

LA PAROLE CONSTITUANTE DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE DANS LES ETATS D'AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

Par
Cyrille MONEMBOU
Agrégé des Facultés de Droit
Adresse : cyrillemonembou@yahoo.fr
BP 18 Université de Yaoundé II/Cameroun

SOMMAIRE

- I- Une parole créatrice des normes constitutionnelles**
 - A- Une parole déclenchant la réforme constitutionnelle*
 - 1- La parole présidentielle comme déclic des réformes constitutionnelles
 - 2- La parole présidentielle comme élément de légitimation des réformes constitutionnelles
 - B- Une parole pré-constituante*
 - 1- Un discours prescrivant la procédure constituante à adopter
 - 2- Un discours révélateur du contenu du futur texte constitutionnel

- II- Une parole interprétrice des normes constitutionnelles**
 - A- Une parole donnant un sens politique aux normes constitutionnelles*
 - 1- Les figures de l'interprétation présidentielle
 - 2- L'incidence de l'interprétation présidentielle de la Constitution

 - B- Une parole arbitrant les conflits politiques institutionnels*
 - 1- La révélation textuelle du pouvoir présidentiel d'arbitrage
 - 2- La portée de l'interprétation présidentielle de la Constitution en matière d'arbitrage

RESUME

Est-il possible de considérer la parole comme une source de droit ? Telle est la question que cette étude essaie de répondre. En effet, analysant les processus constitutifs dans les Etats d'Afrique noire francophone, il est permis de se rendre compte qu'ils sont toujours précédés des discours présidentiels. Le Président de la République s'adresse à la nation et au Parlement pour indiquer les grandes orientations de la réforme constitutionnelle à venir. Sa parole peut ainsi être considérée comme constituante parce qu'elle est créatrice et interprétrice des normes constitutionnelles. Elle est créatrice des normes en ce sens qu'elle déclenche la réforme constitutionnelle et constitue en tout état de cause un discours pré-constituant. La parole présidentielle est interprétrice des normes constitutionnelles dans la mesure où elle permet à cet acteur constitutionnel de donner un sens politique à ces normes et lui permet d'arbitrer les conflits politiques institutionnels.

Il souffle comme un vent de rénovation constitutionnelle en Afrique en général et dans sa partie francophone en particulier¹. En effet, l'esprit de révisionnisme constitutionnel² qui habite subitement les constituants africains semble être lié au changement intervenu à la tête de ces différents Etats. Il est devenu constant qu'à la suite d'une alternance politique, qu'il y ait une réforme constitutionnelle, comme-si chaque nouveau Président de la République voulait imprimer sa marque sur le plan constitutionnel.

Cette tradition subitement instaurée dans les Etats d'Afrique noire francophone n'est pourtant pas une invention voire une ingénierie constitutionnelle africaine. Il semble s'agir d'une coutume d'origine occidentale ayant été transposée dans le constitutionalisme africain. En effet, en pleine crise militaire ayant entraînée l'abdication de la France sous l'égide du Marechal Pétain et ce qu'il est convenu d'appeler le régime de Vichy, le Général De GAULLE organise le débarquement de Normandie accompagné des alliés russes et américains contre les troupes allemandes. La réussite de cette opération de libération de la France va être marquée par un discours historique et fondateur de la cinquième République, le discours de Bayeux du 16 juin 1946. Dans ce dernier, le futur Président français indique les grandes lignes de ce qui allait devenir la Constitution française du 04 octobre 1958. Il paraît logique de constater le lien ombilical entre cette Constitution et son père fondateur.

Cette influence présidentielle d'une nouvelle Constitution a ainsi traversé les frontières occidentales pour atteindre les Etats africains. En effet, dans un contexte marqué par « le présidentielisme négro-africain »³, avec une place importante de la figure du Président de la République, est-il possible d'exclure l'empreinte de ce dernier dans le processus constituant en Afrique ? Le Doyen AIVO affirme à juste titre que « *le Président de la République a été et reste malgré les mutations contemporaines le principal régulateur de la vie sociale* »⁴. Dressant le portrait du Chef de l'Etat africain, Gérard CONAC affirme que celui-ci « (...) est au centre de

¹ Sur le renouveau constitutionnel en Afrique, lire utilement AHADZI NONOU (K.), « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », *Afrique Juridique et Politique Revue du CERDIP*, n°2, juillet-décembre, 2002, pp. 35-86 ; AÏVO (F-J.), « Les tendances émergentes du nouvel ordre constitutionnel en Afrique », *Revue du Conseil constitutionnel d'Algérie*, n°4, 2014, pp. 289-309 ; BOURGI (A.), « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RFDC*, n°52, 2002, pp. 721-748 ; DEMBA (S.), « Sur la renaissance du droit constitutionnel en Afrique. Question de méthode », *Politeia*, n°6, 2004, pp. 455-479.

² On peut donner au révisionnisme constitutionnel une double signification. Le sens général désigne les révisions répétées et récurrentes. C'est dire que c'est l'inflation révisionniste qui est mise en avant dans cette première assertion. Mais, dans un second sens, on parle du révisionnisme constitutionnel pour faire référence à des révisions abusives et frauduleuses. Pour un approfondissement, lire utilement : LAVROFF (D-G.), « De l'abus des réformes : Réflexions sur le révisionnisme constitutionnel », *RFDC*, n°2 HS, 2008, pp. 55-71.

³GICQUEL (J), « Le présidentielisme Négro-africain : l'exemple camerounais », in *Le pouvoirs, Mélanges offerts à Georges BURDEAU*, Paris, L.G.D.J., 1997, pp. 701-725.

⁴ AIVO (J-F), *Le Président de la République en Afrique noire francophone. Genèse, mutation et avenir de la fonction*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 23.

tout. C'est lui qui bâtit la nation, dirige l'Etat et le personnalise à l'extérieur comme à l'intérieur »⁵. Se situant au cœur du système constitutionnel parce que clé de voute des institutions pour reprendre Michel DEBRE, le Président de la République, institution à la fois organe et personne⁶ selon la dualité définitionnelle de Maurice HAURIUO⁷ est inéluctablement appelé à jouer un rôle notable en matière constitutionnelle. Ce rôle lui est formellement reconnu par la Constitution du fait de l'initiative de la révision constitutionnelle qui lui est attribuée par les textes constitutionnels⁸. Mais au-delà de cette prérogative, il est permis de constater que cet acteur majeur jouit d'une parole qui impacte le processus de réforme constitutionnelle⁹. C'est d'ailleurs dans cette logique que peut être compris l'avalanche de discours présidentiels en Afrique précédant toute réforme constitutionnelle permettant ainsi de réfléchir sur la parole constituante du Président de la République.

L'idée d'une parole constituante soulève en toile de fond le problème de la normativité. Autrement dit, affirmer que la parole du Président de la République est constituante laisse subodorée qu'elle est source de production des normes constitutionnelles. Selon Hans KELSEN, la norme est la signification d'un énoncé prescriptif ayant pour objet de rendre pour autrui obligatoire, interdit, permis ou habilité un certain comportement¹⁰. Le professeur Ricardo GUASTINI n'en dit pas mieux considérant la norme comme des énoncés que les juristes trouvent dans les sources de droit¹¹.

Mais à rebours de cette conception positive de la norme, existe une conception réaliste développée par Michel TROPER permettant l'admission des normes, produit de

⁵ CONAC (G), « Portait du Chef de l'Etat africain », *Pouvoirs*, n°25, 1983, p.121.

⁶ Il faut considérer que le Président de la République est une institution organe au regard des prérogatives qui lui sont accordées par les constituant. Il est ensuite une institution personne en ce sens que celui qui incarne l'institution bénéficie d'une protection lui permettant d'exercer en toute quiétude ses missions constitutionnelles.

⁷ HAURIUO (M.), « La théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social », in *Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Cahiers de la Nouvelle Journée, n°23 1925, réimprimée Université de Caen, 1990. On lira également MILLARD (E), « Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit et société*, 1995, n°30/31, pp381-412.

⁸ Pour s'en convaincre, voir l'article 240 de la Constitution congolaise du 06 novembre 2015 ; l'article 161 de la Constitution burkinabé du 11 juin 1991 modifiée ; l'article 63 alinéa 1 de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 modifiée ; l'article 151 de la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016 ou encore l'article 144 de la Constitution togolaise du 14 octobre 1992.

⁹ C'est le lieu d'indiquer que la transcendance du pouvoir présidentiel lui a donné une figure de démiurge dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique noire francophone. En tant que père de la Nation, sa parole a toujours été sacralisée et ses discours ont une importance particulière et une incidence sur les développements constitutionnels des Etats en question. A titre d'illustration, c'est par le biais d'un discours que le Président camerounais Paul Biya a annoncé au début des années 1990, l'orientation vers le multipartisme. S'en sont suivis, une pluralité de réformes juridiques dont la plus importante est la réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996.

