux.

Il est le chef suprême des armées.

Il représente l'Etat à l'étranger.

**Article 27**

Le président de la République promulgue les lois dans les 8 jours qui suivent la transmission du gouvernement.

**Article 28**

Le Président de la République, sur proposition du Premier ministre, soumet au peuple par voie référendaire, le projet de Constitution adopté par le Haut Conseil de la République.

**Article 29**

Le Président de la République accrédite les ambassadeurs et envoyés extraordinaires de la République togolaise auprès des puissances étrangères. Les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers sont envoyés auprès de lui.

**Article 30**

Le Président de la République exerce le droit de grâce sur proposition du Gouvernement.

**Article 31**

Les fonctions de Président de la République sont incompatibles avec toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et tout emploi privé ou public, civil ou militaire ou toute activité professionnelle.

**Article 32**

En cas de vacance de la présidence de la République pour destitution, décès, démission ou empêchement définitif constatés par la Haut Conseil de la République statuant à la majorité des 2/3 de ses membres, l'intérim est assuré par le président du Haut Conseil de la République.

En cas d'absence ou d'empêchement temporaire du Président de la République, le Premier ministre assure son intérim.

**TITRE V : DU PREMIER MINISTRE ET DU GOUVERNEMENT**

**Article 33**

Le Premier ministre est élu par la Conférence Nationale Souveraine parmi les délégués remplissant les conditions ci-après :

1. Avoir 40 ans révolus à la date de l'élection,
2. Etre de nationalité togolaise d'origine ou acquise depuis au moins 10 ans,
3. Jouir de tous ses droits civils et politiques,
4. Ne pas avoir été condamné pour crime ou délit intentionnel,
5. Etre réputé de bonne moralité et d'une grande probité

**Article 34**

Le Premier ministre désigne chacun des membres de son gouvernement après avis favorable du Haut Conseil de la République.

**Article 35**

Le Premier ministre préside le Conseil des ministres.

Il dispose de la force armée.

**Article 36**

Le Premier ministre signe les décrets délibérés en Conseil des ministres. Il nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat.

Les membres de la Cour suprême, le Grand chancelier de l'Ordre du Mono, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les préfets, les officiers généraux, le président de l'Université du Bénin élu par ses pairs, les directeurs des administrations centrales sont nommés en Conseil des ministres après avis du bureau du Haut Conseil de la République.

Une loi organique détermine le statut de l'Université et les conditions d'élection de son président.

Une autre loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres après avis du bureau du Haut Conseil de la République ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Premier ministre peut être délégué pour être exercé en son nom.

**Article 37**

Le Premier ministre dirige l'action du gouvernement. Il assure l'exécution des lois et des Actes de la Conférence Nationale Souveraine.

**Article 38**

Les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution.

**Article 39**

Le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation.

Il est chargé de préparer et d'organiser le référendum constitutionnel et les élections. Il dispose de l'administration.

**Article 40**

Le Premier ministre tient le président de la République informé des activités du Gouvernement.

**Article 41**

Les fonctions de Premier ministre et de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice du mandat de membre du Haut Conseil de la République, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et tout emploi privé ou public, civil ou militaire ou de toute activité professionnelle.

#### **Article 42**

Les membres du gouvernement peuvent être entendus par le Haut Conseil de la République sur leur demande.

#### **Article 43**

Les membres du gouvernement peuvent être poursuivis pour les crimes et délits commis dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions devant la Cour d'appel.

Sauf en cas de flagrant délit, aucun membre du gouvernement ne peut être poursuivi ni jugé qu'après autorisation du Haut Conseil de la République sur rapport du procureur général près la Cour d'appel.

#### **Article 44**

En cas de vacance du poste de Premier ministre, le Haut Conseil de la République pourvoit à la nomination d'un nouveau Premier ministre à la majorité des 2/3 de ses membres.

Le Premier ministre pourvoit, en cas de besoin, au remplacement d'un ministre après avis du Haut Conseil de la République.

#### **Article 45**

Avant son entrée en fonction, le Premier ministre prête devant la Conférence Nationale Souveraine, le serment suivant :

*« Devant Dieu, la Nation et la Conférence Nationale Souveraine représentant le peuple togolais,*

*Nous, Premier ministre élu par la Conférence Nationale Souveraine, jurons solennellement*

- de respecter et défendre la loi constitutionnelle organisant la période de transition,*
- de remplir loyalement les hautes fonctions que la Conférence Nationale Souveraine nous a confiées,*
- de ne nous laisser guider que par l'intérêt général et le respect des droits de la personne humaine, de consacrer toutes nos forces à la promotion du bien commun, de la paix et de l'unité nationale,*
- de préserver l'intégrité du territoire national,*
- de nous conduire en tout, en fidèle et loyal serviteur du peuple ».*

### **TITRE VI : DES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT ET DU HAUT CONSEIL DE LA REPUBLIQUE**

#### **Article 46**

L'initiative des lois appartient concurremment au gouvernement et aux membres du Haut Conseil de la République.

#### **Article 47**

Les projets et propositions de loi sont déposés sur le bureau du Haut Conseil de la République.

#### **Article 48**

Les propositions de loi sont, avant délibération et vote, notifiées pour information au gouvernement.

#### **Article 49**

Le Haut Conseil de la République a la maîtrise de son ordre du jour. Il en informe le gouvernement.

#### **Article 50**

Le Premier ministre peut faire la demande au bureau du Haut Conseil de la République de l'inscription à l'ordre du jour de projets de loi jugés urgents.

#### **Article 51**

Le gouvernement et le Haut Conseil de la République ont le droit d'amendement.

#### **Article 52**

Le projet de loi de finances pour l'exercice 1992 doit être adopté par le Haut Conseil de la République dans un délai de 15 jours à compter de la date du dépôt sur le bureau du Haut Conseil de la République.

Passé ce délai, le gouvernement peut, avec l'accord du bureau du Haut Conseil de la République, mettre en application certaines dispositions du projet.

#### **Article 53**

Les membres du gouvernement peuvent être entendus sur interpellation par le Haut Conseil de la République, sur des questions écrites ou orales qui leur sont adressées.

### **TITRE VII : DU POUVOIR JUDICIAIRE**

#### **Article 54**

La justice est rendue sur le territoire de la République au nom du peuple togolais.

#### **Article 55**

Le pouvoir judiciaire est indépendant des pouvoirs législatif et exécutif.

Les magistrats du siège sont inamovibles.

#### **Article 56**

Le pouvoir judiciaire est gardien des libertés et droits fondamentaux des citoyens prévus par la présente Loi constitutionnelle.



#### **Article 57**

La loi fixe la nature et le mode de fonctionnement des organes judiciaires ainsi que le statut de la magistrature.

### **TITRE VIII : DISPOSITIONS GENERALES**

#### **Article 58**

Le référendum pour l'adoption de la Constitution et les élections locales, législatives et présidentielles seront supervisés par un organe dont la composition et les attributions seront déterminées par une loi organique.

La Cour suprême dont la composition et le fonctionnement seront également déterminés par une loi organique, règle le contentieux référendaire et électoral.

#### **Article 59**

Le Président de la République et le Premier ministre peuvent être destitués en cas de haute trahison, par le Haut Conseil de la République statuant à la majorité des 2/3 de ses membres.

#### **Article 60**

Les lois régulièrement votées par le Haut Conseil de la République et non promulguées par le Président de la République dans le délai prévu par la présente loi, le sont valablement par le Premier ministre.

#### **Article 61**

Les membres de l'Exécutif de la période de transition, garants du déroulement impartial de toutes les élections, ne peuvent être candidats aux élections présidentielles suivant immédiatement la période de transition.

#### **Article 62**

Les membres du Haut Conseil de la République, le Président de la République, les membres du gouvernement et les personnes visées à l'article 36 du présent Acte doivent faire devant la Cour suprême une déclaration sur l'honneur de leurs biens et avoirs au début et à la fin de leur mandat ou de leur fonction.

### **TITRE IX : DISPOSITIONS FINALES**

#### **Article 63**

Les dispositions nécessaires à l'application de la présente Loi constitutionnelle sont prises par la loi.

#### **Article 64**

Les traités et accords internationaux ratifiés par les autorités togolaises avant l'adoption de la présente Loi constitutionnelle demeurent applicables.

#### **Article 65**

Toutes les dispositions antérieures contraires au présent Acte sont abrogées.

#### **Article 66**

La mission des organes de transition prend fin à la date de la mise en place des nouvelles institutions de la République.

En tout état de cause, cette mission ne saurait dépasser un (1) an à compter de la date de clôture de la Conférence Nationale Souveraine.

#### **Article 67**

Toute tentative de renversement du régime constitutionnellement mis en place par le présent Acte, par les personnels des forces armées et de sécurité publique, sera considérée comme un crime contre la Nation et sanctionnée conformément aux lois de la République.

#### **Article 68**

En cas de coup d'Etat, d'agression par des mercenaires ou de coup de force quelconque, tout membre d'un organe constitutionnel a le droit et le devoir de faire appel à tous les moyens pour rétablir la légitimité constitutionnelle y compris le recours aux accords de coopération militaire ou de défense existants.

Dans ces circonstances, pour tout togolais, désobéir et s'organiser pour faire échec à l'autorité illégitime constituent le plus sacré des droits et le plus impérieux des devoirs.

#### **Article 69**

Le présent Acte peut être modifié par le Haut Conseil de la République à la majorité des 4/5 de ses membres.

#### **Article 70**

Le présent Acte sera promulgué dans les vingt-quatre heures de sa transmission au Président de la République, publié au Journal officiel selon la procédure d'urgence et exécuté comme Loi constitutionnelle de la République togolaise pendant la période de transition.

Faute par le Président de la République de le promulguer dans le délai ci-dessus visé, il sera immédiatement exécutoire.



# CÔTE D'IVOIRE

## Constitution du 8 novembre 2016, version consolidée

### Préambule

Nous, Peuple de Côte d'Ivoire

Conscient de notre indépendance et de notre identité nationale, assumons notre responsabilité historique devant la nation et devant l'humanité ;

Ayant à l'esprit que la Côte d'Ivoire est, et demeure, une terre d'hospitalité ;

Instruit des leçons de notre histoire politique et constitutionnelle, désireux de bâtir une nation fraternelle, unie, solidaire, pacifique et prospère, et soucieux de préserver la stabilité politique ;

Tenant compte de notre diversité ethnique, culturelle et religieuse, et résolu à construire une Nation pluriethnique et pluriraciale fondée sur les principes de la souveraineté nationale;

Convaincu que l'union dans le respect de cette diversité assure, par le travail et la discipline, le progrès économique et le bien-être social de tous ;

Persuadé que la tolérance politique, ethnique, religieuse ainsi que le pardon et le dialogue des cultures constituent des éléments fondamentaux du pluralisme concourant à la consolidation de notre unité, au renforcement du processus de réconciliation nationale et à la cohésion sociale ;

Affirmons notre attachement au respect des valeurs culturelles, spirituelles et morales ;

Rappelant à tous, et en toutes circonstances, notre engagement irréversible à défendre et à préserver la forme républicaine du Gouvernement ainsi que la laïcité de l'État ;

Réaffirmons notre détermination à bâtir un État de droit dans lequel les droits de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine, la justice et la bonne gouvernance tels que définis dans les instruments juridiques internationaux auxquels la Côte d'Ivoire est partie, notamment la Charte des Nations unies de 1945, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 et ses protocoles additionnels, l'Acte constitutif de l'Union africaine de 2001, sont promus, protégés et garantis ;

Profondément attaché à la légalité constitutionnelle et aux Institutions démocratiques ;

Considérant que l'élection démocratique est le moyen par lequel le peuple choisit librement ses gouvernants ;

Proclamons notre attachement aux principes de la démocratie pluraliste fondée sur la tenue d'élections libres et transparentes, de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs ;

Condamnons tout mode non démocratique d'accession ou de maintien au pouvoir ;

Exprimons notre engagement à :

- préserver l'intégrité du territoire national ;
- sauvegarder notre souveraineté sur les ressources nationales et à en assurer une gestion équitable pour le bien-être de tous ;
- promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes ;
- promouvoir la transparence dans la conduite des affaires publiques ;
- défendre et à conserver notre patrimoine culturel ;
- contribuer à la préservation du climat et d'un environnement sain pour les générations futures ;

Nous engageons à promouvoir l'intégration régionale et sous-régionale, en vue de la réalisation de l'unité africaine ;

Approuvons et adoptons librement et solennellement devant la Nation et l'humanité la présente Constitution comme Loi fondamentale de l'État, dont le Préambule fait partie intégrante.

### **Titre premier. Des droits, des libertés et des devoirs.**

#### **Article premier.**

L'État de Côte d'Ivoire reconnaît les droits, les libertés et les devoirs énoncés dans la présente Constitution. Il s'engage à prendre toutes les mesures nécessaires pour en assurer l'application effective.

### **Chapitre premier : Des droits et des libertés.**

#### **Article 2**

La personne humaine est sacrée.

Les droits de la personne humaine sont inviolables.

Tout individu a droit à la dignité humaine et à la reconnaissance de sa personnalité juridique.

#### **Article 3**

Le droit à la vie est inviolable.  
Nul n'a le droit d'ôter la vie à autrui.  
La peine de mort est abolie.

#### **Article 4**

Tous les Ivoiriens naissent et demeurent libres et égaux en droit.  
Nul ne peut être privilégié ou discriminé en raison de sa race, de son ethnie, de son clan, de sa tribu, de sa couleur de peau, de son sexe, de sa région, de son origine sociale, de sa religion ou croyance, de son opinion, de sa fortune, de sa différence de culture ou de langue, de sa situation sociale ou de son état physique ou mental.

#### **Article 5**

L'esclavage, la traite des êtres humains, le travail forcé, la torture physique ou morale, les traitements inhumains, cruels, dégradants et humiliants, les violences physiques, les mutilations génitales féminines ainsi que toutes les autres formes d'avilissement de l'être humain sont interdits.

Sont également interdits toute expérimentation médicale ou scientifique sur une personne sans son consentement éclairé ainsi que le trafic d'organes à des fins commerciales ou occultes.

Toutefois, toute personne a le droit de faire don de ses organes, dans les conditions prévues par la loi.

#### **Article 6**

Le droit de toute personne à un libre et égal accès à la justice est protégé et garanti.

Toute personne a droit à un procès équitable et à un jugement rendu dans un délai raisonnable déterminé par la loi.

L'État favorise le développement d'une justice de proximité.

#### **Article 7**

Nul ne peut être poursuivi, arrêté, gardé à vue ou inculpé, qu'en vertu d'une loi promulguée antérieurement aux faits qui lui sont reprochés.

Nul ne peut être arbitrairement arrêté, poursuivi ou détenu.

Toute personne arrêtée ou détenue a droit à un traitement humain qui préserve sa dignité. Elle doit être informée immédiatement des motifs de son arrestation ou de sa détention et de ses droits, dans la langue qui lui est compréhensible.

Tout prévenu est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été établie à la suite d'un procès équitable, lui offrant toutes les garanties indispensables à sa défense.

#### **Article 8**

Le domicile est inviolable. Les atteintes ou restrictions ne peuvent y être apportées que par la loi.

#### **Article 9**

Toute personne a droit à l'éducation et à la formation professionnelle.

Toute personne a également droit à un accès aux services de santé.

#### **Article 10**

L'école est obligatoire pour les enfants des deux sexes, dans les conditions déterminées par la loi.

L'État et les collectivités publiques assurent l'éducation des enfants. Ils créent les conditions favorables à cette éducation.

L'État assure la promotion et le développement de l'enseignement public général, de l'enseignement technique et de la formation professionnelle ainsi que l'expansion de toutes les filières, selon les normes internationales de qualité et en rapport avec les besoins du marché du travail.

Les institutions, le secteur privé laïc et les communautés religieuses peuvent également concourir à l'éducation des enfants, dans les conditions déterminées par la loi.

#### **Article 11**

Le droit de propriété est garanti à tous.

Nul ne doit être privé de sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique et sous la condition d'une juste et préalable indemnisation.

#### **Article 12**

Seuls l'État, les collectivités publiques et les personnes physiques ivoiriennes peuvent accéder à la propriété foncière rurale. Les droits acquis sont garantis.

La loi détermine la composition du domaine foncier rural ainsi que les règles relatives à la propriété, à la concession et à la transmission des terres du domaine foncier rural.

#### **Article 13**

Le droit de tout citoyen à la libre entreprise est garanti dans les limites prévues par la loi.

L'État veille à la sécurité de l'épargne, des capitaux et des investissements.

#### **Article 14**

Toute personne a le droit de choisir librement sa profession ou son emploi. L'accès aux emplois publics ou privés est égal pour tous, en fonction des qualités et des compétences. Est interdite toute discrimination dans l'accès aux emplois ou dans leur exercice, fondée sur le sexe, l'ethnie ou les opinions politiques, religieuses ou philosophiques.

**Article 15**

Tout citoyen a droit à des conditions de travail décentes et à une rémunération équitable.

Nul ne peut être privé de ses revenus, du fait de la fiscalité, au-delà d'une quotité dont le niveau est déterminé par la loi.

**Article 16**

Le travail des enfants est interdit et puni par la loi.

Il est interdit d'employer l'enfant dans une activité qui le met en danger ou qui affecte sa santé, sa croissance ainsi que son équilibre physique et mental.

**Article 17**

Le droit syndical et le droit de grève sont reconnus aux travailleurs du secteur privé et aux agents de l'administration publique. Ces droits s'exercent dans les limites déterminées par la loi.

**Article 18**

Les citoyens ont droit à l'information et à l'accès aux documents publics, dans les conditions prévues par la loi.

**Article 19**

La liberté de pensée et la liberté d'expression, notamment la liberté de conscience, d'opinion philosophique et de conviction religieuse ou de culte, sont garanties à tous. Chacun a le droit d'exprimer et de diffuser librement ses idées.

Ces libertés s'exercent sous la réserve du respect de la loi, des droits d'autrui, de la sécurité nationale et de l'ordre public.

Toute propagande ayant pour but ou pour effet de faire prévaloir un groupe social sur un autre, ou d'encourager la haine raciale, tribale ou religieuse, est interdite.

**Article 20**

Les libertés d'association, de réunion et de manifestation pacifiques sont garanties par la loi.

**Article 21**

Tout citoyen ivoirien a le droit de se déplacer et de se fixer librement sur toute partie du territoire national.

Tout citoyen ivoirien a le droit de quitter librement son pays et d'y revenir. L'exercice de ce droit ne peut être limité que par la loi.

**Article 22**

Aucun Ivoirien ne peut être contraint à l'exil.

**Article 23**

Toute personne persécutée en raison de ses convictions politiques, religieuses, philosophiques ou de son appartenance ethnique, peut bénéficier du droit d'asile sur le territoire de la République de Côte d'Ivoire, sous la condition de se conformer aux lois de la République.

**Article 24**

L'État assure à tous les citoyens l'égal accès à la culture.

La liberté de création artistique et littéraire est garantie.

Les œuvres artistiques, scientifiques et techniques sont protégées par la loi.

L'État promeut et protège le patrimoine culturel ainsi que les us et coutumes qui ne sont pas contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

**Article 25**

Les partis et groupements politiques se forment et exercent leurs activités librement sous la condition de respecter les lois de la République, les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. Ils sont égaux en droit et soumis aux mêmes obligations.

Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Sont interdits les partis et groupements politiques créés sur des bases régionales, confessionnelles, tribales, ethniques ou raciales.

Les partis et groupements politiques légalement constitués bénéficient du financement public, dans les conditions définies par la loi.

**Article 26**

La société civile est une des composantes de l'expression de la démocratie. Elle contribue au développement économique, social et culturel de la Nation.

**Article 27**

Le droit à un environnement sain est reconnu à tous sur l'ensemble du territoire national.

Le transit, l'importation ou le stockage illégal et le déversement de déchets toxiques sur le territoire national constituent des crimes.

**Chapitre II : Des devoirs.****Article 28**

L'État s'engage à respecter la Constitution, les droits de l'homme et les libertés publiques. Il veille à les faire connaître et à les diffuser au sein de la population.

L'État prend les mesures nécessaires pour intégrer la Constitution, les droits de l'homme et les libertés publiques

dans les programmes d'enseignement scolaires et universitaires ainsi que dans la formation des forces de défense et de sécurité, et des agents de l'administration.

**Article 29**

L'État garantit le droit d'opposition démocratique.

Sur des questions d'intérêt national, le Président de la République peut solliciter l'avis des partis et groupements politiques de l'opposition.

**Article 30**

L'État assure la participation des Ivoiriens résidant à l'extérieur à la vie de la Nation. Il veille sur leurs intérêts.

**Article 31**

La famille constitue la cellule de base de la société. L'État assure sa protection. L'autorité parentale est exercée par les parents.

**Article 32**

L'État s'engage à garantir les besoins spécifiques des personnes vulnérables. Il prend les mesures nécessaires pour prévenir la vulnérabilité des enfants, des femmes, des mères, des personnes âgées et des personnes en situation de handicap.

Il s'engage à garantir l'accès des personnes vulnérables aux services de santé, à l'éducation, à l'emploi et à la culture, aux sports et aux loisirs.

**Article 33**

L'État et les collectivités publiques protègent les personnes en situation de handicap contre toute forme de discrimination.

L'État et les collectivités publiques assurent la protection des personnes en situation de handicap contre toute forme d'avilissement. Ils garantissent leurs droits dans les domaines éducatif, médical et économique ainsi que dans les domaines des sports et des loisirs.

**Article 34**

La jeunesse est protégée par l'État et les collectivités publiques contre toutes les formes d'exploitation et d'abandon.

L'État et les collectivités publiques créent les conditions favorables à l'éducation civique et morale de la jeunesse. Ils prennent toutes les mesures nécessaires en vue d'assurer la participation de la jeunesse au développement social, économique, culturel, sportif et politique du pays. Ils aident les jeunes à s'insérer dans la vie active en développant leurs potentiels culturel, scientifique, psychologique, physique et créatif.

**Article 35**

L'État et les collectivités publiques assurent la promotion, le développement et la protection de la femme. Ils prennent les mesures nécessaires en vue d'éliminer toutes les formes de violence faites à la femme et à la jeune fille.

**Article 36**

L'État œuvre à la promotion des droits politiques de la femme en augmentant ses chances d'accès à la représentation dans les assemblées élues.

Les modalités d'application de cet article sont fixées par la loi.

**Article 37**

L'État œuvre à promouvoir la parité entre les hommes et les femmes sur le marché de l'emploi.

L'État encourage la promotion de la femme aux responsabilités dans les institutions et administrations publiques ainsi qu'au niveau des entreprises.

**Article 38**

L'État favorise l'accès des citoyens au logement, dans les conditions prévues par la loi.

L'État favorise l'accès des citoyens à l'emploi.

**Article 39**

La défense de la Nation et de l'intégrité du territoire est un devoir pour tout Ivoirien. Elle est assurée exclusivement par les forces de défense et de sécurité nationales, dans les conditions déterminées par la loi.

**Article 40**

La protection de l'environnement et la promotion de la qualité de la vie sont un devoir pour la communauté et pour chaque personne physique ou morale.

L'État s'engage à protéger son espace maritime, ses cours d'eau, ses parcs naturels ainsi que ses sites et monuments historiques contre toutes formes de dégradation.

L'État et les collectivités publiques prennent les mesures nécessaires pour sauvegarder la faune et la flore. En cas de risque de dommages pouvant affecter de manière grave et irréversible l'environnement, l'État et les collectivités publiques s'obligent, par application du principe de précaution, à les évaluer et à adopter des mesures nécessaires visant à parer à leur réalisation.

