



# LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DES MINISTRES EN DROIT CONSTITUTIONNEL DES ÉTATS D'AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

Par

**Abdul Aziz Wendkuni OUANDAOGO**

*Enseignant-chercheur*

*Maître-Assistant de Droit public*

*Université Lédéa Bernard OUEDRAOGO (ULBO)*

*(ex-Université de Ouahigouya) (Burkina Faso).*

*Courriel : [ouanaziz@gmail.com](mailto:ouanaziz@gmail.com)*

## SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
<b>I. LE CONSEIL DES MINISTRES MAÎTRISÉ .....</b>	<b>8</b>
A. UNE MAITRISE PRESIDENTIELLE DE LA TENUE DU CONSEIL .....	8
1. <i>La présence indispensable du Président .....</i>	<i>8</i>
2. <i>La convocation obligatoire par le Président.....</i>	<i>10</i>
B. UNE MAITRISE PRESIDENTIELLE DU DEROULEMENT DU CONSEIL .....	13
1. <i>La prépondérance du Président dans la fixation de l'ordre du jour du Conseil .....</i>	<i>13</i>
2. <i>La prépondérance du Président dans la conduite de la séance du Conseil.....</i>	<i>15</i>
<b>II. LE CONSEIL DES MINISTRES INSTRUMENTALISÉ .....</b>	<b>17</b>
A. UN LEVIER DE L'HEGEMONIE POLITIQUE DU PRESIDENT .....	18
1. <i>Un avatar de la dérive présidentialisiste .....</i>	<i>18</i>
2. <i>Une remise en cause de la collégialité gouvernementale .....</i>	<i>20</i>
B. UN LEVIER DU CONTROLE DE LA FABRIQUE NORMATIVE PAR LE PRESIDENT .....	23
1. <i>Le contrôle de la fabrique de normes infra-constitutionnelles .....</i>	<i>23</i>
2. <i>Le contrôle de la fabrique de normes constitutionnelles .....</i>	<i>26</i>



## INTRODUCTION

« La présidence du Conseil des ministres est une fonction effective qui confère au Président de la République des pouvoirs réels dans la détermination de la politique de la nation »<sup>1</sup>. Ainsi en a conclu la chambre constitutionnelle de la Cour suprême du Togo lorsqu'elle a été saisie pour interpréter l'article 66 de la Constitution togolaise de 1992 sur la présidence du Conseil des ministres. Cette conclusion autorise à penser que la présidence du Conseil des ministres « n'est en rien une prérogative honorifique et protocolaire »<sup>2</sup>. Son exercice se traduit par des « pouvoirs de décisions effectifs »<sup>3</sup>, qui font du Conseil des ministres « le lieu de la sacralisation de [la] fonction [présidentielle] »<sup>4</sup>. C'est, en effet, au Président de la République qu'est dévolue cette prérogative constitutionnelle<sup>5</sup>. Il s'agit là d'une particularité du régime parlementaire français<sup>6</sup>, reprise par les États africains d'expression française<sup>7</sup>. C'est cette spécificité qui motive une réflexion sur la présidence du Conseil des ministres en droit constitutionnel des États d'Afrique noire francophone.

Le Conseil des ministres, dans la tradition politique et juridique française, est la « [f]ormation réunissant, sur convocation et sous la présidence du chef de l'État [...] tous les membres du gouvernement ayant rang de ministre [...] »<sup>8</sup>. Ainsi défini, il est « la formation officielle de l'Exécutif »<sup>9</sup> et même, « la seule formation officielle du gouvernement »<sup>10</sup>. Le Conseil des ministres est classiquement identifié « au gouvernement parlementaire dont il est l'organe délibérant et responsable »<sup>11</sup>. La doctrine constitutionnelle s'accorde, en effet, pour corréler son émergence, en droit comme en fait, avec l'avènement de la République parlementaire<sup>12</sup>. C'est pourquoi d'aucuns qualifient le Conseil des ministres de « timbre » du

---

<sup>1</sup> Chambre constitutionnelle de la Cour Suprême du Togo, *interprétation des articles 66 et 70 de la Constitution togolaise de 1992, avis consultatif*, 04 juin 1996, v. E. T. KOUPOKPA, *Le modèle constitutionnel des États d'Afrique noire francophone dans le cadre du renouveau constitutionnel : le cas du Bénin, du Niger et du Togo*, thèse pour le doctorat en droit public, Université de Gand et Université de Lomé, 2011, p. 80.

