



LE POUVOIR LÉGISLATIF DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE EN AFRIQUE FRANCOPHONE

par

BAKO Piabié Jean-Baptiste

Maître-Assistant à l'Université Thomas Sankara (Burkina Faso),

Membre du Groupe de Recherche sur l'Administration, les Institutions et le Fonctionnement de l'État (GRAIFE).

E-mail : jeanbaptistebako@gmail.com

RÉSUMÉ

L'avènement d'un nouveau constitutionnalisme à la fin du XXe siècle dans les États africains était marqué, notamment, par une volonté de revalorisation du pouvoir législatif dans l'optique de donner sens à la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le Parlement. Paradoxalement, la place que reconnaissent les constitutions au Président de la République, conduit à une remise en cause de cette division du pouvoir. Le rôle législatif du Président tend à se renforcer dans les États africains francophones à tel point qu'il n'est pas exagéré de lui reconnaître un pouvoir législatif, celui-ci exerçant d'importantes attributions qui se situent en dehors de la fonction exécutive. Il dispose de moyens constitutionnels lui permettant de partager avec le Parlement l'exercice de ce pouvoir. Sa mise en œuvre se traduit, d'une part, par ses interventions dans le processus législatif tant en période normale qu'en période exceptionnelle où il se substitue pratiquement au Parlement, et d'autre part, par le contrôle qu'il peut exercer sur la mise en œuvre de la fonction parlementaire, ce qui lui confère un statut de « Chef d'État législateur ».

Mots clés : Pouvoir législatif - Président - contrôle - Commission - procédure législative - Loi

ABSTRACT

The advent of a new constitutionalism in African states at the end of the 20th century was marked, in particular, by a desire to revalue legislative power with a view to giving meaning to the separation of powers between the executive and Parliament. Paradoxically, the place that constitutions recognize for the President of the Republic leads to a questioning of this division of power. The legislative role of the President tends to be strengthened in French-speaking African states to the point that it is not an exaggeration to recognize legislative power in him, exercising important attributions that lie outside the executive function. He has constitutional means allowing him to share the exercise of this power with Parliament. Its implementation is reflected, on the one hand, by its interventions in the legislative process both in normal times and in exceptional times when it practically replaces Parliament, and on the other hand, by the control that it can exercise over the implementation of the parliamentary function, which gives it the status of "Head of State-legislator".

Keywords : Legislative Mandate - President - Control - Commission - Legislative procedure - Law



INTRODUCTION

« Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté »¹. Ces propos de Montesquieu traduisent l'un des principes fondamentaux des démocraties contemporaines, celui de la séparation des pouvoirs. Selon ce principe², tout régime étatique est caractérisé par trois pouvoirs, à savoir un pouvoir législatif qui consiste à faire ou modifier les lois, un pouvoir exécutif qui est chargé de les exécuter et un pouvoir judiciaire qui punit les crimes ou juge les différends des particuliers³. L'idée de la spécialisation fonctionnelle des pouvoirs qui en ressort rend, *a priori*, paradoxale la présente réflexion sur le pouvoir législatif du Président de la République en Afrique francophone. Toutefois, il convient de souligner qu'à la logique d'une séparation rigide des pouvoirs qui « combine une spécialisation fonctionnelle poussée [...] et une irrévocabilité mutuelle sur le plan politique »⁴, conduisant à « un équilibre statique »⁵, les États francophones de l'Afrique, hormis le Bénin et la Côte d'Ivoire⁶, ont préféré une séparation caractérisée par « un échange, un dialogue ou une collaboration/concertation, prenant en ligne de compte les rapports de forces politiques et sociaux »⁷. Ces États ont fait le choix d'un régime politique mixte empruntant des caractéristiques au régime parlementaire et au régime présidentiel. Dans ces régimes qui peuvent être qualifiés de semi-présidentiels ou semi-parlementaires, on a un exécutif dualiste au sein duquel le pouvoir exécutif est partagé entre le Président et un Premier ministre. Deux éléments caractérisent ces régimes, à savoir le Président de la République est élu au suffrage universel direct et dispose d'importants pouvoirs propres, et le Premier ministre et son gouvernement sont responsables devant le Parlement⁸.

Ce sont des régimes qui admettent la participation d'un pouvoir à l'exercice d'un autre. De ce point de vue, les interventions du Président de la République dans le cadre parlementaire sont telles qu'il n'est pas incongru de parler du pouvoir législatif de celui-ci.

La notion de pouvoir législatif peut s'entendre dans un sens fonctionnel ou organique. Sur le plan fonctionnel, c'est le pouvoir de faire les lois. La loi étant définie, au sens large, comme une disposition normative et abstraite posant une règle juridique d'application obligatoire⁹, la notion de pouvoir législatif peut être tout simplement assimilée à celle de pouvoir normatif, c'est-à-dire la compétence reconnue à toute autorité d'édicter des normes, des règles générales de droit. Cette définition n'est pas celle retenue dans la présente étude, la loi étant comprise,

¹ MONTESQUIEU, *L'Esprit des Loix*, Livre XI, chapitre VI, Paris, Garnier frères, 1871, p. 143.

² Ce principe qui a été élevé par le Conseil constitutionnel français au rang de principe constitutionnel de droit positif (Décision n°89-261 DC du 28 juillet 1989, loi relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France), est explicitement consacré par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en son article 16 qui dispose que « toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution ».

³ MONTESQUIEU, *L'Esprit des Loix*, op. cit., p. 143.

⁴ J. GICQUEL, J.-É. GICQUEL., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Lextenso, 2024, p. 184.

⁵ C. ALONSO, « L'équilibre dynamique au sein de la séparation des pouvoirs », *Revue CONFLUENCE : Sciences et Humanités*, vol. 2, n° 2, 2022, p. 24.

⁶ Les Constitutions adoptées par le Bénin et la Côte d'Ivoire, respectivement le 11 décembre 1990 et le 08 novembre 2016, ont institué des régimes présidentiels.

⁷ C. ALONSO, « L'équilibre dynamique au sein de la séparation des pouvoirs », op. cit., p. 24.

⁸ M. DUVERGER, *Les Régimes Semi-Présidentiels*. Paris, PUF, 1986, p. 7

⁹D. CHAGNOLLAUD, *Dictionnaire élémentaire de droit*, Paris, Dalloz, 2014, p. 51.



ici, comme une délibération parlementaire par opposition au règlement qui est émis par une autorité administrative. Sur le plan organique, le pouvoir législatif désigne la ou les institutions qui exercent ce pouvoir¹⁰. Dans les États de l'Afrique francophone, il est, en général, dévolu soit à l'Assemblée nationale, soit à l'Assemblée nationale et au Sénat selon qu'il s'agisse d'un Parlement monocaméral ou d'un Parlement bicaméral¹¹.

Si la fonction législative est, en principe, reconnue au Parlement, les autres pouvoirs publics constitutionnels sont, le plus souvent, appelés à intervenir dans l'exercice de cette fonction. C'est principalement le cas du pouvoir exécutif. Du point de vue fonctionnel, l'exécutif renvoie à la fonction exécutive de l'État, c'est-à-dire l'exécution des lois. Sous l'angle organique, il désigne l'organe, ou l'ensemble d'organes qui exerce cette fonction exécutive. L'exécutif peut être moniste, c'est-à-dire confié à une seule personne ou dualiste, confié à la fois à deux personnes¹². Dans ce dernier cas, il est dit bicéphale avec un « dédoublement du pouvoir exécutif en pouvoir présidentiel et pouvoir ministériel »¹³ comme c'est le cas dans les États africains francophones. La présente étude s'intéresse à la figure du Président de la République en tant qu'élément du pouvoir exécutif au même titre que le gouvernement.

Le choix de l'Afrique francophone comme terrain d'étude tient à deux facteurs, à savoir l'évolution constitutionnelle plus ou moins commune des États de cet espace géographique et le fait qu'il existe entre ces États une « convergence des modèles constitutionnels »¹⁴. Toutefois, le regard sera porté vers d'autres États à chaque fois que cela est nécessaire.

Dans les États étudiés, le rôle législatif du Président de la République ne peut s'analyser que dans le cadre des rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. En raison des liens historiques de ces États africains avec la France, ces rapports portent la marque de l'histoire constitutionnelle française. Celle-ci était, sous les III^e et IV^e Républiques, caractérisée par la prédominance du Parlement dans le système institutionnel conduisant à une faiblesse et une instabilité gouvernementale. L'absence d'une majorité parlementaire stable et bien définie favorisait les arrangements entre les partis politiques, lesquels aboutissaient à des alliances de circonstance pour renverser les gouvernements¹⁵ et les empêcher de gouverner. Ainsi, le Parlement contrôlait le Gouvernement en intervenant dans sa composition par le biais de l'investiture, et en engageant fréquemment sa responsabilité. C'est notamment dans ce contexte

¹⁰ A. LE DIVELEC et M. DE VILLIERS, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Lefebvre-Daloz, 2022, p. 292

¹¹ Dans certains pays, notamment, la Côte d'Ivoire, le Cameroun, le pouvoir législatif est exercé par le Parlement qui comprend deux (2) chambres, l'Assemblée Nationale et le Sénat (voir article 14. 1 de la Constitution camerounaise et article 85 de la Constitution ivoirienne).

¹² A. LE DIVELEC et M. DE VILLIERS, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Lefebvre-Daloz, 2022, p. 292, p. 301 ; A. PRIVAT MEL, « La réalité du bicéphalisme du pouvoir exécutif ivoirien », *RFDC*. 2008/3, n° 75, pp. 413-549 ; J. BOUDON, « Brèves réflexions sur la "dyarchie" de l'exécutif en France », *Droits* 2016/1, n° 63, pp. 215-224 ; C. F. MOMO et A.T. GATSI E., « L'exécutif dualiste dans les régimes politiques des États d'Afrique noire francophone », *Les Annales de droit*, 14/2020, pp. 123-166.

¹³ L. RIBERT, *Esprit de la Constitution*, Paris, Librairie Germer Baillière, 1875, p. 150.

¹⁴ S. BALDÉ, *La convergence des modèles constitutionnels : étude de cas en Afrique subsaharienne*, Paris, Éditions Publibook, 2011, 536 p.

¹⁵ En douze ans d'existence (1946-1958), la IV^e République a connu vingt-deux cabinets ministériels (J. GICQUEL, J.-É GICQUEL., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 600).



que naît la V^e République. Fondée sur une « Constitution transfigurée »¹⁶, elle est une réaction contre les Républiques passées tendant au « dépassement du régime représentatif »¹⁷. Les rédacteurs de la Constitution de 1958 ont été inspirés par la volonté de « restaurer l'autorité de l'État »¹⁸. Cette restauration s'est faite conformément à la conception que le général De Gaulle avait du pouvoir, laquelle avait été présentée lors de son discours de Bayeux du 16 juin 1946. Pour lui, « tous les principes et toutes les expériences exigent que les pouvoirs publics : législatif, exécutif, judiciaire, soient nettement séparés et fortement équilibrés et, qu'au-dessus des contingences politiques, soit établi un arbitrage national qui fasse valoir la continuité au milieu des combinaisons »¹⁹. Non seulement, il propose l'institution d'un Parlement bicaméral, mais surtout, considère que « c'est [...] du chef de l'État, placé au-dessus des partis, élu par un collègue [...] composé de manière à faire de lui le président de l'Union française en même temps que celui de la République, que doit procéder le pouvoir exécutif. Au Chef de l'État, la charge d'accorder l'intérêt général quant au choix des hommes avec l'orientation qui se dégage du Parlement ». Ainsi, pour asseoir davantage son autorité, sa légitimité démocratique devait être renforcée. Alors qu'il était élu par le Parlement sous les III^e et IV^e Républiques, il devrait être élu par un collège élargi de grands électeurs incluant notamment les parlementaires et des délégués des conseils municipaux. Le Chef de l'État était ainsi appelé à être la clé de voûte des institutions. Cette vision sera entérinée par les rédacteurs de la Constitution française de 1958. L'exercice de la fonction présidentielle par le général De Gaulle était aux antipodes de celui des régimes parlementaires classiques qu'on observait, notamment en Grande-Bretagne, ou en Italie. La conduite de la politique de la nation était marquée par la prééminence du Président, soutenu par une majorité parlementaire.