¹⁰ KELSEN (H), *Théorie générale des normes*, Paris, PUF, 1996, p2

¹¹ GUASTINI (R) « Interprétation et description des normes » in *Interprétation et droit*, Bruxelles Bruylant, 1995, p96.

l'interprétation¹² et des normes non écrites¹³. Bien qu'il soit développé une véritable crise de la normativité de la Constitution¹⁴ en Afrique noire francophone du fait des pathologies graves imposant la désacralisation de la Constitution et impliquant une normativité informelle, le concept de normativité dans le cadre de cette étude sera appréhendé dans le sens positif. On peut dès lors se demander comment appréhender la parole constituante du Président de la République dans les Etats d'Afrique noire francophone ?

L'analyse de la parole constituante du Président de la République ne peut nullement s'appuyer sur la théorie pure du droit de KELSEN n'admettant que l'existence des sources étatiques de production normative. D'ailleurs n'affirme-t-il pas que « *le pouvoir de l'Etat c'est le pouvoir organisé par le droit positif* »¹⁵. Elle a pour ressort méthodologique la méta théorie¹⁶, impliquant l'analyse du discours doctrinal. Il s'agit de saisir l'impact de la parole présidentielle dans le processus de réforme constitutionnelle.

L'objectif est ainsi de décrypter le mouvement de transformation d'un discours pour donner naissance à des normes. De manière plus spécifique, il s'agit dans cette étude de considérer la parole présidentielle non pas comme un simple langage descriptif, mais comme un discours qui a une certaine dimension prescriptive. Elle est d'ailleurs assimilée à un discours juridique entremêlé des prescriptions et de descriptions. Mais l'étude n'envisage pas l'analyse du discours sur le droit considéré comme un point de vue d'une opinion particulière mais plutôt le discours du droit produit par des acteurs juridiques dans un système juridique contraignant¹⁷. Il ne s'agit pas d'un discours doctrinal dès lors que « *ses opinions ne sont jamais par elles-mêmes constitutives d'une règle de droit et ont toujours besoin du relai d'une source formelle* »¹⁸, mais d'un discours des acteurs constitutionnels notamment le Président de la République.

Dans le cadre de cette recherche, le choix est porté sur le Sénégal, le Tchad, la République Centrafricaine, la Côte d'Ivoire et le Congo Brazzaville. Il est motivé par une double considération. D'une part, parce que tous les cinq Etats sont représentatifs de deux blocs

¹² TROPER (M), *Pour une théorie juridique de l'Etat*, Paris, PUF, 1994, p88.

¹³ Sur les normes non écrites, MONEMBOU (C), « Les normes non écrites dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique noire francophone » *Revue Africaine de Droit et de Science Politique*, vol. III, N°05, 2014, pp85-120.; CHATELET (P) *Les normes non-écrites en droit constitutionnel français*, Mémoire de Master II Droit Public Fondamental, Université de Poitiers, 2009-2010, 121p.

¹⁴ AIVO (J-F), « La crise de la normativité de la Constitution », *RDP*, n°1, 2012, p179 et s.

¹⁵ KELSEN (H), *Théorie générale du droit de l'Etat*, Bruxelles, Bruylant, LGDJ, 1998, pp243-244.

¹⁶ CHAMPEIL-DESPLATS (V), *Méthodologie du droit et des sciences du droit*, Paris, Dalloz, 2ème éd, 2016, 438p.

¹⁷ ALTHWEGG-BOUSSAC (M), *Les Changements constitutionnels informels*, Paris LGDJ, 2013, p

¹⁸ CIMAMONTI (S) « Doctrine juridique », in ARNAUD (A-J), BELLEY (J-G) (dir) *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, pp186-187.

de l'Afrique noire francophone, le centre et l'Ouest, et d'autre part parce qu'ils ont tous connus soit un changement de Constitution, soit une alternance et parfois un changement d'hommes au sommet de l'Etat¹⁹. L'objectif de notre étude est de contribuer à la compréhension des processus conduisant à l'élaboration de la Constitution. Alors même que les textes constitutionnels se limitent à reconnaître uniquement l'initiative de la révision, laissant la compétence d'élaboration au Parlement et au peuple, force est de relever que les Constitutions *in fine* ne constituent que le reflet d'une parole présidentielle ayant déclenché et précisé les lignes directrices du texte constitutionnel. Il faut indiquer que la parole présidentielle peut recouvrir une pluralité de réalités. Il peut s'agir d'une parole d'orientation permettant au Président de la République d'indiquer le chemin à suivre en matière de réforme constitutionnelle. Il peut aussi s'agir d'une parole de clarification lui permettant à partir de son pouvoir d'interprétation politique d'indiquer le sens politique d'une norme constitutionnelle. Il peut enfin s'agir d'une parole de création lui permettant à partir du pouvoir d'initiative d'une révision constitutionnelle de provoquer une réforme constitutionnelle.

Partant de l'expérience constitutionnelle des cinq Etats, il est possible en procédant à un condensé de ces différentes facettes de la parole constitutionnelle d'affirmer que le Président de la République a une parole à la fois créatrice **(I)** et interprétrice des normes constitutionnelles **(II)**.

I- Une parole créatrice des normes constitutionnelles

S'il est un fait plus ou moins constant dans le constitutionnalisme africain, c'est la forte emprise présidentielle dans les réformes constitutionnelles²⁰. En effet, une lecture attentive des processus constitutifs en Afrique noire francophone permet de se rendre à l'évidence que certaines réformes constitutionnelles sont précédées d'une parole présidentielle enclenchant le processus constituant **(A)** et impactant sérieusement le texte constitutionnel réformé **(B)**.

A- Une parole déclenchant la réforme constitutionnelle

Le positionnement du Président de la République dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique noire francophone donne un poids évident aux discours que celui-ci prononce durant

¹⁹ C'est le lieu de valoriser l'idée de la convergence des modèles constitutionnels en Afrique noire francophone et surtout de marteler notre adhésion à la thèse selon laquelle l'Afrique noire constitue un espace d'isomorphisme constitutionnel. Lire dans ce sens, BALDE (S.), *La convergence des modèles constitutionnels. Etude des cas en Afrique subsaharienne*, Paris, Publibook, 2011, 536p ; CABANIS (A.) et MARTIN (J-L), « Un espace d'isomorphisme constitutionnel : l'Afrique francophone », in *Mouvement du droit public, mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Paris, Dalloz, 2005, pp.343-357.

²⁰ BAKOUNDA-MPELE (F.), « Repenser le Président africain », *VII^e Congrès français de Droit Constitutionnel*, 25, 26 et 27 septembre 2008, p. 2.

son mandat. Ainsi que cela a été souligné, il s'agit des discours qui ont un impact sur les développements constitutionnels en ce sens qu'ils constituent le déclic des réformes constitutionnelles (1) et permettent à ce dernier de justifier leur opportunité (2).

1- La parole présidentielle comme déclic des réformes constitutionnelles

Dans le constitutionnalisme africain, le Président de la République fait partie de ces organes dont la volonté constituante est de grande importance²¹. D'ailleurs, si l'on procède au recensement des réformes constitutionnelles depuis les indépendances, on va se rendre compte que la plus part d'entre elles sont déclenchées et contrôlées par ce dernier. Seulement, il y a lieu de relever qu'il y a une différence notoire entre la fonction constituante du Président de la République en Afrique noire francophone et le concept de père fondateur en matière constitutionnelle.

Le concept de *constitution father* est d'origine américaine avec les rédacteurs de la constitution du 17 septembre 1787 issue de la convention de Philadelphie notamment Georges WASHINGTON, Benjamin FRANFLIN, Alexander HAMILTON, James MADISON qui au nom des 55 délégués de la convention, ont fait preuve d'ingénierie constitutionnelle avec une constitution toujours en vigueur aujourd'hui, nonobstant des amendements. L'utilisation du concept de père fondateur de la Constitution est plus évidente dans le constitutionnalisme français avec la Constitution du 04 octobre 1958 qui porte inexorablement l'empreinte indélébile du général de Gaulle. L'affirmation de cette paternité est démontrée par les idées constitutionnelles du Général DE GAULLE²² déroulée dans son discours de Bayeux et dans les conférences de presse qu'il avait pris l'habitude d'organiser. La conférence de presse du 31 janvier 1964, lui permettra d'indiquer le sens politique qu'il a de la Constitution c'est à dire un esprit, des institutions et une pratique. Par contre, celle du 16 mai 1967 lui permettra de mieux préciser le sens politique de l'article 38 de la Constitution.