<sup>2</sup> Ph. ARDANT, B. MATHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 33<sup>e</sup> édition, Paris, LGDJ, 2021, p. 469.

<sup>3</sup> D. TURPIN, « La présidence du Conseil des ministres », *RDP*, n°4, juillet-août 1987, p. 875.

<sup>4</sup> J.-Ph. DEROSIER, « Le Conseil des ministres. Institution multi-séculaire dans Constitution sexagénaire », in Ph. BLACHER (dir.), *La Constitution de la V<sup>e</sup> République : 60 ans d'application (1958-2018)*, Paris, LGDJ, Lextenso éditions, 2018, p. 223 (nous soulignons).

<sup>5</sup> V. par exemple l'art. 47 de la Constitution burkinabè de 1991 : « Le Président du Faso préside le Conseil des ministres. », v. A. SOMA, *La Constitution du Burkina Faso*, 5<sup>e</sup> édition, Ouagadougou, LIBES, 2025, p. 71.

<sup>6</sup> D. TURPIN, « La présidence du Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 875 ; B. TRICOT, « Article 9 », in F. LUCHAIRE, G. CONAC (dir.), *La Constitution de la République française*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Economica, 1987, pp. 387-396 ; J.-M. SAUVÉ, « Le Conseil des ministres », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel. Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 497.

<sup>7</sup> Th. O. TAMA AYINDA, « Le Conseil des ministres dans le constitutionnalisme des États d'Afrique noire francophone », *Revue africaine de la Recherche juridique et politique*, n°1, varia, mai 2020, pp. 161-190.

<sup>8</sup> A. LE DIVELLE, M. DE VILLIERS, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 13<sup>e</sup> édition, Paris, Éditions Dalloz, 2022, pp. 72-73 ; v. aussi O. DUHAMEL, Y. MENY (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 199.

<sup>9</sup> Ch. GOUAUD, « Le Conseil des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *RDP*, tome 104, janvier-juin 1988, p. 435 ; v. aussi J.-Ph. DEROSIER, « Le Conseil des ministres... », *op. cit.*, p. 226.

<sup>10</sup> A. LE DIVELLE, M. DE VILLIERS, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 73.

<sup>11</sup> J. LAFERRIÈRE, J. BARTHÉLÉMY et P. DUEZ cités par Ch. GOUAUD, « Le Conseil des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, p. 425.

<sup>12</sup> J.-M. SAUVÉ, « Le Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 498.



régime parlementaire<sup>13</sup>. Dans un tel régime, cette instance de délibération devrait logiquement être présidée par le chef du gouvernement, solidairement responsable avec les ministres devant les représentants de la nation<sup>14</sup>. Dans cette hypothèse, il y a une identification parfaite du Conseil des ministres au gouvernement. C'est le cas, par exemple, en Italie où, aux termes de l'article 92 de la Constitution, le gouvernement est composé « du Président du Conseil et des ministres, qui constituent ensemble le Conseil des ministres »<sup>15</sup>. C'est aussi le cas au Togo où la nouvelle Constitution adoptée en 2024<sup>16</sup> distingue clairement le Président de la République et le gouvernement, lequel forme le Conseil des ministres sous la présidence du Président du Conseil, chef du gouvernement<sup>17</sup>. Par ailleurs, Georges Burdeau a enseigné que « le gouvernement constitue un organe collégial qui, sous le titre de Conseil des ministres, reçoit expressément certaines compétences »<sup>18</sup>. Ces développements conduisent à définir le Conseil des ministres, d'un point de vue organique, comme étant « l'incarnation du gouvernement »<sup>19</sup>. En d'autres termes, il est « l'expression de la fonction gouvernementale »<sup>20</sup> ou encore le symbole de « la volonté collective et unie du gouvernement »<sup>21</sup>. Le Conseil des ministres peut être également défini d'un point de vue fonctionnel. Les lois fondamentales ont, en effet, réservé des compétences propres à cette instance<sup>22</sup>, qui en font « un point de passage constitutionnellement obligé pour un grand nombre de décisions gouvernementales »<sup>23</sup>. À cet égard, le Conseil joue un rôle prépondérant dans l'aboutissement du travail gouvernemental<sup>24</sup>. Il est l'« [i]nstance suprême du travail gouvernemental »<sup>25</sup> ou encore « le lieu d'impulsion et de conclusion du travail gouvernemental sous la direction effective du chef de l'État »<sup>26</sup>. C'est dans ce sens que la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême du Niger a jugé que « [...] *le Conseil des ministres est l'instance par excellence permettant au gouvernement d'examiner les points qu'il estime nécessaires à la conduite de son action* »<sup>27</sup>. Tout compte fait, le Conseil des

---

<sup>13</sup> Ch. GOUAUD, « Le Conseil des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, p. 425.