Comme l'a estimé le Professeur Fabrice Hourquebie, cette conception du pouvoir du général De Gaulle a sans doute inspiré les Présidents africains dans les années 1960, car présent dans leur imaginaire. Cette inspiration « au fondement d'une société dans laquelle l'ordre est garanti et l'autorité restaurée, articulée sur le rôle symbolique (patrimonial et paternaliste) du Chef de l'État en Afrique, [va] permettre de construire un présidentielisme fort [...] en Afrique francophone », lequel était le plus souvent fondé sur un parti unique. Toutefois, dans les années quatre-vingt-dix, a été entamé un processus de « décompression autoritaire »²⁰ qui a conduit à un « recadrage du chef de l'exécutif »²¹. Cette redéfinition fait suite à l'avènement d'un nouveau constitutionnalisme libéral sur le Continent qui a impliqué des aménagements constitutionnels au service de la démocratie. Le principal enjeu des nouvelles constitutions était de garantir l'équilibre des pouvoirs et l'instauration de l'État de droit à rebours du passé. Ce passé était marqué par une concentration des pouvoirs entre les mains du Président de la République qui, en raison de son statut exorbitant dans les régimes précédents, était à la fois Chef de l'État et

¹⁶ J. GICQUEL, « Le sens unique de la Constitution de la Ve République », *Les cahiers du Conseil constitutionnel-Titre VII*, vol. 1, n° 1, 2018, p. 5.

¹⁷ J. GICQUEL et J-E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 608.

¹⁸ G. BURDEAU, « la conception du pouvoir selon la Constitution du 4 octobre 1958 », *Revue française de science politique*, n°1, 1959, p. 93.

¹⁹ C. DE GAULLE, *Discours et messages*, tome 1, 1940-1946, Paris, Éditions Plon, 2014. 906 p.

²⁰ J.F. BAYART, « La problématique de la démocratie en Afrique noire. "La Baule, et puis après ?" », *Politique africaine - Les chemins de la démocratie*, n° 43, 1991, pp. 5-20, p. 11.

²¹ J. D. B. DE GAUDUSSON, « Les nouvelles constitutions africaines et le mimétisme », in *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, p. 313.



Chef du Gouvernement, en plus d'être Chef du parti unique, ce qui lui permettait d'avoir une emprise considérable sur l'institution parlementaire²². En revanche, le nouveau constitutionnalisme repose sur le principe de la séparation des pouvoirs, ce qui va conduire à la revalorisation des Parlements dans les États francophones de l'Afrique. En effet, l'instauration du multipartisme²³ et du pluralisme politique²⁴ s'est traduite par une multiplication du nombre de partis. La participation de ces partis aux élections législatives leur a permis d'entrer dans les Parlements²⁵. Au sein des nouveaux Parlements n'apparaît plus une seule couleur politique, mais des courants politiques opposés. En outre, les compétences de ces Parlements seront renforcées. Il en est de même du statut des parlementaires pour leur permettre d'exercer en toute quiétude leur fonction. Tous ces changements tendaient à faire des Parlements des contre-pouvoirs et à recadrer l'influence présidentielle sur lesdites institutions. Malgré cela, l'institution présidentielle reste toujours prépondérante dans l'ensemble des régimes africains. On a même assisté par la suite à une déviation de ces régimes vers des régimes présidentielistes. C'est le constat de Louis Dubouis qui affirmait que « le régime présidentiel africain dégénère en présidentielisme : tous les pouvoirs sont concentrés entre les mains du Chef de l'exécutif, le président »²⁶. Aujourd'hui, encore, les systèmes des États francophones de l'Afrique sont dominés par le Président de la République tant sur le plan politique qu'institutionnel. Son influence, sur le plan institutionnel, se manifeste, tout d'abord, au sein de l'exécutif, à l'égard du Premier ministre. S'il est vrai que certains auteurs ont pu voir dans l'avènement du nouveau constitutionnalisme africain des années quatre-vingt-dix un élan de « redistribution des cartes au sein du pouvoir exécutif »²⁷, la réalité des rapports au sein du pouvoir exécutif est dominée par la prépondérance du Président de la République²⁸. C'est à ce dernier qu'il revient, dans la majorité des États francophones, de définir la politique de la Nation²⁹, le premier ministre étant en charge de la mettre en œuvre sous le contrôle du maître de la politique. Même dans les États³⁰ qui ont formellement institué un Premier ministre détenant l'essentiel du pouvoir politique et

²² K. SOMALI, *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 doctorat, Université du Droit et de la Santé - Lille II, 2008, p. 19 et svt.

²³ Toutes les Constitutions des États francophones d'Afrique consacrent la liberté de créer des partis. Certains, en l'occurrence le Burkina Faso et le Niger, ont même intégré le multipartisme parmi les éléments sur lesquels ne peut porter un projet ou une proposition de révision (Article 165 de la Constitution du Burkina Faso ; article 175 de la Constitution du Niger).

²⁴ B. GUËYE, « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs*, n° 2, 2009, pp. 5-26 ; K. AHADZI, « Constitution, démocratie et pouvoir en Afrique : Leçon inaugurale », in F. J. AÍVO, *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?*, op. cit., pp. 63- 73.

²⁵ K. DOSSO, « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 2, 2012, pp. 57-85.

²⁶ L. DUBOUIS, « Le régime présidentiel dans les nouvelles constitutions des États africains », *Penant*, n° 691, 1962, p. 222.

²⁷ F. HOURQUEBIE, « Quel statut constitutionnel pour le chef de l'État africain ? Entre principes théoriques et pratique du pouvoir », *Afrique contemporaine*, vol. 242, n° 2, 2012, p. 80 ; ONDO T., « Réflexion sur le contrôle parlementaire au Gabon », *Revue juridique et politique des États francophones*, n° 3, juillet-septembre 2003, p. 305.

²⁸ A. PRIVAT MEL, « La réalité du bicéphalisme du pouvoir exécutif ivoirien », *RFDC*. 2008/3, n° 75, p. 513-549

²⁹ Voir par exemple l'article 54 de la Constitution béninoise ; l'article 36 de la Constitution burkinabè ; l'article 5 de la Constitution camerounaise ; l'article 35 de la Constitution guinéenne ; l'article 64 de la Constitution ivoirienne ; et l'article 42 de la Constitution sénégalaise.

³⁰ Notamment l'article 91 de la Constitution congolaise ; et l'article 53 de la Constitution malienne.



un Président de la République relégué au rang d'arbitre, on observe un affaiblissement de la fonction primo-ministérielle au profit du Président de la République, le premier étant considéré comme l'intendant du second. À ce sujet, l'article 77 de la Constitution togolaise dispose 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 ». Le statut attribué au Premier ministre conduit ainsi à sa subordination au Président. De manière générale, c'est ce dernier qui le nomme discrétionnairement³¹ et met fin à ses fonctions.

Dans le cadre des rapports entre l'Exécutif et le Parlement, le positionnement du Président interroge également. En effet, dans la logique des régimes politiques de la plupart des États africains où il y a une collaboration entre les différents pouvoirs, le gouvernement apparaît comme l'organe responsable de la conduite de la politique nationale, et à ce titre, c'est lui qui est en interaction permanente avec le Parlement à travers différents moyens d'intervention. Dans cette logique, le Président paraît en retrait des fonctions législatives. Pourtant, l'analyse des rapports entre le Parlement et le Président de la République conduit à reconnaître à ce dernier un certain pouvoir législatif. C'est sur ce plan que se situe l'intérêt de la présente étude dont l'objectif est d'appréhender précisément, au-delà de la division classique des pouvoirs et de la fonction exécutive que le Gouvernement partage avec le Chef de l'État, le positionnement de ce dernier par rapport au Parlement. En la matière, le statut du Président de la République est profondément lié à la nature du régime politique adopté. Et l'observation des constitutions actuelles en Afrique francophone laisse, toutes, apparaître une fonction législative du Président de la République. Mais au-delà de sa réalité, c'est l'ampleur de cette fonction qui interroge. Selon son ampleur, ce rôle législatif pourrait conduire à une redéfinition des équilibres entre les pouvoirs publics de l'État en Afrique. Le présent article ambitionne donc de questionner l'importance de ce pouvoir législatif du Président dans le cadre du nouveau constitutionnalisme africain, et d'apprécier la place qu'occupe celui-ci dans l'architecture institutionnelle des États étudiés. Dès lors, la principale question qui se pose est de savoir quelle est l'étendue du pouvoir législatif du Président de la République dans les États francophones de l'Afrique.

Si « l'équilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif fait partie des enjeux majeurs dans une démocratie »³², cette question n'est le plus souvent analysé que sous l'angle des rapports entre le gouvernement et le Parlement. Or, à l'occasion du renouveau constitutionnel des États africains, d'importantes attributions en matière législative ont été reconnues au Chef de l'État au détriment du Parlement³³, entraînant même la subordination du second au premier³⁴ et la possibilité d'orienter l'action parlementaire. Des mécanismes constitutionnels permettent au

³¹ Toutefois, quelques rares constitutions comme celles du Burkina Faso (article 46) et du Congo (article 78) imposent au Président de nommer le Premier ministre au sein de la majorité à l'Assemblée nationale.

³² P. AVRIL, « Quel équilibre entre exécutif et législatif ? », *Revue de droit public*, 2002, pp. 268-279.

³³ K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo*, op. cit., 491 p. ; A. BOURGI, « La réalité du nouveau constitutionnalisme africain », *les Actes du colloque du 40e anniversaire de la Constitution de 1958*, Paris, 7-8-9 octobre 1998.

³⁴ V.R., MANANGOU, « le néo-présidentialisme africain : entre paternalisme et superposition », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 103, p. 32 et svt.



Président non seulement de participer à l'exercice du pouvoir législatif (I), mais également d'exercer un contrôle sur l'exercice de ce pouvoir (II).

I- L'intervention du Président dans l'exercice du pouvoir législatif

En dehors des rapports entre le gouvernement et le Parlement, le Président de la République intervient directement ou indirectement dans l'exercice de la fonction législative. Ses moyens d'intervention se situent, tout d'abord, dans le cadre de la procédure législative (A). Et lorsque certaines circonstances ne permettent pas de respecter cette procédure ou rendent celle-ci inefficace, le Président est exclusivement investi des pouvoirs du Parlement, lui permettant d'exercer de manière exceptionnelle et temporaire le pouvoir législatif (B).

A- La participation du Président à la procédure législative

Comme tout Parlement, l'une des fonctions essentielles des Parlements africains est celle de faire des lois. La procédure d'élaboration de ces lois fait intervenir différents acteurs dont le Président de la République. Il intervient à l'étape de l'initiative (1), mais aussi durant tout le déroulement de la procédure en raison des diverses compétences qui lui sont reconnues (2).

1- L'initiative législative du Président de la République

L'adoption d'une loi fait suite à une phase préparatoire qui commence par le dépôt d'un projet de texte au Parlement. C'est ce qu'on appelle le droit d'initiative législative. Ce droit est, le plus souvent, régi par les Constitutions qui déterminent les différents titulaires habilités à proposer des lois. Dans les États africains francophones, l'exercice du droit d'initiative législative appartient concurremment, aux membres de l'exécutif et aux membres de l'Assemblée nationale³⁵. Traditionnellement, les textes émanant de l'exécutif sont appelés projets de loi tandis que ceux émanant des parlementaires sont désignés comme des propositions de loi.

Au sein de l'exécutif, l'initiative est partagée entre le Président de la République d'un côté et le Gouvernement de l'autre. Dans certains États africains, notamment le Bénin³⁶, le Cameroun³⁷, la Côte d'Ivoire³⁸ et le Sénégal³⁹, c'est le Président de la République qui, au titre de l'exécutif, a l'initiative des lois⁴⁰. Implicitement, cette prérogative implique qu'il lui revient de juger de la nécessité du projet de loi et de l'intérêt qui s'attache à son adoption. À travers ses services techniques, il peut, à cet effet, procéder à des études d'impact préalables, mais sans y

³⁵ Article 97 de la Constitution burkinabè ; article 74 de la Constitution ivoirienne ; article 92 de la Constitution guinéenne ; article 75 de la Constitution malienne ; article 109 de la Constitution nigérienne et article 83 de la Constitution togolaise.

³⁶ Article 105 de la Constitution béninoise.

³⁷ Article 25 de la Constitution camerounaise.

³⁸ Article 74 de la Constitution ivoirienne.

³⁹ Article 80 de la Constitution sénégalaise.

⁴⁰ La Constitution sénégalaise reconnaît cependant le même droit d'initiative au Premier ministre.



être formellement obligé comme en France où les études d'impact sont désormais obligatoires⁴¹ lorsque le Gouvernement envisage de déposer un projet de loi.