Mais la situation est totalement différente dans le constitutionnalisme africain du fait de l'inflation des réformes constitutionnelles. En effet, chaque président se dote d'une constitution

²¹ Il n'est pas exagéré d'affirmer que sa volonté constituante prévaut sur celle du parlement car, d'un point de vue statistique, les réformes constitutionnelles dont le Président de la République est l'auteur sont quantitativement importantes et contrastent avec celles qui sont initiées par le parlement. Si on ajoute à cela, la minoration de l'initiative populaire, on parvient à la conclusion de la prévalence de la volonté constituante de l'institution présidentielle. Lire utilement : MIAFFO DONFACK, « Le Président de la République et les Constitutions au Cameroun », MELONE (S), MINKOA SHE (A) et SINDJOUN (L) (dir.), *La réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996. Aspects juridiques et politiques*, Yaoundé, Fondation Friedrich Ebert/GRAP, 1996, p. 271 ; ATANGANA (E-J-L), *La révision des Constitutions en droit camerounais*, Thèse de doctorat Ph. D en Droit Public, Université de Douala, 2012, p. 77 ; OWONA (J), « Le pouvoir exécutif », *Encyclopédie Juridique de l'Afrique. Tome I, l'Etat et le droit, Les Nouvelles Editions africaines*, 1982, p.112.

²² DEBRE (J.L), *Les idées constitutionnelles du Général DE GAULLE*, Paris, LGDJ/Coll Anthologie du droit, Nov 2015, 476p.

pendant ses mandatures, laquelle constitution est immédiatement remplacée par le nouveau Président. Il est donc difficile d'établir une filiation pérenne entre Président et constitution. Il ne peut qu'influencer de manière intermittente l'œuvre constitutionnelle. Cette influence peut se faire de plusieurs manières. Il arrive souvent que le déclic de la réforme constitutionnelle soit un discours ou une interview du Président de la République. Tantôt, ce dernier utilise sa parole pour annoncer son ambition de moderniser les institutions étatiques²³, tantôt il annonce le projet de changement de Constitution. Dans les deux hypothèses, la parole du Président de la République n'est pas anodine. Elle constitue à l'évidence, le point de départ de l'activité constituante.

Affirmer que le Président de la République aurait le pouvoir de déclencher le processus de réforme constitutionnelle reviendrait à le considérer dans une certaine mesure comme un souverain dans l'Etat²⁴. Au-delà de la détention de la prérogative constitutionnelle de l'initiative de la révision, il faut noter que le pouvoir qu'il exerce sur tout le processus constituant semble tirer son fondement de la théorie de la souveraineté considérant que « (...) le Président en tant qu'organe suprême, presque incontrôlé, détenteur de l'essentiel de la puissance d'Etat peut s'auto habiliter à recréer le droit constitutionnel formellement posé en tenant compte avant tout des rapports de forces »²⁵.

S'inscrivant dans cette logique qualifiée de décisionnisme juridique²⁶ induisant que « la souveraineté appartient à une personne juridique identifiée de façon réaliste à une personne physique »²⁷, Olivier BEAUD considère le Président de la République comme un « Magistrat souverain »²⁸, formule qui « désigne la situation paradoxale d'un pouvoir situé au-dessus des autres pouvoirs publics »²⁹. En fait poursuit l'auteur, l'existence de ce souverain « ne résulte pas d'une violation de la Constitution mais de la pratique constitutionnelle ».³⁰

²³ Au Sénégal, le Président de la République MACKY SALL lors de son discours de nouvel an du 31 décembre 2015 a indiqué les points qui devaient faire l'objet d'une révision constitutionnelle afin de consolider la démocratie. Sans être exhaustif, on peut citer : la réduction du mandat présidentiel dans le temps avec le passage de la durée de sept ans (07) à cinq (05) ; la modernisation du rôle des partis politiques ; la participation des candidats indépendants à tout type d'élection ; la promotion de la gouvernance locale ou encore le renforcement des droits de l'opposition et de son chef.

²⁴ KAMTO (M.), *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*. Paris, LGDJ, 1987, p. 431.

²⁵ CAMY (O), « Le Chef de l'Etat est-il souverain sous la V^e République ? », *RFDC*, n°25, 1995 p5.

²⁶ JOUANJAN (O), « La suspension de la Constitution », *Droits*, n°17, 1993, p125 et s.

²⁷ CAMY (O), « Le Chef de l'Etat est-il souverain sous la V^e République ? », *op.cit.*, p8.

²⁸ BEAUD (O), « Le Souverain », *op cit* p. 40.

²⁹ *Ibid.*, 40.

³⁰ *Idem*, p40.

Vu sous cet angle, le Président de la République, Magistrat souverain, est ainsi habilité à exercer le pouvoir souverain dans l'Etat. Ce dernier peut donc impulser l'enclenchement du processus de réforme. Mais de manière régulière, il est permis de constater que tout processus constituant commence par un discours prononcé par ce dernier soit devant la représentation nationale, soit à l'endroit du peuple constituant souverain.

Dans sa prestation de serment marquant sa prise officielle du pouvoir pour un second mandat le 3 novembre 2015, le Président ALASSANE DRAMANE OUATTARA annoncera au peuple ivoirien son intention de procéder à une réforme constitutionnelle pour certainement rompre avec l'ordre juridique ancien lui ayant permis d'accéder au pouvoir et instaurer un ordre juridique nouveau. La matérialisation de cette promesse nécessitera un discours constituant prononcé à l'Assemblée nationale le 05 Octobre 2016, discours constituant le déclic juridique dans la procédure de réforme de la Constitution qui débouchera sur la nouvelle Constitution du 8 novembre 2016. C'est dire que le discours prononcé par le Président ivoirien dans le cadre de sa prestation de serment ne relevait pas d'un simple rituel. Il a permis à ce dernier d'enclencher une réforme constitutionnelle qui a abouti à un changement de Constitution. Tout au plus, l'analyse du contenu du discours présidentiel permet de se rendre compte que celui-ci sert à légitimer l'utilité et l'opportunité de la réforme.

2- La parole présidentielle comme élément de légitimation des réformes constitutionnelles

Au-delà de la justification de l'existence du discours présidentiel, la question qui mérite d'être posée est celle de sa portée. Le Président de la République est-il obligé de prononcer un discours qui précède une réforme constitutionnelle ? A cette interrogation, il convient de souligner que la raison d'être de la parole constituante du Président de la République est la légitimation de la réforme³¹. C'est le lieu de rappeler que la Constitution est un contrat³² et en tant que tel, son élaboration ou sa révision doit être consensuelle³³ de manière à la rendre légitime. L'auteur ou l'organe qui déclenche la réforme a ainsi l'obligation de rendre acceptable son initiative surtout dans une Afrique où les réformes constitutionnelles s'effectuent sans et

³¹ ATANGANA AMOUGOU (J-L), « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Politéia*, n°7, 2005, p.588.

³² ROUX (J.), « La Constitution comme contrat », *Mélanges en l'honneur de Michel Guibal*, Paris, PUF, vol.2, 2006, p. 449.

³³ BURDEAU (G.), « L'Etat entre le consensus et le conflit », *Pouvoirs*, n°5, 1978, p. 97 ; Lire également : RIVERO (J.), « Consensus et légitimité », *Pouvoirs*, n°5, 1978, p. 61.

contre le peuple³⁴. En prononçant un discours qui justifie l'utilité et l'opportunité de la réforme, l'objectif est donc celui de la légitimation.

La finalité de la parole constituante de l'institution présidentielle ne se réduit pas à annoncer l'éventualité ou la probabilité de la réforme. Très souvent, ce dernier indique les questions qui doivent être intégrées dans la loi fondamentale pour solliciter l'adhésion du peuple et des acteurs sociopolitiques³⁵. C'est aussi l'occasion pour l'institution présidentielle de justifier l'opportunité de l'opération constituante de manière à éluder toutes les suspicions qui peuvent entourer ou entacher son initiative³⁶. C'est ainsi qu'on retrouve souvent dans la parole constituante du Président de la République, un diagnostic sur les faiblesses des institutions et la perfectibilité du texte constitutionnel en vigueur. C'est d'ailleurs ce diagnostic qui lui permet de justifier l'opportunité de l'opération constituante et de solliciter l'adhésion de l'ensemble de la société.

Pour justifier l'opportunité d'une réforme de la Constitution, le Président IDRISS DEBY ITNO du Tchad affirme dans son adresse de circonstance à l'Assemblée nationale de son pays le caractère indispensable et justifié de la réforme constitutionnelle. Il affirme de façon péremptoire qu' « *aujourd'hui, je m'adresse à la Représentation Nationale pour solliciter son soutien et son appui en vue de matérialiser l'ensemble des actes du forum national inclusif. Au nombre de ces actes, il y a naturellement la révision de la loi constitutionnelle qui est la matrice de nos réformes* ». Certes, la réforme consécutive à ce discours a plutôt entraîné l'adoption d'un nouveau texte constitutionnel mais, ce qui est frappant, c'est le fait que la parole présidentielle repose sur l'annonce d'une opération constituante.