<sup>14</sup> D. TURPIN, « La présidence du Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 874.

<sup>15</sup> B. TRICOT, « Article 9 », *op. cit.*, pp. 388-389.

<sup>16</sup> Loi n°2024-005 du 06/05/2024 portant Constitution de la République Togolaise publiée au *Journal Officiel de la République Togolaise*, n° spécial, 69<sup>e</sup> année, n°42 Bis, 06 mai 2024.

<sup>17</sup> Article 50 de la Constitution togolaise du 06 mai 2024.

<sup>18</sup> G. BURDEAU, *Droit constitutionnel*, 6<sup>e</sup> édition, Paris, LGDJ, p. 513.

<sup>19</sup> B. TRICOT, « Article 9 », *op. cit.*, p. 395.

<sup>20</sup> Ch. GOUAUD, « Le Conseil des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, p. 432.

<sup>21</sup> Ph. ARDANT, B. MATHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op. cit.*, p. 495.

<sup>22</sup> Délibérations des projets (et propositions) de loi : Burkina (art. 97 § 6), Bénin (art. 55 § 2) ; ordonnances : Mali (art. 121 § 2 Const. de 2023), Togo (art. 21 § 2 Const. de 2024) ; projets de loi de révision constitutionnelle : Tchad (art. 226 Const. de 2018), Bénin (art. 154) ; nomination aux emplois les plus élevés : Congo (art. 88 § 2), Côte d'Ivoire (art. 71 § 2) ; engagement de la responsabilité politique du gouvernement : Burkina (art. 116 § 1), Togo (art. 54 Const. de 2024) ; déclaration de l'état d'urgence et l'état de siège : Mali (art. 118), Congo (art. 157), Niger (art. 68 Const. de 2010), etc.

<sup>23</sup> R. DENOIX DE SAINT MARC, « Le fonctionnement du Conseil des ministres et du gouvernement », in P. AVRIL et M. VERPEAUX (dir.), *Les règles et principes non écrits en droit public*, Paris, LGDJ, Éditions Panthéon-Assas, 2000, p. 227.

<sup>24</sup> Y. OUEDRAOGO, « La conduite du travail gouvernemental en Afrique francophone : cas du Bénin, du Burkina Faso et du Sénégal », *Revue Burkinabè de Droit (RBD)*, n°62, 1<sup>er</sup> semestre 2021, pp. 81-118.

<sup>25</sup> J.-M. SAUVÉ, « Le Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 512.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 500.

<sup>27</sup> Chambre constitutionnelle de la Cour suprême du Niger, *arrêt n°95-05/CH.CON.S du 5 sept. 1995*, 12<sup>e</sup> considérant (nous soulignons) ; v. aussi Haute Cour constitutionnelle de Madagascar, *avis n°02-HCC/AV du 19*



ministres est appréhendé sous le prisme du gouvernement. Cependant, il convient de récuser cette assimilation trop souvent usitée du Conseil des ministres au gouvernement<sup>28</sup>. La présidence de cet organe collégial par le Président de la République, dans les systèmes constitutionnels dérivés du modèle français, en fait plutôt le symbole de « *l'unité* du pouvoir exécutif »<sup>29</sup>. Le Conseil des ministres est, en effet, « le seul point de rencontre officiel de l'exécutif dans sa collégialité et, donc, du président de la République et du gouvernement qu'il a nommé »<sup>30</sup>. C'est pourquoi dans le cadre de la présente contribution, le Conseil des ministres sera simplement entendu comme l'instance constitutionnelle, dotée d'attributions spécifiques, qui réunit tout le gouvernement sous la présidence du Chef de l'État.