Dans les pays africains où le Président n'a pas officiellement le droit de proposer des lois, il peut, tout de même, exercer un contrôle sur l'initiative législative du gouvernement. En effet, les projets de loi d'origine gouvernementale voire les propositions de loi, font, avant leur dépôt au Parlement, l'objet d'une phase d'arbitrage et d'une adoption en Conseil des ministres. Ainsi, l'article 97 al. 6 de la Constitution burkinabè, par exemple, dispose que « les propositions et projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres avant leur dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale »⁴². Il en est de même dans les autres États⁴³. Or, le Conseil des ministres se réunit, sous la présidence du Chef de l'État⁴⁴. C'est seulement en cas d'empêchement de celui-ci que le Premier ministre, par délégation expresse et avec un ordre du jour déterminé, peut exceptionnellement en assurer la présidence⁴⁵. Le fait que le Président de la République assure la présidence du Conseil des ministres lui confère un droit de regard sur les projets de loi qui y sont délibérés. Et eu égard au rôle prédominant du Chef de l'État dans le fonctionnement des institutions et la subordination politique du gouvernement⁴⁶, on ne peut imaginer la présentation au Parlement de projets de lois d'origine gouvernementale sans l'aval du Président de la République.

En matière d'initiative législative, il y a une catégorie de lois pour laquelle les Constitutions africaines ont officiellement et systématiquement attribué au Président de la République un droit de proposition. Il s'agit des lois de révision constitutionnelle. Quelle que soit la nature du régime, l'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République et aux membres du Parlement. Dans le premier cas, il s'agit d'un projet de loi constitutionnelle, et dans le second, d'une proposition de loi constitutionnelle. Certains États africains cependant admettent l'initiative populaire. Dans ce cas, l'initiative de la révision est prise par une fraction du peuple⁴⁷. Mais dans les faits, la quasi-totalité des révisions constitutionnelles en Afrique ont pour origine un projet de loi constitutionnelle. Le fait que, dans la plupart des États francophones de l'Afrique, le Président ait, au titre de l'exécutif, un monopole d'initiative en matière de révision constitutionnelle, traduit l'expression d'un pouvoir

⁴¹ Depuis la révision constitutionnelle de 2008, des études d'impact sont désormais obligatoirement jointes aux projets de loi en vertu de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. Elles sont destinées notamment à définir les objectifs poursuivis par le projet de loi et à évaluer les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales. Voir M. PHILIP-GAY, *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, Paris, LGDJ, 2012, 192 p.

⁴² Article 97 al. 6 de la Constitution burkinabè.

⁴³ Voir notamment, l'article 105 al. 1 de la Constitution du Bénin ; l'article 72 al. 1 de la Constitution de la Côte d'Ivoire ; l'article 139 de la Constitution du Niger ; l'article 30 al. 1 de la Constitution du Gabon ; l'article 130 de la Constitution de la RDC ; et l'article 142 al. 2 de la Constitution du Tchad.

⁴⁴ Voir par exemple l'article 47 de la Constitution burkinabè ; l'article 86 de la Constitution tchadienne ; l'article 79 de la Constitution camerounaise ; et l'article 79 de la Constitution congolaise.

⁴⁵ Article 10 de la Constitution camerounaise ; article 54 de la Constitution burkinabè et article 78 de la constitution togolaise.

⁴⁶ V.R. MANANGOU, « le néo-présidentialisme africain : entre paternalisme et superposition », *op. cit.*, pp. 27-53.

⁴⁷ Selon l'article 161 de la Constitution burkinabè, par exemple, il appartient également « au peuple lorsqu'une fraction d'au moins trente mille personnes ayant le droit de vote, introduit devant l'Assemblée nationale une pétition constituant une proposition rédigée et signée ». Voir également l'article 218 de la Constitution congolaise.



législatif. L'exercice de ce pouvoir d'initiative législatif est toutefois limité puisque la révision, selon les États, ne peut porter sur certains sujets tels que la clause limitative du nombre de mandat présidentiel, la durée du mandat, la nature et la forme républicaine de l'État, le système multipartiste⁴⁸. Le Chef de l'État ne peut, non plus, initier ou poursuivre une procédure de révision dans certaines situations, notamment, lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire⁴⁹. À ce propos, le Conseil constitutionnel burkinabè a précisé que la vérification de l'atteinte à l'intégrité territoriale « consiste à s'assurer que le territoire national ne fait l'objet d'aucune emprise d'une puissance étrangère, tendant à le soustraire à l'autorité de l'État »⁵⁰, et que « l'intégrité territoriale n'est atteinte que lorsqu'une force étrangère a une emprise effective sur tout ou partie du territoire national, mettant ainsi en cause l'indépendance et la souveraineté de l'État »⁵¹.

Au stade de l'adoption définitive du projet ou de la proposition de loi constitutionnelle, il revient également au Président de la République de choisir le mode d'adoption. En effet, si l'adoption définitive du projet ou de la proposition de révision est, dans certains États, subordonnée à son approbation par référendum, le Chef de l'État peut, toutefois, écarter le recours au référendum en le soumettant à l'approbation du Parlement⁵². Mais dans certains cas comme au Togo⁵³, seuls les projets de loi de révision constitutionnelle peuvent être soumis au référendum par le Président.

En dehors de la procédure de révision constitutionnelle, le Chef de l'État détient également un pouvoir d'initiative législative dans le cadre du référendum législatif. Il peut soumettre au référendum tout projet de loi qui lui paraît devoir exiger la consultation directe du peuple⁵⁴.

L'analyse ci-dessus montre que le droit d'initiative législative est un élément décisif du pouvoir législatif du Président de la République en Afrique. Mais au-delà de son droit d'initiative, ce dernier exerce, au cours de la procédure d'adoption de la loi, d'autres prérogatives qui tendent à en faire un « Président-législateur »⁵⁵.

⁴⁸ Voir, par exemple, l'article 165 al. 1 de la Constitution du Burkina Faso ; l'article 175 al 2 de la Constitution du Niger ; l'article 220 al. 1 de la Constitution de la RDC ; l'article 103 al. 7 de la Constitution du Sénégal.

⁴⁹ Article 156 al. 1 de la Constitution béninoise ; article 165 al. 2 de la Constitution burkinabè ; article 178 de la Constitution ivoirienne ; article 144 al. 5 de la Constitution togolaise ; article 63 de la Constitution camerounaise et article 281 de la Constitution tchadienne.

⁵⁰ Décision n° 2024/CC sur la vérification du respect de la procédure de révision de la Constitution par l'adoption de la loi constitutionnelle n° 045-2023/ALT du 30 décembre 2023 portant révision de la Constitution, con. 26.

⁵¹ *Ibid.*, cons. 27. Pour le juge constitutionnel burkinabè, la finalité de l'interdiction d'une révision constitutionnelle en cas d'atteinte à l'intégrité territoriale est d'éviter que le pouvoir constituant dérivé, sous la pression d'une puissance occupante, procède, sans autonomie, ni indépendance et souveraineté, à une modification constitutionnelle attentatoire à la souveraineté de l'État. Selon lui, la situation du Burkina Faso qui connaît une crise sécuritaire due à des attaques par des groupes armés terroristes ne peut entrer dans cette hypothèse.

⁵² Article 155 de la Constitution béninoise ; article 177 al. 5 de la Constitution ivoirienne ; article 103 al. 4 de la Constitution sénégalaise ; article 164 al. 3 de la Constitution burkinabè ; article 280 de la Constitution tchadienne. Dans d'autres États, toutefois, le principe est plutôt l'adoption de la réforme par voie parlementaire, et à défaut, par référendum (voir notamment l'article 53 al. 4 de la Constitution camerounaise).

⁵³ Article 144 al. 4 de la Constitution togolaise.

⁵⁴ Article 49 al. 1 de la Constitution burkinabè ; article 75 al. 1 de la Constitution ivoirienne ; article 60 de la Constitution nigérienne ; article 36 al. 1 de la Constitution camerounaise ; article 88 de la Constitution tchadienne, article 41 de la constitution togolaise.

⁵⁵ J. GICQUEL, J.-É GICQUEL., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 893.



2- Les prérogatives présidentielles au cours de la procédure d'adoption

L'intervention du Président de la République dans le processus législatif ne se limite pas au stade du dépôt du texte. Il intervient aux divers stades de la procédure d'adoption de la loi. À ce sujet, il convient, avant tout, de souligner que l'initiative législative n'est effective qu'à partir de son inscription à l'ordre du jour du Parlement en vue de son examen, et dans les États étudiés, cette inscription n'est pas automatique. En application du principe de l'autonomie parlementaire qui régit leur organisation interne, ce sont les Parlements qui ont la maîtrise de leur ordre du jour⁵⁶. Généralement, il est fixé par la conférence des Présidents. Cette liberté de fixation de l'ordre du jour connaît, toutefois, des limites. En effet, dans certains États de l'Afrique francophone⁵⁷, le Parlement doit informer le Président de la République de son ordre du jour et de celui de ses commissions, et celui-ci peut demander l'inscription, par priorité, d'un projet ou d'une proposition de loi. Dans ce cas, cette inscription est de droit. La priorité donnée aux initiatives présidentielles lui permet indéniablement de mettre en œuvre son programme approuvé par la majorité parlementaire qui le soutient. Le Président de la République bénéficie ainsi d'un privilège dans la fixation de l'ordre du jour qui lui permet d'orienter l'activité de production législative. Ces choix peuvent conduire à une marginalisation des propositions de loi qui n'ont pas sa caution.

Au stade de l'examen des initiatives législatives, les parlementaires disposent d'un droit d'amendement, c'est-à-dire du droit de proposer des modifications d'une disposition d'un projet ou d'une proposition de loi⁵⁸. En raison de la domination des projets de loi venant de l'exécutif, ce droit d'amendement est conçu comme un droit individuel appartenant principalement à chaque membre du Parlement⁵⁹. Dans ce sens, le Conseil constitutionnel ivoirien a considéré qu'empêcher un parlementaire membre d'une commission législative, d'exercer en séance plénière son droit d'amendement au motif qu'il aurait pu l'exercer auparavant est inconstitutionnel⁶⁰. Il s'agit d'un moyen de l'examen des textes et de participation à l'élaboration de la loi⁶¹. En ce sens, ce droit a été considéré par les juridictions constitutionnelles comme la forme dérivée du droit d'initiative. Ainsi, pour le juge constitutionnel sénégalais, le droit d'amendement est, pour les parlementaires, « le corollaire de leur droit d'initiative »⁶². Dans le même sens, le juge constitutionnel malien considère que le droit d'amendement « constitue une variété du droit d'initiative législative »⁶³. Cependant

⁵⁶ Voir notamment l'article 82 de la Constitution togolaise ; l'article 18 al. 1 de la Constitution camerounaise ; l'article 95 de la Constitution guinéenne ; l'article 140 de la Constitution du Congo.

⁵⁷ Article 94 de la Constitution béninoise ; article 84 al. 1 de la Constitution sénégalaise ; article 118 al. 3 de la Constitution burkinabè ; article 95 de la Constitution du Niger ; et article 21 al. 5 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Côte d'Ivoire.

⁵⁸ B. BOUMAKANI, « Le regain du bicamérisme dans les parlements en Afrique », in *Mélanges en l'honneur du Président Robert DOSSOU*, Paris, L'Harmattan, 2020, p. 291

⁵⁹ Voir, par exemple, l'article 103 de la Constitution béninoise ; l'article 107 al. 1 de la Constitution ivoirienne ; l'article 55 al. 1 de la Constitution gabonaise.

⁶⁰ Décision n° 2006-014/CC/SG du 15 juin 2006 portant examen des amendements au règlement de l'Assemblée Nationale aux fins de décision de conformité à la Constitution.

⁶¹ E. F. SAWADOGO, « Le droit d'amendement parlementaire dans les États d'Afrique noire francophone », *Revue Afrilex*, 2023, 28 p.

⁶² Décision 3/C/2001 et 4/C/2001 du 11 décembre 2001, Délégations spéciales, cons. 18.

⁶³ Avis n°2015-01/CCM aux fins de demande d'avis portant sur la possibilité d'amendement d'une ordonnance par l'Assemblée nationale.



son exercice est constitutionnellement encadré par des critères de recevabilité. Si cet encadrement varie d'un régime à un autre, on peut, toutefois, identifier deux conditions de recevabilité communes aux États francophones de l'Afrique. Tout d'abord, les amendements doivent être du domaine de la loi. Tout amendement émis en dehors du domaine de la loi est irrecevable⁶⁴. L'irrecevabilité est prononcée par le Président de la chambre parlementaire devant laquelle l'amendement a été introduit. Ensuite, il y a l'hypothèse des irrecevabilités financières selon laquelle les 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 équivalentes⁶⁵. D'un point de vue organique, ce droit d'amendement est parfois partagé avec l'exécutif. Et certaines constitutions africaines, notamment celle du Sénégal, consacrent un droit d'amendement au profit du Président de la République⁶⁶.