Le cas de la Côte d'Ivoire n'est nullement isolé dès lors que le même procédé a été implémenté au Tchad³⁷, et au Sénégal³⁸. De manière plus globale, il faut dire qu'il existe un lien ombilical entre réforme constitutionnelle et Président de la République. Presque tous les textes constitutionnels sont initiés par le Président et sont précédés par un discours présidentiel. Il semble ainsi établi que la légitimité que confère un mandat du peuple à la suite d'une élection présidentielle constitue une autorisation implicite du peuple à toute réforme du texte constitutionnel par le Président de la République.

³⁴ VERDIER (M-F), « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : prélude et fugue d'une révision constitutionnelle gigogne sans le peuple », *Politéia*, n°15, 1999, p.121.

³⁵ BURDEAU (G.), « L'Etat entre le consensus et le conflit », *op. cit.* p. 66.

³⁶ CAMPAGNA (N.), « Une révision de la Constitution sans la puissance souveraine ? », *Verfassung*, 2000, pp.5-9.

³⁷ Constitution du 4 mai 2018.

³⁸ Loi constitutionnelle n°2016-10 du 05 Avril 2016 portant révision de la Constitution.

B- Une parole pré-constituante

L'affirmation selon laquelle le discours du Président de la République a une dimension pré-constituante est tributaire à la fois du fait que ce dernier opère très souvent, dans son discours, un choix pour une procédure constituante spécifique (1) et laisse très souvent des indices sur le futur texte constitutionnel (2).

1- Un discours prescrivant la procédure constituante à adopter

Dans la sémantique constitutionnelle, on parle d'un acte pré-constituant pour désigner une norme qui investit un organe constituant et encadre son activité constituante³⁹. En d'autres termes, il ne s'agit pas de l'acte qui produit la norme constitutionnelle mais, qui encadre plutôt sa production⁴⁰. Evidemment, de manière classique, les actes pré-constituants sont des actes juridiques. On parle généralement de petite Constitution⁴¹ dont la finalité est de préparer l'avènement d'une nouvelle ère constitutionnelle. Il peut donc paraître surprenant de parler d'une parole pré-constituante du Président de la République. Mais, en réalité, une telle hypothèse n'est pas à exclure dès lors que ce dernier utilise son discours pour marteler son choix pour une procédure constituante plutôt que pour une autre.

Il arrive souvent que le Président de la République annonce dans son discours, la tenue d'un forum d'échanges et de négociations devant aboutir à l'adoption d'une nouvelle Constitution ou à la révision de la Constitution existante. A titre d'illustration, c'est par le biais d'un discours que le Président tchadien IDRIS DEBY a annoncé la tenue du forum sur la réforme des institutions⁴². D'ailleurs, dans son allocution, il va clairement afficher son ambition de doter l'Etat tchadien d'une nouvelle loi fondamentale. Il va ainsi indiquer aux acteurs impliqués dans ledit forum que « *point n'est besoin de rappeler que l'exercice pour lequel vous êtes conviés est capital. Il s'agit de la naissance de la 4^e République* »⁴³. D'un point de vue téléologique, la tenue du forum de négociation et de discussion est loin d'être anodine. Sa raison d'être est la facilitation ou du moins, la réalisation de l'écriture multilatérale de la norme constitutionnelle⁴⁴. Ce qui revient à dire en d'autres termes que la parole présidentielle peut poser les bases d'une opération constituante inclusive⁴⁵.

³⁹ ZIMMER (W.), « La loi du 3 juin 1958 : contribution à l'étude des actes pré constituants », *RDP* 1995, p. 383.

⁴⁰ *Idem*, p.383.

⁴¹ NICOLETTA (P.), « Les Constitutions provisoires, une catégorie normative au cœur des transitions constitutionnelles », *IX^e Congrès français de droit constitutionnel. Atelier F : Les transitions constitutionnelles*, Lyon, 26, 27 et 28 juillet, 2014, p. 3 ; Lire également CARTIER (E.), « Les petites Constitutions : contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire », *RFDC*, n°71, 2007, p. 517.

⁴² Il s'agit précisément d'un discours prononcé le 19 mars 2018.

⁴³ *Idem*.

⁴⁴ BESSE (M.), « L'écriture multilatérale des Constitutions, facteur de réussite des transitions démocratiques », *NCCC*, n°45, 2014, pp.113-126.

⁴⁵ *Ibid.* p. 113.

La parole présidentielle peut aussi annoncer la tenue du référendum portant sur une réforme constitutionnelle. A titre de rappel, en matière constituante, il existe une double procédure d'adoption des réformes constitutionnelles à savoir, le recours à une Assemblée constituante et le recours au référendum⁴⁶. Si la première modalité consiste à désigner les représentants du peuple qui ont la charge de rédiger le texte, la seconde quant à elle repose sur l'intervention directe du peuple et permet à ce dernier de se prononcer sur le contenu de la nouvelle Constitution ou de la loi constitutionnelle. Certes, on note dans le constitutionnalisme contemporain, une prévalence de la logique représentative pendant les réformes constitutionnelles⁴⁷ mais, dans le contexte africain, l'utilisation du référendum prend de plus en plus d'ampleur.

Au Sénégal, le discours du Président MACKY SALL ne s'est pas limité à indiquer les points essentiels de la réforme constitutionnelle. Ce dernier a aussi annoncé le recours au référendum pour l'adoption de la révision en question⁴⁸. Au Congo, au lendemain de la célébration de la fête de l'indépendance, le Président de la République Denis SASSOU NGUESSO a annoncé le recours au référendum pour l'adoption de la nouvelle Constitution⁴⁹. Enfin, en Côte-d'Ivoire, c'est à travers un discours du Président de la République Alassane Dramane OUATTARA que les citoyens ont été informés de la tenue du référendum portant sur l'adoption de la nouvelle loi fondamentale⁵⁰. On peut donc le voir, la parole présidentielle est dite pré-constituante parce qu'elle indique la procédure constituante et surtout, esquisse le contenu du texte en préparation. Il convient cependant de relever que le juge constitutionnel n'a pas toujours fait chorus à cette symphonie tendant à transformer la parole présidentielle en Constitution, l'adoption par le pouvoir constituant n'étant qu'une formalité. En effet, la Cour constitutionnelle du Benin par la décision n°06-074 du 8 juillet 2006 a sanctionné une loi constitutionnelle impulsée par le Président de la République et adoptée par le parlement constituant. La Cour estime que cette loi constitutionnelle constitue ni plus ni moins une violation du consensus national instaurée par la conférence nationale souveraine ayant permis l'adoption de la Constitution de décembre 1990. C'est aussi dans cette optique que peut comprise l'action de la cour constitutionnelle du Niger qui a refusé de valider le projet de révision de la Constitution aux fins de prorogation de son mandat du Président MAMOUDOU

⁴⁶ MELEDJE DJEDJRO (F.), « La révision des Constitutions dans les Etats africains francophone. Esquisse de bilan », *RDP*, 1992, p. 117.

⁴⁷ DUPRAT (J-P), « Le référendum constitutionnel dans un système français dominé par une logique représentative », *RIDC*, n°2, 2006, p. 571.

⁴⁸ Allocution du 31 décembre 2015.

⁴⁹ Il s'agit d'un discours prononcé le 22 septembre 2015.

⁵⁰ Il s'agit du discours prononcé devant l'Assemblée nationale le 5 octobre 2016.

TANDJA⁵¹. Au-delà de ces exceptions pour le moins marginales, il faut relever que la parole présidentielle est souvent révélatrice du contenu du futur texte constitutionnel.

2- Un discours révélateur du contenu du futur texte constitutionnel

Il peut paraître surprenant d'affirmer que la parole présidentielle, non seulement est créatrice des normes constitutionnelles mais en plus qu'elle est pré constituante. En effet, en théorie constitutionnelle, le souverain exalté et magnifié en matière de réforme de la Constitution est le peuple qui peut agir directement par référendum constituant ou indirectement par le biais du parlement devenu constituant. Néanmoins, il faut relever que les textes constitutionnels africains permettent au Président de la République d'être un acteur majeur dans cette matière, ce d'autant plus que la pratique constitutionnelle conforte cette situation. Bien qu'étant *in abstracto* un pouvoir constitué, il devient *in concreto* un pouvoir non limité par la Constitution⁵².

Dans cette logique, il faut relever que la parole présidentielle dans sa dimension constituante se matérialise de trois manières. D'abord, elle donne des grandes orientations en matière de réforme constitutionnelle. Ces orientations peuvent être indiquées dans le cadre d'un discours adressé à une institution créée à cet effet pour réfléchir sur le nouveau texte constitutionnel. Elle est sous cet angle pré constituante parce qu'elle va indiquer les grands axes de la réforme, les grandes orientations de la réforme à charge pour la commission créée de les formaliser pour en faire un document final devant être soumis soit au peuple soit au Parlement constituant.