La présidence du Conseil des ministres ne comporte pas intrinsèquement une substance définitionnelle originale ou consacrée. De *prime abord*, elle constitue une prérogative constitutionnelle<sup>31</sup>. Au sens formel, elle peut renvoyer à la « [f]onction de président » ou au « [t]itre de président »<sup>32</sup> du Conseil des ministres. Au sens matériel, elle renvoie à l'« [a]ction de présider »<sup>33</sup> le Conseil des ministres. Pour le juge constitutionnel nigérien, la présidence du Conseil des ministres est « *une obligation constitutionnelle du Président de la République* »<sup>34</sup>. Pour son homologue togolais, elle est *une fonction effective* qui confère des pouvoirs importants au Président de la République<sup>35</sup>. La présidence du Conseil des ministres doit être distinguée de la présidence d'autres instances gouvernementales. Elle doit être distinguée premièrement de la présidence du Conseil de cabinet<sup>36</sup> encore appelé Conseil de gouvernement dans certains ordres constitutionnels<sup>37</sup>. Ces conseils correspondent à « la réunion de l'ensemble des ministres sous la présidence du Premier ministre »<sup>38</sup>. Ils se tiennent hors de la présence du Chef de l'État<sup>39</sup>. Par conséquent, leur présidence ne constitue pas une prérogative de celui-ci. La présidence du Conseil des ministres doit être secondement distinguée de la présidence des Conseils interministériels ou Conseils restreints encore appelés « Comités présidentiels »<sup>40</sup>. Ces

---

juillet 2007 sur la dissolution de l'Assemblée Nationale, 11<sup>e</sup> considérant ; v. les commentaires de ces décisions dans L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine : Droit constitutionnel jurisprudentiel et Politiques constitutionnelles au prisme des systèmes politiques africains*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 569-578 et pp. 140-144.

<sup>28</sup> Ch. GOUAUD, « Le Conseil des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, pp. 431-432.

<sup>29</sup> J. GICQUEL, J.-É. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 36<sup>e</sup> édition, Paris, LGDJ, 2022, p. 732.

<sup>30</sup> J.-Ph. DEROSIER, « Le Conseil des ministres... », *op. cit.*, p. 226.

<sup>31</sup> Th. O. TAMA AYINDA, « Le Conseil des ministres dans le constitutionnalisme... », *op. cit.*, p. 164 ; D. TURPIN, « La présidence du Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 874 ; Ch. GOUAUD, « Le Conseil des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, p. 422.

<sup>32</sup> G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, 14<sup>e</sup> édition, Paris, PUF, 2022, p. 799.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Arrêt n°95-05/CH.CON.S du 5 sept. 1995, 13<sup>e</sup> considérant (nous soulignons).

<sup>35</sup> *Interprétation des articles 66 et 70 de la Constitution togolaise de 1992, avis consultatif*, 04 juin 1996.

<sup>36</sup> V. art. 105 Const. tchadienne de 2023.

<sup>37</sup> V. art. 82, alinéa 2 Const. ivoirienne de 2016 ; art. 66 Const. malgache de 2010.

<sup>38</sup> R. DENOIX DE SAINT MARC, « Le fonctionnement du Conseil des ministres... », *op. cit.*, p. 230 ; v. aussi Instruction générale n°002 du 1<sup>er</sup> oct. 2002 du Président de la République du Cameroun relative à l'organisation du travail gouvernemental, 4<sup>e</sup> p. ; Circulaire n°001 du 20 mars 2012 du Premier ministre de la République de Côte d'Ivoire relative à l'organisation du travail gouvernemental, p. 6.

<sup>39</sup> L. FAVOREU et autres, *Droit constitutionnel*, 25<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2022, p. 822.

<sup>40</sup> Circulaire n°001 du 20 mars 2012 du Premier ministre ivoirien, *op. cit.*, p. 8.



instances réunissent, sous la présidence du Président de la République, des ministres intéressés par une question et éventuellement des secrétaires d'État et des hauts fonctionnaires<sup>41</sup>. Ainsi, quoique la présidence de ces instances échoie également au Chef de l'État, elle n'a pas la même portée que celle du Conseil des ministres, qui constitue « la formation de travail la plus complète et la plus importante au sein de laquelle se prennent les décisions les plus importantes de l'État »<sup>42</sup>. À la lumière de ces précisions, l'on est enclin à appréhender la présidence du Conseil des ministres à travers sa nature juridique, la qualité de la personne à qui elle est dévolue et l'organe sur lequel elle s'exerce. Par suite, la présidence du Conseil des ministres désignera, dans cette étude, la prérogative constitutionnelle reconnue au Président de la République de présider la formation officielle du pouvoir exécutif. Par ailleurs, comme il est question de la présidence d'une instance directement instituée par la Constitution, on comprend dès lors que la réflexion soit orientée sous l'angle du droit constitutionnel.