**Article 41**

Les pouvoirs publics sont tenus de promouvoir, de respecter et de faire respecter la bonne gouvernance dans la gestion des affaires publiques et de réprimer la corruption et les infractions assimilées.

Toute personne investie des fonctions de Président de la République, de vice-Président de la République, de Premier ministre, de Président ou de Chef d'institution nationale, de membre du Gouvernement, de membre du Conseil constitutionnel, de parlementaire, de magistrat ou toute personne exerçant de hautes fonctions dans l'administration publique ou chargée de la gestion de fonds publics, est tenue de déclarer ses biens conformément à la loi.

#### **Article 42**

L'État et les collectivités publiques doivent garantir à tous un service public de qualité, répondant aux exigences de l'intérêt général.

#### **Article 43**

Tout résident a le devoir de s'acquitter de ses obligations fiscales conformément à la loi.

L'État prend les mesures nécessaires pour garantir le recouvrement des impôts, la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales.

#### **Article 44**

Les biens publics sont inviolables.

Toute personne est tenue de les respecter et de les protéger.

#### **Article 45**

Tout citoyen investi d'un mandat public ou chargé d'un emploi public ou d'une mission de service public, a le devoir de l'accomplir avec compétence, conscience et loyauté. Il doit être intègre, impartial et neutre.

#### **Article 46**

Le cumul des mandats est réglementé, dans les conditions fixées par la loi.

#### **Article 47**

Toute personne vivant sur le territoire national est tenue de respecter la Constitution, les lois et les règlements de la République de Côte d'Ivoire.

### **Titre II. De l'État et de la souveraineté.**

#### **Chapitre premier. Des principes fondateurs de la République.**

#### **Article 48**

L'État de Côte d'Ivoire est une République indépendante et souveraine.

L'emblème national est le drapeau tricolore orange, blanc, vert, en bandes verticales et d'égales dimensions.

L'hymne national est l'Abidjanaise.

La devise de la République est : Union, Discipline, Travail.

La langue officielle est le français.

#### **Article 49**

La République de Côte d'Ivoire est une et indivisible, laïque, démocratique et sociale.

Le principe de la République de Côte d'Ivoire est le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.

#### **Chapitre II : De la souveraineté.**

#### **Article 50**

La souveraineté appartient au peuple.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

#### **Article 51**

Le peuple exerce sa souveraineté par la voie du référendum et par ses représentants élus.

Les conditions du recours au référendum ainsi que les modalités de l'élection du Président de la République et des membres du Parlement sont déterminées par la Constitution et précisées par une loi organique.

La Commission indépendante chargée de l'organisation du référendum, des élections présidentielle, législatives et locales, dans les conditions prévues par la loi, est une Autorité administrative indépendante. Une loi détermine ses attributions, son mode d'organisation et de fonctionnement.

Le Conseil constitutionnel contrôle la régularité des opérations du référendum, de l'élection du Président de la République et des membres du Parlement.

#### **Article 52**

Le suffrage est universel, libre, égal et secret.

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux Ivoiriens des deux sexes âgés d'au moins dix-huit ans et jouissant de leurs droits civils et politiques.

### **Titre III. Du pouvoir exécutif.**

#### **Chapitre premier. De la composition de l'exécutif.**

#### **Article 53**

L'Exécutif est composé du Président de la République, du vice-Président de la République et du Gouvernement.

#### **Chapitre II : Du Président de la République.**

#### **Article 54**

Le Président de la République est le Chef de l'État. Il incarne l'unité nationale. Il veille au respect de la Constitution. Il assure la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des engagements internationaux.

**Article 55**

Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Il n'est rééligible qu'une fois. Il choisit un vice-Président de la République, en accord avec le Parlement.

Le candidat à l'élection présidentielle doit jouir de ses droits civils et politiques et doit être âgé de trente-cinq ans au moins. Il doit être exclusivement de nationalité ivoirienne, né de père ou de mère ivoirien d'origine.

**Article 56**

Le Président de la République est élu au scrutin majoritaire à deux tours. L'élection du Président de la République est acquise à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Le premier tour du scrutin a lieu le dernier samedi du mois d'octobre de la cinquième année du mandat du Président de la République en fonction.

Si la majorité absolue n'est pas obtenue au premier tour, il est procédé à un second tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages exprimés au premier tour.

Le second tour a lieu le dernier samedi du mois de novembre de la cinquième année du mandat du Président de la République en fonction.

Est élu au second tour le candidat ayant recueilli le plus grand nombre de voix.

En cas d'égalité entre les deux candidats au second tour, sera déclaré élu le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages exprimés au premier tour.

La convocation des électeurs est faite par décret en Conseil des ministres.

**Article 57**

Si avant le premier tour, l'un des candidats retenus par le Conseil constitutionnel se trouve empêché ou décède, le Conseil constitutionnel peut prononcer le report de l'élection dans les soixante-douze heures, à compter de sa saisine par la Commission indépendante chargée des élections.

En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats arrivés en tête à l'issue du premier tour, le Président de la Commission indépendante chargée des élections saisit immédiatement le Conseil constitutionnel, qui décide, dans les soixante-douze heures à compter de sa saisine, de la reprise de l'ensemble des opérations électorales.

Dans les deux cas, l'élection du Président de la République se tient dans un délai ne pouvant excéder trente jours à compter de la décision du Conseil constitutionnel.

**Article 58**

Après la proclamation définitive des résultats par le Conseil constitutionnel, le Président de la République élu prête serment sur la Constitution devant le Conseil constitutionnel, réuni en audience solennelle. Le vice-Président de la République assiste à la cérémonie de prestation de serment.

La prestation de serment du Président de la République élu a lieu le deuxième lundi du mois de décembre de la cinquième année du mandat du Président de la République en fonction. Au cours de cette cérémonie publique, il reçoit les attributs de sa fonction et délivre à cette occasion un message à la Nation.

La formule du serment est : « Devant le peuple souverain de Côte d'Ivoire, je jure solennellement et sur l'honneur de respecter et de défendre fidèlement la Constitution, d'incarner l'unité nationale, d'assurer la continuité de l'État et de défendre son intégrité territoriale, de protéger les Droits et Libertés des citoyens, de remplir consciencieusement les devoirs de ma charge dans l'intérêt supérieur de la Nation. Que le peuple me retire sa confiance et que je subisse la rigueur des lois, si je trahis mon serment ».

**Article 59**

Les pouvoirs du Président de la République en exercice expirent à la date de prise de fonction du Président de la République élu.

**Article 60**

Lors de son entrée en fonction et à la fin de son mandat, le Président de la République est tenu de produire une déclaration authentique de son patrimoine devant la Cour des Comptes.

Durant l'exercice de ses fonctions, le Président de la République ne peut, par lui-même, ni par personne interposée, rien acquérir ou louer qui appartienne au domaine de l'État et des collectivités publiques, sauf autorisation préalable de la Cour des Comptes dans les conditions fixées par la loi.

Le Président de la République ne peut soumissionner aux marchés de l'État et des collectivités publiques.

**Article 61**

Les fonctions de Président de la République sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de tout emploi public et de toute activité professionnelle.

**Article 62**

En cas de vacance de la Présidence de la République par décès, démission ou empêchement absolu du Président de la République, le vice-Président de la République devient Président de la République. Avant son entrée en fonction, il prête serment devant le Conseil constitutionnel, réuni en audience solennelle.

L'empêchement absolu du Président de la République, pour incapacité d'exercer ses fonctions, est constaté immédiatement par le Conseil constitutionnel, saisi à cette fin par une requête du Gouvernement approuvée à la majorité de ses membres.



Le nouveau Président de la République achève le mandat du Président de la République élu. Il ne peut faire usage des articles 70, 75 alinéa 1 et 177. Le vice-Président de la République exerçant les fonctions de Président de la République ne peut pas nommer de vice-Président pendant la durée du mandat restant à courir.

En cas de décès, de démission ou d'empêchement absolu du vice-Président de la République, le Président de la République nomme un nouveau vice-Président.

En cas de décès, de démission ou d'empêchement absolu du vice-Président de la République, alors que survient la vacance de la Présidence de la République, les fonctions de Président de la République sont exercées par le Premier ministre. Il achève le mandat du Président de la République élu. Il ne peut faire usage des articles 70 alinéa 2, 75 alinéa 1 et 177 de la Constitution.

#### **Article 63**

Le Président de la République est le détenteur exclusif du pouvoir exécutif.

#### **Article 64**

Le Président de la République détermine et conduit la politique de la Nation.

#### **Article 65**

Le Président de la République assure l'exécution des lois et des décisions de justice. Il prend les règlements applicables à l'ensemble du territoire de la République.

#### **Article 66**

Le Président de la République a le droit de faire grâce.

#### **Article 67**

Le Président de la République est le chef de l'administration. Il nomme aux emplois civils et militaires.

#### **Article 68**

Le Président de la République est le Chef suprême des Armées. Il préside les Conseils, les Comités de Défense et de Sécurité.

#### **Article 69**

Le Président de la République accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères et des organisations internationales. Les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires sont accrédités auprès de lui.

#### **Article 70**

Le Président de la République nomme le Premier ministre, Chef du Gouvernement. Il met fin à ses fonctions. Sur proposition du Premier ministre, le Président de la République nomme les autres membres du Gouvernement et détermine leurs attributions. Il met fin à leurs fonctions dans les mêmes conditions.

#### **Article 71**

Le Président de la République préside le Conseil des ministres.

Le Conseil des ministres délibère obligatoirement :

- des décisions déterminant la politique générale de l'État ;
- des projets de loi, d'ordonnances et de décrets réglementaires ;
- des nominations aux emplois supérieurs de l'État, dont la liste est établie par la loi.

#### **Article 72**

Les projets de loi et d'ordonnances peuvent être soumis, par le Président de la République, au Conseil constitutionnel, pour avis, avant d'être examinés en Conseil des ministres.

Les projets de décrets réglementaires peuvent être soumis, par le Président de la République, au Conseil d'État, pour avis, avant d'être examinés en Conseil des ministres.

#### **Article 73**

Lorsque les Institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate, et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exceptionnelles exigées par ces circonstances, après consultation obligatoire du Président de l'Assemblée nationale, du Président du Sénat et du Président du Conseil constitutionnel.

Il en informe la Nation par message.

Le Parlement se réunit de plein droit.

La fin de la crise est constatée par un message du Président de la République à la Nation.

#### **Article 74**

Le Président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres du Parlement.

Il assure la promulgation des lois dans les trente jours qui suivent la transmission qui lui est faite de la loi définitivement adoptée. Ce délai est réduit à cinq jours en cas d'urgence.

Une loi non promulguée par le Président de la République jusqu'à l'expiration des délais prévus au présent article est déclarée exécutoire par le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de l'une des deux chambres du Parlement, si elle est conforme à la Constitution.

Le Président de la République peut, avant l'expiration de ces délais, demander au Parlement une seconde délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette seconde délibération ne peut être refusée.

Il peut également, dans les mêmes délais, demander et obtenir, de plein droit, que cette délibération n'ait lieu que lors d'une session suivante celle au cours de laquelle le texte a été adopté en première lecture.

Le vote pour cette seconde délibération est acquis à la majorité absolue des membres en fonction du Parlement, réuni en Congrès.

#### **Article 75**

Le Président de la République, après consultation du bureau du Congrès, peut soumettre au référendum tout texte ou toute question qui lui paraît devoir exiger la consultation directe du peuple.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du texte, le Président de la République le promulgue dans les délais prévus à l'article 74 alinéa 2.

#### **Article 76**

Le Président de la République peut, par décret, déléguer certains de ses pouvoirs au vice-Président de la République, au Premier ministre et aux autres membres du Gouvernement.

#### **Article 77**

Le Président de la République peut, par décret, déléguer certains de ses pouvoirs au Premier ministre ou au membre du Gouvernement qui assure l'intérim de celui-ci. Cette délégation de pouvoirs doit être limitée dans le temps et porter sur une matière ou un objet précis.

### **Chapitre III : Du vice-Président de la République.**

#### **Article 78**

Le vice-Président de la République doit jouir de ses droits civils et politiques et doit être âgé de trente-cinq ans au moins. Il doit être exclusivement de nationalité ivoirienne, né de père ou de mère ivoirien d'origine.

#### **Article 79**

Avant son entrée en fonction, le vice-Président de la République choisi par le Président de la République conformément à l'article 55 prête serment devant le Conseil constitutionnel, réuni en audience solennelle, et en présence du Président de la République.

La formule du serment est :

« Je jure solennellement et sur l'honneur de respecter la Constitution, de remplir consciencieusement les devoirs de ma charge dans le strict respect de ses obligations et avec loyauté à l'égard du Président de la République.

Que le Président de la République me retire sa confiance si je trahis mon serment ».

Les dispositions des articles 60 et 61 de la présente Constitution s'appliquent au vice-Président de la République.

#### **Article 80**

Les dispositions des articles 55 alinéa 3, 60 et 61 de la présente Constitution s'appliquent au vice-Président de la République.

### **Chapitre IV : Du Gouvernement.**

#### **Article 81**

Le Gouvernement comprend le Premier ministre, Chef du Gouvernement, et les autres ministres.

Le Gouvernement est chargé de la mise en œuvre de la politique de la Nation telle que définie par le Président de la République.

#### **Article 82**

Le Premier ministre anime et coordonne l'action gouvernementale.

Le Premier ministre préside le Conseil de Gouvernement, réunion préparatoire du Conseil des ministres.

Le Premier ministre supplée le Président de la République lorsque celui-ci et le vice-Président de la République sont hors du territoire national.

#### **Article 83**

Le Premier ministre et les ministres sont solidairement responsables devant le Président de la République.

La démission du Premier ministre, Chef du Gouvernement, entraîne celle de l'ensemble du Gouvernement.

#### **Article 84**

Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout emploi public et de toute activité professionnelle.

Le parlementaire nommé membre du Gouvernement ne peut siéger au Parlement pendant la durée de ses fonctions ministérielles.

Les dispositions de l'article 60 alinéas 2 et 3 s'appliquent aux membres du Gouvernement pendant la durée de leurs fonctions.

### **Titre IV. Du pouvoir législatif.**

#### **Chapitre premier : De la composition du pouvoir législatif.**

#### **Article 85**

Le pouvoir législatif est exercé par le Parlement. Le Parlement est composé de l'Assemblée nationale et du Sénat.

#### **Chapitre II : Du statut des parlementaires.**

#### **Article 86**

Les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage universel direct pour cinq ans.

**Article 87**

Le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales et des Ivoiriens établis hors de Côte d'Ivoire. Les sénateurs sont élus, pour deux tiers, au suffrage universel indirect. Un tiers des sénateurs est désigné par le Président de la République parmi les anciens présidents d'institution, les anciens Premiers ministres et les personnalités et compétences nationales, y compris des Ivoiriens de l'extérieur et des membres de l'opposition politique.

Le mandat des sénateurs est de cinq ans.

**Article 88**

Tous les parlementaires sont soumis à l'obligation de régularité fiscale.

**Article 89**

La durée de la législature est de cinq ans pour chacune des deux chambres.

Le mandat parlementaire est renouvelable.

Les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat sont respectivement élus pour la durée de la législature.

**Article 90**

Les pouvoirs de chaque chambre expirent à la fin de la session ordinaire de la dernière année de sa législature.

Les élections des députés et des sénateurs ont lieu avant l'expiration des pouvoirs de chaque chambre.

Toutefois, dans l'impossibilité d'organiser les élections des députés et des sénateurs avant l'expiration des pouvoirs de chaque chambre, le Parlement demeure en fonction jusqu'à l'organisation desdites élections.

Une loi organique fixe le nombre des membres de chaque chambre, les conditions d'éligibilité et de nomination, le régime des inéligibilités et incompatibilités, les modalités de scrutin ainsi que les conditions dans lesquelles il y a lieu d'organiser de nouvelles élections ou de procéder à de nouvelles nominations, en cas de vacance de siège de député ou de sénateur.

Le montant des indemnités et les avantages des parlementaires sont fixés par la loi organique.

**Article 91**

Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou des votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

**Article 92**

Aucun membre du Parlement ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la chambre dont il est membre, sauf le cas de flagrant délit.

Aucun membre du Parlement ne peut, hors session, être arrêté qu'avec l'autorisation du bureau de la chambre dont il est membre, sauf les cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnations définitives.

La détention ou la poursuite d'un membre du Parlement est suspendue si la chambre dont il est membre le requiert.

**Chapitre III : Des pouvoirs du Parlement.****Article 93**

Le Parlement vote la loi et consent l'impôt.

**Chapitre IV : Du mode d'organisation et de fonctionnement du Parlement.****Article 94**

Chaque année, le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire.

La session de l'Assemblée nationale commence le premier jour ouvrable du mois d'avril et prend fin le dernier jour ouvrable du mois de décembre.

La session du Sénat commence sept jours ouvrables après celle de l'Assemblée nationale et prend fin sept jours ouvrables avant la clôture de la session de l'Assemblée nationale.

Chaque chambre fixe le nombre de jours des séances qu'elle peut tenir au cours de la session ordinaire.

**Article 95**

Le Parlement est convoqué en session extraordinaire par le Président de chaque chambre sur un ordre du jour déterminé, à la demande du Président de la République ou à celle de la majorité absolue de ses membres.

Les sessions extraordinaires sont closes sitôt l'ordre du jour épuisé.

**Article 96**

Chaque parlementaire est le représentant de la Nation entière. Tout mandat impératif est nul.

Le droit de vote des membres du Parlement est personnel. Toutefois, la délégation de vote est permise lorsqu'un membre du Parlement est empêché pour cause de maladie, pour exécution d'un mandat ou d'une mission à lui confiée par le Gouvernement ou le Parlement, pour remplir ses obligations militaires ou pour tout autre motif justifié. Nul ne peut recevoir pour un scrutin plus d'une délégation de vote.

**Article 97**

Les séances des deux chambres du Parlement sont publiques.

Toutefois, chaque chambre peut siéger en comité à huis-clos, à la demande du Président de la République ou du tiers de ses membres.

Le compte rendu intégral des débats de chaque chambre est publié au Journal Officiel de la République de Côte d'Ivoire.

**Article 98**

L'Assemblée nationale et le Sénat se réunissent en Congrès à la demande du Président de la République. Le Président de l'Assemblée nationale préside le Congrès. Il est assisté du Président du Sénat, qui en est le vice-Président.

Le bureau de séance est celui de l'Assemblée nationale.

**Article 99**

Chaque chambre établit son règlement.

Avant leur entrée en vigueur, le règlement de chaque chambre ainsi que ses modifications ultérieures sont soumis au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution. Le Conseil constitutionnel statue dans un délai de quinze jours.

**Article 100**

L'opposition parlementaire dispose de droits lui garantissant une représentativité adéquate et effective dans toutes les instances du Parlement.

**Titre V. Des rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.****Chapitre premier : Des domaines de la loi et du règlement.****Article 101**

La loi fixe les règles concernant :

- la citoyenneté, les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias, les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités ;
- la procédure selon laquelle les us et coutumes sont constatés et mis en harmonie avec les principes fondamentaux de la Constitution ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que des peines qui leur sont applicables, la procédure pénale, l'amnistie ;
- l'organisation des juridictions judiciaires, administratives et financières ainsi que la procédure suivie devant ces juridictions ;
- le statut des magistrats, des officiers ministériels et des auxiliaires de Justice ;
- le statut général de la Fonction publique ;
- le statut du Corps préfectoral ;
- le statut du Corps diplomatique ;
- le statut du personnel des collectivités territoriales ;
- le statut de la Fonction militaire ;
- le statut des personnels de la Police nationale ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ;
- le régime d'émission de la monnaie ;
- le régime électoral du Parlement et des Assemblées locales ;
- les modes de gestion publique des activités économiques et sociales ;
- la création de catégories d'Etablissements publics ;
- l'organisation générale de l'Administration ;
- l'état de siège et l'état d'urgence ;
- les conditions de promotion et de développement des langues nationales.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'Enseignement et de la Recherche scientifique ;
- de l'organisation de la Défense nationale ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et des Institutions sociales ;
- de l'aliénation et de la gestion du domaine de l'État et de celui des collectivités territoriales ;
- du transfert d'entreprises du secteur public au secteur privé ;
- de la mutualité et de l'épargne ;
- de la protection de l'environnement et du développement durable ;
- de l'organisation de la production ;
- du régime des partis politiques et du statut de l'opposition politique ;
- du régime des transports et des télécommunications ;
- du régime des ressources et des charges de l'État ;
- de la programmation des objectifs de l'action économique et sociale de l'État ;
- de l'organisation et du fonctionnement des pouvoirs publics.

**Article 102**

Les lois organiques sont celles qui ont pour objet de préciser ou de compléter les dispositions relatives à l'organisation ou au fonctionnement des Institutions, structures et systèmes prévus ou qualifiés comme tels par la Constitution.

Elles sont votées et modifiées dans les conditions suivantes :

- le projet ou la proposition de loi organique n'est soumis à la délibération et au vote de la première chambre saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt ; la procédure des articles 109 et 110 est applicable ;
- le projet ou la proposition de loi organique est adopté dans les mêmes conditions par chacune des deux chambres du Parlement à la majorité absolue de ses membres en fonction. Toutefois, faute d'accord entre les deux chambres, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité des deux tiers de ses membres en fonction ;
- les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution.

#### **Article 103**

Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi relèvent du domaine réglementaire.

Les textes de forme législative intervenus en ces matières antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente Constitution, peuvent être modifiés par décret pris après avis du Conseil constitutionnel.

#### **Article 104**

La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement.

En cas de désaccord entre les deux chambres, la décision appartient à l'Assemblée nationale.

#### **Article 105**

L'état de siège est décrété en Conseil des ministres. Le Parlement se réunit de plein droit s'il n'est en session.

La prorogation de l'état de siège au-delà de quinze jours ne peut être autorisée que par le Parlement ; chacune des deux chambres se prononçant à la majorité simple des membres en fonction.

En cas de désaccord entre les deux chambres, le vote de l'Assemblée nationale est prépondérant.

#### **Article 106**

Le Président de la République peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement, par une loi, l'autorisation de prendre par ordonnance, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis éventuel du Conseil constitutionnel. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

A l'expiration du délai mentionné au deuxième alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans leurs dispositions qui sont du domaine législatif.

#### **Chapitre II : De la procédure législative.**

#### **Article 107**

Les membres du Parlement ont le droit d'amendement.

Les propositions et amendements déposés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes.

#### **Article 108**

Les propositions et amendements qui ne sont pas du domaine de la loi sont irrecevables.

L'irrecevabilité est prononcée par le Président de chaque chambre.

En cas de contestation, le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République ou par un dixième au moins des parlementaires, statue dans un délai de huit jours à compter de sa saisine.

#### **Article 109**

Les projets et propositions de loi sont déposés sur le bureau de l'une des deux chambres.

Les projets et propositions de loi sont examinés par les commissions de chaque chambre.

Une chambre, saisie d'un texte voté par l'autre chambre, délibère sur le texte qui lui est transmis.

Toutefois, la discussion des projets de loi porte, devant la première chambre saisie, sur le texte présenté par le Président de la République.

#### **Article 110**

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement par les deux chambres du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique.

Le projet de loi de finances est soumis en premier à l'Assemblée nationale.

Les projets ou propositions de loi relatifs aux collectivités territoriales sont soumis en premier au Sénat.

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux chambres, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque chambre ou, si le Président de la République en a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Président de la République peut provoquer la réunion d'une

commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion. Le texte élaboré par la commission mixte paritaire peut être soumis par le Président de la République pour approbation aux deux chambres. Aucun amendement n'est recevable, sauf accord du Président de la République. Si la commission mixte paritaire ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si le désaccord persiste entre les deux chambres pour l'adoption du texte, le Président de la République demande à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sur le texte. Dans ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte paritaire, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

#### **Article 111**

Le Parlement vote le projet de loi de finances, dans les conditions déterminées par la loi organique.