Le forum national inclusif réunissant les tchadiens de l'intérieur du pays et ceux de la diaspora à l'initiative du Président de la République se tiendra dans cette logique et permettra au Président de la République d'indiquer les grandes orientations de la réforme constitutionnelle qui vont par la suite constituer l'avant-projet de la Constitution soumis à l'Assemblée nationale. Dans la même logique, le Président sénégalais MACKY SALL instituera une commission nationale de réforme des institutions (CNRI) en Mai 2013 avec comme mandat « *de mener des concertations sur la réforme des institutions et de formuler toutes propositions visant à améliorer le fonctionnement des institutions à consolider la démocratie, à approfondir l'Etat*

⁵¹ Cour constitutionnelle du Niger, Avis n°02/CC du 25 mai 2009.

⁵² CAMBY (O) « Le Chef de l'Etat est-il souverain sous la Vé République ? », *op cit*, p8.

de droit et à moderniser le régime. Politique (...) », lesquelles réformes « (...) pourraient se traduire par une modification subséquente de la Constitution »⁵³.

Ensuite, c'est une parole qui lie le parlement ou le peuple constituant. En effet, il est constant de noter qu'en Afrique noire francophone, les orientations du Président de la République lient les organes constitutionnels dotés du pouvoir d'élaborer ou de réviser la Constitution. Il semble se développer dans ce domaine et ceci de *facto* une substitution des rôles avec un Président de la République devenu l'inventeur de la Constitution. Du fait de la pratique constitutionnelle ayant reconfiguré la séparation trilogique des pouvoirs au profit d'une majorité présidentielle affrontant l'opposition, le Parlement se voit ainsi délaissé de ces pouvoirs au profit du Président de la République redevenu la figure majeure du pouvoir dans l'Etat et ceci même en matière constitutionnelle. Ainsi entendu, le discours du Président de la République à l'Assemblée nationale ou à la nation déroule ainsi les éléments de la réforme s'imposant d'ailleurs au constituant.

Dans son adresse à l'Assemblée nationale sur la réforme constitutionnelle, le Président de la République du TCHAD va décliner les grandes idées de la réforme notamment « *le maintien de l'Etat unitaire fortement décentralisé, l'instauration d'un régime présidentiel intégral, la limitation du Mandat du Président de la République, des députés et des élus locaux, la constitutionnalisation du statut de l'opposition, la mise en place d'une justice militaire, l'institution d'un haut conseil des collectivités autonomes et des chefferies traditionnelles* »⁵⁴.

La nouvelle constitution entrée en vigueur en mai 2018⁵⁵ reprendra fidèlement ces idées constitutionnelles notamment les collectivités autonomes (titre XIII)⁵⁶, la justice militaire (Titre X)⁵⁷, la création du haut Conseil des collectivités autonomes et des chefferies traditionnelles (Titre VII)⁵⁸, la limitation des mandats présidentiels (article 66)⁵⁹, des députés (article 114)⁶⁰, des assemblées locales (202)⁶¹ et des organes exécutifs (203)⁶².

⁵³ Discours du Président MACKY SALL à la nation sénégalaise du 31 décembre 2015.

⁵⁴ Discours prononcé à l'Assemblée nationale le 17 mars 2018.

⁵⁵ Constitution promulguée du 4 Mai 2018.

⁵⁶ Le titre XIII réservé aux collectivités autonomes est constitué de 16 articles

⁵⁷ Le titre X relative à la justice militaire est constitué de 4 articles.

⁵⁸ Le titre VII portant sur le Haut conseil des Collectivités autonomes et des Chefferies traditionnelles est constitué de 2 articles.

⁵⁹ L'article 66 dispose clairement que « le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de six ans renouvelable une seule fois ».

⁶⁰ L'article 114 de la Constitution dispose que « Les députés sont élus au suffrage universel direct. Le mandat des députés est de cinq (5) ans renouvelable une seule fois ».

⁶¹ L'article 202 de la Constitution dispose que « Les membres des assemblées locales sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de six (6) ans renouvelable une fois ».

⁶² L'article 203 de la Constitution dispose que « Les assemblées locales élisent en leur sein des organes exécutifs pour un mandat de trois ans renouvelable. ».

Dans la même logique le Président Sénégalais indiquera dans son adresse du 31 décembre 2015 à la nation les grands axes de la réforme constitutionnelle. Il s'agit entre autre de la modernisation du rôle des partis politiques dans le système démocratique⁶³, la participation des candidats indépendants à tous les types d'élection⁶⁴, la promotion de la gouvernance locale et du développement territorial par la création du Haut Conseil des collectivités territoriales⁶⁵, la durée et le nombre de mandats consécutifs du Président de la République⁶⁶.

Le discours constituant du Président Alassane OUATTARA à l'Assemblée Nationale de Côte d'Ivoire le 05 Octobre 2016 indiquera les grands axes de la réforme constitutionnelle reprise intégralement dans la Constitution donnant naissance à la troisième République. Il s'agit entre autres de l'absence de discrimination fondée sur la race, le sexe, la religion ou l'ethnie⁶⁷, la création d'un poste de vice-président⁶⁸, la limitation du mandat présidentiel⁶⁹, la présidence du Conseil supérieur de la magistrature non plus par le Président de la République, mais par une personnalité nommée parmi les hauts magistrats⁷⁰.

C'est enfin la parole présidentielle qui indique la voie retenue pour la réforme constitutionnelle qui varie très souvent en fonction des objectifs à attendre, de l'agenda présidentiel et des rapports de forces. Le président tchadien justifiera l'option parlementaire de la réforme constitutionnelle par son souci d'aller vite, alors que la voie référendaire sera privilégiée en Côte d'Ivoire et au Sénégal par une plus grande recherche de la légitimité populaire. Comme l'affirme à juste titre Olivier CAMY « *un Chef d'Etat peut parfaitement prétendre exercer une souveraineté, comme pouvoir constituant originaire en raison de l'étendue de ses pouvoirs politiques* »⁷¹, il y a lieu de relever que cette constatation est plus qu'opérante en Afrique noire francophone non seulement au regard du pouvoir créateur des normes constitutionnelles reconnu au Président de la République, mais également en vertu du pouvoir d'interprétation de la Constitution qu'il exerce.

II- Une parole interprétrice des normes constitutionnelles

⁶³ Article 4 nouveau de la Constitution adoptée par référendum le 20 mars 2016, promulguée le 05 Avril 2016.

⁶⁴ Alinéa 2 de l'Article 4

⁶⁵ Article 6

⁶⁶ L'article 27 nouveau de la Constitution révisée dispose que « La durée du mandat du Président de la République est de cinq ans. Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs ».

⁶⁷ Article 4 de la Constitution du 8 Novembre 2016.

⁶⁸ Article 53

⁶⁹ Article 55

⁷⁰ Article 145

⁷¹ CAMBY (O), « Le Chef de l'Etat est-il souverain sous la V^e République », *op cit*, p15.

Il peut paraître rébarbatif et anachronique de considérer que le Président de la République jouit d'un pouvoir d'interprétation de la Constitution. En effet, il est de plus en plus légitime d'admettre que l'interprète authentique de la Constitution est le juge Constitutionnel⁷² doté d'un réel pouvoir de donner sens aux normes constitutionnelles comme le précise Dominique Rousseau⁷³.

Pourtant, il est permis de relever que nonobstant cette évolution incontestable et incontestée, le Président de la République demeure un interprète politique donnant non seulement un sens politique aux normes constitutionnelles (A) mais arbitrant politiquement les conflits politiques institutionnels (B).

A- Une parole donnant un sens politique aux normes constitutionnelles

Dans le constitutionnalisme contemporain, c'est un truisme que de dire que le Président de la République fait partie des interprètes de la Constitution⁷⁴. D'ailleurs, ce dernier forme avec le juge constitutionnel ce que la doctrine appelle le « duo de la Constitution ». Cette appellation est consécutive au fait que l'interprétation présidentielle de la loi fondamentale se manifeste de plusieurs manières (1) et a une portée de grande importance (2).

1- Les figures de l'interprétation présidentielle

Il ne fait aucun doute que le Président de la République jouit de la prérogative constitutionnelle d'interpréter politiquement la Constitution⁷⁵, conformément aux textes constitutionnels des Etats. En effet, l'interprétation politique de la Constitution par cet organe constitutionnel, à rebours de ce que fait le juge constitutionnel se matérialise par une parole présidentielle.

L'existence d'un esprit de la Constitution selon la formule laissée à la postérité par le Général DE GAULLE⁷⁶, et développée par Paul BASTID à travers ce qu'il a appelé l'idée de Constitution⁷⁷ confie ainsi à l'autorité présidentielle une parole interprétratrice des règles constitutionnelles.