Dans les États africains qui connaissent le bicaméralisme, le Chef de l'État est parfois appelé à jouer un rôle important voire décisif en cas de désaccord des deux Chambres sur les dispositions du projet de texte. En effet, dans cette hypothèse, ce dernier peut provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte commun sur les dispositions faisant l'objet de désaccord⁶⁷. Le texte élaboré par la commission mixte est soumis par le Président de la République pour approbation aux deux chambres, et aucun amendement ne peut lui être apporté sans l'accord de celui-ci⁶⁸. Ainsi, le Président détient à ce stade un droit de veto sur les amendements à ce texte. Dans le cas où la commission mixte paritaire ne parvient pas à un accord sur un texte commun, il peut demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sur le texte⁶⁹, ou déclarer caduc le projet ou la proposition de loi⁷⁰.

En outre, la discussion des projets ou propositions de loi en séance plénière, après leur instruction en commissions, confère parfois au Président un rôle important. C'est le cas de la Côte d'Ivoire et du Cameroun où le projet de loi examiné en séance plénière est le texte déposé par le Président de la République⁷¹. Et au Bénin, la proposition, les amendements à une proposition ou à un projet de loi organique sur l'Administration ne sont soumis à la délibération et au vote de l'Assemblée nationale qu'après avis conforme du Président de la République⁷².

⁶⁴ Article 108 de la constitution ivoirienne ; article 104 de la Constitution béninoise ; article 108 de la Constitution burkinabè ; et article 145 de la Constitution tchadienne.

⁶⁵ Article 107 de la Constitution du Bénin ; article 120 de la Constitution du Burkina Faso ; article 18 §. 3 de la Constitution du Cameroun ; article 107 al. 2 de la Constitution ivoirienne ; article 111 de la Constitution du Niger ; article 127 de la Constitution de la RDC ; article 82 al. 5 de la Constitution de la Centrafrique ; article 82 al. 2 de la Constitution du Sénégal ; article 90 al. 2 de la Constitution du Togo ; et article 144 de la Constitution du Tchad.

⁶⁶ Article 82 de la Constitution sénégalaise.

⁶⁷ Voir, par exemple, l'article 85 al. 10 de la Constitution de la Centrafrique ; l'article 30 § 2 de la Constitution du Cameroun ; l'article 110 al. 4 de la Constitution de la Côte d'Ivoire.

⁶⁸ Article 85 al. 11 de la Constitution de la Centrafrique ; article 30 § 2 al. 3 de la Constitution du Cameroun ; article 110 al. 5 de la Constitution de la Côte d'Ivoire.

⁶⁹ Article 85 al. 12 de la Constitution de la Centrafrique ; article 30 § 2 al. 4 de la Constitution du Cameroun ; article 110 al. 6 de la Constitution de la Côte d'Ivoire.

⁷⁰ Article 85 al. 12 de la Constitution de la Centrafrique ; article 30 § 2 al. 4 de la Constitution du Cameroun.

⁷¹ Article 109 al. 4 de la Constitution ivoirienne ; article 29. 1 de la Constitution camerounaise ou l'article 60 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Cameroun.

⁷² Article 54 al. 4 de la Constitution du Bénin.



L'exigence de cet avis conforme fait dépendre l'issue du projet ou de la proposition de loi de la volonté du Président, ce qui lui confère un pouvoir important dans le processus d'adoption des lois organiques relatives à l'administration. Également, le rôle législatif du Président s'étend, dans la plupart des États étudiés, aux sessions extraordinaires des Parlements. En dehors des sessions ordinaires, ceux-ci peuvent se réunir en session extraordinaire, à la demande du Chef de l'État, autour d'un ordre du jour déterminé⁷³. Ce sont autant de prérogatives qui témoignent du rôle législatif du Président de la République dans la procédure d'adoption de la loi. Au-delà de cette procédure il est également appelé, dans certaines hypothèses, à exercer, de façon exceptionnelle, un pouvoir législatif.

B- L'exercice exceptionnel de pouvoir législatif

Il y a des situations dans lesquelles le Président de la République dans les États d'Afrique francophone acquiert quasiment le statut d'un « Chef d'État parlementaire »⁷⁴. Celles-ci instituent une période temporaire de concentration des pouvoirs législatif et exécutif entre les mains du Président. Il s'agit des hypothèses dans lesquels le Président a recours aux ordonnances (1) et de celles dans lesquels il exerce les pouvoirs exceptionnels de crise (2)

1- Le recours aux ordonnances

Bien que les constitutions africaines opèrent une séparation des domaines de la loi et du Règlement, définissant ainsi, les cadres d'intervention des pouvoirs réglementaires et législatif, elles donnent au Président de la République la compétence d'intervenir à la place du Parlement à travers le mécanisme des ordonnances. Dans les États étudiés, l'exécutif peut, pour l'exécution de son programme, demander à l'Assemblée nationale de voter une loi l'autorisant à prendre par ordonnance, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Ce dispositif exceptionnel est hérité de la pratique des décrets-lois qui avait lieu, en droit français, sous les III^e et IV^e République. Le décret-loi désignait un acte de gouvernement pris en vertu d'une habilitation législative dans un domaine relevant normalement de la compétence de la loi. Aujourd'hui, on pourrait parler d'ordonnances-lois. Comme l'a souligné Michel VERPEAUX, « les ordonnances constituent donc un moyen de modifier, de manière temporaire, les limites entre le domaine de la loi et celui du règlement. La frontière entre les matières législatives et réglementaires devient mobile, au gré des habilitations, mais aussi des ratifications »⁷⁵. Elles conduisent à la méconnaissance de la répartition des compétences normatives entre la loi et le règlement établie par les constitutions et confère au titulaire du pouvoir réglementaire un pouvoir législatif.

⁷³ Voir notamment, l'article 88 de la Constitution du Bénin ; l'article 16 §.3 de la Constitution du Cameroun ; l'article 119 de la Constitution de Congo Brazzaville ; l'article 64 al. 2 de la Constitution de la Centrafrique ; l'article 95 de la Constitution de la Côte d'Ivoire.

⁷⁴ F. HOURQUEBIE, « Quel statut constitutionnel pour le chef de l'État africain ? Entre principes théoriques et pratique du pouvoir », *op. cit.*, p. 81.

⁷⁵ M. VERPEAUX, « Les ordonnances de l'article 38 ou les fluctuations contrôlées de la répartition des compétences entre la loi et le règlement », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 19, janvier 2006, p. 150.



En Afrique, le Président de la République joue un rôle important dans le processus d'adoption des ordonnances. Dans certains États, notamment, le Cameroun⁷⁶, la Centrafrique⁷⁷, la Côte d'Ivoire⁷⁸, la Guinée⁷⁹ et la Sénégal⁸⁰, c'est à lui que revient la compétence d'adopter des mesures dans le domaine de la loi. Ainsi, le Constituant reconnaît au Président de la République le moyen de se substituer à l'organe législatif.

L'exercice de ce pouvoir est cependant encadré⁸¹. Tout d'abord, le Président ne peut avoir recours aux ordonnances que pour l'exécution de son programme⁸². Ensuite, une loi d'habilitation doit être adoptée par le Parlement autorisant le Président à intervenir⁸³. Cette loi indique les matières législatives dans lesquelles le Président souhaite légiférer par ordonnance et fixe le délai pendant lequel le Président peut le faire afin de minimiser l'ingérence de celui-ci dans le domaine législatif. Tout acte adopté au-delà de ce délai est considéré comme un acte administratif empiétant illégalement sur le domaine de la loi.

Dès leur adoption, les ordonnances présidentielles entrent en vigueur après publication. Toutefois, elles doivent être soumises à ratification. À cette fin, elles sont déposées sur le bureau de l'Assemblée nationale⁸⁴ aux fins de ratification dans le délai fixé par la loi d'habilitation. À défaut, elles deviennent caduques. Contrairement au droit français où la ratification doit désormais⁸⁵ être expresse depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, les constitutions africaines ne donnent pas de précisions.

Par ailleurs, on s'est souvent posé la question de savoir si le Parlement peut amender une ordonnance à l'occasion du vote de la loi de ratification. À l'exception des constitutions gabonaise et sénégalaise qui l'admettent⁸⁶, les autres constitutions africaines n'y apportent pas explicitement de réponse. Le juge constitutionnel malien a, toutefois, considéré que

⁷⁶ Article 28 de la Constitution camerounaise.

⁷⁷ Article 42 de la Constitution centrafricaine.

⁷⁸ Article 106 de la Constitution ivoirienne.

⁷⁹ Article 76 de la Constitution guinéenne.

⁸⁰ Article 77 de la Constitution sénégalaise.

⁸¹ S. N. TALL, *Droit constitutionnel et ordonnances en Afrique noire francophone*, Sénégal, L'harmattan, 2021, 396 p.

⁸² Voir par exemple l'article 42 de la Constitution centrafricaine ; et l'article 106 de la Constitution ivoirienne.

⁸³ A. DIEYE, « Les lois d'habilitation en droit comparé. La situation dans quelques États d'Afrique noire francophone et en France », *Annales de l'Université de Toulouse I, Capitole*, tome IV, 2014, p. 133 et s ; G. TUSSEAU, *Les normes d'habilitation*, Paris, Dalloz, 2006, 813 p.

⁸⁴ Et sur celui du Sénat si le Parlement est bicaméral.

⁸⁵ Avant la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la ratification implicite des ordonnances était admise (CC, n° 72-73 L, 29 février 1972, Nature juridique de certaines dispositions des articles 5 et 16 de l'ordonnance, modifiée du 17 août 1967 relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises, cons. 3) ; CC, n° 86-224 DC, 23 janvier 1987, Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence, cons. 24). La modification d'une disposition ou l'adoption d'un amendement par les parlementaires équivalait à une ratification implicite d'une ordonnance. À ce sujet, lors des débats du projet de loi constitutionnelle, M. Alain VIDALIES a estimé que « l'exigence de clarté du droit exige de mettre fin à la pratique des ratifications implicites qui est une façon détournée de donner une valeur législative à des dispositions réglementaires, ce qui est à l'origine d'une situation de grande confusion juridique » (Jean-Luc WARSMANN, *Rapport sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République*, Sénat, n° 892, 2008, p. 267). La nouvelle rédaction de l'article 38 al. 2 précise que les ordonnances « ne peuvent être ratifiées que de manière expresse ».

⁸⁶ Article 52 al. 3 de la Constitution gabonaise ; article 77 al. 2 de la Constitution sénégalaise.



« l'Assemblée nationale peut amender une ordonnance si elle le juge nécessaire »⁸⁷, mais ces amendements ne seront recevables que s'ils respectent les conditions édictées à l'article 76 de la Constitution⁸⁸ et le Règlement de l'Assemblée⁸⁹. À l'expiration du délai imparti au Chef de l'État pour adopter les ordonnances, celles-ci ne peuvent être modifiées que par la loi dans leurs dispositions qui sont du domaine législatif. La Cour constitutionnelle malienne l'a confirmé dans sa décision relative à la requête du Président de l'Assemblée nationale aux fins de l'interprétation de l'article 74 de la Constitution⁹⁰.

En raison de son contenu matériellement législatif, la possibilité reconnue au Président d'adopter des ordonnances emporte la reconnaissance d'un pouvoir législatif. En effet, en dépit des controverses doctrinales sur la nature juridique des ordonnances⁹¹, il convient de souligner que même si, sur le plan organique, l'ordonnance apparaît comme un acte administratif car émanant de l'exécutif, sur le plan matériel, il s'agit d'une loi. D'ailleurs, parlant du pouvoir du Président de la République d'adopter des ordonnances, certains textes constitutionnels utilisent l'expression « légiférer par ordonnance »⁹². Dans certains pays étrangers, notamment l'Espagne, l'Italie ou le Portugal, la valeur de « loi » de ces ordonnances connues sous le nom de décrets-législatifs ou de décrets-lois est explicitement admise⁹³.

⁸⁷ Avis n°2015-01/CCM aux fins de demande d'avis portant sur la possibilité d'amendement d'une ordonnance par l'Assemblée nationale.

⁸⁸ Cet article dispose que « les membres de l'Assemblée Nationale et du Gouvernement ont le droit d'amendement. Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui ne lui aurait pas été antérieurement soumis ».

⁸⁹ En l'espèce, il s'agissait des alinéas 1 à 3 de l'article 82 du Règlement qui disposaient que « les amendements sont mis en discussion avant le texte adopté en commission auquel ils se rapportent et, d'une manière générale, avant la question principale ».