#### **Article 112**

Le Parlement est saisi du projet de loi de finances avant la fin de la session ordinaire. Le projet de loi de finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses.

Le Parlement vote le budget en équilibre.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt du projet, le Président de la République saisit le Sénat, qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 110.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, le projet de loi peut être mis en vigueur par ordonnance.

Le Président de la République saisit, pour ratification, le Parlement convoqué en session extraordinaire, dans un délai de quinze jours.

Si le Parlement n'a pas voté le budget à la fin de cette session extraordinaire, le budget est établi définitivement par ordonnance.

Si le projet de loi de finances n'a pu être déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, le Président de la République demande d'urgence au Parlement l'autorisation de reprendre le budget de l'année précédente par douzième provisoire.

#### **Article 113**

Les lois peuvent, avant leur promulgation, être déferées au Conseil constitutionnel par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale ou le Président du Sénat ou par un dixième au moins des députés ou des sénateurs ou par les groupes parlementaires.

Les associations de défense des droits de l'homme légalement constituées peuvent également déférer au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, les lois relatives aux libertés publiques.

Les lois relatives aux libertés publiques sont, avant leur promulgation, transmises à l'organisme chargé de la défense des droits de l'homme.

La saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation.

Le Conseil constitutionnel statue dans un délai de quinze jours à compter de sa saisine.

#### **Chapitre III : De la communication entre l'exécutif et le législatif.**

#### **Article 114**

Chaque année, le Président de la République adresse un message sur l'état de la Nation au Parlement, réuni en Congrès. Ce message peut être lu par le vice-Président de la République.

Le message du Président de la République ne donne lieu à aucun débat.

#### **Article 115**

Le Président de la République communique avec l'Assemblée nationale et le Sénat, soit directement, soit par des messages qu'il fait lire par le vice-Président de la République dans chacune des chambres du Parlement.

Ces communications ne donnent lieu à aucun débat.

#### **Chapitre IV : Du contrôle de l'action gouvernementale.**

#### **Article 116**

Les membres du Gouvernement ont accès aux commissions du Parlement. Ils sont entendus à la demande des commissions.

Ils peuvent se faire assister par des commissaires du Gouvernement.

#### **Article 117**

Les moyens d'information du Parlement à l'égard de l'action gouvernementale sont la question orale, la question écrite et la commission d'enquête.

Pendant la durée de la session ordinaire, une séance par mois est réservée en priorité aux questions des membres de chaque chambre du Parlement et aux réponses du Président de la République.

Le Président de la République peut déléguer au Chef du Gouvernement et aux ministres le pouvoir de répondre aux questions des membres du Parlement.

En la circonstance, le Parlement peut prendre une résolution pour faire des recommandations au Gouvernement.

#### **Article 118**

Le Parlement règle les comptes de la Nation selon les modalités prévues par la loi de finances.  
Le projet de loi de règlement doit être déposé au Parlement un an au plus tard après l'exécution du budget.  
La Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et dans les domaines relevant de sa compétence.

## **Titre VI. Des traités et accords internationaux.**

### **Chapitre premier : De la négociation et de la ratification.**

#### **Article 119**

Le Président de la République négocie et ratifie les traités et les accords internationaux.

Le Président de la République est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification.

#### **Article 120**

Les traités de paix, les traités ou accords relatifs à la création d'organisations internationales, ceux qui modifient les lois internes de l'État ne peuvent être ratifiés qu'à la suite d'une loi.

La loi d'autorisation en vue de la ratification est soumise au contrôle du Conseil constitutionnel.

#### **Article 121**

La République peut reconnaître la juridiction de la Cour Pénale Internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 17 juillet 1998.

#### **Article 122**

Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale ou du Sénat ou par un dixième au moins des députés ou des sénateurs, a déclaré qu'un traité ou un accord international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.

### **Chapitre II : De l'autorité des traités.**

#### **Article 123**

Les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie.

## **Titre VII. De l'association, de la coopération et de l'intégration entre États africains.**

### **Chapitre premier : De l'intégration africaine.**

#### **Article 124**

La République de Côte d'Ivoire peut conclure des accords d'association ou d'intégration avec d'autres États africains comprenant abandon partiel de souveraineté en vue de réaliser l'unité africaine.

La République de Côte d'Ivoire accepte de créer avec ces États, des organisations intergouvernementales de gestion commune, de coordination et de libre coopération.

### **Chapitre II : Des finalités des accords.**

#### **Article 125**

Les organisations visées à l'article 124 peuvent avoir notamment pour objectifs :

- l'harmonisation de la politique monétaire, économique et financière ;
- l'établissement d'unions douanières ;
- la création de fonds de solidarité ;
- l'harmonisation des plans de développement ;
- l'harmonisation de la politique étrangère ;
- la mise en commun de moyens propres à assurer la défense nationale ;
- la coordination de l'organisation juridictionnelle ;
- la coopération en matière de sécurité et de protection des personnes et des biens ;
- la coopération en matière de lutte contre la grande criminalité et le terrorisme ;
- la coopération en matière de lutte contre la corruption et les infractions assimilées ;
- la coopération en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ;
- la coopération en matière d'Enseignement supérieur, de Recherche scientifique et d'innovation technologique ;
- la coopération en matière d'Education, d'Enseignement technique et de formation professionnelle ;
- la coopération en matière de santé ;
- l'harmonisation des règles concernant le statut de la Fonction publique et le droit du travail ;
- la coordination des transports, des communications et des télécommunications ;
- la coopération en matière de protection de l'environnement et de gestion des ressources naturelles.

## **Titre VIII. Du Conseil constitutionnel.**

### **Chapitre premier : Des attributions.**

#### **Article 126**

Le Conseil constitutionnel est une juridiction constitutionnelle. Il est indépendant et impartial.

Le Conseil constitutionnel est l'organe régulateur du fonctionnement des pouvoirs publics.

Le Conseil constitutionnel est juge de la conformité de la loi au bloc de constitutionnalité.

Le Conseil constitutionnel est juge du contrôle de l'élection présidentielle et des élections parlementaires.

## **Article 127**

Le Conseil constitutionnel statue sur :

- l'éligibilité des candidats à l'élection présidentielle. Le Conseil constitutionnel arrête et publie la liste définitive des candidats à l'élection présidentielle quinze jours avant le premier tour du scrutin, après que la Commission indépendante chargée des élections a procédé à la vérification des dossiers des différents candidats et publié la liste provisoire des candidatures ;
- l'éligibilité des candidats aux élections parlementaires. La liste définitive des candidatures aux élections des députés et des sénateurs est établie et publiée par la Commission indépendante chargée des élections ;
- les contestations relatives à l'élection du Président de la République, des députés et des sénateurs ;
- la déchéance des députés et des sénateurs.

Le Conseil constitutionnel proclame les résultats définitifs de l'élection présidentielle.

Il contrôle la régularité des opérations de référendum et en proclame les résultats.

## **Chapitre II : De la composition.**

### **Article 128**

Le Conseil constitutionnel se compose :

- d'un Président ;
- des anciens Présidents de la République, sauf renonciation expresse de leur part ;
- de six conseillers dont trois désignés par le Président de la République, deux par le Président de l'Assemblée nationale et un par le Président du Sénat.

Le Conseil constitutionnel est renouvelé par moitié tous les trois ans.

## **Chapitre III : Du statut des membres.**

### **Article 129**

Le Président du Conseil constitutionnel est nommé par le Président de la République pour une durée de six ans non renouvelable parmi les personnalités reconnues pour leur compétence et leur expertise avérées en matière juridique ou administrative.

Avant son entrée en fonction, il prête serment sur la Constitution devant le Président de la République, en ces termes :

« Je m'engage à bien et fidèlement remplir ma fonction, à l'exercer en toute indépendance et en toute impartialité dans le respect de la Constitution, à garder le secret des délibérations et des votes, même après la cessation de mes fonctions, à ne prendre aucune position publique dans les domaines juridique, politique, économique ou social, à ne donner aucune consultation à titre privé sur les questions relevant de la compétence du Conseil constitutionnel. »

### **Article 130**

Les conseillers sont nommés pour une durée de six ans non renouvelable par le Président de la République parmi les personnalités reconnues pour leur compétence et leur expertise avérée en matière juridique ou administrative. Avant leur entrée en fonction, ils prêtent serment sur la Constitution devant le Président du Conseil constitutionnel, en ces termes :

« Je m'engage à bien et fidèlement remplir ma fonction, à l'exercer en toute indépendance et en toute impartialité dans le respect de la Constitution, à garder le secret des délibérations et des votes, même après la cessation de mes fonctions, à ne prendre aucune position publique dans les domaines juridique, politique, économique ou social, à ne donner aucune consultation à titre privé sur les questions relevant de la compétence du Conseil constitutionnel. »

Le premier Conseil constitutionnel comprendra :

- trois conseillers dont deux désignés par les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, nommés pour trois ans par le Président de la République ;
- trois conseillers dont un désigné par le Président de l'Assemblée nationale, nommés pour six ans par le Président de la République.

### **Article 131**

Les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec l'exercice de toute fonction politique, de tout emploi public ou mandat électif et de toute activité professionnelle. Est démis d'office tout membre du Conseil constitutionnel se trouvant dans un des cas d'incompatibilité.

En cas de décès, de démission ou d'empêchement absolu pour quelque cause que ce soit, le Président et les conseillers sont remplacés, dans un délai de huit jours, pour la durée des fonctions restant à courir.

### **Article 132**

Aucun membre du Conseil constitutionnel ne peut, pendant la durée de son mandat, être poursuivi, arrêté, détenu ou jugé en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation du Conseil, sauf les cas de flagrant délit.

## **Chapitre IV : De l'organisation et du fonctionnement.**

### **Article 133**

Sur saisine du Président de la République, les projets ou propositions de loi peuvent être soumis pour avis au Conseil constitutionnel.



Sur saisine du Président de l'Assemblée nationale ou du Président du Sénat, les projets ou propositions de loi peuvent être soumis pour avis au Conseil constitutionnel.

#### **Article 134**

Les engagements internationaux visés à l'article 120 avant leur ratification, les lois constitutionnelles adoptées par voie parlementaire, les lois organiques avant leur promulgation, les règlements des assemblées parlementaires avant leur mise en application, doivent être déférés par la Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale ou le Président du Sénat au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

La saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation ou de mise en application.

#### **Article 135**

Tout plaideur peut, par voie d'exception, soulever l'inconstitutionnalité d'une loi devant toute juridiction.

La juridiction devant laquelle la contestation de la loi est soulevée, sursoit à statuer et impartit au plaideur un délai de quinze jours pour saisir le Conseil constitutionnel. A l'expiration de ce délai, si le requérant ne rapporte pas la preuve de la saisine du Conseil, la juridiction passe outre.

#### **Article 136**

Une loi organique fixe les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel, la procédure et les délais qui lui sont impartis pour statuer.

### **Chapitre V : De l'autorité des décisions.**

#### **Article 137**

En cas de saisine du Conseil constitutionnel par voie d'action, une loi ou une disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être promulguée ou mise en application. La loi ou la disposition contraire à la Constitution est nulle à l'égard de tous.

En cas de saisine du Conseil constitutionnel par voie d'exception, la décision du Conseil constitutionnel s'impose à tous, au-delà des parties au procès. La loi ou la disposition déclarée inconstitutionnelle par le Conseil constitutionnel est abrogée.

Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'alinéa 2 du présent article est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause.

Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

#### **Article 138**

Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics, à toute autorité administrative, juridictionnelle, militaire et à toute personne physique ou morale.

### **Titre IX. Du pouvoir judiciaire.**

#### **Chapitre premier : Du statut du magistrat.**

#### **Article 139**

Le pouvoir judiciaire est indépendant.

Le Président de la République est le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la Magistrature.

#### **Article 140**

Les magistrats du siège sont inamovibles. Ils ne peuvent pas être mutés sans leur accord, sauf nécessités de service. Ils ne peuvent être révoqués, suspendus de leur fonction, ou subir une sanction disciplinaire qu'en cas de manquement à leurs obligations et après décision motivée du Conseil supérieur de la Magistrature.

Le magistrat est protégé contre toutes formes d'ingérence, de pression, d'interventions ou de manœuvres, ayant pour effet de nuire à l'accomplissement de sa mission. Lorsqu'il estime que son indépendance est menacée, le juge a le droit de saisir le Conseil supérieur de la Magistrature.

Le juge n'obéit qu'à l'autorité de la loi.

#### **Article 141**

Le magistrat doit être compétent. Il doit faire preuve d'impartialité, de neutralité et de probité dans l'exercice de ses fonctions. Tout manquement à ces devoirs constitue une faute professionnelle.

#### **Article 142**

Le magistrat est protégé dans son honneur, sa dignité et sa sécurité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, notamment contre les injures, les provocations et les menaces dont il peut faire l'objet.

Sauf flagrant délit ou condamnation définitive, aucun magistrat ne peut être poursuivi, arrêté, détenu ou jugé en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation du Conseil supérieur de la Magistrature.

### **Chapitre II : De l'organisation de la justice.**

#### **Article 143**

La Justice est rendue sur toute l'étendue du territoire national, au nom du peuple ivoirien, par la Cour de Cassation, le Conseil d'État, la Cour des Comptes, les Cours d'appel, les tribunaux de Première instance, les tribunaux administratifs et les Chambres régionales des Comptes.

#### **Article 144**

La Cour de Cassation, le Conseil d'État et la Cour des Comptes sont les institutions juridictionnelles représentatives du pouvoir judiciaire.

### **Chapitre III : Du Conseil supérieur de la magistrature.**

#### **Article 145**

Le Conseil supérieur de la Magistrature est présidé par une personnalité nommée par le Président de la République parmi les hauts magistrats en fonction ou à la retraite.

#### **Article 146**

Le Conseil supérieur de la Magistrature :

- examine toutes les questions relatives à l'indépendance de la Magistrature et à la déontologie des magistrats ;
- fait des propositions pour les nominations des magistrats de la Cour de Cassation, du Conseil d'État et de la Cour des Comptes, des premiers Présidents des Cours d'appel et des Présidents des tribunaux de première instance ;
- donne son avis conforme à la nomination, à la mutation et à la promotion des magistrats du siège ;
- statue en formation disciplinaire des magistrats du siège et du Parquet.

Les décisions du Conseil supérieur de la Magistrature sont susceptibles de recours.

Une loi organique détermine la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la Magistrature.

### **Chapitre IV : De la Cour de cassation et du Conseil d'État.**

#### **Article 147**

La Cour de Cassation veille à l'application de la loi par les juridictions de l'ordre judiciaire.

Le Conseil d'État veille à l'application de la loi par les juridictions de l'ordre administratif.

#### **Article 148**

La Cour de Cassation est la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire. Elle statue souverainement sur les recours en cassation contre les décisions rendues en dernier ressort par les Cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

#### **Article 149**

Le Conseil d'État est la plus haute juridiction de l'ordre administratif. Il statue souverainement sur les décisions rendues en dernier ressort par les tribunaux administratifs et par les juridictions administratives spécialisées en matière de contentieux administratif.

Le Conseil d'État connaît en premier et en dernier ressort des recours en annulation des actes des autorités administratives centrales et des organismes ayant une compétence nationale.

Il exerce en outre une fonction consultative. A ce titre, il peut être sollicité par le Président de la République, pour avis, sur toute question de nature administrative.

#### **Article 150**

Le Président de la Cour de Cassation et le Président du Conseil d'État sont nommés par le Président de la République pour une durée de cinq ans renouvelable une fois parmi les personnalités reconnues pour leur compétence et leur expertise avérées en matière juridique.

#### **Article 151**

La composition, les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Cour de Cassation et du Conseil d'État sont déterminés respectivement par une loi organique.

### **Chapitre V : De la Cour des comptes.**

#### **Article 152**

La Cour des Comptes est l'institution suprême de contrôle des finances publiques.

Elle a des attributions juridictionnelles, de contrôle et de consultation. La Cour des comptes contrôle la gestion des comptes des services de l'État, des établissements publics nationaux, des collectivités territoriales, des Autorités administratives indépendantes et de tout organisme bénéficiant du concours financier de l'État ou d'une autre personne morale de droit public ainsi que de tout organisme bénéficiant du concours financier des entreprises publiques et de leurs filiales.

#### **Article 153**

Le Président de la Cour des Comptes est nommé par le Président de la République pour une durée de cinq ans renouvelable une fois parmi les personnalités reconnues pour leur compétence et leur expertise avérées en matière d'économie, de gestion, de comptabilité ou de finances publiques.

#### **Article 154**

La composition, les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes sont déterminés par une loi organique.

### **Chapitre VI : De l'autorité des décisions de justice.**

#### **Article 155**

Les décisions de justice sont exécutoires. Elles s'imposent aux pouvoirs publics, à toute autorité administrative, juridictionnelle, militaire et à toute personne physique ou morale.

Les autorités publiques sont tenues de les exécuter et de les faire exécuter.

## **Titre X. De la Haute-Cour de justice.**

### **Chapitre premier : Des attributions.**

#### **Article 156**

La Haute Cour de Justice est une juridiction d'exception.

Elle juge le Président de la République, le vice-Président de la République et les membres du Gouvernement.

#### **Article 157**

Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions et traduit devant la Haute Cour de Justice qu'en cas de haute trahison.

#### **Article 158**

La Haute Cour de Justice est compétente pour juger le vice-Président de la République et les membres du Gouvernement, en raison des faits qualifiés crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions.

#### **Article 159**

La Haute Cour de Justice est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent des lois pénales en vigueur au moment où les faits ont été commis.

### **Chapitre II : De la composition.**

#### **Article 160**

La Haute Cour de Justice est composée de membres élus en leur sein en nombre égal par l'Assemblée nationale et par le Sénat, dès la première session de la législature. Elle est présidée par le Président de la Cour de Cassation.

### **Chapitre III : De l'organisation et du fonctionnement.**

#### **Article 161**

La mise en accusation du Président de la République, du vice-Président de la République et des membres du Gouvernement est votée au scrutin secret par le Parlement, à la majorité des deux tiers pour le Président de la République et à la majorité absolue pour le vice-Président de la République et les membres du Gouvernement.

#### **Article 162**

Une loi organique détermine le nombre des membres de la Haute Cour de Justice, ses attributions et les règles de son fonctionnement ainsi que la procédure suivie devant cette Cour.

## **Titre XI. Du Conseil économique, social, environnemental et culturel.**

### **Chapitre premier : Des attributions.**

#### **Article 163**

Le Conseil économique, social, environnemental et culturel donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnances ou de décrets ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis.

Les projets de loi de programme à caractère économique, social, environnemental et culturel lui sont soumis pour avis.

Le Président de la République peut consulter le Conseil économique, social, environnemental et culturel sur tout problème à caractère économique, social, environnemental et culturel.

### **Chapitre II : De la composition et du fonctionnement.**

#### **Article 164**

La composition du Conseil économique, social, environnemental et culturel ainsi que les règles de son fonctionnement sont fixées par une loi organique.

## **Titre XII. Du médiateur de la République.**

### **Chapitre premier : Des attributions du médiateur de la République.**

#### **Article 165**

Il est institué un organe de médiation dénommé « Le Médiateur de la République », Autorité administrative indépendante investie d'une mission de service public. Le Médiateur de la République ne reçoit d'instruction d'aucune autorité.

Le Médiateur de la République est l'intercesseur gracieux entre l'administration et les administrés.

### **Chapitre II : Du statut du médiateur de la République.**

#### **Article 166**

Le Médiateur de la République est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après avis du Président de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat.

En cas de décès, de démission ou d'empêchement absolu constaté par le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, il est pourvu à son remplacement, dans un délai de huit jours.

#### **Article 167**

Les fonctions de Médiateur de la République sont incompatibles avec l'exercice de toute fonction politique, de tout autre emploi public et de toute activité professionnelle.

#### **Article 168**

Le Médiateur de la République ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou des actes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

### **Chapitre III : De l'organisation et du fonctionnement du médiateur de la République.**

#### **Article 169**

Les attributions, l'organisation et le fonctionnement du Médiateur de la République sont fixés par une loi organique.

### **Titre XIII. Des collectivités territoriales.**

#### **Chapitre premier : De la composition.**

#### **Article 170**

Les collectivités territoriales sont les régions et les communes.

#### **Article 171**

Les autres collectivités territoriales sont créées et supprimées par la loi.

#### **Chapitre II : De l'organisation et du fonctionnement.**

#### **Article 172**

La loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources.

Dans les collectivités territoriales, le Préfet est le représentant de l'État. Il a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et du contrôle de tutelle.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre.

#### **Article 173**

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie des produits des impositions de toute nature.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.

#### **Article 174**

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice.

### **Titre XIV. De la chefferie traditionnelle.**

#### **Chapitre premier : Des attributions.**

#### **Article 175**

La chefferie traditionnelle est représentée par la Chambre nationale des Rois et Chefs traditionnels. La Chambre nationale des Rois et Chefs traditionnels est l'institution traditionnelle regroupant tous les Rois et Chefs traditionnels de Côte d'Ivoire.

Elle est chargée notamment :

- de la valorisation des us et coutumes ;
- de la promotion des idéaux de paix, de développement et de cohésion sociale ;
- du règlement non juridictionnel des conflits dans les villages et entre les communautés.

La chefferie traditionnelle participe, dans les conditions déterminées par une loi, à l'administration du territoire.

#### **Chapitre II : De la composition et du fonctionnement.**

#### **Article 176**

La composition de la Chambre nationale des Rois et Chefs traditionnels et les règles de son fonctionnement sont fixées par une loi organique.

### **Titre XV. De la révision constitutionnelle.**

#### **Chapitre premier : De la procédure de révision.**

#### **Article 177**

L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République et aux membres du Parlement.

Le projet ou la proposition de loi portant révision de la Constitution est déposé devant l'une des deux chambres du Parlement et examiné dans les conditions fixées par l'article 109.

Pour être pris en considération, le projet ou la proposition de révision doit être voté à la majorité absolue des membres du Congrès.

La révision de la Constitution n'est définitive qu'après avoir été approuvée par référendum à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Toutefois, le projet ou la proposition de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement. Dans ce cas, le projet ou la proposition de révision n'est adopté que s'il réunit la majorité des deux tiers des membres du Congrès effectivement en fonction.

Le texte portant révision constitutionnelle, approuvé par référendum ou par voie parlementaire, est promulgué par le Président de la République et publié au Journal officiel de la République de Côte d'Ivoire.

#### **Chapitre 2. Des limites au pouvoir de révision.**

#### **Article 178**

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine du Gouvernement et la laïcité de l'État ne peuvent faire l'objet d'une révision.

#### **Titre XVI. Des dispositions transitoires et finales.**

##### **Chapitre premier. De la désignation du vice-Président de la République.**

###### **Article 179**

Le Président de la République en exercice à la date de la promulgation de la présente Constitution nomme le vice-Président de la République, après vérification de ses conditions d'éligibilité par le Conseil constitutionnel.

Le Président de la République met fin à ses fonctions.

Le vice-Président de la République ainsi nommé prête serment, dans les conditions fixées par la loi, devant le Conseil constitutionnel, réuni en audience solennelle.

##### **Chapitre II : De la vacance de la présidence de la République.**

###### **Article 180**

En cas de vacance de la Présidence de la République par décès, démission ou empêchement absolu du Président de la République, les fonctions de Président de la République sont exercées par le vice-Président de la République.