⁷² TROPER (M), « L'interprétation constitutionnelle », in MELIN-SOUCRAMANIEN (F) (dir) , *L'interprétation Constitutionnelle*, Paris, Dalloz, 2005, pp 13-25.

⁷³ ROUSSEAU (D), « Une résurrection : la notion de Constitution », *RDP*, 1990, pp5-22.

⁷⁴ RICHIR (I.), *Le Président de la République et le Conseil Constitutionnel*, Paris, PUF, 1998, p.199.

⁷⁵ ROMI (R.), « Le Président de la République, interprète de la Constitution », *RDP*, 1987, pp. 1265-1295.

⁷⁶ Selon le Général DE GAULLE, une Constitution, « c'est un esprit, des institutions et une Pratique ».

⁷⁷ BASTID (P), *L'idée de Constitution*, Economica, 1985, 197p.

En droit comparé, la France offre le parfait exemple d'une interprétation politique des règles constitutionnelles par le Président de la République⁷⁸. En effet, le refus de signer les ordonnances relatives à la privatisation conformément à la loi d'habilitation, motif pris de ce que sa compréhension de la Constitution n'y voyait aucune contrainte mais une simple faculté, a suscité une véritable controverse dans la doctrine publiciste oscillant entre partisans et pourfendeurs de la posture présidentielle⁷⁹. Sans avoir à renouveler cette controverse doctrinale, il faut tout de même relever qu'elle permet de mieux saisir le pouvoir de la parole présidentielle dans la compréhension des règles constitutionnelle. Partant des méthodes d'interprétations évoquées par Michel TROPER notamment « *les interprétations sémiotique, génétique, systémique et fonctionnelle* »⁸⁰, il faut relever que la parole présidentielle dans l'interprétation des normes constitutionnelles est généralement en opposition avec les logiques juridiques. Bien qu'il s'agisse de donner un contenu juridique aux normes constitutionnelles, il y a lieu de noter qu'elle a généralement un soubassement politique. C'est d'ailleurs dans cette optique que Philippe ARDANT soutient l'idée du caractère souverain de l'interprétation présidentielle de la Constitution. Pour l'auteur, « *le Président définit lui-même ce que lui commande la Constitution* »⁸¹ et en tout état de cause « *son interprétation de la Constitution s'impose souverainement, elle n'est soumise à aucun contrôle juridique* »⁸². Parce qu'elle se met en œuvre par des paroles, elle ne peut être soumise qu'à un contrôle politique, celui de souverain réel détenteur du pouvoir dans l'Etat qui est le peuple⁸³.

Le discours prononcé par le Président tchadien à l'Assemblée nationale relativement à l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution bien que n'entrant pas totalement dans la logique sus évoquée participe inexorablement de cette pratique permettant au Président de la République d'indiquer sa compréhension de la nouvelle constitution. Comment ne pas relever la controverse doctrinale née au SENEGAL sur la rééligibilité du Président Abdoulaye WADE pour un troisième mandat, pour le scrutin du 26 février 2012.

En effet, pour les pourfendeurs de la recevabilité de la candidature, la lecture combinée des articles 27 et 104 de la loi constitutionnelle N° 2008-66 du 21 octobre 2008 ne permettent pas

⁷⁸ LAVROFF (D-G), « Le droit saisi par la politique : l'instabilité de la norme constitutionnelle sous la Ve République », *Politéia*, n°25, 2014, p. 29.

⁷⁹ Pour un résumé plus ou moins complet de cette controverse doctrinale, on lira utilement TROPER (M), « La signature des ordonnances. Fonctions d'une controverse », in *Pouvoirs, Le Président*, N°41, 1987, pp75-91.

⁸⁰ *Ibid.*, p77.

⁸¹ ARDANT (P), « L'article 5 et la fonction présidentielle », *Pouvoirs, Le Président*, N°41, 1987, pp37-62.

⁸² *Ibid.*, p41.

⁸³ Sur la responsabilité présidentielle devant le peuple, lire utilement : DEVEDEIX-MARGUERITAT (S.), *La V République ou le renforcement de la responsabilité politique du pouvoir exécutif*. Thèse de doctorat en droit public, Université de Reims Champagne, 2006, p. 261.

au Président sortant de solliciter du peuple un troisième mandat consécutif. Selon l'article 27 nouveau « *la durée du Mandat du Président de la République est de 7 ans. Le mandat est renouvelable une fois (...)* ». Par contre l'article 104 contenu dans le titre XIII relatif aux dispositions transitoires dispose que « *le Président de la République poursuit son mandat en cours jusqu'à son terme. Toutes les autres dispositions de la présente constitution lui sont applicables.* ». Tirant ainsi les conséquences de la limitation des mandats présidentiels, les juristes parmi les plus illustres⁸⁴ concluent à l'inconstitutionnalité d'un troisième mandat consécutif du Président Abdoulaye WADE pour non rétroactivité des normes constitutionnelles relatives à la limitation du nombre de mandats. *A contrario*, le Président WADE indiquera son interprétation de ces articles lui permettant de manière claire d'être candidat à l'élection présidentielle, prenant prétexte de l'exclusion de son mandat par l'article 104 de la Constitution. Cette interprétation présidentielle de la Constitution prévaudra, et le Président se présentera à nouveau bien qu'à l'issue de cette élection le peuple ne lui renouvellera pas sa confiance.

On pourrait également illustrer cette parole interprétatrice des normes constitutionnelles par le débat sur l'ivoirité en Côte d'Ivoire avec le sens à donner aux dispositions de l'article 35 de la Constitution combinées avec les dispositions du code électoral. L'analyse de ces deux textes relativement à l'élection présidentielle a suscité la détermination du sens à donner aux conditions entre le « et » et le « ou », les « et » seuls demeurant éligibles alors que les « ou » en étant exclus bien que restant électeurs. En effet, l'article 49 du code électoral de 1994 dispose que « *nul ne peut être élu Président de la République s'il n'est ivoirien de naissance, né de père et de mère eux même ivoiriens* ». L'article 35 de la Constitution du 23 juillet 2000 dispose que « *Le Président de la République (...) 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 (...)* ». C'est donc par une interprétation présidentielle que la candidature d'Alassane OUATTARA a été exclue à l'élection présidentielle de 2000 par le Général GUEI⁸⁵.

Il faut également noter que la parole interprétatrice des normes constitutionnelle du Président de la République se met également en branle en cas de circonstances exceptionnelles⁸⁶. En effet, la convocation des pouvoirs exceptionnels en période de crise est

⁸⁴ Les Professeurs EL HADJ MBOJD et ISMAELA MADIOR FALL constituent des pionniers de cette thèse.

⁸⁵ Il convient de relever que la Cour suprême rejettera par la suite cette candidature en 2002 pour défaut de nationalité

⁸⁶ LEROY (P.), *L'organisation constitutionnelle et les crises*, Paris, LGDJ, 1966, p.27 ; Lire également MELEDJE DJEDJERO (F.), « constitution et urgence ou le lien entre les contestations violentes de l'ordre constitutionnelle et la régulation constitutionnelle des crises », *RID*, n°42, 2011, p. 23.

soumise à un encadrement juridique rigoureux qu'il s'agisse des conditions de fond ou des conditions de formes. D'ailleurs, la procédure de convocation qu'il s'agisse de l'état d'urgence ou de l'état d'exception est clairement indiquée par les textes constitutionnels.

L'article 44 de la Constitution de la République Centrafricaine du 30 Mars 2016 dispose clairement que « *le Président de la République, lorsque les circonstances l'exigent, après avis du Conseil des Ministres, du Bureau de l'Assemblée Nationale, du Bureau du Sénat et du Président de la Cour constitutionnelle, peut proclamer l'état de siège ou l'état d'urgence pour une période de quinze (15) jours (...)* ». A la lecture de cette disposition, il est clairement indiqué la procédure, les délais ainsi que les organes devant être consultés pour la convocation de cette circonstance exceptionnelle. Toutefois, cette formulation apparemment claire que l'on retrouve d'ailleurs dans tous les textes constitutionnels des Etats objet de l'étude couve un pouvoir interprétatif de la Constitution par le Président de la République. En effet, le constituant lui laisse le pouvoir d'apprécier souverainement les conditions factuelles pouvant justifier la mobilisation des circonstances exceptionnelles. C'est lui qui décide s'il y a effectivement lieu de mettre en branle ces pouvoirs constitutionnels exorbitants⁸⁷. D'ailleurs la Constitution est muette sur la nature juridique de l'avis demandé⁸⁸. S'agit-il d'un avis simple, d'un avis obligatoire ou d'un avis conforme ? Une lecture froide desdites dispositions permet d'exclure la nature conforme de l'avis dès lors que le pouvoir souverain d'appréciation du Président de la République demeure. Le discours qu'il prononce à cet effet pour annoncer la convocation de l'état d'urgence constitue à n'en point douter une orientation de cette compréhension des dispositions constitutionnelles y afférentes et a une incidence sur les développements constitutionnels.