Toutefois, si les conclusions soulèvent une question préjudicielle, elles ont la priorité sur les amendements portant sur le fond de la question en discussion.

Le Président ne soumet à la discussion en séance publique que les amendements déposés sur le Bureau de l'Assemblée Nationale ».

⁹⁰ Décision n° 00-120 relative à la requête du Président de l'Assemblée nationale aux fins de l'interprétation de l'article 74 de la Constitution.

⁹¹ La question de la valeur juridique des ordonnances a fait l'objet de grandes controverses doctrinales sous la V^e République française sur la question de savoir s'il s'agit d'une véritable délégation du pouvoir législatif. Finalement, le régime juridique contentieux qui leur a été reconnu fait d'elles des actes juridiques hybrides. Avant que l'ordonnance ne soit ratifiée, elle a la valeur d'un acte réglementaire. Elle peut donc être attaquée par la voie du recours pour excès de pouvoir. Mais, dès sa ratification dans le délai prévu par la loi d'habilitation, elle acquiert une valeur législative. Dans sa décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020, le Conseil constitutionnel français a considéré que les dispositions d'une ordonnance « ne pouvant plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif, (en raison de l'expiration du délai d'habilitation), doivent être regardées comme des dispositions législatives » (CC, n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020 - Autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité, pt. 11).

⁹² C'est le cas, par exemple, de l'article 11 al. 4 de la Constitution gabonaise selon lequel « si le Président de la République en exercice se porte candidat, [...], il ne peut, en outre, à partir de l'annonce officielle de sa candidature jusqu'à l'élection, exercer son pouvoir de légiférer par ordonnance », et de l'article 46 al. 3 de la constitution centrafricaine qui dispose qu'« en cas de dissolution de l'Assemblée Nationale, le Président de la République ne peut légiférer », ou encore de l'article 158 al. 4 de la Constitution de Congo Brazzaville qui souligne que « lorsque la demande d'habilitation est rejetée, le Président de la République peut, sur décision conforme de la Cour constitutionnelle, légiférer par ordonnance ».

⁹³ P. BON, « les substituts à la loi : les actes législatifs de l'exécutif », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, n°19-2003, 2004, p. 484. En Espagne, les décrets législatifs sont considérés par l'article 82 de la Constitution comme des « normes ayant rang de lois » dès leur adoption. De même, l'article 77 al. 1 de la



Dans les États étudiés, notamment le Bénin⁹⁴, le Burkina Faso⁹⁵, le Congo⁹⁶ et le Togo⁹⁷ où le pouvoir d'adoption des ordonnances est principalement réservé au gouvernement, le Président de la République joue un rôle non moins important. En effet, les ordonnances sont adoptées en Conseil des Ministres et c'est le Président de la République qui en est le signataire. Ainsi, selon l'article 99 de la Constitution du Burkina Faso, par exemple, « l'Ordonnance est un acte signé par le Président du Faso, après délibération du Conseil des ministres, dans les domaines réservés à la loi »⁹⁸. De ce fait, la validité des ordonnances prises par le gouvernement est conditionnée à la signature du Président de la République. Parfois même, le dernier mot peut revenir au Président lorsque le Parlement a refusé d'habiliter le Gouvernement à recourir à une ordonnance. C'est le cas au Congo où « lorsque la demande d'habilitation est rejetée, le Président de la République peut, sur décision conforme de la Cour constitutionnelle, légiférer par ordonnance »⁹⁹.

Même si ces « actes législatifs » ne sont édictés par le Président de la République que si le législateur l'a, au préalable, autorisé à agir à ses lieux et place en lui déléguant sa compétence, il n'est pas moins vrai que cela traduit l'exercice d'un pouvoir législatif qui lui est constitutionnellement reconnu. Ce pouvoir est accentué, en période de crise, avec le recours aux pouvoirs exceptionnels qui n'est pas conditionné à une autorisation parlementaire.

2- Le recours aux pouvoirs exceptionnels

Parmi leurs pouvoirs propres, les Chefs d'État africains disposent de pouvoirs exceptionnels, aussi appelés pouvoirs de crise. Ces pouvoirs leur sont reconnus dans des situations particulières qui justifient une remise en cause du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs¹⁰⁰, et confèrent au Président de la République l'exercice du pouvoir législatif. Si les conditions pour recourir à ces pouvoirs ne sont pas en tout point les mêmes dans les États africains, on peut en déceler une trame commune que l'on retrouve à l'article 68 de la Constitution béninoise. Celle-ci prévoit que « lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire national ou l'exécution des engagements internationaux sont menacés de manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et constitutionnels est menacé ou interrompu, le Président de la République, après consultation du Président de l'Assemblée nationale et du Président de la Cour constitutionnelle, prend en Conseil des ministres les mesures exceptionnelles exigées par les circonstances ».

Cette disposition dont on retrouve l'équivalente dans les autres constitutions des États francophones de l'Afrique, définit les circonstances dans lesquelles le Président peut intervenir. Il doit s'agir, d'une part, d'une menace grave et immédiate des institutions de la République,

Constitution italienne qualifie les décrets législatifs de décrets ayant la valeur de loi ordinaire. On trouve également une disposition similaire à l'article 112-1 de la Constitution portugaise.

⁹⁴ Article 102 de la Constitution béninoise.

⁹⁵ Article 107 de la Constitution burkinabè.

⁹⁶ Article 158 de la Constitution congolaise.

⁹⁷ Article 86 de la Constitution togolaise.

⁹⁸ Sur la qualité de signataire des ordonnances, voir également l'article 46 de la constitution du Mali ; l'article 70 de la Constitution du Niger ; l'article 90 de la Constitution du Tchad ; l'article 69 de la Constitution du Togo ; etc.

⁹⁹ Article 158 al. 4 de la Constitution du Congo.

¹⁰⁰ R. CARRE DE MALBERG, *Théorie générale de l'État*, Tome 2, Paris, Librairie de recueil Sirey, 1922, p. 31



de l'indépendance de la Nation, de l'intégrité de son territoire ou de l'exécution des engagements internationaux du pays et, d'autre part, de l'interruption ou de la menace d'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics et constitutionnels. Dans ces conditions, le Président de la République prend toutes les mesures exigées par les circonstances, y compris les mesures qui relèvent normalement de la compétence du Parlement et dans ce cas sans délégation préalable de celui-ci. Ce dispositif constitutionnel est issu de l'article 16 de la Constitution française de 1958 qui a été, lui-même, inspiré de la théorie des circonstances exceptionnelles élaborée par le Conseil d'État depuis l'arrêt *Heyriès*¹⁰¹, autorisant le gouvernement à s'affranchir des règles de compétence et à prendre des actes relevant normalement de la compétence du législateur¹⁰².

Les pouvoirs exceptionnels du Président en période de crise conduisent temporairement à une concentration des pouvoirs législatif et exécutif entre ses mains afin de sauvegarder la Nation et le fonctionnement des institutions nationales. Ainsi, les mesures prises doivent s'inspirer de la volonté d'assurer aux pouvoirs publics et constitutionnels, les moyens d'accomplir leur mission¹⁰³. Pour ce faire, le Chef de l'État se substitue temporairement au Parlement et l'acte adopté « intervient en lieu et place de la loi »¹⁰⁴.

Toutefois, le Président est assujéti à des conditions avant et pendant le recours à ces pouvoirs. Avant de les mettre en œuvre, il doit consulter un certain nombre d'organes, notamment, les Présidents des Assemblées et le Conseil constitutionnel, sans être tenu de suivre leur avis. Le contraire aurait eu pour effet de donner à ces organes le pouvoir de décision en lieu et place du Président de la République. Il doit, en outre, par message, informer la nation de son intention de recourir aux pouvoirs exceptionnels. Cette formalité lui donne l'occasion de fournir au peuple les raisons qui l'amènent à y faire recours.

Pendant l'exercice de ces pouvoirs, il ne peut dissoudre le Parlement ni réviser ou suspendre tout ou partie de la Constitution¹⁰⁵ même s'il est censé disposer de la plénitude des pouvoirs législatif et exécutif. Il ne peut, non plus, empêcher une réunion du Parlement. Ce dernier peut se réunir en session de plein droit, sans pouvoir pour autant remettre en cause le pouvoir du Président de légiférer. Certains États, la Centrafrique et le Sénégal notamment, soumettent les mesures de nature législative prises par le Président en application de ses pouvoirs exceptionnels, au même régime juridique que celui des ordonnances. Ces mesures doivent alors être ratifiés dans un délai de quinze (15) jours à compter de leur promulgation, et à défaut, elles deviennent caduques. De même que les ordonnances, le Parlement peut les adopter, les amender

¹⁰¹ CE, 28 juin 1918, *Heyriès*.

¹⁰² La consécration de cette théorie dans la Constitution française s'est faite sur l'impulsion du général De Gaulle. Marqué par la défaite française lors de la seconde guerre mondiale et l'incapacité du pouvoir exécutif à résister aux Allemands, De Gaulle a estimé qu'il était nécessaire de permettre au Chef de l'État de disposer de pouvoirs exceptionnels en cas de crise majeure. La rédaction de la nouvelle Constitution de 1958 a été l'occasion de consacrer ce dispositif. Pour lui, si le Président Albert Lebrun avait eu des pouvoirs analogues à ceux inscrits à l'article 16, il aurait eu, à la fois la possibilité de transférer le siège des institutions et d'éviter le déchirement de la patrie » (J GICQUEL et J-E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 741).

¹⁰³ Voir notamment, l'article 69 de la Constitution béninoise ; l'article 50 al. 4 de la Constitution malienne ; et l'article 94 de la Constitution tchadienne.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 617.

¹⁰⁵ C'est le cas, par exemple, en Centrafrique (article 43 al. 3 de la Constitution centrafricaine).



ou les rejeter lors du vote de la loi de ratification¹⁰⁶. Tout ceci s'inscrit dans une volonté d'encadrer, en dépit de leur nécessité, l'exercice de ces pouvoirs de crise qui sont fortement attentatoires aux pouvoirs du Parlement.

Concernant la durée pendant laquelle le Président est habilité à exercer librement ses pouvoirs exceptionnels, elle est règlementée différemment d'un État à un autre. Au Tchad, par exemple, elle ne peut excéder quinze jours, sauf prorogation suivant l'avis conforme du Parlement¹⁰⁷. Au Bénin et au Niger, c'est au Parlement de déterminer le délai au terme duquel le Président de la République ne peut plus prendre des mesures exceptionnelles¹⁰⁸. Contrairement à ces États, nombreux sont ceux dont les textes constitutionnels ne définissent explicitement aucune limitation temporelle. Dans ce cas, on peut estimer que le Président peut librement recourir aux pouvoirs exceptionnels tant que la crise perdure¹⁰⁹.

S'agissant du contrôle des mesures adoptées par le Président, les constitutions ne statuent pas sur la question. Cependant, la Cour constitutionnelle béninoise, tout en jugeant, comme dans l'arrêt *Rubin de Servens*¹¹⁰ du Conseil d'État français, que le recours du Président aux pouvoirs exceptionnels, « dès lors qu'il a été exercé dans les conditions prescrites par la Constitution, est un acte de gouvernement qui n'est pas susceptible de recours devant la Cour Constitutionnelle »¹¹¹, a estimé que cette immunité juridictionnelle n'est pas absolue. Ces mesures exceptionnelles ayant « pour limites la sauvegarde des droits des citoyens garantis par la Constitution ainsi que la volonté d'assurer aux pouvoirs publics et constitutionnels dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission, [...] l'exercice des pouvoirs exceptionnels par le Président de la République ne peut échapper de manière absolue au contrôle de constitutionnalité »¹¹². Cette jurisprudence du juge béninois pourrait inspirer ses homologues africains, notamment, le juge constitutionnel tchadien au sujet de l'article 93 al. 6 de la Constitution qui précise que les « mesures exceptionnelles ne sauraient justifier les atteintes au droit à la vie, à l'intégrité physique et morale et aux garanties juridictionnelles accordées aux individus ».

¹⁰⁶ Article 43 al. 3, 4 et 5 de la Constitution centrafricaine ; article 52 al. 5 de la Constitution sénégalaise.

¹⁰⁷ Article 93 al. 1 et 2 de la Constitution tchadienne.

¹⁰⁸ Article 69 al. 2 de la Constitution béninoise et article 67 al. 5 de la Constitution nigérienne

¹⁰⁹ En France, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, « après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée » (article 16 al. 6 de la Constitution)

¹¹⁰ CE, Ass., 2 mars 1962, 55049 55055.