Le nouveau Président de la République achève le mandat du Président de la République élu. Il ne peut faire usage des articles 70, 75 alinéa 1 et 177. Le vice-Président de la République exerçant les fonctions de Président de la République ne peut pas nommer de vice-Président pendant la durée du mandat restant à courir.

Si le nouveau Président de la République se trouve à son tour empêché, pour quelque cause que ce soit, les fonctions de Président de la République sont exercées par le Gouvernement dans l'ordre protocolaire.

##### **Chapitre III : Du statut des institutions.**

###### **Article 181**

Jusqu'à la mise en place des nouvelles Institutions, les Institutions établies continuent d'exercer leurs fonctions et attributions conformément aux lois et règlements en vigueur.

Article 181 nouveau

Jusqu'à la mise en place des nouvelles Institutions, les Institutions établies continuent d'exercer leurs fonctions et attributions conformément aux lois et règlements en vigueur.

Les attributions de la Cour Suprême sont dévolues respectivement à la Cour de Cassation, s'agissant du contentieux judiciaire, et au Conseil d'État, s'agissant du contentieux administratif.

###### **Article 182**

Le mandat du Parlement élu après l'entrée en vigueur de la présente Constitution s'achève en décembre 2020.

Toutefois, dans l'impossibilité d'organiser les élections des députés et des sénateurs à cette échéance, le Parlement demeure en fonction jusqu'à l'organisation desdites élections.

##### **Chapitre IV : De la continuité législative.**

###### **Article 183**

La législation actuellement en vigueur en Côte d'Ivoire reste applicable, sauf l'intervention de textes nouveaux, en ce qu'elle n'a rien de contraire à la présente Constitution.

##### **Chapitre V : De l'entrée en vigueur de la Constitution.**

###### **Article 184**

La présente Constitution entre en vigueur à compter du jour de sa promulgation par le Président de la République.

Elle est publiée au Journal Officiel de la République de Côte d'Ivoire.

## **Constitution du 23 juillet 2000**

### **PREAMBULE**

Le peuple de Côte d'Ivoire,

Conscient de sa liberté et de son identité nationale, de sa responsabilité devant l'histoire et l'humanité; Conscient de sa diversité ethnique, culturelle et religieuse, et désireux de bâtir une nation unie solidaire et prospère; Convaincu que l'union dans le respect de cette diversité assure le progrès économique et le bien-être social ; Profondément attaché à la légalité constitutionnelle et aux institutions démocratiques, à la dignité de la personne humaine, aux valeurs culturelles et spirituelles; Proclame son adhésion aux droits et libertés tels que définis dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 et dans la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples de 1981 ; Exprime son attachement aux valeurs démocratiques reconnues à tous, les peuples libres, notamment :

- Le respect et la protection des libertés fondamentales tant individuelles que collectives,
- La séparation et l'équilibre des pouvoirs,

-La transparence dans la conduite des affaires publiques,  
S'engage à promouvoir l'intégration régionale et sous régionale, en vue de la constitution de l'Unité Africaine, Se donne librement et solennellement comme loi fondamentale la présente Constitution adoptée par Référendum.

## **TITRE PREMIER : DES LIBERTES, DES DROITS ET DES DEVOIRS**

### **CHAPITRE I : DES LIBERTES ET DES DROITS**

**Article 1 :** L'Etat de Côte d'Ivoire reconnaît les libertés, les droits et devoirs fondamentaux énoncés dans la présente Constitution et s'engage à prendre des mesures législatives ou réglementaires pour en assurer l'application effective.

**Article 2 :** La personne humaine est sacrée.

Tous les êtres humains naissent libres et égaux devant la loi. Ils jouissent des droits inaliénables que sont le droit à la vie, à la liberté, à l'épanouissement de leur personnalité et au respect de leur dignité. Les droits de la personne humaine sont inviolables. Les autorités publiques ont l'obligation d'en assurer le respect, la protection et la promotion. Toute sanction tendant à la privation de la vie humaine est interdite.

**Article 3 :** Sont interdits et punis par la loi, l'esclavage, le travail forcé, les traitements inhumains et cruels, dégradants et humiliants, la torture physique ou morale, les violences physiques et les mutilations et toutes les formes d'avilissement de l'être humain.

**Article 4 :** Le domicile est inviolable. Les atteintes ou restrictions ne peuvent y être apportées que par la loi.

**Article 5 :** La famille constitue la cellule de base de la société. L'Etat assure sa protection.

**Article 6 :** L'Etat assure la protection des enfants, des personnes âgées et des personnes handicapées.

**Article 7 :** Tout être humain a droit au développement et au plein épanouissement de sa personnalité dans ses dimensions matérielle, intellectuelle et spirituelle. L'Etat assure à tous les citoyens l'égal accès à la santé, à l'éducation, à la culture, à l'information, à la formation professionnelle et à l'emploi. L'Etat a le devoir de sauvegarder et de promouvoir les valeurs nationales de civilisation ainsi que les traditions culturelles non contraires à la loi et aux bonnes mœurs.

**Article 8 :** L'Etat et les Collectivités publiques ont le devoir de veiller au développement de la jeunesse. Ils créent les conditions favorables à son éducation civique et morale et lui assurent la protection contre l'exploitation et l'abandon moral.

**Article 9 :** La liberté de pensée et d'expression, notamment la liberté de conscience, d'opinion religieuse ou philosophique sont garanties à tous, sous la réserve du respect de la loi, des droits d'autrui, de la sécurité nationale et de l'ordre public.

**Article 10 :** Chacun a le droit d'exprimer et de diffuser librement ses idées. Toute propagande ayant pour but ou pour effet de faire prévaloir un groupe social sur un autre, ou d'encourager la haine raciale ou religieuse est interdite.

**Article 11 :** Les libertés de réunion et de manifestation sont garanties par la loi.

**Article 12 :** Aucun ivoirien ne peut être contraint à l'exil. Toute personne persécutée en raison de ses convictions politiques, religieuses, philosophiques ou de son appartenance ethnique peut bénéficier du droit d'asile sur le territoire de la République de Côte d'Ivoire, sous la condition de se conformer aux lois de la République.

**Article 13 :** Les Partis et Groupements politiques se forment et exercent leurs activités librement sous la condition de respecter les lois de la République, les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. Ils sont égaux en droits et soumis aux mêmes obligations. Sont interdits les Partis ou Groupements politiques créés sur des bases régionales, confessionnelles, tribales, ethniques ou raciales.

**Article 14 :** Les Partis et Groupements politiques concourent à la formation de la volonté du peuple et à l'expression du suffrage.

**Article 15 :** Le droit de propriété est garanti à tous. Nul ne doit être privé de sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique et sous la condition d'une juste et préalable indemnisation.

**Article 16 :** Le droit de tout citoyen à la libre entreprise est garanti dans les limites prévues par la loi.

**Article 17 :** Toute personne a le droit de choisir librement sa profession ou son emploi. L'accès aux emplois publics ou privés est égal pour tous. Est prohibée toute discrimination dans l'accès ou l'exercice des emplois, fondée sur le sexe, les opinions politiques, religieuses ou philosophiques.

**Article 18 :** Le droit syndical et le droit de grève sont reconnus aux travailleurs des secteurs public et privé qui les exercent dans les limites déterminées par la loi.

**Article 19 :** Le droit à un environnement sain est reconnu à tous.

**Article 20 :** Toute personne a droit à un libre et égal accès à la Justice.

**Article 21 :** Nul ne peut être poursuivi, arrêté, gardé à vue ou inculpé, qu'en vertu d'une loi promulguée antérieurement aux faits qui lui sont reprochés.

**Article 22 :** Nul ne peut être arbitrairement détenu.

Tout prévenu est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été établie à la suite d'une procédure lui offrant les garanties indispensables à sa défense.

## CHAPITRE II : DES DEVOIRS

**Article 23 :** Toute personne vivant sur le territoire national est tenue de respecter la Constitution, les lois et les règlements de la République.

**Article 24 :** La défense de la Nation et de l'intégrité du territoire est un devoir pour tout Ivoirien. Elle est assurée exclusivement par des forces de défense et de sécurité nationales dans les conditions déterminées par la loi.

**Article 25 :** Les biens publics sont inviolables. Toute personne est tenue de les respecter et de les protéger.

**Article 26 :** Tout citoyen, investi d'un mandat public ou chargé d'un emploi public ou d'une mission de service public, a le devoir de l'accomplir avec conscience, loyauté et probité.

**Article 27 :** Le devoir de s'acquitter de ses obligations fiscales, conformément à la loi, s'impose à tous.

**Article 28 :** La protection de l'environnement et la promotion de la qualité de la vie sont un devoir pour la communauté et pour chaque personne physique ou morale

## TITRE II : DE L'ETAT ET DE LA SOUVERAINETE

**Article 29 :** L'Etat de Côte d'Ivoire est une République indépendante et souveraine. L'emblème national est le drapeau tricolore orange, blanc, vert, en bandes verticales et d'égales dimensions. L'hymne de la République est l'Abidjanaise. La devise de la République est : Union, Discipline, Travail. La langue officielle est le français. La loi fixe les conditions de promotion et de développement des langues nationales.

**Article 30 :** La République de Côte d'Ivoire est une et indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure à tous l'égalité devant la loi, sans distinction d'origine, de race, d'ethnie, de sexe et de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son principe est le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple.

**Article 31 :** La souveraineté appartient au peuple. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

**Article 32 :** Le peuple exerce sa souveraineté par la voie du référendum et par ses représentants élus. Les conditions du recours au référendum et de désignation des représentants du peuple sont déterminées par la présente Constitution et par une loi organique. Le Conseil constitutionnel contrôle la régularité des opérations du référendum et de l'élection des représentants du peuple. L'organisation et la supervision du référendum et des élections sont assurées par une Commission indépendante dans les conditions prévues par la loi.

**Article 33 :** Le suffrage est universel, libre, égal et secret. Sont électeurs dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux ivoiriens des deux sexes âgés d'au moins dix-huit ans et jouissant de leurs droits civiques et politiques.

## TITRE III : DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE ET DU GOUVERNEMENT

**Article 34 :** Le Président de la République est le Chef de l'Etat. Il incarne l'unité nationale. Il veille au respect de la Constitution. Il assure la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des engagements internationaux.

**Article 35 :** Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Il n'est rééligible qu'une fois. Le candidat à l'élection présidentielle doit être âgé de quarante ans au moins et de soixante-quinze ans au plus. Il doit être ivoirien d'origine, né de père et de mère eux-mêmes ivoiriens d'origine. Il doit n'avoir jamais renoncé à la nationalité ivoirienne. Il ne doit s'être jamais prévalu d'une autre nationalité. Il doit avoir résidé en Côte d'Ivoire de façon continue pendant cinq années précédant la date des élections et avoir totalisé dix ans de présence effective. L'obligation de résidence indiquée au présent article ne s'applique pas aux membres des représentations diplomatiques et consulaires, aux personnes désignées par l'Etat pour occuper un poste ou accomplir une mission à l'étranger, aux fonctionnaires internationaux et aux exilés politiques. Le candidat à la Présidence de la République doit présenter un état complet de bien-être physique et mental dûment constaté par un collège de trois médecins désignés par le Conseil constitutionnel sur une liste proposée par le Conseil de l'Ordre des Médecins. Ces trois médecins doivent prêter serment devant le Conseil constitutionnel. Il doit être de bonne moralité et d'une grande probité. Il doit déclarer son patrimoine et en justifier l'origine.

**Article 36 :** L'élection du Président de la République est acquise à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue, il est procédé à un second tour, quinze jours après la proclamation des résultats du premier tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour. La convocation des électeurs est faite par décret en Conseil des ministres. Le premier tour du scrutin a lieu dans le courant du mois d'octobre de la cinquième année du mandat du Président de la République.

**Article 37 :** Si dans les sept jours précédant la date limite du dépôt de présentation des candidatures, une des personnes ayant, moins de trente jours avant cette date, annoncé publiquement sa décision d'être candidate, décède ou se trouve empêchée, le Conseil constitutionnel peut décider du report de l'élection. Si avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve empêché, le Conseil constitutionnel prononce le report de l'élection. En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats arrivés en tête à l'issue du premier tour, le Conseil constitutionnel décide de la reprise de l'ensemble des opérations électorales.

**Article 38 :** En cas d'événements ou de circonstances graves, notamment d'atteinte à l'intégrité du territoire, ou de catastrophes naturelles rendant impossible le déroulement normal des élections ou la proclamation des résultats,

le Président de la Commission chargée des élections saisit immédiatement le Conseil constitutionnel aux fins de constatation de cette situation. Le Conseil constitutionnel décide dans les vingt-quatre heures, de l'arrêt ou de la poursuite des opérations électorales ou de suspendre la proclamation des résultats. Le Président de la République en informe la Nation par message. Il demeure en fonction. Dans le cas où le Conseil constitutionnel ordonne l'arrêt des opérations électorales ou décide de la suspension de la proclamation des résultats, la

Commission chargée des élections établit et lui communique quotidiennement un état de l'évolution de la situation. Lorsque le Conseil constitutionnel constate la cessation de ces événements ou de ces circonstances graves, il fixe un nouveau délai qui ne peut excéder trente jours pour la proclamation des résultats et quatre-vingt-dix jours pour la tenue des élections.

**Article 39 :** Les pouvoirs du Président de la République en exercice expirent à la date de prise de fonction du Président élu, laquelle a lieu dès la prestation de serment. Dans les quarante-huit heures de la proclamation définitive des résultats, le Président de la République élu prête serment devant le Conseil constitutionnel réuni en audience solennelle. La formule du serment est:

*" Devant le peuple souverain de Côte d'Ivoire, je jure solennellement et sur l'honneur de respecter et de défendre fidèlement la Constitution, de protéger les Droits et Libertés des citoyens, de remplir consciencieusement les devoirs de ma charge dans l'intérêt supérieur de la Nation. Que le peuple me retire sa confiance et que je subisse la rigueur des lois, si je trahis mon serment ".*

**Article 40 :** En cas de vacance de la Présidence de la République par décès, démission, empêchement absolu, l'intérim du Président de la République est assuré par le Président de l'Assemblée nationale pour une période de quarante-cinq jours à quatre-vingt-dix jours au cours de laquelle il fait procéder à l'élection du nouveau Président de la République.

L'empêchement absolu est constaté sans délai par le Conseil Constitutionnel saisi à cette fin par une requête du Gouvernement, approuvée à la majorité de ses membres. Les dispositions des alinéas premier et 5 de l'article 38 s'appliquent en cas d'intérim. Le Président de l'Assemblée nationale, assurant l'intérim du Président de la République ne peut faire usage des articles 41 alinéas 2 et 4, 43, et 124 de la Constitution. En cas de décès, de démission ou d'empêchement absolu du Président de l'Assemblée nationale, alors que survient la vacance de la République, l'intérim du Président de la République est assuré, dans les mêmes conditions, par le Premier Vice-président de l'Assemblée Nationale.

**Article 41 :** Le Président de la République 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 de la République nomme les autres membres du Gouvernement et détermine leurs attributions. Il met fin à leurs fonctions dans les mêmes conditions.

**Article 42 :** Le Président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres de l'Assemblée nationale. Il assure la promulgation des lois dans les quinze jours qui suivent la transmission qui lui en est faite par le Président de l'Assemblée nationale. Ce délai est réduit à cinq jours en cas d'urgence. Une loi non promulguée par le Président de la République jusqu'à l'expiration des délais prévus au présent article est déclarée exécutoire par le Conseil constitutionnel saisi par le Président de l'Assemblée nationale, si elle est conforme à la Constitution. Le Président de la République peut, avant l'expiration de ces délais, demander à l'Assemblée nationale une seconde délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette seconde délibération ne peut être refusée.

Il peut également, dans les mêmes délais, demander et obtenir de plein droit que cette délibération n'ait lieu que lors de la session ordinaire suivant la session au cours de laquelle le texte a été adopté en première lecture. Le vote pour cette seconde délibération est acquis à la majorité des deux tiers des membres présents de l'Assemblée nationale.

**Article 43 :** Le Président de la République, après consultation du bureau de l'Assemblée nationale, peut soumettre au référendum tout texte ou toute question qui lui paraît devoir exiger la consultation directe du peuple. Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du texte, le Président de la République le promulgue dans les délais prévus à l'article précédent.

**Article 44 :** Le Président de la République assure l'exécution des lois et des décisions de justice. Il prend les règlements applicables à l'ensemble du territoire de la République.

**Article 45 :** Le Président de la République accrédite les Ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères ; les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui.

**Article 46 :** Le Président de la République est le chef de l'administration. Il nomme aux emplois civils et militaires.

**Article 47 :** Le Président de la République est le Chef suprême des Armées. Il préside le Conseil supérieur de la Défense.

**Article 48 :** Lorsque les Institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate, et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exceptionnelles exigées par ces circonstances après consultation obligatoire du Président de



l'Assemblée nationale et de celui du Conseil constitutionnel. Il en informe la Nation par message. L'Assemblée nationale se réunit de plein droit.

**Article 49 :** Le Président de la République a le droit de faire grâce.

**Article 50 :** Le Président de la République détermine et conduit la politique de la Nation.

**Article 51 :** Le Président de la République préside le Conseil des ministres. Le Conseil des ministres délibère obligatoirement :

- Des décisions déterminant la politique générale de l'Etat ;
- Des projets de lois, d'ordonnances et des décrets réglementaires ;
- Des nominations aux emplois supérieurs de l'Etat, dont la liste est établie par la loi.

**Article 52 :** Les projets de loi, d'ordonnance et de décret réglementaire peuvent être soumis au Conseil constitutionnel pour avis, avant d'être examinés en Conseil des ministres.

**Article 53 :** Le Président de la République peut, par décret, déléguer certains de ses pouvoirs aux membres du Gouvernement. Le Premier Ministre supplée le Président de la République lorsque celui-ci est hors du territoire national. Dans ce cas, le Président de la République peut, par décret, lui déléguer la présidence du Conseil des ministres, sur un ordre du jour précis. Le Président de la République peut déléguer, par décret, certains de ses pouvoirs au Premier Ministre ou au membre du Gouvernement qui assure l'intérim de celui-ci. Cette délégation de pouvoirs doit être limitée dans le temps et porter sur une matière ou un objet précis.

**Article 54 :** Les fonctions de Président de la République sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de tout emploi public, de toute activité professionnelle et de toute fonction de dirigeant de Parti Politique.

**Article 55 :** Lors de son entrée en fonction et à la fin de celle-ci, le Président de la République est tenu de produire une déclaration authentique de son patrimoine devant la Cour des Comptes. Durant l'exercice de ses fonctions, le Président de la République ne peut, par lui-même, ni par personne interposée, rien acquérir ou louer qui appartienne au domaine de l'Etat et des Collectivités publiques, sauf autorisation préalable de la Cour des comptes dans les conditions fixées par la loi. Le Président de la République ne peut soumissionner aux marchés de l'Etat et des Collectivités publiques.

**Article 56 :** Les fonctions de membres du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout emploi et de toute activité professionnelle. Le parlementaire nommé membre du Gouvernement ne peut siéger à l'Assemblée nationale, pendant la durée de ses fonctions ministérielles. Les dispositions des alinéas 2 et 3 de l'article précédent s'appliquent aux membres du Gouvernement pendant la durée de leurs fonctions.

**Article 57 :** Le Président de la République communique avec l'Assemblée nationale, soit directement, soit par des messages qu'il fait lire par le Président de l'Assemblée nationale. Ces communications ne donnent lieu à aucun débat.

#### **TITRE IV : DU PARLEMENT**

**Article 58 :** Le Parlement est constitué par une chambre unique dite Assemblée nationale dont les membres portent le titre de député. Les députés sont élus au suffrage universel direct.

**Article 59 :** La durée de la législature est de cinq ans.

Le mandat parlementaire est renouvelable.

Les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent à la fin de la deuxième session ordinaire de la dernière année de son mandat. Les élections ont lieu vingt jours au moins et cinquante jours au plus avant l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale. La loi fixe le nombre des membres de l'Assemblée nationale, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et incompatibilités, les modalités de scrutin, les conditions dans lesquelles il y a lieu d'organiser de nouvelles élections en cas de vacance de siège de députés.

**Article 60 :** Le Conseil constitutionnel statue sur l'éligibilité des candidats, la régularité et la validité des élections des députés à l'Assemblée nationale.

**Article 61 :** L'Assemblée nationale vote la loi et consent l'impôt.

**Article 62 :** Chaque année, l'Assemblée nationale se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires. La première session s'ouvre le dernier mercredi d'avril sa durée ne peut excéder trois mois. La deuxième session commence le premier mercredi d'octobre et prend fin le troisième vendredi de décembre.

**Article 63 :** L'Assemblée nationale est convoquée en session extraordinaire par son Président sur un ordre du jour déterminé, à la demande du Président de la République ou à celle de la majorité absolue des députés. Les sessions extraordinaires sont closes sitôt l'ordre du jour épuisé.

**Article 64 :** Le compte rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale est publié au Journal officiel des débats. L'Assemblée Nationale peut siéger en comité à huis-clos à la demande du Président de la République ou du tiers des députés.

**Article 65 :** Le Président de l'Assemblée nationale est élu pour la durée de la législature. Le Président de l'Assemblée nationale et le Premier Vice-Président sont soumis aux mêmes conditions d'éligibilité que le Président de la République.

**Article 66 :** Chaque député est le représentant de la Nation entière. Tout mandat impératif est nul. Le droit de vote des députés est personnel. Toutefois, la délégation de vote est permise lorsqu'un député est absent pour cause de maladie, pour exécution d'un mandat ou d'une mission à lui confié par le Gouvernement ou l'Assemblée nationale ou pour remplir ses obligations militaires ou pour tout autre motif justifié. Nul ne peut recevoir, pour un scrutin, plus d'une délégation de vote.

**Article 67 :** Aucun député ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou des votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

**Article 68 :** Aucun député ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de l'Assemblée nationale, sauf le cas de flagrant délit. Aucun député ne peut, hors session être arrêté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'Assemblée nationale, sauf les cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnations définitives. La détention ou la poursuite d'un député est suspendue si l'Assemblée nationale le requiert.

**Article 69 :** Les députés perçoivent une indemnité dont le montant est fixé par la loi.

**Article 70 :** L'Assemblée nationale établit son règlement. Avant leur entrée en vigueur, le règlement et ses modifications ultérieures sont soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution. Le Conseil constitutionnel statue dans un délai de quinze jours.

## **TITRE V : DES RAPPORTS ENTRE LE POUVOIR EXECUTIF ET LE POUVOIR LEGISLATIF**

**Article 71 :** L'Assemblée nationale détient le pouvoir législatif. Elle vote seule la loi. La loi fixe les règles concernant :

- La citoyenneté, les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ;
- La nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités ;
- La procédure selon laquelle les coutumes sont constatées et mises en harmonie avec les principes fondamentaux de la Constitution ;
- La détermination des crimes et délits ainsi que des peines qui leur sont applicables, la procédure pénale, l'amnistie ;
- L'organisation des tribunaux judiciaires et administratifs et la procédure suivie devant ces Juridictions ;
- Le statut des magistrats, des officiers ministériels et des auxiliaires de Justice ;
- Le Statut général de la Fonction publique ;
- Le Statut du Corps préfectoral ;
- Le Statut du Corps diplomatique ;
- Le Statut du personnel des Collectivités locales ;
- Le Statut de la Fonction militaire ;
- Le Statut des personnels de la Police nationale ;
- L'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ;
- Le régime d'émission de la monnaie ;
- Le régime électoral de l'Assemblée nationale et des Assemblées locales ;
- La création de catégories d'Etablissements publics ;
- L'état de siège et l'état d'urgence ;

La loi détermine les principes fondamentaux :

- De l'organisation générale de l'Administration ;
- De l'Enseignement et de la Recherche scientifique ;
- De l'organisation de la Défense nationale ;
- Du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- Du droit du travail, du droit syndical et des Institutions sociales ;
- De l'aliénation et de la gestion du domaine de l'Etat ;
- Du transfert d'entreprises du secteur public au secteur privé ;
- De la mutualité et de l'épargne ;
- De la protection de l'environnement ;
- De l'organisation de la production ;
- Du Statut des Partis politiques ;
- Du régime des transports et des télécommunications.