2- L'incidence de l'interprétation présidentielle de la Constitution

Dans le constitutionnalisme contemporain, l'interprétation présidentielle de la Constitution a une double incidence. Non seulement, elle permet d'assurer la protection de la loi fondamentale mais, elle vise aussi à faciliter son évolution en permettant à ce qu'elle s'adapte aux fait et à l'écoulement du temps⁸⁹. S'agissant de la protection de la Constitution, il

⁸⁷ OWONA (J.), « L'institutionnalisation de la légalité d'exception dans le droit public camerounais », *RDC*, n°6, 1974, p.105.

⁸⁸ LEROY (P.), *L'organisation constitutionnelle et les crises*, op. cit. p .31.

⁸⁹ Il existe à l'époque contemporaine, une abondante littérature sur le rapport entre le droit constitutionnel et le temps ; LAVROFF (D-G), « La Constitution et le temps », in, *Droit et politique à la croisée des cultures, Mélanges en l'honneur de Philippe Ardant*, Paris, LGDJ, 1999, pp. 207-227; ONDOUA (A.), « Rapport de synthèse », in AÏVO (F J) (dir.), *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO Glélé*, Paris, L'harmattan, 2014, pp.791-798; BIKORO (J-M), *Le temps en droit constitutionnel africain. Le cas des Etats africains d'expression française*. Thèse de doctorat en Droit Public, Université de Yaoundé 2, 2018, 540p.

est important de souligner que dans le constitutionnalisme africain, le constituant a désigné le Président de la République comme le gardien de son œuvre⁹⁰. Son activité interprétatrice lui permet de déceler des cas de violation de la Constitution et de tirer des conséquences qui s'imposent compte tenu des pouvoirs que lui confère la loi fondamentale en la matière. A titre d'illustration, au Cameroun, le texte constitutionnel attribue à l'institution présidentielle, un pouvoir disciplinaire sur les instances régionales en cas d'accomplissement d'actes contraires à la Constitution⁹¹. Evidemment, c'est dans le cadre de son interprétation qu'il peut constater la violation de la loi fondamentale par les organes en question.

Au-delà de l'hypothèse du pouvoir disciplinaire de l'exécutif présidentiel sur les organes locaux, le Président de la République peut utiliser sa casquette d'interprète politique de la Constitution pour en assurer la protection. L'exigence d'une seconde lecture de la loi votée par le parlement peut résulter de l'activité interprétatrice⁹². Dans le même ordre d'idées, le recours à la dissolution ou à la révocation du gouvernement peut avoir pour fait générateur, une violation constatée de la Constitution. C'est dire que l'interprétation présidentielle de la Constitution ne se réduit pas à déterminer son sens mais, elle s'étend aussi à la sanction des différentes violations de la loi fondamentale. C'est d'ailleurs ce qui corrobore l'idée de l'existence d'un contrôle politique de constitutionnalité des normes⁹³.

L'interprétation politique de la Constitution induit très souvent la prévalence de la pratique politique sur le texte constitutionnel. Elle lui permet de créer des normes constitutionnelles non écrites. C'est le lieu de mettre en avant les conventions de la Constitutions qui ont une origine présidentielle. Transposée en France par le Professeur Pierre AVRIL⁹⁴, les « conventions de la Constitution » renvoient à « *une révision politique de la constitution ou à tout le moins une interprétation plus au moins laxiste qui s'impose grâce à l'accord des acteurs politiques comme une norme obligatoire tant que le consensus persiste ou qu'une révision juridique expresse ne s'y est pas substituée* ». ⁹⁵ Elles constituent « *des règles non écrites portant sur la manière dont les pouvoirs juridiques attribués par la Constitution doivent être exercés conformément aux principes et convictions politiques actuellement*

⁹⁰ HAMON (F.), TROPER (M.), *Droit constitutionnel*, 30^e éd., Paris, LGDJ, 2007, p.629.

⁹¹ Lire les articles 59 alinéa 1 et 60 alinéa 1 de la Constitution du 18 janvier 1996 révisée.

⁹² BOTTINI (F.), « La promulgation des lois parlementaires », *RFDC*, n°76, 2008, p.767.

⁹³ TUSSEAU (G.), « Un oublié du constitutionnalisme contemporain : le contrôle politique de constitutionnalité », in SOUCRAMANIEN (F-M) (Dir.), *Espaces du service public, Mélanges en l'honneur JEAN DU BOIS DE GAUDUSSAON*, Bordeaux, 2015, Presses universitaires de Bordeaux, pp.710-750.

⁹⁴ AVRIL (P), *Les conventions de la constitution. Normes non écrites du droit politique*, Paris, PUF, 1997, 200p.

⁹⁵ DUHAMEL (O) et MENY (Y), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, Paris, 1992, p232.

reconnus ». ⁹⁶ Elles constituent inexorablement des conséquences d'une interprétation de la Constitution par le Président de la République. Bien qu'elles puissent induire des modifications informelles de la constitution au sens d'Olivier BEAUD soutenant que la modification informelle de la Constitution « signifie qu'il existe un droit constitutionnel non écrit qui peut même dans les Etats de constitution écrite dite rigide apparaître à côté des dispositions écrites » ⁹⁷.

Il n'est pas surprenant que dans les Etats d'Afrique noire francophone qu'un tel pouvoir interprétatif soit reconnu au Président de la République. En effet, dans les *habitus* ⁹⁸ africains, il y a une sorte de sacralisation de la fonction présidentielle ⁹⁹. Remontant à la période qualifiée de constitutionnalisme monolithique ¹⁰⁰, elle n'a nullement vacillé avec l'avènement du pluralisme politique et la construction de l'Etat de droit ¹⁰¹.

S'il est vrai que la parole interprétatrice du Président de la République permet de donner un sens aux normes constitutionnelles, force est de relever qu'elle est également mobilisée pour arbitrer les conflits politiques entre organes publics constitutionnels.

B – Une parole arbitrant les conflits politiques institutionnels

S'inspirant de la Constitution française de 1958, la quasi-totalité des textes constitutionnels africains ont attribué au Président de la République des pouvoirs d'arbitrage. Cette prérogative formalisée par les textes (1) est souvent mobilisée dans le cadre des discours présidentiels (2).

1- La révélation textuelle du pouvoir présidentiel d'arbitrage

Au-delà de l'exercice de ses attributions directes permettant de mettre en exergue son autorité présidentielle, les constituants d'Afrique noire francophone, reprenant à l'unisson la

⁹⁶ AVRIL (P), *Les conventions de la constitution. Normes non écrites du droit politique, op.cit.*, p333. Il convient néanmoins d'affirmer qu'il existe deux grandes catégories de conventions de constitutions : les conventions qualifiées de « *praeter constitutionem* » et les conventions « *contra constitutionem* » qui « s'appliquent en complément ou en marge du texte pour l'éclairer, le modifier, voir le contredire ». Voir MENY (Y), « Les conventions de la constitutions », *Pouvoirs*, n°50, 1989, p. 55 et s.

⁹⁷ BEAUD (O), « Les mutations de la V^e République ou comment se modifie une Constitution écrite », *Pouvoirs*, n°99, 2001, p21.

⁹⁸ Au Sénégal, Burkina Faso, Mali, en Côte d'Ivoire, Guinée Conakry, au Niger

⁹⁹ KAMTO (M), *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, Paris, LGDJ, 1987, 545p.

¹⁰⁰ AHADZI (K), « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », *Afrique Juridique et Politique*, vol 1, n°1, juil-déc, 2002, pp34-85. On lira également MAHIOU (A), *L'avènement du parti unique en Afrique noire, l'expression des Etats d'expression française*, Thèse, droit public, Université de Nancy, 1967, 419p.

¹⁰¹ NGUELE ABADA (M), *Etat de droit et démocratisation. Contribution à l'étude de l'évolution politique et constitutionnelle du Cameroun*, Thèse Nouveau Régime, Université Paris 1, 1995, 557p ; DONFACK SOKENG (L) « L'Etat de droit en Afrique », *Afrique Juridique et Politique*, Juil-Déc, 2002, pp87-125.

formule célèbre de l'article 5 de la Constitution française du 04 octobre 1958, ont construit une posture atypique du Président de la République. En effet, il est clairement indiqué « *Le Président (...) assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat (...)* ». A la lecture de cette disposition, il faut se rendre compte que de par sa fonction arbitrale, il est considéré comme une autorité au-dessus de la mêlée. L'arbitrage est pensé dans une double finalité, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la Continuité de l'Etat. L'arbitrage dont il est question induit comme dans le domaine sportif la capacité qui lui est reconnue par le constituant pour intervenir lorsqu'il y a irrégularité politique dans le fonctionnement des pouvoirs publics¹⁰². D'ailleurs, dans ses allocutions du 6 avril et du 4 octobre 1962, le Général DE GAULLE affirma de façon péremptoire que « *le Chef de l'Etat a la charge de l'intérêt supérieur de la France* » et à ce titre, « *il est le garant de tout ce qui est vital et permanent dans le destin de la France* »¹⁰³.