Dans son arrêt *Rubin de Servens* du 2 mars 1962, le Conseil d'État français a estimé que la décision présidentielle de mettre en application l'article 16 de la Constitution relatif aux pouvoirs exceptionnels « présente le caractère d'un acte de gouvernement dont il n'appartient au Conseil d'État ni d'apprécier la légalité, ni de contrôler la durée d'application [et] que ladite décision a eu pour effet d'habiliter le Président de la République à prendre toutes les mesures exigées par les circonstances qui l'ont motivée et, notamment, à exercer dans les matières énumérées à l'article 34 de la Constitution le pouvoir législatif ».

¹¹¹ Décision DCC 27-94 du 24 août 1994, cons. 12.

¹¹² *Ibid.*, cons. 13.



Ces interventions dans les domaines qui relèvent normalement de la loi permettent au Président de la République de s'immiscer dans l'exercice de la fonction législative et, dans le cas de l'exercice des pouvoirs de crise, celui-ci se substitue totalement au Parlement et devient le véritable législateur. Mais son pouvoir législatif se traduit aussi par le contrôle qu'il opère sur l'exercice de la fonction législative.

II- Le contrôle par le Président de l'exercice du pouvoir législatif

En Afrique, le pouvoir législatif du Président ne se limite pas à sa participation à l'élaboration de la loi. Il tient également au contrôle qu'il peut exercer sur le déroulement du processus législatif. À ce sujet, il détient certaines prérogatives constitutionnelles qui peuvent être exploitées pour exercer un contrôle sur le déroulement de la procédure législative (A). Mais au-delà, il peut recourir à des moyens de pression tendant à influencer les acteurs qui interviennent dans la procédure (B).

A- Le pouvoir de contrôle sur le déroulement de la procédure législative

Dans ses rapports avec le Parlement, le Chef de l'État détient des prérogatives parmi lesquelles deux peuvent constituer des moyens de contrôle de la procédure législative. Il s'agit, d'une part, de la faculté du Président de demander une seconde lecture de la loi (1) et, d'autre part, de son pouvoir de promulgation de la loi (2).

1- La demande d'une nouvelle lecture de la loi

Les constitutions africaines accordent au Chef de l'État la faculté de demander une nouvelle délibération de la loi. Dans le délai constitutionnel qui lui est imparti pour promulguer la loi, il a la possibilité de demander au Parlement une seconde lecture. Il s'agit d'une prérogative présidentielle qui ne peut être refusée. Le délai de promulgation est, dans ce cas, suspendu. Le Parlement est alors appelé à reprendre l'examen du texte qu'il vient d'adopter. Les textes ne soumettent l'exercice de ce pouvoir présidentiel à aucune condition.

En raison de sa finalité, le pouvoir de renvoi reconnu au Président de la République lui confère, dans le processus législatif¹¹³, un rôle de garant de la suprématie de la constitution tant sur le plan formel que sur le plan matériel car le renvoi du texte pour une seconde lecture implique une sorte de contrôle de constitutionnalité implicite. Sur le plan procédural, le Chef de l'État veille au respect des règles de la procédure législative. Si celles-ci ont été méconnues, il peut demander une relecture de la loi. Ainsi, en évitant l'atteinte à ces règles, le Président de la République participe à l'amélioration de la qualité formelle de la loi¹¹⁴.

Au-delà de l'aspect formel, il peut renvoyer une loi si celle-ci porte atteinte, par exemple, à un principe ou un objectif à valeur constitutionnelle tel que le principe d'accessibilité et

¹¹³ Ainsi que l'a affirmé le Conseil d'État français à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir, l'acte par lequel le Président de la République promulgue une loi n'est pas détachable de la procédure législative (CE, 27 octobre 2015, n°388807). Autrement, l'opération de promulgation de la loi fait partie intégrante de la procédure législative.

¹¹⁴ L. MILANO, « Contrôle de constitutionnalité et qualité de la loi », *Revue de droit public*, 2006, p. 637.



d'intelligibilité de la loi dont la valeur constitutionnelle a été reconnue par les juridictions constitutionnelles. Ainsi, dans sa décision du 20 juillet 2021¹¹⁵, le Conseil constitutionnel sénégalais a souligné qu'en matière pénale, « l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi qui, pour les règles pénales de fond, est inséparable du principe de la légalité criminelle dont elle constitue la dimension substantielle, impose au législateur l'adoption de lois suffisamment claires et prévisibles dans leurs conséquences afin que chaque citoyen sache exactement ce qui lui est interdit et ce qu'il encourt comme sanction en cas de violation de l'interdiction ». Ce principe, précise-t-elle, constitue « un des objectifs de valeur constitutionnelle qui participe à la sécurité juridique¹¹⁶ et s'apprécie au regard du bon entendement de la norme législative par les destinataires de celle-ci ». Autrement dit, l'effectivité des droits est tributaire de l'intelligibilité de l'énoncé de la loi¹¹⁷. Dans le même sens, le Cour constitutionnelle du Bénin, en 2017, a affirmé expressément que « la garantie de l'État de droit et la sécurité juridique imposent l'intelligibilité des textes normatifs et la précision dans la formulation de leurs dispositions afin de prémunir les sujets de droit contre toute interprétation arbitraire et fantaisiste desdits textes »¹¹⁸. En raison de sa fonction simplificatrice du droit, l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité apparaît comme une norme de contrôle adéquate de la qualité de la loi dont peut se saisir le Président de la République en vue de demander une seconde lecture, participant ainsi à l'œuvre législative.

Mais le renvoi peut aussi être utilisé politiquement par le Président de la République peut retarder l'adoption d'une loi dans la mesure où la demande de seconde lecture implique une reprise de la procédure législative, y compris la navette parlementaire lorsque le Parlement est bicaméral. Le Chef de l'État pourrait même empêcher l'adoption de la loi suite à son renvoi comme ce fut le cas en France en 1983, lorsque la loi sur l'exposition universelle qui avait été renvoyée par François Mitterrand pour une seconde lecture¹¹⁹, n'a plus été inscrite à l'ordre du jour des chambres en raison des désaccords avec le Maire de Paris, Jacques Chirac, sur l'organisation de l'évènement¹²⁰. Cette situation est plausible d'autant plus que, contrairement à la France où « un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition [...] ainsi qu'à celle des groupes minoritaires »¹²¹, les oppositions africaines ne bénéficient pas d'un tel privilège, et donc, ne peuvent pas ramener à l'ordre du jour qui aurait été écarté. Dans la plupart des États africains, l'ordre du jour est arrêté par la conférence des Présidents. Celle-ci étant dominée par les représentants du parti majoritaire, le plus souvent le parti présidentiel, on imagine qu'elle n'inscrirait à l'ordre du jour que les textes souhaités par le Président.

¹¹⁵ Décision n° 02/C/21 du 20 juillet 2021.

¹¹⁶ Dans sa décision n° 1/C/2016 du 12 février 2016, la Conseil avait déjà consacré le principe de sécurité juridique. Il a considéré que la sécurité juridique est inséparable de l'État de droit proclamé par le préambule de la Constitution et l'a érigée en objectif à valeur constitutionnelle (voir les considérants 25, 26 et 32 de cette décision).

¹¹⁷ Dans ce sens, voir A. GOUNOU SALIFOU, « L'intelligibilité de la loi devant le juge constitutionnel béninois », in *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n° 33, 2014, p. 21.

¹¹⁸ DCC n° 17-090 du 25 avril 2017.

¹¹⁹ Décret du 13 juillet 1983 soumettant la loi sur l'Exposition universelle de 1989, *JORF*, p. 2206.

¹²⁰ J-C. FROMANTIN, *Rapport de la mission d'information sur la candidature de la France à l'exposition universelle de 2025*, n° 2325, p. 80.

¹²¹ Article 48 al. 5 de la Constitution française.



En outre, il convient de relever le fait que la plupart des dispositions constitutionnelles en Afrique précise que la demande de relecture peut porter sur la loi entière ou sur certains de ces articles, ce qui pose la question de l'étendue de la marge de manœuvre des parlementaires dans le cadre d'une nouvelle délibération. Mais, en réalité, cette formulation vise simplement à souligner les dispositions sur lesquelles le Président souhaite une modification, et n'a pas d'effet sur les pouvoirs parlementaires quant à l'étendue des dispositions à revisiter. Même en présence d'une demande partielle, ceux-ci peuvent procéder à une lecture intégrale du texte renvoyé. En revanche, l'adoption de la nouvelle version de la loi est parfois soumise, dans certains États, à des conditions de majorité plus exigeantes. C'est le cas, par exemple, de la Centrafrique, du Congo, du Gabon, de la Guinée ou encore du Sénégal. Dans ces États, le quorum exigé pour le vote de la loi en seconde lecture passe de la majorité simple ou absolue à la majorité qualifiée de deux tiers¹²² voire de trois cinquièmes¹²³ des membres composant le Parlement. Une fois adoptée, cette seconde version de la loi ne peut faire l'objet d'un nouveau renvoi. Intervient alors l'étape de la promulgation.

2- Le pouvoir de promulgation de la loi

Avant leur application, les lois votées par le Parlement doivent être promulguées et publiées. La promulgation « est l'acte par lequel le Chef de l'État atteste l'existence de la loi et donne ordre aux autorités publiques [de l'observer et de la] faire observer »¹²⁴. C'est dans le même sens que le conseil constitutionnel français, dans sa décision du 23 août 1985, a précisé que la finalité première de la promulgation est d'attester que « la loi a été régulièrement délibérée et votée »¹²⁵. Cette opération ne doit pas être confondue avec celle de la publication qui n'intervient qu'après la promulgation. Celle-ci vise à porter la loi à la connaissance de la population et à lui rendre le texte de loi opposable. Si la promulgation est, en principe¹²⁶, nécessaire pour qu'une loi régulièrement adoptée soit obligatoire, elle n'est pas l'opération qui confère à celle-ci sa force exécutoire. Ainsi que l'a souligné Gaston Jèze, cette force obligatoire, « la loi la tient exclusivement de la volonté exprimée par les chambres dans les formes constitutionnelles »¹²⁷.

A l'instar du pouvoir de renvoi pour une seconde lecture dont dispose le Président, son pouvoir de promulgation peut être mis au service du respect des normes constitutionnelles dans la mesure où il peut refuser de promulguer une loi qu'il considère inconstitutionnelle. Ainsi, au-delà du fait d'attester de l'existence de la loi, la promulgation constitue une forme de contrôle

¹²² Article 40 al. 3 de la Constitution de la Centrafrique ; article 85 al. 5 de la Constitution du Congo, article 17 al. 2 de la Constitution gabonaise ; et article 87 al. 2 de la Constitution guinéenne.

¹²³ C'est le cas du Sénégal (article 73 de la Constitution).

¹²⁴ CE, Ass., 8 février 1974, n° 84888 84889, cons. 1.

¹²⁵ CC, Décision n° 85-197 DC du 23 août 1985, cons. 15.

¹²⁶ Dans certains États comme le Burkina Faso, lorsque le Président de la République ne la promulgue pas dans le délai requis, la loi entre automatiquement en vigueur après constatation du Conseil constitutionnel saisi à cet effet (article 48 al. 3 de la Constitution). Dans le même sens, l'article 57 al. 7 de la Constitution du Bénin précise que lorsque le Président de la République ne promulgue pas dans le délai légal une loi votée par l'Assemblée nationale, celle-ci est rendue exécutoire par la Cour constitutionnelle à la demande du Président de l'Assemblée nationale dans la mesure où elle est conforme à la Constitution

¹²⁷ G. JÈZE, « La promulgation des lois », *Revue de droit public*, 1918, p. 386



de constitutionnalité minimum, la loi ne pouvant exister que si « elle été votée par le Parlement dans les conditions requises par la Constitution »¹²⁸.