Les lois de Finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat. Des lois de programme fixent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat. Sont des lois organiques celles qui ont pour objet de régir les différentes Institutions, structures et systèmes prévus ou qualifiés comme tels par la Constitution. Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes :

Le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de l'Assemblée nationale qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

Le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale qu'à la majorité des 2/3 de ses membres. Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution.

**Article 72 :** Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi relèvent du domaine réglementaire. Les textes de forme législative intervenus en ces matières antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente Constitution, peuvent être modifiés par décret pris après avis du Conseil constitutionnel.

**Article 73 :** La déclaration de guerre est autorisée par l'Assemblée nationale.

**Article 74 :** L'état de siège est décrété en Conseil des ministres. L'Assemblée nationale se réunit alors de plein droit si elle n'est en session. La prorogation de l'état de siège au-delà de quinze jours ne peut être autorisée que par l'Assemblée nationale, à la majorité simple des députés.

**Article 75 :** Le Président de la République 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. Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis éventuel du Conseil constitutionnel. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais, deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant l'Assemblée nationale avant la date fixée par la loi d'habilitation. A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans leurs dispositions qui sont du domaine législatif.

**Article 76 :** Les propositions et amendements qui ne sont pas du domaine de la loi sont irrecevables. L'irrecevabilité est prononcée par le Président de l'Assemblée nationale. En cas de contestation, le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République ou par un quart au moins des députés, statue dans un délai de quinze jours à compter de sa saisine.

**Article 77 :** Les lois peuvent, avant leur promulgation, être déférées au Conseil constitutionnel par le Président de l'Assemblée nationale ou par un dixième au moins des députés ou par les groupes parlementaires. Les associations de défense des Droits de l'Homme légalement constituées peuvent également déférer au Conseil constitutionnel les lois relatives aux libertés publiques. Le Conseil constitutionnel statue dans un délai de quinze jours à compter de sa saisine.

**Article 78 :** Les députés ont le droit d'amendement. Les propositions et amendements déposés par les membres de l'Assemblée nationale ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes.

**Article 79 :** L'Assemblée nationale vote le projet de loi de finances dans les conditions déterminées par la loi.

**Article 80 :** L'Assemblée nationale est saisie du projet de loi de Finances dès l'ouverture de la session d'octobre. Le projet de loi de Finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses. L'Assemblée nationale vote le budget en équilibre. Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée dans un délai de soixante-dix jours, le projet de loi peut être mis en vigueur par ordonnance. Le Président de la République saisit pour ratification l'Assemblée nationale convoquée en session extraordinaire dans un délai de quinze jours. Si l'Assemblée nationale n'a pas voté le budget à la fin de cette session extraordinaire, le budget est établi définitivement par ordonnance. Si le projet de loi de Finances n'a pu être déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, le Président de la République demande d'urgence à l'Assemblée nationale, l'autorisation de reprendre le budget de l'année précédente par douzième provisoire.

**Article 81 :** L'Assemblée nationale règle les comptes de la Nation selon les modalités prévues par la loi de Finances. Le projet de loi de règlement doit être déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale un an au plus tard après l'exécution du budget.

**Article 82 :** Les moyens d'information de l'Assemblée nationale à l'égard de l'action gouvernementale sont la question orale, la question écrite, la commission d'enquête. Pendant la durée d'une session ordinaire, une séance par mois est réservée en priorité aux questions des députés et aux réponses du Président de la République. Le Président de la République peut déléguer au Chef du Gouvernement et aux ministres le pouvoir de répondre aux questions des députés. En la circonstance, l'Assemblée nationale peut prendre une résolution pour faire des recommandations au Gouvernement.

**Article 83 :** Les membres du Gouvernement ont accès aux commissions de l'Assemblée nationale. Ils sont entendus à la demande des commissions. Ils peuvent se faire assister par des commissaires du Gouvernement.

## **TITRE VI : DES TRAITES ET ACCORDS INTERNATIONAUX**

**Article 84 :** Le Président de la République négocie et ratifie les traités et les accords internationaux.

**Article 85 :** Les Traités de paix, les Traités ou Accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui modifient les lois internes de l'Etat ne peuvent être ratifiés qu'à la suite d'une loi.

**Article 86 :** Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, ou par le Président de l'Assemblée nationale ou par un quart au moins des députés, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.

**Article 87 :** Les Traités ou Accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque Traité ou Accord, de son application par l'autre partie.

## **TITRE VII : DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

**Article 88 :** Le Conseil constitutionnel est juge de la constitutionnalité des lois. Il est l'organe régulateur du fonctionnement des pouvoirs publics.

**Article 89 :** Le Conseil constitutionnel se compose :

- D'un Président ;
- Des anciens Présidents de la République, sauf renonciation expresse de leur part ;
- De six conseillers dont trois désignés par le Président de la République et trois par le Président de l'Assemblée nationale.

Le Conseil constitutionnel est renouvelé par moitié tous les trois ans.

**Article 90 :** Le Président du Conseil constitutionnel est nommé par le Président de la République pour une durée de six ans non renouvelables parmi les personnalités connues pour leur compétence en matière juridique ou administrative. Avant son entrée en fonction, il prête serment devant le Président de la République, en ces termes : *" Je m'engage à bien et fidèlement remplir ma fonction, à l'exercer en toute indépendance et en toute impartialité dans le respect de la Constitution, à garder le secret des délibérations et des votes, même après la cessation de mes fonctions, à ne prendre aucune position publique dans les domaines politique, économique ou social, à ne donner aucune consultation à titre privé sur les questions relevant de la compétence du Conseil constitutionnel "*.

**Article 91 :** Les conseillers sont nommés pour une durée de six ans non renouvelables par le Président de la République parmi les personnalités connues pour leur compétence en matière juridique ou administrative. Avant leur entrée en fonction, ils prêtent serment devant le Président du Conseil Constitutionnel, en ces termes : *" Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de les exercer en toute impartialité dans le respect de la Constitution et de garder le secret des délibérations et des votes, même après la cessation de mes fonctions "*.

Le premier Conseil constitutionnel comprendra :

- Trois conseillers dont deux désignés par le Président de l'Assemblée nationale, nommés pour trois ans par le Président de la République ;
- Trois conseillers dont un désigné par le Président de l'Assemblée nationale, nommés pour six ans par le Président de la République.

**Article 92 :** Les fonctions de membres du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec l'exercice de toute fonction politique, de tout emploi public ou électif et de toute activité professionnelle. En cas de décès, démission ou empêchement absolu pour quelque cause que ce soit, le Président et les conseillers sont remplacés dans un délai de huit jours pour la durée des fonctions restant à courir.

**Article 93 :** Aucun membre du Conseil constitutionnel ne peut, pendant la durée de son mandat, être poursuivi, arrêté, détenu ou jugé en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation du Conseil.

**Article 94 :** Le Conseil constitutionnel contrôle la régularité des opérations de référendum et en proclame les résultats. Le Conseil statue sur :

- L'éligibilité des candidats aux élections présidentielle et législative ;
- Les contestations relatives à l'élection du Président de la République et des députés.

Le Conseil constitutionnel proclame les résultats définitifs des élections présidentielles.

**Article 95 :** Les engagements internationaux visés à l'article 84 avant leur ratification, les lois organiques avant leur promulgation, les règlements de l'Assemblée nationale avant leur mise en application, doivent être déférés par le Président de la République ou le Président de l'Assemblée nationale au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution. Aux mêmes fins, les lois, avant leur promulgation, peuvent être déférées au Conseil constitutionnel par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale, tout groupe parlementaire ou 1/10e des membres de l'Assemblée nationale. La saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation.

**Article 96 :** Tout plaideur peut soulever l'exception d'inconstitutionnalité d'une loi devant toute Juridiction. Les conditions de saisine du Conseil constitutionnel sont déterminées par la loi.

**Article 97 :** Les projets ou propositions de loi et les projets d'ordonnance peuvent être soumis pour avis au Conseil constitutionnel.

**Article 98 :** Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics, à toute autorité administrative, juridictionnelle, militaire et à toute personne physique ou morale.

**Article 99 :** Une disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être promulguée ou mise en application.

**Article 100 :** Une loi organique fixe les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel, la procédure et les délais qui lui sont impartis pour statuer.

## **TITRE VIII : DU POUVOIR JUDICIAIRE**

**Article 101 :** Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif.

**Article 102 :** La Justice est rendue sur toute l'étendue du territoire national au nom du peuple par des Juridictions suprêmes : Cour de Cassation, Conseil d'Etat, Cour des Comptes, et par des Cours d'Appel et des tribunaux. Des lois organiques fixent la composition, l'organisation et le fonctionnement de ces juridictions.

**Article 103 :** Les magistrats ne sont soumis, dans l'exercice de leurs fonctions, qu'à l'autorité de la loi. Les magistrats du Siègre sont inamovibles.

**Article 104 :** Le Président de la République est le garant de l'indépendance de la magistrature. Il préside le Conseil supérieur de la Magistrature.

**Article 105 :** Le Conseil supérieur de la Magistrature comprend :

- Le Président de la Cour de Cassation, Vice-Président de droit ;
- Le Président du Conseil d'Etat ;
- Le Président de la Cour des Comptes ;
- Le Procureur général près la Cour de Cassation ;
- Six personnalités extérieures à la Magistrature dont trois titulaires et trois suppléants désignés en nombre égal par le Président de la République et le Président de l'Assemblée nationale ;
- Trois magistrats du Siègre dont deux titulaires et un suppléant et trois magistrats du Parquet dont deux titulaires et un suppléant, désignés par leurs pairs. Ces magistrats ne peuvent siéger lorsqu'ils sont concernés par les délibérations du Conseil.

**Article 106 :** Le Conseil supérieur de la Magistrature se réunit sur convocation et sous la présidence du Président de la République pour examiner toutes les questions relatives à l'indépendance de la Magistrature. Sous la présidence de son Vice-Président, le Conseil supérieur de la Magistrature :

- Fait des propositions pour la nomination des magistrats des Juridictions suprêmes, des premiers présidents des Cours d'Appel et des Présidents des tribunaux de première instance ;
- Donne son avis conforme à la nomination et à la promotion des autres magistrats du siège ;
- Statue comme conseil de discipline des magistrats du siège et du parquet.

**Article 107 :** Une loi organique détermine les conditions d'application des dispositions relatives au Conseil supérieur de la Magistrature.

#### **TITRE IX : DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE**

**Article 108 :** La Haute Cour de Justice est composée de députés que l'Assemblée nationale élit en son sein, dès la première session de la législature. Elle est présidée par le Président de la Cour de Cassation. Une loi organique détermine le nombre de ses membres, ses attributions et les règles de son fonctionnement ainsi que la procédure suivie devant elle.

**Article 109 :** Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions et traduit devant la Haute Cour de Justice qu'en cas de haute trahison.

**Article 110 :** La Haute Cour de Justice est compétente pour juger les membres du Gouvernement à raison des faits qualifiés crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions.

**Article 111 :** La mise en accusation du Président de la République et des membres du Gouvernement est votée au scrutin secret, par l'Assemblée nationale à la majorité des 2/3 pour le Président de la République, et à la majorité absolue pour les membres du Gouvernement.

**Article 112 :** La Haute Cour de Justice est liée par la définition des crimes et délits et par la détermination des peines résultant des lois pénales en vigueur à l'époque des faits compris dans les poursuites.

#### **TITRE X : DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL**

**Article 113 :** Le Conseil économique et social donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis. Les projets de loi de programme à caractère économique et social lui sont soumis pour avis. Le Président de la République peut consulter le Conseil économique et social sur tout problème de caractère économique et social.

**Article 114 :** La composition du Conseil économique et social et les règles de son fonctionnement sont fixés par une loi organique.

#### **TITRE XI : LE MEDiateur DE LA REPUBLIQUE**

**Article 115 :** Il est institué un organe de médiation dénommé " Le Médiateur de la République ". Le Médiateur de la République est une autorité administrative indépendante, investie d'une mission de service public. Il ne reçoit d'instructions d'aucune autorité.

**Article 116 :** Le Médiateur de la République est nommé par le Président de la République, pour un mandat de six ans non renouvelable, après avis du Président de l'Assemblée nationale. Il peut être mis fin à ses fonctions, avant l'expiration de ce délai, en cas d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Président de la République.

**Article 117 :** Le Médiateur de la République ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou des actes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. Les fonctions de Médiateur de la République

sont incompatibles avec l'exercice de toute fonction politique, de tout autre emploi public et de toute activité professionnelle.

**Article 118 :** Les attributions, l'organisation et le fonctionnement du Médiateur de la République sont fixés par une loi organique.

## **TITRE XII : DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

**Article 119 :** La loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des Collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources.

**Article 120 :** Les Collectivités territoriales sont les régions et les communes.

**Article 121 :** Les autres collectivités territoriales sont créées et supprimées par la Loi.

## **TITRE XIII : DE L'ASSOCIATION ET DE LA COOPERATION ENTRE ETATS**

**Article 122 :** La République de Côte d'Ivoire peut conclure des Accords d'association avec d'autres Etats. Elle accepte de créer avec ces Etats des Organisations intergouvernementales de gestion commune, de coordination et de libre coopération.

**Article 123 :** Les Organisations visées à l'article précédent peuvent avoir notamment pour objet :

- L'harmonisation de la politique monétaire, économique et financière ;
- L'établissement d'unions douanières ;
- La création de fonds de solidarité ;
- L'harmonisation des plans de développement ;
- L'harmonisation de la politique étrangère ;
- La mise en commun de moyens propres à assurer la défense nationale ;
- La coordination de l'organisation judiciaire ;
- La coopération en matière de sécurité et de protection des personnes et des biens ;
- La coopération en matière d'Enseignement supérieur et de Recherche ;
- La coopération en matière de Santé ;
- L'harmonisation des règles concernant le Statut de la Fonction publique et le droit du travail ;
- La coordination des transports, des communications et des télécommunications ;
- La coopération en matière de protection de l'environnement et de gestion des ressources naturelles

## **TITRE XIV : DE LA REVISION**

**Article 124 :** L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République et aux membres de l'Assemblée nationale.

**Article 125 :** Pour être pris en considération, le projet ou la proposition de révision doit être voté par l'Assemblée nationale à la majorité des 2/3 de ses membres effectivement en fonction.

**Article 126 :** La révision de la Constitution n'est définitive qu'après avoir été approuvée par référendum à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Est obligatoirement soumis au référendum le projet ou la proposition de révision ayant pour objet l'élection du Président de la République, l'exercice du mandat présidentiel, la vacance de la Présidence de la République et la procédure de révision de la présente Constitution. Le projet ou la proposition de révision n'est pas présenté au référendum dans toutes les autres matières lorsque le Président de la République décide de le soumettre à l'Assemblée nationale. Dans ce cas, le projet ou la proposition de révision n'est adopté que s'il réunit la majorité des 4/5 des membres de l'Assemblée nationale effectivement en fonction. Le texte portant révision constitutionnelle approuvé, par référendum ou par voie parlementaire, est promulgué par le Président de la République.

**Article 127 :** Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire. La forme républicaine et la laïcité de l'Etat ne peuvent faire l'objet d'une révision

## **TITRE XV : DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES**

**Article 128 :** La présente Constitution entre en vigueur à compter du jour de sa promulgation.

**Article 129 :** Le Président de République élu entrera en fonction, et l'Assemblée nationale se réunira dans un délai de six mois à compter de cette promulgation, Jusqu'à l'entrée en fonction du Président de la République élu, le Président de la République en exercice et le Gouvernement de transition prennent les mesures nécessaires au fonctionnement des pouvoirs publics, à la vie de la Nation, à la protection des personnes et des biens et à la sauvegarde des libertés. Toutefois, le Président de la République assumant la transition ne peut, en aucune façon et sous quelque forme que ce soit, modifier la Constitution, le Code électoral, la loi relative aux Partis et Groupements politiques et la loi fixant le régime des associations et de la presse.

**Article 130 :** Jusqu'à la mise en place des autres Institutions, les Institutions établies continuent d'exercer leurs fonctions et attributions conformément aux lois et règlements en vigueur.

**Article 131 :** Pour les élections de l'an 2000, la Cour suprême exerce les fonctions de contrôle et de vérification dévolues par la présente Constitution au Conseil constitutionnel dans des conditions fixées par la loi et reçoit, en audience solennelle. Le serment du Président de la République.

**Article 132 :** Il est accordé l'immunité civile et pénale aux membres du Comité national de Salut public (C.N.S.P.) et à tous les auteurs des événements ayant entraîné le changement de régime intervenu le 24 décembre 1999.

**Article 133 :** La législation actuellement en vigueur en Côte d'Ivoire reste applicable, sauf l'intervention de textes nouveaux, en ce qu'elle n'a rien de contraire à la présente Constitution

## **Accord de Linas-Marcoussis du 24 janvier 2003**

1) A l'invitation du Président de la République française, une Table Ronde des forces politiques ivoiriennes s'est réunie à Linas-Marcoussis du 15 au 23 janvier 2003. Elle a rassemblé les parties suivantes **FPI, MFA, MJP, MPCI, MPIGO, PDCI-RDA, PIT, RDR, UDCY, UDPCI**. Les travaux ont été présidés par M. Pierre MAZEAUD, assisté du juge Keba Mbaye et de l'ancien Premier ministre Seydou Diarra et de facilitateurs désignés par l'ONU, l'Union Africaine et la CEDEAO.

Chaque délégation a analysé la situation de la Côte d'Ivoire et fait des propositions de nature à rétablir la confiance et à sortir de la crise. Les délégations ont fait preuve de hauteur de vue pour permettre à la Table Ronde de rapprocher les positions et d'aboutir au consensus suivant dont tous les éléments -principes et annexes- ont valeur égale :

2) La Table Ronde se félicite de la cessation des hostilités rendue possible et garantie par le déploiement des forces de la CEDEAO, soutenu par les forces françaises et elle en exige le strict respect. Elle appelle toutes les parties à faire immédiatement cesser toute exaction et consacrer la paix. Elle demande la libération immédiate de tous les prisonniers politiques.

3) La Table Ronde réaffirme la nécessité de préserver l'intégrité territoriale de la Côte d'Ivoire, le respect de ses institutions et de restaurer l'autorité de l'Etat. Elle rappelle son attachement au principe de l'accession au pouvoir et de son exercice de façon démocratique. Elle convient à cet effet des dispositions suivantes :

**a-** Un gouvernement de réconciliation nationale sera mis en place dès après la clôture de la Conférence de Paris pour assurer le retour à la paix et à la stabilité. Il sera chargé du renforcement de l'indépendance de la justice, de la restauration de l'administration et des services publics, et du redressement du pays. Il appliquera le programme de la Table Ronde qui figure en annexe et qui comporte notamment des dispositions dans les domaines constitutionnel, législatif et réglementaire.

**b-** Il préparera les échéances électorales aux fins d'avoir des élections crédibles et transparentes et en fixera les dates.

**c-** Le gouvernement de réconciliation nationale sera dirigé par un Premier ministre de consensus qui restera en place jusqu'à la prochaine élection présidentielle à laquelle il ne pourra se présenter.

**d-** Ce gouvernement sera composé de représentants désignés par chacune des délégations ivoiriennes ayant participé à la Table Ronde. L'attribution des ministères sera faite de manière équilibrée entre les parties pendant toute la durée du gouvernement.

**e-** Il disposera, pour l'accomplissement de sa mission, des prérogatives de l'exécutif en application des délégations prévues par la Constitution. Les partis politiques représentés à l'Assemblée Nationale et qui ont participé à la Table Ronde s'engagent à garantir le soutien de leurs députés à la mise en oeuvre du programme gouvernemental.

**f-** Le gouvernement de réconciliation nationale s'attachera dès sa prise de fonctions à refonder une armée attachée aux valeurs d'intégrité et de moralité républicaine. Il procédera à la restructuration des forces de défense et de sécurité et pourra bénéficier, à cet effet, de l'avis de conseillers extérieurs et en particulier de l'assistance offerte par la France.

**g-** Afin de contribuer à rétablir la sécurité des personnes et des biens sur l'ensemble du territoire national, le gouvernement de réconciliation nationale organisera le regroupement des forces en présence puis leur désarmement. Il s'assurera qu'aucun mercenaire ne séjourne plus sur le territoire national.

**h-** Le gouvernement de réconciliation nationale recherchera le concours de la CEDEAO, de la France et des Nations Unies pour convenir de la garantie de ces opérations par leurs propres forces.

**i-** Le gouvernement de réconciliation nationale prendra les mesures nécessaires pour la libération et l'amnistie de tous les militaires détenus pour atteinte à la sûreté de l'Etat et fera bénéficier de la même mesure les soldats exilés.

4) La Table Ronde décide de la mise en place d'un comité de suivi de l'application des accords de Paris sur la Côte d'Ivoire chargé d'assurer le respect des engagements pris. Ce comité saisira les instances nationales, régionales et internationales de tous les cas d'obstruction ou de défaillance dans la mise en oeuvre des accords afin que les mesures de redressement appropriées soient prises.

La Table Ronde recommande à la Conférence de Chefs d'Etat que le comité de suivi soit établi à Abidjan et composé des représentants des pays et des organisations appelés à garantir l'exécution des accords de Paris, notamment

- le représentant de l'Union européenne,
- le représentant de la Commission de l'Union africaine
- le représentant du secrétariat exécutif de la CEDEAO,
- le représentant spécial du Secrétaire Général qui coordonnera les organes de la famille des Nations Unies,
- le représentant de l'Organisation internationale de la Francophonie,
- les représentants du FMI et de la Banque mondiale
- un représentant des pays du G8
- le représentant de la France

5) La Table Ronde invite le gouvernement français, la CEDEAO et la communauté internationale à veiller à la sécurité des personnalités ayant participé à ses travaux et si nécessaire à celle des membres du gouvernement de réconciliation nationale tant que ce dernier ne sera pas à même d'assurer pleinement cette mission.

6) La Table Ronde rend hommage à la médiation exercée par la CEDEAO et aux efforts de l'Union Africaine et de l'ONU, et remercie la France pour son rôle dans l'organisation de cette réunion et l'aboutissement du présent consensus.

**A Linas-Marcoussis, le 24 janvier 2003**

POUR LE FPI : Pascal AFFI N'GUESSAN

POUR LE MFA : Innocent KOBENA ANAKY

POUR LE MJP : Gaspard DELI

POUR LE MPC : Guillaume SORO

POUR LE MPIGO : Félix DOH

POUR LE PCI-RDA : Henri KONAN BEDIE

POUR LE PIT : Francis WODIE

POUR LE RDR : Alassane Dramane OUATTARA

POUR L'UDCY : Théodore MEL EG

POUR L'UDPCI : Paul AKO

LE PRESIDENT : Pierre MAZEAUD

## **ANNEXE**

### **PROGRAMME DU GOUVERNEMENT DE RECONCILIATION**

#### **I- Nationalité, identité, condition des étrangers**

1) La Table Ronde estime que la loi 61-415 du 14 décembre 1961 portant code de la nationalité ivoirienne modifiée par la loi 72-852 du 21 décembre 1972, fondée sur une complémentarité entre le droit du sang et le droit du sol, et qui comporte des dispositions ouvertes en matière de naturalisation par un acte des pouvoirs publics, constitue un texte libéral et bien rédigé.