En effet, il est prévu dans les Constitutions africaines¹⁰⁴, l'existence des rapports entre pouvoirs politiques induisant les moyens d'actions réciproques. Or la mise en œuvre desdites armes peut conduire à la paralysie des institutions. Les organes en conflit se tournent très souvent vers le Président de la République qui en tant qu'arbitre, en tant que régulateur politique sera chargé de stabiliser les institutions¹⁰⁵. Le pouvoir d'interprétation des normes constitutionnelles va ainsi permettre une résolution de la crise. La figure du Président à elle seule en Afrique noire francophone impose une présomption d'impartialité dans la gestion des crises institutionnelles. Selon Philippe ARDANT « *La Constitution consacre ainsi une conception de la fonction présidentielle s'exerçant sur les hauteurs loin au-dessus du quotidien de la vie nationale* »¹⁰⁶. Il en est ainsi du fait de cette mission au-dessus des intérêts partisans. Sa posture est davantage perçue comme conciliante pour sauvegarder les intérêts supérieurs de la nation et en tout état de cause sa parole lorsqu'elle intervient est empreinte de sagesse de justesse et dans une certaine mesure de vérité politique ayant sur le plan idéologique des ressorts juridiques. Philippe ARDANT affirmera à ce titre que « *la mission du Président ici n'est plus de faire respecter la Constitution (...) mais de veiller à la bonne marche des institutions* »¹⁰⁷. La mission de sauvegarde de l'Etat qui lui est confiée autorise qu'il y ait quelque liberté avec le

¹⁰²CHAGNOLLAUD (D.), *La Constitution de la V^e République. Droit constitutionnel contemporain*, tome 2, Paris, Dalloz, 2017, p. 93.

¹⁰³ FABRE (V-A), « La pensée constitutionnelle du général DE GAULLE à « l'expérience des circonstances », *RFSP*, n°40/5, 1990, p705.

¹⁰⁴ Cf L'article 33 de la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016 ou encore l'article 40 de la Constitution congolaise du 06 novembre 2015.

¹⁰⁵ COHENDET (M-A), « L'arbitrage du Président de la République », *Arch. phil. droit*, 52 (2009), p. 16 et s.

¹⁰⁶ ARDANT (P), « L'article 5 de la Constitution », *Pouvoirs, Le Président*, N°41, 1987, p48.

¹⁰⁷ *Ibid.* p, 44.

texte constitutionnel et agir en fonction de la pratique constitutionnelle. Benjamin Constant n'affirme-t-il pas à ce propos que la Constitution renvoie à « (...) *toute la Constitution, et tout ce qui est nécessaire pour faire marcher la Constitution* »¹⁰⁸. Elles traduisent l'existence d'un droit constitutionnel transcendant les textes et la jurisprudence constitutionnelle. Nonobstant ce pouvoir d'appréciation, l'interprétation présidentielle de la Constitution dans ce domaine ne saurait être *contra constitutionae*, elle permet au Président de la République, de mieux garantir et assurer la protection de l'Etat. D'où l'intérêt d'analyser la portée de l'interprétation présidentielle de la Constitution dans l'exercice de sa fonction de régulation.

2- La portée de l'interprétation présidentielle de la Constitution en matière d'arbitrage

Dans le constitutionalisme africain, l'idée selon laquelle le Président de la République est la clé de voute de l'Etat n'est plus à démontrer¹⁰⁹. Seulement, son positionnement dans les régimes politiques africains ou dans le dispositif institutionnel lui confère une responsabilité toute aussi particulière à savoir, assurer le fonctionnement harmonieux des pouvoirs publics¹¹⁰. Aussi, sa parole peut tendre à mettre en œuvre le pouvoir d'arbitrage en mettant fin aux conflits institutionnels. Il peut le faire non seulement pour trancher les conflits entre pouvoirs publics nationaux mais aussi, et surtout ceux qui opposent l'Etat aux collectivités Territoriales Décentralisées. Le discours peut donc avoir une finalité pacificatrice

La seconde finalité de l'activité interprétatrice du Président de la République est qu'elle lui permet d'avoir un droit de regard sur les autres institutions en général et sur le gouvernement en particulier¹¹¹. En faisant de ce dernier, « *L'alpha et l'oméga et de la vie politique et juridique* »¹¹² dans les Etats d'Afrique noire francophone, les constituants africains ont donné au Président de la République le rôle d'arbitre, chargé d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs public¹¹³. Ainsi que cela a été souligné, le rôle d'arbitre est prévu par quasiment toutes

¹⁰⁸ Cité par AVRIL (P), *Les conventions de la Constitution, op. cit.*, p2.

¹⁰⁹ MASSOT (J.), *Le chef de l'Etat et le chef du gouvernement*, Paris, La documentation française, 1993, p. 19 ; GICQUEL (J.), « Le présidentielisme négro-africain. L'exemple camerounais », in *Le pouvoir, Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, pp. 701-725 ; MONEMBOU (C.), *La séparation des pouvoirs dans le constitutionnalisme camerounais. Contribution à l'évolution constitutionnelle*. Thèse de doctorat Ph.D en droit public, Université de Yaoundé II, 2011, 489p.

¹¹⁰ DOUNKENG ZELE (C.), *Le chef de l'Etat dans le système politique camerounais. Le rôle de l'idéologie de l'unité nationale dans l'affirmation d'un leadership*, Thèse de doctorat de troisième cycle en Science Politique, Université de Yaoundé II, 1998, p. 245.

¹¹¹ HADJ MBOJ (EI) « Le Premier Ministre dans le nouvel ordonnancement constitutionnel du Sénégal », *Alternation Démocratique*, n° 6, juillet – décembre 1992, 62 p.

¹¹² NGUELE ABADA (M.), « Rupture et continuité constitutionnelles en République du Cameroun: Réflexion à propos de la Réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 », *RADIC*, 1998, p. 310.

¹¹³ ARDANT (P.) : « L'article 5 et la fonction présidentielle », *Pouvoirs*, n° 41, 1987, p. 42.

les lois fondamentales africaines. En effet, l'alinéa 2 de l'article de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 dispose que le Président de la République « assure par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ». Cette disposition peut être analysée comme l'un des fondements constitutionnels du droit de regard du Président de la République sur l'activité gouvernementale, car elle aboutit à ce que ce dernier s'ingère dans le fonctionnement des départements ministériels, pour garantir une plus grande cohésion de l'activité gouvernementale¹¹⁴.

En procédant à l'interprétation de la Constitution, il n'est pas exclu que le Président de la République procède à la révocation du gouvernement dans le cadre de sa fonction d'arbitrage. La révocation désigne en droit constitutionnel le fait de mettre fin aux fonctions gouvernementales¹¹⁵. Elle se caractérise par la liberté de l'autorité de révocation et l'absence de volonté des autorités révoquées. Une meilleure appréhension de la notion de révocation passe par sa distinction d'une notion voisine, la démission, qui désigne : « l'acte par lequel le titulaire d'une fonction signifie qu'il ne veut plus ou ne peut plus l'exercer ». Contrairement à la révocation, la démission suppose ou implique la liberté du démissionnaire, même si en ce qui concerne la responsabilité politique du Gouvernement devant le parlement la démission collective du Gouvernement est contraignante. Parler de révocation c'est émettre l'hypothèse de l'abrègement des fonctions du Gouvernement par le Président de la République. Parce qu'il s'agit d'un acte qui relève du pouvoir discrétionnaire de l'autorité présidentielle, on peut affirmer que celui-ci relève de son interprétation de la Constitution puisque c'est lui qui apprécie le moment et l'opportunité de la révocation.

In fine, il est important de relever que le Président de la République en Afrique noire francophone jouit du privilège de la parole. En effet, du fait de son statut, elle est source de droit dès lors qu'elle donne un sens aux normes constitutionnelles. Le Président de la République a incontestablement une parole constituante lui permettant de déclencher et d'orienter les réformes constitutionnelles, de donner un sens politique aux normes constitutionnelles et d'arbitrer par sa parole les conflits entre pouvoirs politiques. Tout ceci est le fait du statut qui lui est accordé par la Constitution et qui est renforcé et consolidé par la pratique constitutionnelle.

¹¹⁴ BAKOUNDA-MPELE (F.), « Repenser le Président africain », *op. cit.* p. 2.

¹¹⁵ MAUS (D) : « Démissions et révocations des ministres sous la 5^e République », *Pouvoirs*, n°36, p 119.