Mais la compétence de promulgation lui confère également un pouvoir de blocage non négligeable. Cela pourrait se traduire, tout d'abord, par sa faculté d'empêcher l'entrée en vigueur de la loi. Montesquieu estimait, à ce propos, que « la puissance exécutive [devrait] prendre part à la législation par sa faculté d'empêcher ; sans quoi, elle sera bientôt dépouillée de ses prérogatives »¹²⁹. Il entendait par faculté d'empêcher « le droit de rendre nulle une résolution de la puissance législative »¹³⁰. La question qui se pose, aujourd'hui, est de savoir si, dans les États francophones de l'Afrique, le Président de la République peut empêcher la mise en application d'une loi. À l'analyse des dispositions constitutionnelles, il ressort que cette faculté du Chef de l'État est relative et différemment encadrée. Même si les dispositions sur le pouvoir de promulgation du Président sont généralement formulées de manière impérative¹³¹, la plupart des constitutions admettent de manière implicite que le Président puisse refuser de promulguer une loi adoptée par le Parlement. Les effets de ce refus sur l'avenir de la loi sont toutefois limités. En effet, dans certains pays, notamment, le Sénégal¹³², la République Démocratique du Congo¹³³ et le Cameroun¹³⁴, à défaut de promulgation de la loi par le Président dans les délais constitutionnels, celle-ci est de droit et est pourvue par le Président de l'Assemblée nationale. Dans les autres États, en cas de refus du Président, l'entrée en vigueur de la loi est conditionnée par une saisine du Conseil constitutionnel, soit par le Président de l'Assemblée, soit par le Président de l'une des chambres dans le cadre d'un bicaméralisme. Si le juge constitutionnel la déclare conforme à la Constitution, il la déclare exécutoire¹³⁵ ou elle entre automatiquement en vigueur¹³⁶. Ce fut le cas, au Bénin, de la loi n° 2015-18 du 2 avril 2015 portant statut général de la fonction publique. Celle-ci n'ayant pas été promulguée dans le délai constitutionnellement imparti, la Cour constitutionnelle a, sur saisine du Président de l'Assemblée nationale, déclaré ladite loi exécutoire à compter de la date de publication de sa décision¹³⁷. Toutefois, le juge constitutionnel ne peut déclarer la loi exécutoire qu'à la suite de sa saisine par des autorités précisément désignées. En d'autres termes, l'absence de saisine donnerait effet au droit de veto du Président de la République et empêcherait l'entrée en vigueur de la loi. Et dans le contexte politique africain marqué par le présidentielisme majoritaire où les

¹²⁸ J. MASSOT, « Article 10 », in François LUCHAIRE et Gérard CONAC, *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 1987, p. 402.)

¹²⁹ MONTESQUIEU, *L'Esprit des Lois*, op. cit., p. 150.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 147.

¹³¹ Celles-ci disposent que « Le Président de la République *promulgue* la loi ». L'usage de l'impératif laisse entendre une obligation de promulgation imposée au Président.

¹³² Article 75 al. 2 de la Constitution du Sénégal.

¹³³ Article 140 al. 2 de la Constitution de la RDC.

¹³⁴ Article 31 al. 2 de la Constitution du Cameroun

¹³⁵ Voir, par exemple, l'article 57 al. 6 et 7 de la Constitution béninoise, l'article 74 al. 3 de la Constitution ivoirienne, et l'article 89 de la Constitution guinéenne.

¹³⁶ Article 40 al. 2 de la Constitution centrafricaine ou article 48 al. 3 de la Constitution burkinabè.

¹³⁷ Décision DCC 17- 142 du 13 juillet 2017. La loi n° 2015-18 portant statut général de la fonction publique a été dans un premier temps votée par l'Assemblée nationale le 2 avril 2015. Le 15 septembre 2015, le Président de la République avait saisi la Cour constitutionnelle pour contrôler sa conformité à la Constitution. Par décision du 15 octobre 2015, la Cour a jugé que certaines dispositions étaient partiellement contraires à la loi fondamentale. Le 23 février 2017, l'Assemblée nationale a procédé à la mise en conformité de la loi. Celle-ci a, ensuite, été transmise au Président de la République qui ne l'a ni promulguée ni transmise à la Cour pour un contrôle de constitutionnalité.



Présidents des Parlements sont, le plus souvent, désignés dans la majorité présidentielle, le Chef de l'État pourrait demander au Président du Parlement de s'abstenir de saisir le juge constitutionnel s'il souhaite empêcher l'entrée en vigueur d'une proposition ou d'un projet de loi voté par le Parlement. Ainsi, hors période de cohabitation, le Chef de l'État semble pouvoir disposer d'un droit de veto absolu puisqu'il peut empêcher la mise en œuvre d'une loi adoptée par le Parlement.

Le pouvoir de blocage du Chef de l'État peut, également, consister, non pas à empêcher l'entrée en vigueur de la loi, mais la modification de la version qui lui a été transmise. Pour ce faire, il peut empêcher une saisine de Conseil constitutionnel pour un contrôle *a priori* de la loi. Il faut, à ce sujet, préciser que la saisine des juridictions constitutionnelles africaines en vue du contrôle *a priori* des lois, c'est à dire avant leur promulgation, n'est générale, absolue et systématique qu'en ce qui concerne une catégorie de lois bien définies dont la liste varie selon les États. Il s'agit, notamment, des lois organiques, les règlements d'assemblée¹³⁸. En dehors de cette catégorie qui est soumise à un contrôle de constitutionnalité obligatoire, la saisine du juge constitutionnel pour un contrôle *a priori* des lois est facultative. Le cas échéant, cette saisine doit avoir lieu pendant le délai maximum de promulgation imparti au Président de la République. Mais étant donné que les constitutions africaines n'imposent pas au Chef de l'État de délai d'attente minimum avant la promulgation, ce dernier peut instrumentaliser son pouvoir de promulgation en procédant, dès la transmission de la loi par le Parlement, à sa promulgation, empêchant ainsi les autorités habilitées, notamment les parlementaires, de disposer de temps nécessaire pour saisir la juridiction constitutionnelle¹³⁹. On peut imaginer qu'un tel acte de promulgation fasse l'objet d'un recours en inconstitutionnalité. Mais il est fort probable qu'à l'instar du Conseil d'État français, les juridictions administratives africaines considèrent le décret de promulgation comme un acte de gouvernement insusceptible de recours¹⁴⁰.

Eu égard à l'importance tant de sa faculté de demander une nouvelle délibération de la loi que de son pouvoir de promulgation, le Chef l'État en Afrique francophone dispose de moyens de contrôler la procédure législative. Hormis l'instrumentalisation de ces prérogatives constitutionnelles pour peser sur le déroulement de la procédure, le Président de la République en Afrique détient un pouvoir d'influence des acteurs du processus législatif.

B- L'influence exercée par le Président sur les acteurs du processus législatif

En dehors de l'hypothèse de cohabitation qui, au demeurant, est rare dans les États francophones de l'Afrique, le pouvoir législatif du Président de la République se manifeste

¹³⁸ Voir, par exemple, l'article 123 al. 1 de la Constitution béninoise, l'article 150 al. 1 de la Constitution burkinabè ; l'article 134 al. 1 de la Constitution ivoirienne ; l'article 84 al. 1 de la Constitution gabonaise ; et l'article 104 al. 5 de la Constitution togolaise.

¹³⁹ Sachant que, comme l'a confirmé la Cour constitutionnelle béninoise, une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être ni promulguée ni mise en application » (Décision DCC 18-043 du 20 février 2018).

¹⁴⁰ CE, 3 novembre 1933, *Desreumeaux*, req. n° 25040 ; CE, 27 oct. 2015, *Fédération démocratique alsacienne*, n° 388807. Pour la doctrine, voir E. SAUVIGNON, « La promulgation des lois : réflexions sur la jurisprudence Desreumeaux », *Revue de droit public*, 1981, 26 p.



également à travers l'influence qu'il exerce sur les organes participant à la procédure législative, à savoir le Gouvernement (1) et les membres du Parlement (2).

1- Le contrôle des interventions gouvernementales

L'exercice du pouvoir du Président en Afrique s'observe également dans l'analyse des rapports qu'il entretient avec son gouvernement et à la lumière de la place de celui-ci dans le processus législatif. Dans la plupart des régimes politiques africains, le gouvernement apparaît comme la « main travailleuse » du Chef de l'État, chargé de conduire la politique de la Nation¹⁴¹. Certaines dispositions constitutionnelles soulignent même l'autorité du Président, en précisant que « le premier ministre conduit la politique du gouvernement déterminée par le Président de la République »¹⁴². Dans ce sens, la déclaration de politique générale faite par le Chef de gouvernement devant le Parlement est, le plus souvent, le programme de gouvernement défini par le Président de la République.

Dans nombre d'États africains, c'est au gouvernement, au titre de la collaboration de l'exécutif avec le pouvoir législatif, qu'il revient d'intervenir tout au long de la procédure législative. Ainsi, il est appelé à prendre part à la fonction législative à travers un certain nombre de mécanismes. Tout d'abord, en dehors de certains régimes, notamment ceux du Bénin, du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, et du Sénégal, c'est le gouvernement qui partage l'initiative des lois avec les parlementaires¹⁴³, à l'exception des projets de lois constitutionnelles dont l'initiative appartient au Président de la République. Il a, en outre, la maîtrise de l'ordre du jour fixé par le Parlement afin de lui assurer la possibilité de mettre en œuvre dans des délais raisonnables les réformes législatives qu'il estime prioritaires. D'autres mécanismes importants qui attestent du rôle important pouvant être joué par le gouvernement dans l'adoption d'une loi sont prévus. Il en est ainsi de l'irrecevabilité législative par laquelle le gouvernement peut s'opposer à toute proposition de loi ou amendement qui n'est pas du domaine de la loi ou dépasse les limites de l'habilitation législative accordée au Gouvernement¹⁴⁴, et de la possibilité du Premier ministre d'engager la responsabilité ministérielle de son gouvernement sur le vote d'un texte¹⁴⁵. Par ailleurs, s'il le souhaite, il peut recourir au voté bloqué en demandant au Parlement de se prononcer par un vote unique sur tout ou partie d'un texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui¹⁴⁶. À cet effet, le gouvernement

¹⁴¹ Voir, par exemple, l'article 61 al. 2 de la Constitution du Burkina Faso ; l'article 100 de la Constitution du Congo ; l'article 28 de la Constitution gabonaise ; et l'article 53 al. 1 de la Constitution sénégalaise.

¹⁴² Article 61 al. 3 de la Constitution guinéenne. Voir aussi l'article 28 al. 1 de la Constitution gabonaise qui dispose que « le Gouvernement conduit la politique de la Nation, sous l'autorité du Président de la République et en concertation avec lui ».

¹⁴³ Exemple de l'article 53 de la Constitution gabonaise ; de l'article 83 de la Constitution togolaise et de l'article 130 de la Constitution de la République démocratique du Congo.

¹⁴⁴ Voir l'article 55 al. 4 de la Constitution gabonaise.

¹⁴⁵ Article 116 al. 4 de la Constitution burkinabè ; article 134 §4 de la Constitution camerounaise ; article 55 de la Constitution centrafricaine ; article 159 de la Constitution congolaise ; article 63 al. 1 de la Constitution gabonaise ; article 78 al. 3 de la Constitution malienne ; article 107 al. 3 de la Constitution nigérienne ; et article 151 al. 5 de la Constitution tchadienne. En retour, les membres du Parlement peuvent voter une motion de censure engageant la responsabilité du gouvernement, et entraîner sa démission.

¹⁴⁶ Notamment, l'article 121 de la Constitution burkinabè ; l'article 82 al. 7 de la Constitution centrafricaine ; l'article 55 al. 3 de la Constitution gabonaise ; l'article 148 al. 3 de la Constitution tchadienne.



dispose d'une grande latitude quant au moment de sa mise en œuvre, à la partie du texte devant faire l'objet du vote unique et aux amendements retenus.

En Afrique, ces prérogatives dont dispose le gouvernement en matière législative sont mises en œuvre sous le regard vigilant du Chef de l'État qui est le véritable détenteur du pouvoir exécutif. Les membres du gouvernement sont, de ce point de vue, soumis au Président de la République, ce qui lui permet d'avoir indirectement une main mise sur le processus d'élaboration de la loi. Pour ce faire, il dispose de moyens de pression sur les ministres. Il a notamment, le pouvoir de mettre fin aux fonctions du Chef du gouvernement dont la nomination relève de ses pouvoirs propres. Dans certains États, notamment le Burkina Faso, le Cameroun, le Sénégal, le Togo¹⁴⁷, il peut mettre fin aux fonctions du Premier ministre sans aucune considération. L'exercice de ce pouvoir de révocation n'est soumis à aucune condition. Et même dans les États africains où ce pouvoir est constitutionnellement conditionné par la présentation par le Chef du gouvernement de sa démission, la pratique montre que c'est le Chef de l'État qui, de sa propre initiative, demande le départ de son premier ministre. Ce pouvoir de censure dont dispose le Président s'étend aux autres membres du gouvernement qu'il nomme sur proposition du Premier ministre¹⁴⁸. Eu égard aux prérogatives du gouvernement dans la procédure législative et du rôle du Président dans la désignation et la fin des fonctions de ses membres, le Chef de l'État devient alors un acteur indirect du processus d'adoption des lois. Ce rapport de soumission dépasse, le plus souvent, le niveau gouvernemental, s'établissant entre le Chef de l'État et les parlementaires, ce qui permet au premier de contrôler l'action des seconds.