La Table Ronde considère en revanche que l'application de la loi soulève de nombreuses difficultés, soit du fait de l'ignorance des populations, soit du fait de pratiques administratives et des forces de l'ordre et de sécurité contraires au droit et au respect des personnes.

La Table Ronde a constaté une difficulté juridique certaine à appliquer les articles 6 et 7 du code de la nationalité. Cette difficulté est aggravée par le fait que, dans la pratique, le certificat de nationalité n'est valable que pendant 3 mois et que, l'impétrant doit chaque fois faire la preuve de sa nationalité en produisant certaines pièces. Toutefois, le code a été appliqué jusqu'à maintenant.

En conséquence, le gouvernement de réconciliation nationale :

- a. relancera immédiatement les procédures de naturalisation existantes en recourant à une meilleure information et le cas échéant à des projets de coopération mis en oeuvre avec le soutien des partenaires de développement internationaux ;
- b. déposera, à titre exceptionnel, dans le délai de six mois un projet de loi de naturalisation visant à régler de façon simple et accessible des situations aujourd'hui bloquées et renvoyées au droit commun (notamment cas des anciens bénéficiaires des articles 17 à 23 de la loi 61-415 abrogés par la loi 72-852, et des personnes résidant en Côte d'Ivoire avant le 7 août 1960 et n'ayant pas exercé leur droit d'option dans les délais prescrits), et à compléter le texte existant par l'intégration à l'article 12 nouveau des hommes étrangers mariés à des Ivoiriennes.



2) Pour faire face à l'incertitude et à la lenteur des processus d'identification ainsi qu'aux dérives auxquelles les contrôles de sécurité peuvent donner lieu, le gouvernement de réconciliation nationale développera de nouvelles actions en matière d'état civil et d'identification, notamment :

- a. La suspension du processus d'identification en cours en attendant la prise des décrets d'application de la loi et la mise en place, dans les meilleurs délais, d'une commission nationale d'identification dirigée par un magistrat et composée des représentants des partis politiques chargés de superviser et de contrôler l'Office national d'identification.
- b. La stricte conformité de la loi sur l'identification au code de la nationalité en ce qui concerne la preuve de la nationalité.

3) La Table Ronde, en constatant que le grand nombre d'étrangers présents en Côte d'Ivoire a largement contribué à la richesse nationale et aidé à conférer à la Côte d'Ivoire une place et une responsabilité particulières dans la sous-région, ce qui a bénéficié également aux pays dont sont ces étrangers originaires, considère que les tracasseries administratives et des forces de l'ordre et de sécurité souvent contraires au droit et au respect des personnes dont les étrangers sont notamment victimes peuvent provenir du dévoiement des dispositions d'identification.

- a. Le gouvernement de réconciliation nationale devra donc supprimer immédiatement les cartes de séjour prévues à l'article 8 alinéa 2 de la loi 2002-03 du 3 janvier 2002 pour les étrangers originaires de la CEDEAO et fondera le nécessaire contrôle de l'immigration sur des moyens d'identification non susceptibles de détournement.
- b. De plus, le gouvernement de réconciliation nationale étudiera toute disposition législative et réglementaire tendant à améliorer la condition des étrangers et la protection de leurs biens et de leurs personnes.
- c. La Table Ronde demande par ailleurs à tous les Etats membres de la CEDEAO de ratifier dans les meilleurs délais les protocoles existant relatifs à la libre circulation des personnes et des biens, de pratiquer une coopération renforcée dans la maîtrise des flux migratoires, de respecter les droits fondamentaux des immigrants et de diversifier les pôles de développement. Ces actions pourront être mises en oeuvre avec le soutien des partenaires de développement internationaux.

## **II- Régime électoral**

1) La Table Ronde estime que la loi 2000-514 du 1er août 2000 portant Code électoral ne soulève pas de difficultés et s'inscrit dans le cadre d'un processus d'amélioration des textes et que la loi 2001-634 du 9 janvier 2001 portant création de la Commission Electorale Indépendante constitue un progrès significatif pour l'organisation d'élections transparentes.

2) Le gouvernement de réconciliation nationale :

- a. assurera l'impartialité des mesures d'identification et d'établissement des fichiers électoraux ;
- b. proposera plusieurs amendements à la loi 2001-634 dans le sens d'une meilleure représentation des parties prenantes à la Table Ronde au sein de la commission centrale de la Commission Electorale Indépendante, y compris au sein du bureau ;
- c. déposera dans un délai de 6 mois un projet de loi relatif au statut de l'opposition et au financement public des partis politiques et des campagnes électorales
- d. déposera dans le délai d'un an un projet de loi en matière d'enrichissement illicite et organisera de manière effective le contrôle des déclarations de patrimoine des personnalités élues ;
- e. prendra toute mesure permettant d'assurer l'indépendance de la justice et l'impartialité des médias, tant en matière de contentieux électoral que de propagande électorale.

## **III- Eligibilité à la Présidence de la République**

1) La Table Ronde considère que l'article 35 de la Constitution relatif à l'élection du Président de la République doit éviter de se référer à des concepts dépourvus de valeur juridique ou relevant de textes législatifs. Le gouvernement de réconciliation nationale proposera donc que les conditions d'éligibilité du Président de la République soient ainsi fixées

*Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Il n'est rééligible qu'une fois.*

Le candidat doit jouir de ses droits civils et politiques et être âgé de trente-cinq ans au moins. Il doit être exclusivement de nationalité ivoirienne né de père ou de mère Ivoirien d'origine.

2) Le Code de la nationalité sera amendé par l'adjonction aux conditions de perte de la nationalité ivoirienne édictées par son article 53, des mots suivants : exerçant des fonctions électives ou gouvernementales dans un pays étranger.

3) Le Président de la République rendra public chaque année son bulletin de santé.

## **IV- Régime foncier**

1) La Table Ronde estime que la loi 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural votée à l'unanimité par l'Assemblée nationale constitue un texte de référence dans un domaine juridiquement délicat et économiquement crucial.

2) Cependant, le gouvernement de réconciliation nationale :

- a. accompagnera la mise en oeuvre progressive de ce texte d'une campagne d'explication auprès des populations rurales de manière à aller effectivement dans le sens d'une véritable sécurisation foncière.
- b. proposera un amendement dans le sens d'une meilleure protection des droits acquis les dispositions de l'article 26 de la loi relative aux héritiers des propriétaires de terre détenteurs de droits antérieurs à la promulgation de la loi mais ne remplissant pas les conditions d'accès à la propriété fixées par son article 1.

#### **V- Médias**

1) La Table Ronde condamne les incitations à la haine et à la xénophobie qui ont été propagées par certains médias.

2) Le gouvernement de réconciliation nationale reprendra dans le délai d'un an l'économie générale du régime de la presse de manière à renforcer le rôle des autorités de régulation, à garantir la neutralité et l'impartialité du service public et à favoriser l'indépendance financière des médias. Ces mesures pourront bénéficier du soutien des partenaires de développement internationaux.

3) Le gouvernement de réconciliation nationale rétablira immédiatement la libre émission des médias radiophoniques et télévisés internationaux.

#### **VI- Droits et libertés de la Personne humaine**

1) Le gouvernement de réconciliation nationale créera immédiatement une Commission nationale des droits de l'homme qui veillera à la protection des droits et libertés en Côte d'Ivoire. La Commission sera composée des délégués de toutes les parties et présidée par une personnalité acceptée par tous.

2) Le gouvernement de réconciliation nationale demandera la création d'une commission internationale qui diligentera des enquêtes et établira les faits sur toute l'étendue du territoire national afin de recenser les cas de violation graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire depuis le 19 septembre 2002.

3) Sur le rapport de la Commission internationale d'enquête, le gouvernement de réconciliation nationale déterminera ce qui doit être porté devant la justice pour faire cesser l'impunité. Condamnant particulièrement les actions des escadrons de la mort et de leurs commanditaires ainsi que les auteurs d'exécutions sommaires sur l'ensemble du territoire, la Table Ronde estime que les auteurs et complices de ces activités devront être traduits devant la justice pénale internationale.

4) Le gouvernement de réconciliation nationale s'engagera à faciliter les opérations humanitaires en faveur des toutes les victimes du conflit sur l'ensemble du territoire national. Sur la base du rapport de la Commission nationale des droits de l'homme, il prendra des mesures d'indemnisation et de réhabilitation des victimes.

#### **VII - Regroupement, Désarmement, Démobilisation**

1) Dès sa prise de fonctions, le gouvernement de réconciliation nationale entreprendra le processus de regroupement concomitant des forces en présence sous le contrôle des forces de la CEDEAO et des forces françaises.

2) Dans une seconde phase il déterminera les mesures de désarmement et de démobilisation, qui seront également menées sous le contrôle des forces de la CEDEAO et des forces françaises.

3) L'ensemble des recrues enrôlées depuis le 19 septembre seront immédiatement démobilisées.

4) Le gouvernement de réconciliation nationale assurera la réinsertion sociale des militaires de toutes origines avec l'appui de programmes de type Désarmement Démobilisation Rapatriement Réinstallation Réinsertion (DDRRR) susceptibles d'être mis en oeuvre avec l'appui des partenaires de développement internationaux.

5) Le gouvernement de réconciliation nationale prendra les mesures nécessaires pour la libération et l'amnistie de tous les militaires détenus pour atteinte à la sûreté de l'Etat et fera bénéficier de la même mesure les soldats exilés. La loi d'amnistie n'exonérera en aucun cas les auteurs d'infractions économiques graves et de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

6) Le gouvernement de réconciliation nationale procèdera à un audit de ses forces armées et devra déterminer dans un contexte économique difficile le niveau des sacrifices qu'il pourra consentir pour assurer ses obligations en matière de défense nationale. Il réalisera sur ces bases la restructuration des forces armées et demandera à cette fin des aides extérieures.

#### **VIII- Redressement économique et nécessité de la cohésion sociale**

1) Le gouvernement de réconciliation nationale rétablira la libre circulation des personnes et des biens sur tout le territoire national et facilitera la reprise des activités scolaires, administratives, économiques et sociales.

2) Il préparera dans un bref délai un plan de reconstruction et de développement des infrastructures et de relance de l'économie nationale, et de renforcement de la cohésion sociale.

3) La Table Ronde recommande aux institutions internationales et aux partenaires de développement internationaux d'apporter leur concours au processus de redressement de la Côte d'Ivoire.

#### **IX- Mise en oeuvre**

Le gouvernement de réconciliation nationale veillera à ce que les réformes constitutionnelles, législatives et réglementaires que nécessitent les décisions qu'il sera appelé à prendre interviennent dans les meilleurs délais.

## Résolution 1633 du 21 octobre 2005 du Conseil de sécurité de l'ONU

Le Conseil de sécurité,

Rappelant ses résolutions antérieures et les déclarations de son président concernant la situation en Côte d'Ivoire, Réaffirmant son ferme attachement au respect de la souveraineté, de l'indépendance, de l'intégrité territoriale et de l'unité de la Côte d'Ivoire, et rappelant l'importance des principes de bon voisinage, de non-ingérence et de coopération régionale,

Rappelant qu'il a entériné l'accord signé par les forces politiques ivoiriennes à Linas-Marcoussis le 24 janvier 2003 (S/2003/99) (l'Accord de Linas-Marcoussis), approuvé par la Conférence des chefs d'État sur la Côte d'Ivoire, qui s'est tenue à Paris les 25 et 26 janvier 2003, l'accord signé le 30 juillet 2004 à Accra (l'Accord d'Accra III) et l'accord signé le 6 avril 2005 à Pretoria (l'Accord de Pretoria),

Réaffirmant que les Accords de Linas-Marcoussis, d'Accra III et de Pretoria demeurent le cadre approprié pour le règlement pacifique et durable de la crise en Côte d'Ivoire,

Ayant pris note de la décision que le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, réuni au niveau des chefs d'État et de gouvernement, a adoptée à sa quarantième réunion, tenue le 6 octobre 2005 à Addis-Abeba (« la décision du Conseil de paix et de sécurité ») (S/2005/639),

Ayant également pris note de la création d'un groupe de travail international au niveau ministériel (« le Groupe de travail international ») et des efforts de médiation menés au jour le jour par des représentants du Groupe de travail international (« le Groupe de médiation »),

Ayant entendu, le 13 octobre 2005, un exposé du Ministre nigérian et du Commissaire de l'Union africaine au nom de l'Union africaine, du Représentant spécial du Secrétaire général et du Haut Représentant pour les élections, Se déclarant vivement préoccupé par la persistance de la crise et la détérioration de la situation en Côte d'Ivoire, Considérant que la situation en Côte d'Ivoire continue de mettre en péril la paix et la sécurité internationales dans la région,

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. Félicite l'Union africaine, en particulier le Président Olusegun Obasanjo du Nigéria, Président de l'Union africaine, et le Président Thabo Mbeki de la République sud-africaine, Médiateur de l'Union africaine, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et les dirigeants de la région, des efforts qu'ils continuent de déployer en vue de promouvoir la paix et la stabilité en Côte d'Ivoire, et leur renouvelle son plein soutien ;
2. Salue les efforts que ne cessent de déployer le Représentant spécial du Secrétaire général, M. Pierre Schori, et le Haut Représentant pour les élections, M. Antonio Monteiro, et leur réitère son plein appui, notamment pour le rôle d'arbitrage et de certification du Haut Représentant pour les élections ;
3. Réaffirme qu'il souscrit à l'observation de la CEDEAO et du Conseil de paix et de sécurité concernant l'expiration du mandat du Président Laurent Gbagbo le 30 octobre 2005 et l'impossibilité d'organiser des élections présidentielles à la date prévue, et à la décision du Conseil de paix et de sécurité, à savoir, notamment, que le Président Gbagbo demeurera chef de l'État à partir du 31 octobre 2005 pour une période n'excédant pas 12 mois et exige de toutes les parties signataires des Accords de Linas-Marcoussis, d'Accra III et de Pretoria, ainsi que de toutes les parties ivoiriennes concernées, qu'elles l'appliquent pleinement et sans retard ;
4. Se déclare favorable à l'établissement du Groupe de travail international au niveau ministériel et du Groupe de médiation, qui devraient tous deux être coprésidés par le Représentant spécial du Secrétaire général, engage le Groupe de travail international à se réunir le plus tôt possible, et confirme que le secrétariat du Groupe de travail international sera coordonné par l'Organisation des Nations Unies, conformément à l'article vi) du paragraphe 10 de la décision du Conseil de paix et de sécurité ;
5. Prie instamment le Président de l'Union africaine, le Président de la CEDEAO et le Médiateur de l'Union africaine de consulter immédiatement toutes les parties ivoiriennes en vue de la nomination, d'ici au 31 octobre 2005, d'un nouveau premier ministre acceptable pour toutes les parties ivoiriennes signataires de l'Accord de Linas-Marcoussis, conformément à l'article ii) du paragraphe 10 de la décision du Conseil de paix et de sécurité, et de rester en contact étroit avec le Secrétaire général tout au long de ce processus ;
6. Appuie pleinement l'article iii) du paragraphe 10 de la décision du Conseil de paix et de sécurité, dans lequel il est souligné que les ministres rendront compte au Premier Ministre, qui exercera pleinement son autorité sur son cabinet ;

7. Réaffirme combien il importe que tous les ministres participent pleinement au Gouvernement de réconciliation nationale, comme il ressort clairement de la déclaration de son président en date du 25 mai 2004 (S/PRST/2004/17), considère donc que, si un ministre ne participe pas pleinement audit gouvernement, son portefeuille doit être repris par le Premier Ministre, et prie le Groupe de travail international de suivre de près l'évolution de la situation à cet égard ;
8. Souligne que le Premier Ministre doit disposer de tous les pouvoirs nécessaires, conformément à l'Accord de Linas-Marcoussis, ainsi que de toutes les ressources financières, matérielles et humaines voulues, en particulier dans les domaines de la sécurité, de la défense et des affaires électorales, en vue d'assurer le bon fonctionnement du Gouvernement, de garantir la sécurité et le redéploiement de l'administration et des services publics sur l'ensemble du territoire ivoirien, de conduire le programme de désarmement, de démobilisation et de réintégration et les opérations de désarmement et de démantèlement des milices, et d'assurer l'équité de l'opération d'identification et d'inscription des électeurs, ce qui permettrait d'organiser des élections libres, ouvertes, régulières et transparentes, avec l'appui de l'Organisation des Nations Unies;
9. Exhorte toutes les parties ivoiriennes à veiller à ce que le Premier Ministre dispose de tous les pouvoirs et de toutes les ressources décrits au paragraphe 8 ci-dessus et ne rencontre aucun obstacle ni aucune difficulté dans l'exercice de ses fonctions ;
10. Demande au Groupe de travail international, en se fondant sur les articles iii) et v) du paragraphe 10 de la décision du Conseil de paix et de sécurité, de vérifier que le Premier Ministre dispose de tous les pouvoirs et de toutes les ressources décrits au paragraphe 8 ci-dessus et de rendre immédiatement compte au Conseil de sécurité de tout obstacle ou problème que le Premier Ministre pourrait rencontrer dans l'exercice de ses fonctions et d'identifier les responsables ;
11. Invite le Groupe de travail international, notant que le mandat de l'Assemblée nationale prend fin le 16 décembre 2005, à consulter toutes les parties ivoiriennes, si nécessaire en liaison avec le Forum de dialogue national mentionné au paragraphe 11 de la décision du Conseil de paix et de sécurité, en vue de faire en sorte que les institutions ivoiriennes fonctionnent normalement jusqu'à la tenue des élections en Côte d'Ivoire, et de tenir le Conseil de sécurité et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine informés à cet égard;
12. Considère, ainsi que l'a noté le Conseil de paix et de sécurité au paragraphe 9 de sa décision, que des mesures additionnelles sont requises afin d'accélérer la mise en œuvre de certaines des dispositions des Accords de Linas-Marcoussis, d'Accra III et de Pretoria, en particulier l'opération de désarmement, démobilisation et réintégration, le démantèlement et le désarmement des milices et l'établissement des conditions nécessaires à la tenue d'élections libres, régulières, ouvertes et transparentes, y compris en ce qui concerne l'opération d'identification et d'inscription des électeurs;
13. Demande en conséquence que le Groupe de travail international élabore dès que possible une feuille de route en consultation avec toutes les parties ivoiriennes, en vue de tenir des élections libres, régulières, ouvertes et transparentes dès que possible et au plus tard le 31 octobre 2006, qui traiterait en particulier des questions suivantes :
  - a) La nomination d'un nouveau premier ministre, conformément aux dispositions du paragraphe 5 ci-dessus ;
  - b) La mise en œuvre de toutes les questions en suspens auxquelles il est fait référence au paragraphe 12 ci-dessus, rappelant à cet égard que l'opération parallèle d'identification et de cantonnement des forces, prévue dans le programme national de désarmement, démobilisation, réinsertion et réadaptation signé à Yamoussoukro le 14 mai 2005, hâterait l'établissement des conditions nécessaires à la tenue d'élections libres, régulières, ouvertes et transparentes ;
14. Exige des Forces nouvelles qu'elles appliquent sans délai le programme de désarmement, démobilisation et réintégration afin de faciliter le rétablissement de l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire national, la réunification du pays et l'organisation d'élections dès que possible ;
15. Affirme que l'opération d'identification doit également commencer sans retard ;
16. Exige de toutes les parties ivoiriennes qu'elles mettent un terme à toutes les incitations à la violence et à la haine, à la radio, à la télévision et dans tous les autres médias ;
17. Exige également que les milices soient désarmées et démantelées immédiatement sur l'ensemble du territoire national ;
18. Rappelle les paragraphes 5 et 7 de la décision du Conseil de paix et de sécurité, et exige de toutes les parties ivoiriennes qu'elles s'abstiennent de tout recours à la force et à la violence, y compris contre les civils et les étrangers, et de toutes formes de manifestations de rue de nature à créer des troubles ;
19. Demande instamment aux pays voisins de la Côte d'Ivoire d'empêcher tout mouvement transfrontière de combattants ou d'armes vers la Côte d'Ivoire ;

20. Se déclare à nouveau gravement préoccupé par toutes les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises en Côte d'Ivoire, et demande instamment aux autorités ivoiriennes d'enquêter sans retard sur ces violations afin de mettre un terme à l'impunité ;
21. Condamne les graves attaques menées contre le personnel de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) et les entraves inacceptables à la liberté de mouvement de l'ONUCI et des forces françaises, exige de toutes les parties ivoiriennes qu'elles coopèrent pleinement à leurs opérations, notamment en garantissant la sécurité et la liberté de circulation de leur personnel et du personnel associé sur tout le territoire de la Côte d'Ivoire, et affirme qu'aucune entrave à leur liberté de mouvement et à la pleine mise en œuvre de leur mandat ne sera tolérée;
22. Prend note du paragraphe 13 de la décision du Conseil de paix et de sécurité, rappelle la déclaration de son président en date du 14 octobre 2005 (S/PRST/2005/49) et ses décisions au titre de la résolution 1609 (2005) du 24 juin 2005, notamment ses paragraphes 4, 5 et 6, et entend réexaminer, d'ici au 24 janvier 2006, date de la fin du mandat de l'ONUCI, le niveau des effectifs de l'ONUCI, à la lumière de la situation en Côte d'Ivoire ;
23. Rappelle le paragraphe 12 de la décision du Conseil de paix et de sécurité, dans lequel ce dernier appuie les mesures individuelles prévues aux paragraphes 9 et 11 de la résolution 1572 (2004) du 15 novembre 2004, et réaffirme qu'il est prêt à imposer ces mesures à l'encontre de toute personne qui bloquerait la mise en œuvre du processus de paix, tel qu'il est notamment défini dans la feuille de route mentionnée au paragraphe 13 ci-dessus, de toute personne qui serait tenue responsable de graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire en Côte d'Ivoire, de toute personne qui inciterait publiquement à la haine et à la violence, ou de toute personne ou entité jugée en état d'infraction à l'embargo sur les armes;
24. Demande instamment au Groupe de travail international, qui recevra régulièrement des rapports du Groupe de médiation, et au comité des sanctions créé par la résolution 1572 (2004) du 15 novembre 2004, d'évaluer, de contrôler et de suivre de près les progrès réalisés en ce qui concerne les questions mentionnées aux paragraphes 14 à 18 ci-dessus ;
25. Décide de rester activement saisi de la question.

## **Résolution 1721 du 1<sup>er</sup> novembre 2006 du Conseil de sécurité de l'ONU**

Le Conseil de sécurité,

Rappelant ses résolutions antérieures et les déclarations de son président concernant la situation en Côte d'Ivoire, Réaffirmant son ferme attachement au respect de la souveraineté, de l'indépendance, de l'intégrité territoriale et de l'unité de la Côte d'Ivoire, et rappelant l'importance des principes de bon voisinage, de non-ingérence et de coopération régionale,

Rappelant qu'il a entériné l'Accord signé par les forces politiques ivoiriennes à Linas-Marcoussis le 24 janvier 2003 (S/2003/99) (l'Accord de Linas-Marcoussis) approuvé par la Conférence des chefs d'État sur la Côte d'Ivoire tenue à Paris les 25 et 26 janvier 2003, l'Accord signé à Accra le 30 juillet 2004 (l'Accord d'Accra III) et l'Accord signé à Pretoria le 6 avril 2005 (l'Accord de Pretoria),

Félicitant l'Union africaine, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest et les dirigeants de la région des efforts qu'ils continuent de déployer en vue de promouvoir la paix et la stabilité en Côte d'Ivoire, et leur renouvelant son plein soutien,

Rendant hommage au Président Thabo Mbeki, de la République sud-africaine, pour les efforts inlassables qu'il a déployés au service de la paix et de la réconciliation en Côte d'Ivoire et les nombreuses initiatives qu'il a prises pour faire avancer le processus de paix, en sa qualité de Médiateur de l'Union africaine, mû par sa profonde détermination à trouver des solutions africaines aux problèmes africains,

Saluant les efforts continus du Représentant spécial du Secrétaire général, M. Pierre Schori, du Haut Représentant pour les élections, M. Gérard Stoudmann, et du Groupe de travail international (GTI), et leur réitérant son plein appui,

Réaffirmant son appui aux forces impartiales, à savoir l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) et les forces françaises qui lui apportent leur appui,

Ayant pris note de la décision que le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, réuni au niveau des chefs d'État et de gouvernement, a adoptée à sa soixante-quatrième réunion, tenue le 17 octobre 2006 à Addis-Abeba (« la décision du Conseil de paix et de sécurité ») (S/2006/829),

Ayant entendu, le 25 octobre 2006, le rapport de M. Saïd Djinnit, Commissaire de l'Union africaine,

Ayant pris note du rapport du Secrétaire général en date du 17 octobre 2006 (S/2006/821), notamment ses paragraphes 68 à 80,

Ayant à l'esprit que le mandat constitutionnel du Président Laurent Gbagbo a expiré le 30 octobre 2005 et que le mandat de l'ancienne Assemblée nationale a expiré le 16 décembre 2005,

Se déclarant vivement préoccupé par la persistance de la crise et la détérioration de la situation en Côte d'Ivoire, notamment par leurs graves conséquences humanitaires qui sont à l'origine de souffrances et de déplacements à grande échelle parmi la population civile,

Condamnant à nouveau fermement toutes les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises en Côte d'Ivoire,

Considérant que la situation en Côte d'Ivoire continue de mettre en péril la paix et la sécurité internationales dans la région,

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. Souscrit à la décision du Conseil de paix et de sécurité, souligne que son application sans entrave exige le plein appui du Conseil, considère en conséquence que les dispositions ci-après de la présente résolution, fondées sur la décision du Conseil de paix et de sécurité, visent à mettre pleinement en œuvre le processus de paix en Côte d'Ivoire et à organiser des élections libres, ouvertes, régulières et transparentes dans ce pays d'ici au 31 octobre 2007, et affirme que ces dispositions sont destinées à s'appliquer durant la période de transition jusqu'à ce qu'un président nouvellement élu prenne ses fonctions et qu'une nouvelle assemblée nationale soit élue;
2. Prend note du dixième communiqué final du GTI en date du 8 septembre 2006 ;
3. Prend note également de l'impossibilité d'organiser des élections présidentielle et législatives à la date prévue et de l'expiration, le 31 octobre 2006, de la période de transition et des mandats du Président Laurent Gbagbo et du Premier Ministre, M. Charles Konan Banny ;
4. Rappelle les paragraphes 5 et 8 du dixième communiqué final du GTI daté du 8 septembre 2006, le paragraphe 10 de la décision du Conseil de paix et de sécurité et le paragraphe 75 a) du rapport du Secrétaire général daté du 17 octobre 2006 (S/2006/821) et déclare, par conséquent, que la pleine application de la présente résolution, conformément aux paragraphes 13 et 14 de la décision du Conseil de paix et de sécurité, et du processus de paix conduit par le Premier Ministre exige que toutes les parties ivoiriennes s'y conforment totalement et qu'elles ne puissent se prévaloir d'aucune disposition juridique pour faire obstacle à ce processus;
5. Souscrit à la décision du Conseil de paix et de sécurité selon laquelle le Président Laurent Gbagbo demeurera chef de l'État à partir du 1er novembre 2006 pour une nouvelle et dernière période de transition n'excédant pas 12 mois ;
6. Approuve la décision du Conseil de paix et de sécurité de proroger le mandat du Premier Ministre, M. Charles Konan Banny, à partir du 1er novembre 2006, pour une nouvelle et dernière période de transition n'excédant pas 12 mois, et sa décision selon laquelle le Premier Ministre ne pourra se présenter à l'élection présidentielle qui sera organisée avant le 31 octobre 2007 ;
7. Souligne que le Premier Ministre aura pour mandat de mettre en œuvre toutes les dispositions de la feuille de route établie par le GTI et des accords conclus entre les parties ivoiriennes en vue de l'organisation d'élections libres, ouvertes, régulières et transparentes d'ici au 31 octobre 2007 au plus tard avec l'appui de l'Organisation des Nations Unies et de donateurs potentiels, et de conduire en particulier :
  - Le programme de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) ;
  - Les opérations d'identification de la population et d'enregistrement des électeurs en vue d'établir des listes électorales crédibles ;
  - Les opérations de désarmement et de démantèlement des milices ;
  - La restauration de l'autorité de l'État et le redéploiement de l'administration et des services publics sur l'ensemble du territoire ivoirien ;
  - La préparation technique des élections ;
  - La restructuration des forces armées, conformément au paragraphe 17 de la décision du Conseil de paix et de sécurité et à l'alinéa f) du paragraphe 3 de l'Accord de Linas-Marcoussis ;
8. Souligne que le Premier Ministre, pour l'exécution du mandat mentionné au paragraphe 7 ci-dessus, doit disposer de tous les pouvoirs nécessaires, de toutes les ressources financières, matérielles et humaines requises et d'une autorité totale et sans entraves, conformément aux recommandations de la CEDEAO en date du 6 octobre 2006, et qu'il doit pouvoir prendre toutes les décisions nécessaires, en toutes matières, en Conseil des ministres ou en Conseil de gouvernement, par ordonnance ou décret-loi;
9. Souligne également que le Premier Ministre, pour l'exécution du mandat mentionné au paragraphe 7 ci-dessus, doit disposer également de toute l'autorité nécessaire sur les Forces de défense et de sécurité de Côte d'Ivoire ;
10. Rappelle l'alinéa iii) du paragraphe 10 de la décision du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine en date du 6 octobre 2005 (S/2005/639) ainsi que la déclaration du Président du Conseil en date du 9

décembre 2005 (S/PRST/2005/60), réaffirme les dispositions des paragraphes 6 et 7 de la résolution 1633 (2005) et rappelle que le Premier Ministre exercera sa pleine autorité sur le gouvernement qu'il constituera ;

11. Réaffirme que les opérations de DDR et d'identification doivent être conduites de façon concomitante, souligne le rôle central des deux opérations dans le processus de paix, engage le Premier Ministre à les mettre en œuvre sans délai, et demande à toutes les parties ivoiriennes de coopérer pleinement avec lui à ce sujet ;
12. Exige la reprise immédiate du programme de désarmement et de démantèlement des milices sur l'ensemble du territoire national, souligne que ce programme est un élément clef du processus de paix et souligne aussi la responsabilité personnelle des chefs des milices dans la mise en œuvre complète de ce processus ;
13. Demande instamment au Premier Ministre de prendre immédiatement, par la voie d'ordonnances qu'il signera dans les conditions énoncées au paragraphe 8 ci-dessus, toutes les mesures appropriées en vue d'accélérer la délivrance des certificats de naissance et de nationalité dans le cadre du processus d'identification, dans un esprit d'équité et de transparence ;
14. Exige de toutes les parties ivoiriennes concernées, en particulier des forces armées des Forces nouvelles et les Forces armées de Côte d'Ivoire, qu'elles participent pleinement et de bonne foi aux travaux de la commission quadripartite chargée de surveiller la mise en œuvre du programme de DDR et des opérations de désarmement et de démantèlement des milices ;
15. Invite le Premier Ministre à établir immédiatement, en liaison avec toutes les parties ivoiriennes, l'ONUCI et les forces françaises qui la soutiennent, un groupe de travail chargé de lui soumettre un plan sur la restructuration des forces de défense et de sécurité et de préparer d'éventuels séminaires sur la réforme du secteur de la sécurité qui seraient organisés par l'Union africaine et la CEDEAO, en vue de refonder des forces de défense et de sécurité attachées aux valeurs d'intégrité et de moralité républicaines ;
16. Encourage l'Union africaine et la CEDEAO à organiser des séminaires sur la réforme du secteur de la sécurité, en collaboration avec des partenaires et avec la participation d'officiers de commandement et d'officiers supérieurs de pays d'Afrique de l'Ouest sortant d'un conflit, afin d'examiner, entre autres questions, les principes du contrôle civil des forces armées et de la responsabilité personnelle pour des actes d'impunité ou des violations des droits de l'homme ;
17. Invite le Premier Ministre à établir immédiatement, en liaison avec toutes les parties ivoiriennes concernées et le Haut Représentant pour les élections, un groupe de travail chargé de l'aider à mettre en œuvre les opérations d'identification de la population et d'enregistrement des électeurs, afin d'assurer leur crédibilité et leur transparence ;
18. Encourage le Premier Ministre à solliciter, en tant que de besoin, la participation active de la société civile, afin de faire avancer le processus de paix, et demande instamment aux parties ivoiriennes, au Haut Représentant pour les élections et à l'ONUCI de tenir compte des droits et des ressources des femmes et des sexospécificités, conformément à la résolution 1325 (2000), en tant que questions intersectorielles, dans la mise en œuvre du processus de paix, y compris par des consultations avec les groupes de femmes locaux et internationaux ;
19. Exige de toutes les parties ivoiriennes qu'elles mettent un terme à toutes les incitations à la haine et à la violence, à la radio, à la télévision et dans tous les autres médias, et engage le Premier Ministre à établir et à mettre en œuvre sans délai un code de bonne conduite à l'intention des médias, conformément aux décisions prises à Yamoussoukro le 5 juillet 2006 et à la décision du Conseil de paix et de sécurité ;
20. Approuve la décision du Conseil de paix et de sécurité selon laquelle, pour éviter des médiations multiples et conflictuelles, le Président de la République du Congo, M. Denis Sassou Nguesso (« le Médiateur »), en sa qualité de Président de l'Union africaine, dirigera les efforts de médiation en liaison avec les Présidents de la Commission de l'Union africaine et de la CEDEAO et, si nécessaire, en liaison avec tout autre dirigeant africain disposé à apporter une contribution à la recherche de la paix en Côte d'Ivoire, et souligne que le représentant du Médiateur dans ce pays conduira, en liaison avec le Représentant spécial du Secrétaire général, la médiation au quotidien ;
21. Demande à l'Union africaine et à la CEDEAO de continuer à surveiller et à suivre de près la mise en œuvre du processus de paix, les invite à examiner les progrès accomplis avant le 1er février 2007 et, si elles le jugent approprié, à réexaminer la situation après cette date et avant le 31 octobre 2007, et les prie de lui rendre compte, par l'intermédiaire du Secrétaire général, de leur évaluation et, au besoin, de lui soumettre toutes nouvelles recommandations ;
22. Renouvelle pour une durée de 12 mois le mandat du Haut Représentant pour les élections défini au paragraphe 7 de la résolution 1603 (2005), souligne que le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a encouragé le Haut Représentant pour les élections à jouer un rôle plus important dans le règlement des différends liés au processus électoral, ou des difficultés issues des procédures et processus devant être adoptés pour assurer des élections ouvertes, libres, régulières et transparentes, et décide par

conséquent qu'en plus de ce mandat, le Haut Représentant pour les élections, avec le plein appui du Premier Ministre et en consultation avec celui-ci :

- Sera la seule autorité habilitée à rendre les arbitrages nécessaires en vue de prévenir ou résoudre toute difficulté ou contentieux liés au processus électoral, en liaison avec le Médiateur ;
  - Certifiera que tous les stades du processus électoral, y compris les opérations d'identification de la population et d'établissement des listes électorales et la délivrance de cartes d'électeur, fourniront toutes les garanties nécessaires pour la tenue d'élections présidentielle et législatives ouvertes, libres, régulières et transparentes, conformément aux normes internationales ;
23. Demande à l'ONUCI, conformément au mandat énoncé dans la résolution 1609 (2005) concernant la protection du personnel des Nations Unies, d'assurer la sécurité du Haut Représentant pour les élections dans les limites de ses capacités et de ses zones de déploiement ;
  24. Rappelle le paragraphe 9 ci-dessus, et souligne qu'il en découle que le personnel des Forces de défense et de sécurité de Côte d'Ivoire qui assure la protection rapprochée et la sécurité des bureaux du Premier Ministre doit être sous l'autorité de celui-ci, qui doit notamment le nommer, sans préjudice des dispositions du paragraphe 2 l) de la résolution 1609 (2005) ;
  25. Rappelle le rôle de garant et d'arbitre impartial du processus de paix du GTI, et demande à celui-ci :
    - D'établir dès que possible, en liaison avec le Premier Ministre, un calendrier précis pour la mise en œuvre des principaux aspects de la feuille de route ;
    - D'évaluer, de surveiller et de suivre de près, chaque mois, les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la feuille de route ;
    - De lui rendre compte, par l'intermédiaire du Secrétaire général, de son évaluation à ce sujet et de tout obstacle rencontré par le Premier Ministre dans l'exercice de son mandat, tel qu'énoncé au paragraphe 7 ci-dessus ;
    - De lui soumettre, en tant que de besoin, ainsi qu'à toutes les parties ivoiriennes concernées, toutes les recommandations qu'il jugera nécessaires ;
  26. Exige de toutes les parties ivoiriennes qu'elles s'abstiennent de tout recours à la force et à la violence, y compris contre les civils et les étrangers, et de toutes formes de manifestations de rue de nature à créer des troubles ;
  27. Exige également de toutes les parties ivoiriennes qu'elles garantissent la sécurité et la liberté de circulation sur l'ensemble du territoire ivoirien de tous les ressortissants ivoiriens ;
  28. Exige en outre de toutes les parties ivoiriennes qu'elles coopèrent pleinement aux opérations de l'ONUCI et des forces françaises qui la soutiennent, de même qu'à celles des organismes des Nations Unies et des personnels associés, notamment en garantissant la sécurité et la liberté de circulation de leur personnel et des personnels associés sur tout le territoire ivoirien, et réaffirme qu'aucune entrave à leur liberté de mouvement et à la pleine mise en œuvre de leur mandat ne sera tolérée ;
  29. Demande instamment aux pays voisins de la Côte d'Ivoire d'empêcher tout mouvement transfrontière de combattants ou d'armes vers la Côte d'Ivoire ;
  30. Se déclare à nouveau gravement préoccupé par toutes les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises en Côte d'Ivoire, et demande instamment aux autorités ivoiriennes d'enquêter sans retard sur ces violations afin de mettre un terme à l'impunité ;
  31. Rappelle la responsabilité individuelle de toutes les parties ivoiriennes, y compris des membres des Forces de défense et de sécurité de Côte d'Ivoire et des forces armées des Forces nouvelles, quel que soit leur grade, dans la mise en œuvre du processus de paix ;
  32. Souligne qu'il est totalement prêt à imposer des sanctions ciblées contre les personnes, désignées par le Comité établi par le paragraphe 14 de la résolution 1572 (2004), qui sont reconnues, entre autres choses, comme entravant la mise en œuvre du processus de paix, y compris en attaquant ou en faisant obstacle à l'action de l'ONUCI, des forces françaises qui la soutiennent, du Haut Représentant pour les élections, du GTI, du Médiateur ou de son représentant en Côte d'Ivoire, comme responsables de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire perpétrées en Côte d'Ivoire depuis le 19 septembre 2002, comme incitant publiquement à la haine et à la violence ou agissant en violation de l'embargo sur les armes, conformément aux résolutions 1572 (2004) et 1643 (2005) ;
  33. Décide de demeurer activement saisi de la question.



# TABLE DES MATIERES

|                                                                                                                                                                 |               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>DEDICACE .....</b>                                                                                                                                           | <b>5</b>      |
| <b>REMERCIEMENTS .....</b>                                                                                                                                      | <b>7</b>      |
| <b>SIGLES ET ABREVIATIONS.....</b>                                                                                                                              | <b>9</b>      |
| <b>SOMMAIRE.....</b>                                                                                                                                            | <b>13</b>     |
| <b>INTRODUCTION .....</b>                                                                                                                                       | <b>15</b>     |
| I : L'état de l'art : La dimension conjoncturelle du Premier ministre .....                                                                                     | 17            |
| A. Le Premier ministre de la première génération, une émanation du parlementarisme colonial.....                                                                | 18            |
| B. Le Premier ministre de la deuxième génération, une émanation du présidentielisme négro-africain.....                                                         | 23            |
| 1. <i>Le Premier ministre, un instrument de déconcentration de l'Exécutif et de succession du chef de l'Etat : Les cas sénégalais et camerounais.....</i>       | 25            |
| 2. <i>L'exception voltaïque du Premier ministre dans un régime parlementaire.....</i>                                                                           | 29            |
| 3. <i>L'institution de la vice-présidence, les exemples togolais et ivoirien.....</i>                                                                           | 31            |
| II. L'objet de la thèse : Le Premier ministre de la troisième génération.....                                                                                   | 34            |
| A. La restauration du Premier ministre pendant la période de transition.....                                                                                    | 34            |
| B. La stabilisation du Premier ministre dans le nouveau constitutionnalisme africain.....                                                                       | 37            |
| III. Le champ de la thèse : La justification du choix des archétypes .....                                                                                      | 39            |
| A. Le cadre général : L'Afrique noire francophone.....                                                                                                          | 39            |
| B. Le cadre spécifique : Le Togo et la Côte d'Ivoire.....                                                                                                       | 43            |
| IV. Intérêt et problématique du sujet.....                                                                                                                      | 46            |
| A. L'intérêt du sujet.....                                                                                                                                      | 46            |
| 1. <i>L'originalité de l'étude.....</i>                                                                                                                         | 47            |
| 2. <i>Une contribution à l'étude du droit public africain.....</i>                                                                                              | 48            |
| B. Problématique et résultats de la recherche.....                                                                                                              | 51            |
| V. Considérations méthodologiques.....                                                                                                                          | 55            |
| A. Les instruments de l'analyse.....                                                                                                                            | 56            |
| 1. <i>Une approche normative et pragmatique.....</i>                                                                                                            | 56            |
| 2. <i>Les limites de l'approche normative et institutionnelle....</i>                                                                                           | 59            |
| B. L'organisation du plan de la thèse.....                                                                                                                      | 60            |
| <br><b>1<sup>ERE</sup> PARTIE : LE PREMIER MINISTRE, UN INSTRUMENT DES TENTATIVES DE RATIONALISATION DU PRESIDENTIALISME EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE .....</b> | <br><b>65</b> |
| <br>TITRE 1 <sup>ER</sup> : LE PREMIER MINISTRE DE TRANSITION, UN INSTRUMENT DE RUPTURE ET DE CONTINUE.....                                                     | 67            |
| <b>Chapitre 1<sup>er</sup> : Le Premier ministre de rupture, une émanation des conférences nationales .....</b>                                                 | <b>69</b>     |
| Section 1 <sup>ère</sup> : Le Premier ministre, un instrument de déprésidentialisation de l'Exécutif .....                                                      | 70            |

|                                                                                                                              |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Paragraphe 1 <sup>er</sup> : Le Premier ministre, facteur de démythification de la fonction présidentielle.....              | 71         |
| A. <i>L'accord du 12 juin 1991, fondement politique</i> .....                                                                | 72         |
| 1. L'échec du mythe Eyadéma.....                                                                                             | 72         |
| 2. L'instauration d'un nouvel ordre politique.....                                                                           | 77         |
| B. <i>L'Acte n°7 de la CNS, le fondement juridique</i> .....                                                                 | 79         |
| 1. Le débat sur l'organisation de l'Exécutif transitionnel.....                                                              | 80         |
| 2. Le compromis.....                                                                                                         | 82         |
| Paragraphe 2 : L'autonomie statutaire du Premier ministre de la transition vis-à-vis du chef de l'Etat.....                  | 83         |
| A. <i>L'élection du Premier ministre par la Conférence nationale</i> .....                                                   | 84         |
| 1. Les modalités de l'élection.....                                                                                          | 85         |
| a. <i>Les conditions de candidature</i> .....                                                                                | 85         |
| b. <i>Le mode de scrutin</i> .....                                                                                           | 87         |
| 2. Le déroulement de l'élection, l'élection de Koffigoh.....                                                                 | 88         |
| B. <i>L'inamovibilité du Premier ministre de transition</i> .....                                                            | 91         |
| 1. La responsabilité limitée du Premier ministre de transition.....                                                          | 92         |
| 2. Les moyens de contrôle du HCR.....                                                                                        | 94         |
| <b>Section 2 : Le Premier ministre, chef de l'Exécutif transitionnel</b> .....                                               | <b>97</b>  |
| Paragraphe 1 <sup>er</sup> : L'autorité gouvernementale exclusive du Premier ministre.....                                   | 98         |
| A. <i>La nomination et la révocation des membres du Gouvernement de transition</i> .....                                     | 98         |
| 1. Une compétence exclusive du Premier ministre.....                                                                         | 99         |
| 2. L'intervention subsidiaire du HCR.....                                                                                    | 100        |
| B. <i>La direction de l'action gouvernementale</i> .....                                                                     | 102        |
| Paragraphe 2 : Le pouvoir décisionnel renforcé du Premier ministre.....                                                      | 104        |
| A. <i>Le pouvoir règlementaire général du Premier ministre de transition</i> .....                                           | 105        |
| 1. La confusion : L'article 36 de l'Acte n°7.....                                                                            | 105        |
| 2. La clarification : La loi n°91-1 du 25 septembre 1991.....                                                                | 108        |
| B. <i>Le pouvoir de nomination du Premier ministre de transition</i> .....                                                   | 112        |
| 1. Les conditions d'exercice du pouvoir de nomination du Premier ministre.....                                               | 112        |
| 2. Le champ d'application du pouvoir de nomination du Premier ministre.....                                                  | 115        |
| <b>Conclusion chapitre 1<sup>er</sup></b> .....                                                                              | <b>118</b> |
| <b>Chapitre 2 : Le Premier ministre de continuité, une émanation des transitions sans conférence nationale</b> .....         | <b>121</b> |
| Section 1 <sup>ère</sup> : Le Premier ministre, un instrument d'évitement de la Conférence nationale.....                    | 122        |
| Paragraphe 1 <sup>er</sup> : La résilience chronique du monolithisme présidentiel en Côte d'Ivoire (1960-1990).....          | 123        |
| A. <i>La stabilité apparente du régime ivoirien, facteur de réfutation du bicéphalisme</i> .....                             | 125        |
| 1. L'émergence rapide du parti unique de fait, pilier du monolithisme présidentiel et obstacle au partage du pouvoir.....    | 125        |
| 2. L'usure progressif du monolithisme présidentiel, facteur d'incitation au bicéphalisme.....                                | 128        |
| B. <i>La tentative de bicéphalisme avortée</i> .....                                                                         | 130        |
| 1. La création du poste de vice-président, une échappatoire à la création du poste de Premier ministre.....                  | 131        |
| 2. La suppression du poste de vice-président, retour au statu quo ante.....                                                  | 135        |
| Paragraphe 2 : Le Premier ministre, un instrument de contrôle du processus de démocratisation par le président ivoirien..... | 139        |
| A. <i>La création du poste de Premier ministre, un acte politiquement stratégique</i> .....                                  | 139        |
| 1. Le Premier ministre, une alternative forcée à la Conférence nationale.....                                                | 140        |
| 2. La loi constitutionnelle du 6 novembre 1990, une réforme calculée.....                                                    | 143        |