2- Le contrôle des membres du Parlement

L'influence des Chefs d'État africains sur les membres du Parlement constitue un autre moyen indirect d'intervenir dans la procédure législative. Cette intervention peut, tout d'abord, s'exercer sur les « formations intérieures »¹⁴⁹ du Parlement, notamment les commissions parlementaires¹⁵⁰ en raison de leur important rôle dans la procédure législative. Comme l'ont souligné Pierre Avril, Jean Gicquel et Jean Éric Gicquel, ces commissions « sont les organes du travail parlementaire dont le rôle est exclusivement préparatoire. [Elles] informent, rapportent et proposent pour aider à la décision »¹⁵¹. Ces commissions, qu'elles soient saisies au fond ou à titre consultatif, offrent donc un cadre qui facilite l'instruction détaillée des projets ou propositions de loi. L'enjeu de leur participation à l'élaboration des lois est d'autant plus

¹⁴⁷ Article 46 al. 1 de la Constitution burkinabè ; article 10 al. 3 de la Constitution camerounaise ; article 33 al. 6 de la Constitution centrafricaine ; article 83 al. 1 de la Constitution congolaise ; article 15 al. 1 de la Constitution gabonaise ; article 56 de la Constitution nigérienne ; article 46 al. 1 de la Constitution sénégalaise ; et article 66 al. 1 de la Constitution togolaise.

¹⁴⁸ Exemples de l'article 33 al. 7 de la Constitution centrafricaine et de l'article 49 al. 2 de la Constitution sénégalaise.

¹⁴⁹ M. DE VILLIERS et A. LE DIVELLEC, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2020, p. 61.

¹⁵⁰ Celles-ci sont des formations restreintes au sein des Assemblées qui sont chargées de préparer la délibération en séance publique, que ce soit en matière législative ou en matière de contrôle de l'action du gouvernement et de l'administration. (M. DE VILLIERS et A. LE DIVELLEC, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, op. cit., p. 61). À la différence des groupes parlementaires, ces commissions sont des organes techniques qui peuvent être permanents ou temporaires selon que la mission qui leur a été confiée s'inscrit dans les activités ordinaires des Assemblées ou est ponctuelle.

¹⁵¹ P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Paris, LGDJ, 2021, p. 162.



important que c'est en principe¹⁵² sur le texte présenté par la commission compétente au fond que portent les discussions en séance plénière¹⁵³. Du point de vue de leur constitution, elles sont proportionnellement composées de membres des groupes parlementaires. Or, défini comme « la réunion au sein d'une Assemblée parlementaire [...] d'un certain groupe d'élus qui, ayant en commun un certain idéal politique, envisagent de donner des solutions très voisines aux différents problèmes politiques du moment »¹⁵⁴, le groupe parlementaire, encore appelé « groupe politique »¹⁵⁵ est appréhendée comme l'« expression parlementaire »¹⁵⁶ d'un parti politique. En raison de la configuration politique des Assemblées africaines marquée par le fait majoritaire, ces commissions sont généralement dominées par une majorité écrasante d'élus au soutien de l'exécutif. Et la présidentialisation des régimes est telle que l'allégeance dont font preuve les représentants de la majorité au sein de ces commissions les conduit à n'agir que selon la ligne définie par le Chef de l'État. Ces derniers se gardent alors de faire obstruction à tout projet ou proposition de lois que le Président de la République souhaiterait faire voter afin de mettre en œuvre une action donnée. Dans ce contexte, toute indiscipline d'un député pourrait, sur demande du Président, conduire à sa mise à l'écart lors des prochaines élections législatives ou à son exclusion du parti. De cette façon, l'ombre du Chef de l'État plane sur chaque parlementaire de la majorité tout au long de la procédure législative.

Cette influence présidentielle sur le travail parlementaire peut se manifester sous une autre forme dans l'hypothèse d'une indiscipline généralisée. Dans cette situation, le Président peut brandir l'arme de la dissolution. En effet, dans la plupart des régimes africains à coloration parlementaire, le Chef de l'État bénéficie d'un pouvoir de dissolution de l'Assemblée nationale. Ainsi, l'article 50 al. 1 de la Constitution burkinabè dispose que « le Président du Faso peut, après consultation du Premier ministre et du Président de l'Assemblée nationale, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale ». On retrouve une disposition similaire dans les autres constitutions¹⁵⁷. Cette prérogative du Président est « un élément essentiel de l'équilibre du régime parlementaire »¹⁵⁸ qui peut être utilisée par celui-ci pour influencer l'activité parlementaire.

La simple menace d'y recourir engendre une pression sur les membres de la majorité afin de les obliger à voter ou non un texte. Craignant de ne pas être réélus, ces derniers se forcent à la discipline. Adhémar Esmein a sans doute raison quand il considère le droit de dissolution

¹⁵² Exceptionnellement, l'Assemblée nationale peut, à la demande de l'exécutif, accepter de mettre en discussion les articles du texte du projet initial déposé sur son bureau (cf. notamment l'article 55 al. 15 du Règlement d'assemblée de la Guinée).

¹⁵³ Voy. l'article 106 du Règlement d'assemblée du Bénin ; l'article 108.2 du Règlement d'assemblée du Burkina Faso ; l'article 73.1 du Règlement d'assemblée de la Côte d'Ivoire ; l'article 55 du Règlement d'assemblée de la Guinée ; l'article 76 du Règlement d'assemblée du Mali ; l'article 87 du Règlement d'assemblée du Niger ; l'article 74 du Règlement d'assemblée du Sénégal et l'article 98.1 du Règlement d'assemblée du Togo.

¹⁵⁴ J. WALINE, « Les groupes parlementaires en France », *Revue de droit public*, 1961, n° 6, p. 1172.

¹⁵⁵ Voy. l'article 170 al. 2 du Règlement de l'Assemblée nationale du Burkina Faso du 22 janvier 2021 ; l'article 9 du Règlement de l'Assemblée nationale du Mali du 15 octobre 2015.

¹⁵⁶ P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, op. cit., p. 161.

¹⁵⁷ Voir, par exemple, l'article 7 al. 12 de la Constitution camerounaise ; l'article 46 de la Constitution centrafricaine ; l'article 165 de la Constitution congolaise ; l'article 87 al. 1 de la Constitution sénégalaise ; et l'article 68 al. 1 de la Constitution togolaise.

¹⁵⁸ A. HAURIU, *Précis de droit constitutionnel*, 1980, p. 459.



comme « une arme défensive »¹⁵⁹ entre les mains du Président de la République contre les excès des députés. Comme cela ressort des libellés de l'article 165 de la Constitution congolaise¹⁶⁰, de l'article 102 de la Constitution guinéenne¹⁶¹, ou encore de l'article 89 de la Constitution tchadienne¹⁶², ce pouvoir est consacré comme un moyen de faire face à une crise entre l'exécutif et le Parlement. À cette fin, les mesures prises doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels les moyens d'accomplir leur mission¹⁶³. Il convient de souligner que l'acte de dissolution apparaît comme un acte discrétionnaire. Son encadrement est très limité, laissant au Président plus de liberté pour y recourir. Le plus souvent, il n'est soumis qu'à une simple obligation de consultation de certaines autorités telles que le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale¹⁶⁴. Le Président n'est donc pas obligé de suivre l'avis de ces autorités. En revanche, durant certaines périodes ou circonstances, la dissolution n'est pas permise. Par exemple, selon les États, la dissolution ne peut intervenir durant la première¹⁶⁵ ou la dernière année de législature¹⁶⁶, ni pendant les périodes de l'état d'urgence, de siège, ou pendant que le pays est dirigé par un Président intérimaire¹⁶⁷. Malgré ces restrictions, il ressort de l'analyse des régimes que le Président de la République possède en fait une large marge d'appréciation pour censurer le Parlement. Au Cameroun, il peut même, en cas de crise, demander au Parlement, de proroger ou d'abrèger son mandat¹⁶⁸. Tout ceci contribue à renforcer son statut de législateur.

CONCLUSION

Sur le plan politique, l'un des changements majeurs observés sur le continent africain à la fin du XXe siècle est sans conteste l'avènement d'un nouveau constitutionnalisme dans les États francophones de l'Afrique. Celui-ci était marqué, notamment, par une volonté de revalorisation

¹⁵⁹ A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1921, p. 172.

¹⁶⁰ Cet article dispose qu'« en cas de crise persistante entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale rendant impossible le fonctionnement régulier des institutions, le Président de la République, après avoir informé les Présidents des deux chambres et le Premier ministre, prononce la dissolution de l'Assemblée nationale ».

¹⁶¹ Il précise qu'« en cas de désaccord persistant entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale sur des questions fondamentales, le Président de la République peut, après avoir consulté le Président de l'Assemblée nationale, prononcer la dissolution de celle-ci ».

¹⁶² Dans le même sens, cette disposition prévoit que « lorsque le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est menacé par des crises persistantes entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ou si l'Assemblée nationale, en l'espace d'un an, renverse à deux reprises le Gouvernement, le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des Présidents des deux Assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale ».

¹⁶³ Article 94 de la Constitution du Tchad.

¹⁶⁴ Exemples de l'Article 50 de la Constitution burkinabè ; de l'article 68 al. 1 de la Constitution togolaise ; de l'article 19 al. 1 de la Constitution gabonaise ; de l'article 59 de la Constitution nigérienne ; et de l'article 148 al. 1 de la Constitution de la RDC.

¹⁶⁵ Article 68 al. 2 de la Constitution togolaise. Voir aussi l'article 50 al. 3 de la Constitution burkinabè ; l'article 148 al. 1 de la Constitution de la RDC ; l'article 42 al. 3 de la Constitution malienne. Selon ces dispositions, aucune dissolution ne peut intervenir dans l'année qui suit les nouvelles élections consécutives à une première dissolution.

¹⁶⁶ Article 165 al. 3 de la Constitution congolaise.

¹⁶⁷ Article 148 al. 2 de la Constitution de la RDC.

¹⁶⁸ Article 15. 4 de la Constitution du Cameroun : « en cas de crise grave ou lorsque les circonstances l'exigent, le Président de la République peut, après consultation du Président du Conseil constitutionnel et des bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, demander à l'Assemblée nationale de décider par une loi de proroger ou d'abrèger son mandat ».



du pouvoir législatif dans l'optique de donner sens au principe de la séparation des pouvoirs tel qu'élaboré aux XVIIIème et XIXème siècles. Selon ce principe, les fonctions exécutives et législatives sont respectivement assurées par l'exécutif et le Parlement. Mais paradoxalement, la place que reconnaissent les textes constitutionnels au Chef de l'exécutif, à savoir le Président, conduit à une remise en cause de cette division du pouvoir. Le rôle du Président de la République tend à se renforcer dans les États de l'Afrique francophone, celui-ci exerçant d'importantes attributions qui se situent en dehors de la fonction exécutive. À l'analyse de ces textes et de la pratique constitutionnelle, on constate que le Chef de l'exécutif détient un pouvoir législatif tel qu'il n'est pas exagéré de dire que le Président de la République en Afrique francophone se trouve dans un statut de « Chef d'État législateur ». Il dispose, à cet égard, de moyens constitutionnels lui permettant de partager avec le Parlement l'exercice de ce pouvoir. Ainsi, au-delà de son implication dans la procédure législative à travers les diverses prérogatives qui lui sont reconnues, telles que l'initiative de la loi, le droit d'amendement, le Président dispose de pouvoirs exceptionnels qui l'amènent à se substituer au Parlement, faisant de lui un véritable législateur. L'expression du pouvoir législatif du Chef de l'État se traduit également par le contrôle qu'il peut exercer sur la mise en œuvre de la fonction parlementaire. Son pouvoir de promulgation et de demander, le cas échéant, une relecture de la loi, sont potentiellement des outils d'influence et de négociations législatives. Mais parfois, c'est sur les acteurs parlementaires mêmes qu'il est appelé à exercer son influence afin de tenter d'orienter leurs choix. L'importance politique de ces pouvoirs ne dépend forcément pas de leur utilisation effective. Leur simple existence peut suffire à influencer le cours des lois si le Président montre qu'il est prêt à y recourir. Le positionnement du Chef de l'État entraîne parfois un effet de mutation de la nature des régimes. Malgré leur tendance parlementaire, certains se sont transformés en régimes présidentiels voire présidentielistes, marqués par l'omniprésence du Chef de l'État à tous les niveaux la vie institutionnelle du pays.