|                                                                                                                                       |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <i>B. Le Premier ministre, un instrument de légitimation de l'autorité présidentielle.....</i>                                        | 148        |
| <b>Section 2 : Le Premier ministre, un instrument de modération du présidentielisme .....</b>                                         | <b>150</b> |
| Paragraphe 1 <sup>er</sup> : Le Premier ministre, instrument d'un recadrage mesuré de la fonction présidentielle.....                 | 151        |
| <i>A. Le Premier ministre, une émanation du chef de l'Etat.....</i>                                                                   | 152        |
| 1. ADO, le choix discrétionnaire du président.....                                                                                    | 152        |
| 2. ADO, un choix dicté par les circonstances.....                                                                                     | 154        |
| <i>B. La répartition des compétences au sein de l'Exécutif.....</i>                                                                   | 158        |
| Paragraphe 2 : La dimension administrative du Premier ministre ivoirien.....                                                          | 162        |
| <i>A. Les mesures administratives du Premier ministre.....</i>                                                                        | 163        |
| <i>B. La dimension politique conjoncturelle de l'action du Premier ministre.....</i>                                                  | 166        |
| <b>Conclusion chapitre 2.....</b>                                                                                                     | 170        |
| <b>Conclusion Titre 1<sup>er</sup> .....</b>                                                                                          | 172        |
| <b>TITRE 2 : LE PREMIER MINISTRE, UNE TENDANCE DU NOUVEAU CONSTITUTIONNALISME AFRICAIN .....</b>                                      | <b>175</b> |
| <b>Chapitre 1<sup>er</sup> : Le Premier ministre, un instrument d'équilibre institutionnel .....</b>                                  | <b>179</b> |
| Section 1 <sup>ère</sup> : La parlementarisation du statut du Premier ministre par la Constitution togolaise du 14 octobre 1992 ..... | 180        |
| Paragraphe 1 <sup>er</sup> : L'intervention du Parlement dans la désignation du Premier ministre.....                                 | 181        |
| <i>A. La désignation du Premier ministre, une compétence présidentielle conditionnée par la majorité parlementaire.....</i>           | 182        |
| 1. Le choix du Premier ministre dans la majorité parlementaire, une contrainte juridique pour le chef de l'Etat .....                 | 182        |
| 2. Le choix discrétionnaire dans la majorité parlementaire, une marge de manœuvre du chef de l'Etat .....                             | 184        |
| <i>a. La cohabitation évitée : La nomination d'Edem KODJO en 1994</i>                                                                 | 185        |
| <i>b. La majorité parlementaire favorable au chef de l'Etat.....</i>                                                                  | 187        |
| <i>B. L'investiture parlementaire du Premier ministre.....</i>                                                                        | 192        |
| Paragraphe 2 : La parlementarisation de la responsabilité du Premier ministre.....                                                    | 200        |
| <i>A. La responsabilité exclusive du Premier ministre devant l'Assemblée nationale.....</i>                                           | 200        |
| 1. Le fondement de la responsabilité du Premier ministre devant l'Assemblée nationale .....                                           | 201        |
| 2. L'exclusion de la responsabilité du Premier ministre devant le chef de l'Etat .....                                                | 203        |
| <i>B. Les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité du Premier ministre devant l'Assemblée nationale.....</i>                    | 206        |
| 1. L'article 97, la question de confiance à l'initiative du Premier ministre .....                                                    | 207        |
| <i>a. La définition de la question de confiance.....</i>                                                                              | 207        |
| <i>b. La distinction entre la question de confiance (art. 97) et l'investiture du Premier ministre (art. 78).....</i>                 | 209        |
| <i>c. Les modalités de vote de la question de confiance.....</i>                                                                      | 212        |
| 2. L'article 98, la motion de censure à l'initiative des députés .....                                                                | 214        |
| <i>a. Les conditions de recevabilité.....</i>                                                                                         | 215        |
| <i>b. Les modalités du vote de la motion de censure.....</i>                                                                          | 217        |
| <i>c. Les conséquences du vote de la motion de censure.....</i>                                                                       | 219        |
| <b>Section 2 : Le Premier ministre, contrepoids du chef de l'Etat au sein de l'Exécutif .....</b>                                     | <b>224</b> |
| Paragraphe 1 <sup>er</sup> : Les compétences autonomes du Premier ministre ..                                                         | 225        |
| <i>A. Le Premier ministre, une autorité politique.....</i>                                                                            | 226        |
| 1. La séparation des fonctions de chef de l'Etat et de chef du Gouvernement .....                                                     | 227        |
| 2. Les prérogatives du Premier ministre vis-à-vis du Parlement....                                                                    | 229        |
| <i>B. Le Premier ministre, une autorité administrative.....</i>                                                                       | 233        |

|                                                                                                                                               |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Paragraphe 2 : Le Premier ministre, facteur de limitation des pouvoirs présidentiels.....                                                     | 237        |
| A. L'intervention du Premier ministre dans la nomination et la révocation des membres du Gouvernement.....                                    | 238        |
| 1. La nomination des membres du Gouvernement.....                                                                                             | 238        |
| a. La proposition du Premier ministre, une exigence constitutionnelle.....                                                                    | 239        |
| b. L'influence des facteurs externes sur la nomination des membres du Gouvernement.....                                                       | 242        |
| 2. La révocation des membres du Gouvernement.....                                                                                             | 246        |
| B. Le Premier ministre, contresignataire des actes du président. ....                                                                         | 248        |
| Conclusion chapitre 1 <sup>er</sup> .....                                                                                                     | 252        |
| <b>Chapitre 2 : Le Premier ministre, un instrument de déconcentration de l'Exécutif.....</b>                                                  | <b>255</b> |
| Section 1 <sup>ère</sup> : La présidentialisation de la condition du Premier ministre par les Constitutions ivoiriennes de 2000 et 2016 ..... | 256        |
| Paragraphe 1 <sup>er</sup> : Le Premier ministre, une émanation du président                                                                  | 257        |
| A. La nomination du Premier ministre, une compétence discrétionnaire du président.....                                                        | 258        |
| 1. Un pouvoir juridiquement inconditionné du chef de l'Etat.....                                                                              | 258        |
| 2. L'influence conjoncturelle des facteurs politiques.....                                                                                    | 262        |
| a. La nomination de Guillaume SORO en 2010, la récompense de la loyauté.....                                                                  | 263        |
| b. La nomination des Premiers ministres du PDCI entre 2012 et 2015, le fruit du marchandage électoral.....                                    | 265        |
| B. La responsabilité exclusive du Premier ministre devant le chef de l'Etat.....                                                              | 271        |
| 1. La révocation discrétionnaire du Premier ministre par le chef de l'Etat .....                                                              | 272        |
| 2. La responsabilité inexistante du Premier ministre devant l'Assemblée nationale .....                                                       | 274        |
| a. L'Assemblée nationale ivoirienne, spectatrice de l'action du Gouvernement.....                                                             | 275        |
| b. Les rapports résiduels entre le Premier ministre et le Parlement.....                                                                      | 277        |
| Paragraphe 2 : Les compétences du Premier ministre ivoirien, une illustration du bicéphalisme déséquilibré.....                               | 282        |
| A. Les compétences du Premier ministre dépendantes du chef de l'Etat.....                                                                     | 283        |
| 1. Le Premier ministre, délégataire du président.....                                                                                         | 284        |
| 2. Le Premier ministre, suppléant du président.....                                                                                           | 289        |
| B. L'animation et la coordination de l'action gouvernementale, une compétence constitutionnelle du Premier Ministre ?.....                    | 292        |
| Section 2 : La déprésidentialisation conjoncturelle de la condition du Premier ministre pendant la période de crise (2003-2007).....          | 295        |
| Paragraphe 1 <sup>er</sup> : La déprésidentialisation du statut du Premier ministre de crise.....                                             | 296        |
| A. Le Premier ministre de crise, une émanation des accords politiques.....                                                                    | 298        |
| 1. La neutralisation du pouvoir discrétionnaire du président dans le choix du Premier ministre .....                                          | 299        |
| a. Le Premier ministre de consensus.....                                                                                                      | 300        |
| b. Le Premier ministre acceptable par toutes les parties.....                                                                                 | 305        |
| 2. La compétence résiduelle du président dans la nomination du Premier ministre de crise .....                                                | 309        |
| a. L'application a minima de l'article 41 de la Constitution de 2000.....                                                                     | 310        |
| b. Une compétence très fortement liée.....                                                                                                    | 311        |
| B. L'inamovibilité du Premier ministre de crise.....                                                                                          | 313        |
| Paragraphe 2 : La revalorisation des compétences du Premier ministre de crise.....                                                            | 315        |
| A. Les compétences attribuées par l'ALN.....                                                                                                  | 316        |
| 1. La mise en œuvre du programme du Gouvernement défini par l'ALN.....                                                                        | 317        |

|                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2. La nécessité de délégations du chef de l'Etat .....                      | 319 |
| a. Le décret du 10 mars 2003 portant délégation de compétences              | 320 |
| b. Le décret du 11 avril 2003 portant délégation de pouvoirs ..             | 322 |
| B. Les compétences attribuées par l'ONU.....                                | 324 |
| 1. La Résolution 1633, le statu quo.....                                    | 325 |
| 2. La Résolution 1721 du 1 <sup>er</sup> novembre 2006, la révolution ..... | 326 |
| Conclusion chapitre 2.....                                                  | 330 |
| Conclusion Titre 2.....                                                     | 333 |

## 2<sup>E</sup> PARTIE : L'ECHEC DU PREMIER MINISTRE DANS LA RATIONALISATION DU PRESIDENTIALISME AFRICAIN ...337

|                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| TITRE 1 <sup>ER</sup> : L'ECHEC DES TENTATIVES DE DEPRESIDENTIALISATION DE L'EXECUTIF ..... | 339 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

### Chapitre 1<sup>er</sup> : L'échec du Premier ministre de transition au Togo ..... 341

#### Section 1<sup>ère</sup> : Le Premier ministre à l'épreuve de la restauration autoritaire de la prééminence présidentielle .....

|                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Paragraphe 1 <sup>er</sup> : La fragilité originelle de l'autorité du Premier ministre de transition..... | 343 |
| A. Les insuffisances de l'Acte constitutionnel transitoire...                                             | 344 |
| 1. Les points de désaccord entre la CNS et le président Eyadéma...                                        | 345 |
| 2. La riposte du président Eyadéma contre la CNS .....                                                    | 347 |
| B. L'imprudence liminaire du Premier ministre vis-à-vis du président.....                                 | 347 |
| Paragraphe 2 : La militarisation de la transition.....                                                    | 350 |
| A. La révolte de l'armée contre les institutions transitoires...                                          | 351 |
| 1. La faiblesse de l'autorité militaire du Premier ministre.....                                          | 352 |
| 2. L'attaque du 3 décembre 1991, la tentative de renversement du Premier ministre .....                   | 356 |
| B. La mésentente PM/HCR favorable à la restauration de l'autorité présidentielle.....                     | 359 |

#### Section II : L'affaiblissement structurel du Premier ministre de la transition.....364

|                                                                                                       |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Paragraphe 1 <sup>er</sup> : L'affaiblissement constitutionnel du Premier ministre de transition..... | 365 |
| A. La réforme forcée de l'Acte constitutionnel.....                                                   | 365 |
| 1. L'accord mixte paritaire (AMP), prélude à la réforme.....                                          | 366 |
| 2. L'adoption de la loi constitutionnelle du 27 août 1992.....                                        | 369 |
| B. La redéfinition des pouvoirs au sein de l'Exécutif.....                                            | 371 |
| 1. Le veto présidentiel sur la composition du Gouvernement.....                                       | 371 |
| 2. La présidence partagée du Conseil des ministres.....                                               | 372 |
| Paragraphe 2 : L'affaiblissement politique du Premier ministre..                                      | 374 |
| A. L'amenuisement de l'autorité gouvernementale du Premier ministre.....                              | 375 |
| 1. La composition hétéroclite du Gouvernement d'union nationale...                                    | 375 |
| 2. La crise gouvernementale de novembre 1992.....                                                     | 377 |
| B. L'inféodation définitive du Premier ministre au chef de l'Etat.....                                | 381 |
| 1. L'imbroglie autour de la fin de la transition.....                                                 | 381 |
| 2. Le duo Eyadéma-Koffigoh contre le HCR.....                                                         | 383 |
| Conclusion Chapitre 1 <sup>er</sup> .....                                                             | 384 |

### Chapitre 2 : L'échec des tentatives de modération du présidentielisme ivoirien ..... 389

#### Section 1<sup>ère</sup> : L'échec de la transition dans la continuité du présidentielisme ivoirien.....

|                                                                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Paragraphe 1 <sup>er</sup> : Les limites constitutionnelles de la création du poste de Premier ministre..... | 391 |
| A. Les limites relatives au statut du Premier ministre.....                                                  | 391 |
| B. Les limites relatives aux compétences du Premier ministre.                                                | 393 |
| 1. Un Premier ministre sans compétences autonomes.....                                                       | 393 |

|                                                                                                       |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2. Les contours imprécis de l'article 24 de la Constitution.....                                      | 395        |
| Paragraphe 2 : Le Premier ministre et la crise de succession de 1993.....                             | 397        |
| A. Les dispositions juridiques et les manœuvres politiques....                                        | 398        |
| B. Le duel final et la défaite du Premier ministre.....                                               | 400        |
| <b>Section 2 : L'échec des Premiers ministres de crise.....</b>                                       | <b>403</b> |
| Paragraphe 1 <sup>er</sup> : La remise en cause de la légitimité des Premiers ministres de crise..... | 404        |
| A. La contestation des interférences extérieures dans la désignation des Premiers ministres.....      | 405        |
| 1. L'influence française dans la désignation de Seydou Diarra.....                                    | 406        |
| 2. La désignation controversée de Charles KONAN-BANY par les chefs d'Etat étrangers .....             | 410        |
| B. La résistance des acteurs politiques au fonctionnement des Gouvernements de crise.....             | 413        |
| 1. La résistance du chef de l'Etat.....                                                               | 414        |
| 2. La résistance des parlementaires.....                                                              | 420        |
| Paragraphe 2 : La remise en cause de l'autorité gouvernementale des Premiers ministres de crise.....  | 424        |
| A. La composition hétéroclite des Gouvernements de crise.....                                         | 425        |
| 1. La conciliation difficile des desiderata des partis politiques.....                                | 426        |
| 2. Le compromis d'Accra sur la formation du Gouvernement.....                                         | 429        |
| B. Les crises gouvernementales récurrentes.....                                                       | 432        |
| 1. L'instabilité gouvernementale chronique.....                                                       | 432        |
| 2. Les tentatives de solution.....                                                                    | 437        |
| <b>Conclusion chapitre 2.....</b>                                                                     | <b>441</b> |
| <b>Conclusion Titre 1<sup>er</sup> .....</b>                                                          | <b>443</b> |

## **TITRE 2 : L'AFFAIBLISSEMENT DU PREMIER MINISTRE PAR LA PRATIQUE ET LES REFORMES CONSTITUTIONNELLES .....445**

### **Chapitre 1<sup>er</sup> : La présidentialisation de l'Exécutif ..... 447**

#### **Section 1<sup>ère</sup> : La présidentialisation de fait .....448**

Paragraphe 1<sup>er</sup> : Les rapports conflictuels au sein de l'exécutif :

l'exemple du duel Eyadéma-Kodjo..... 449

    A. L'origine du duel..... 450

        1. Les élections législatives de 1994.....450

            a. Un contexte politique particulier.....451

            b. La désignation controversée du Premier ministre.....455

        2. Le déroulement du duel.....462

            a. La marginalisation du Premier ministre.....462

            b. Le déclenchement du duel entre le Premier ministre et le président.....464

    B. L'issue politique du duel..... 467

        1. L'impasse gouvernementale.....467

        2. La démission du Premier ministre.....469

Paragraphe 2 : La faiblesse du parlementarisme..... 472

    A. La permanence du fait majoritaire..... 472

        1. Le caractère aléatoire du système électoral.....473

        2. L'absence d'alternance politique.....475

    B. Les conséquences négatives du fait majoritaire sur la condition du Premier ministre..... 479

        1. La « déparlementarisation » de fait du statut du Premier ministre. ....479

        2. L'affaiblissement du contrôle parlementaire du Gouvernement...482

#### **Section II : La présidentialisation de droit.....487**

Paragraphe 1<sup>er</sup> : L'interprétation présidentialisiste de la Constitution togolaise de 1992..... 487

    A. Le conflit de compétences entre le président Eyadéma et le Premier ministre Edem KODJO..... 489

        1. Les lettres du chef de l'Etat aux membres du Gouvernement et au Premier ministre au sujet des articles 66 al.3 et 70 de la Constitution .....490

        2. La réplique du Premier ministre fondée sur les articles 77 et 79 de la Constitution .....492

|                                                                                                                                  |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| B. L'avis controversé de la Cour suprême du 4 juin 1996.....                                                                     | 494        |
| Paragraphe 2 : L'achèvement de la présidentialisation du régime togolais par la révision constitutionnelle du 31 décembre 2002.. | 500        |
| A. La présidentialisation du statut du Premier ministre.....                                                                     | 502        |
| 1. La présidentialisation de la nomination et de la révocation du Premier ministre .....                                         | 502        |
| a. La marge de manœuvre importante du Président dans la désignation du Premier ministre.....                                     | 503        |
| b. La révocation discrétionnaire du Premier ministre par le président.....                                                       | 510        |
| 2. La présidentialisation de la responsabilité du Premier ministre.....                                                          | 512        |
| a. La responsabilité dualiste du Premier ministre.....                                                                           | 513        |
| b. La réforme de la motion de censure.....                                                                                       | 514        |
| B. La présidentialisation des attributions du Premier ministre..                                                                 | 516        |
| 1. Le Premier ministre placé sous l'autorité hiérarchique du chef de l'Etat .....                                                | 517        |
| a. La dyarchie hiérarchisée.....                                                                                                 | 518        |
| b. Une hiérarchisation potentiellement problématique dans certaines situations.....                                              | 520        |
| 2. L'érosion du pouvoir réglementaire du PM.....                                                                                 | 524        |
| Conclusion chapitre 1 <sup>er</sup> .....                                                                                        | 527        |
| <b>Chapitre 2 : La dépréciation du Premier ministre dans les régimes présidentiels .....</b>                                     | <b>531</b> |
| Section 1 <sup>ère</sup> : La pérennisation du déséquilibre de l'exécutif ivoirien .....                                         | 532        |
| Paragraphe 1 <sup>er</sup> : La dévalorisation du Premier ministre par la loi constitutionnelle du 2 juillet 1998.....           | 533        |
| A. La réforme du statut du Premier ministre.....                                                                                 | 534        |
| B. La réforme des prérogatives du Premier ministre.....                                                                          | 536        |
| Paragraphe 2 : La Constitution de la II <sup>e</sup> République, une occasion manquée de rééquilibrage institutionnel.....       | 538        |
| A. Les hésitations liminaires sur la nature du régime politique. ....                                                            | 539        |
| 1. Les partisans du changement de régime politique.....                                                                          | 540        |
| 2. Le maintien du statu quo par la CCCE et le Gouvernement de transition .....                                                   | 542        |
| B. Les changements apparents relatifs au Premier ministre dans la Constitution de 2000.....                                      | 543        |
| Section II : La tentative manquée de revalorisation du Premier ministre par la Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016 .....  | 546        |
| Paragraphe 1 <sup>er</sup> : La redéfinition frileuse des prérogatives du Premier ministre.....                                  | 547        |
| A. La constitutionnalisation des prérogatives gouvernementales du Premier ministre.....                                          | 548        |
| 1. La direction du Conseil de Gouvernement.....                                                                                  | 549        |
| 2. Les prérogatives limitées du Conseil du Gouvernement.....                                                                     | 551        |
| B. Le Premier ministre, dauphin indirect du président.....                                                                       | 553        |
| 1. Les hésitations des Constitutions précédentes.....                                                                            | 553        |
| 2. Les imperfections du texte de 2016 relatif au dauphinat.....                                                                  | 555        |
| 3. Les tentatives de correction du texte initial par la réforme constitutionnelle du 19 mars 2020 .....                          | 555        |
| Paragraphe 2 : Le Premier ministre bridé par l'exécutif tricéphale .....                                                         | 557        |
| A. Le Premier ministre soumis à la concurrence du vice-président .....                                                           | 557        |
| 1. Une concurrence statutaire.....                                                                                               | 558        |
| 2. Une concurrence fonctionnelle.....                                                                                            | 560        |
| B. Le tricéphalisme, facteur de renforcement du présidentielisme ivoirien.....                                                   | 561        |
| Conclusion chapitre 2.....                                                                                                       | 564        |
| Conclusion titre 2.....                                                                                                          | 568        |
| <b>Conclusion 2<sup>e</sup> partie.....</b>                                                                                      | <b>572</b> |

## **CONCLUSION GENERALE.....577**

- I. L'utilité aléatoire du Premier ministre en Afrique noire francophone.....577
  - A. L'utilité politique limitée du Premier ministre..... 578
  - B. L'utilité administrative résiduelle du Premier ministre..... 580
- II. La nécessité d'une redéfinition de la place du Premier ministre dans les régimes politiques africains.....583
  - A. Clarifier le déséquilibre institutionnel..... 583
  - B. Rééquilibrer les rapports institutionnels..... 585
  - C. Supprimer le poste de Premier ministre..... 586

## **BIBLIOGRAPHIE ..... 589**

### **I. OUVRAGES ..... 589**

- A. Ouvrages généraux ..... 589**
  - 1. Manuels, traités, ouvrages étrangers..... 589
  - 2. Ouvrages sur l'Afrique et les Etats africains..... 594
- B. Ouvrages spécifiques ..... 600**
  - 1. Togo ..... 600
  - 2. Côte d'Ivoire ..... 602

### **II. THESES ET MEMOIRES ..... 606**

- A. Thèses..... 606**
- B. Mémoires ..... 610**

### **III. ARTICLES DE REVUE, CONTRIBUTIONS, COMMUNICATIONS, NOTES ..... 611**

### **IV. ARTICLES DE JOURNAL, SITES INTERNET, BLOGS PERSONNELS ..... 650**

### **V. TEXTES OFFICIELS ..... 665**

- A. Textes constitutionnels togolais..... 665**
  - 1. La République autonome ..... 665
  - 2. Première République ..... 666
  - 3. Deuxième République..... 666
  - 4. Troisième République ..... 666
  - 5. Transition ..... 666
  - 6. Quatrième République ..... 666
- B. Textes constitutionnels ivoiriens..... 667**
  - 1. La République autonome ..... 667
  - 2. Première République ..... 667
  - 3. Deuxième République..... 668
  - 4. Troisième République ..... 668

## **ANNEXES ..... 669**

### **TOGO ..... 669**

- Constitution du 14 octobre 1992 version originale ..... 669**
- Constitution togolaise du 14 octobre 1992, version modifiée, consolidée et en vigueur ..... 684**
- Acte n°7 de la Conférence nationale souveraine du 23 août 1991 portant loi constitutionnelle organisant les pouvoirs pendant la période d transition (version originale) ..... 700**

### **CÔTE D'IVOIRE ..... 707**

- Constitution du 8 novembre 2016, version consolidée..... 707**
- Constitution du 23 juillet 2000 ..... 725**



|                                                                                    |            |
|------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Accord de Linas-Marcoussis du 24 janvier 2003 .....                                | 735        |
| Résolution 1633 du 21 octobre 2005 du Conseil de sécurité de l'ONU .....           | 739        |
| Résolution 1721 du 1 <sup>er</sup> novembre 2006 du Conseil de sécurité de l'ONU.. | 741        |
| <b>TABLE DES MATIERES .....</b>                                                    | <b>745</b> |