Le droit constitutionnel est amplement défini dans la science juridique si bien qu'il est impossible de reprendre ici l'ensemble des définitions de la notion<sup>43</sup>. Il est sommairement entendu comme « le droit de la constitution »<sup>44</sup>, au sens de Louis Favoreu, ou « la science qui étudie la constitution de l'État », comme l'exprime Abdoulaye Soma<sup>45</sup>. Habituellement, il est défini au sens formel et au sens matériel. Au sens formel, relèvent du droit constitutionnel « les règles les plus importantes, les règles essentielles relatives à l'organisation et à l'activité de l'État »<sup>46</sup>. Au sens matériel, le droit constitutionnel est « l'ensemble des règles relatives aux institutions politiques de l'État »<sup>47</sup>. La définition matérielle met en exergue la dimension institutionnelle du droit constitutionnel<sup>48</sup>. Or, la présidence du Conseil des ministres, sur laquelle porte cette recherche, s'inscrit dans cette dimension. Il convient alors de retenir, pour la suite de cette étude, une définition qui intègre l'approche matérielle du droit constitutionnel. Par conséquent, le droit constitutionnel désignera, dans cette réflexion, le droit qui « a pour objet l'étude de l'ensemble des règles qui créent, structurent et encadrent les institutions politiques [...], ainsi que de celles qui déterminent les droits et libertés fondamentales garantis par la constitution et le contrôle juridictionnel du respect de cette dernière par les sujets de droit »<sup>49</sup>. En outre, cette contribution mettra l'accent sur le droit constitutionnel des États

---

<sup>41</sup> O. DUHAMEL, Y. MENY (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, op. cit., p. 204 ; Instruction générale n°002 du 1<sup>er</sup> oct. 2002 du Président camerounais, op. cit., 4<sup>e</sup> p.

<sup>42</sup> Circulaire n°001 du 20 mars 2012 du Premier ministre ivoirien, op. cit., p. 3.

<sup>43</sup> A. LOADA, L. M. IBRIGA, *Précis de droit constitutionnel et institutions politiques*, Ouagadougou, PADEG, 2007, pp. 1-13 ; A. SOMA, *Traité de droit constitutionnel général. Tome I : Théorie Générale du Droit Constitutionnel*, Ouagadougou, LIBES, 2022, pp. 17-22 ; F. D. MELEDJE, *Droit constitutionnel*, Tome I, Abidjan, Edition ABC, 2019, pp. 36 et s. ; I. D. SALAMI, D. O. M. GANDONOU, *Droit constitutionnel et institutions du Bénin*, Cotonou, Éditions CeDAT, 2014, 492 p.

<sup>44</sup> L. FAVOREU, « Le droit constitutionnel, droit de la constitution et constitution du droit », *RFDC*, 1990-1, p. 72.

<sup>45</sup> A. SOMA, *Traité de droit constitutionnel général...*, op. cit., p. 17.

<sup>46</sup> G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, p. 4.

<sup>47</sup> M. DUVERGER, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, PUF, 1955, 651 p.

<sup>48</sup> J. DE SAINT SERNIN, T. EHRHARD, « Les institutions politiques et le droit constitutionnel, entre insertions et dépassements », in *Vies politiques ; mélanges en l'honneur de Hugues Portelli*, Paris, Dalloz, 2018, p. 109.

<sup>49</sup> M. KAMTO, « Sur la notion de droit constitutionnel africain », in M. KAMTO et J. MATRINGE (dir.), *Droit constitutionnel des États africains : Bases théoriques, Évolution historique, Institutions & Pouvoirs constitutionnels, Justice constitutionnelle, Droit constitutionnel & Droit international*, Paris, Pedone, 2024, p. 22.



d'Afrique noire francophone. Ce choix n'est pas aléatoire. Il s'explique par le fait que, nonobstant les spécificités que l'on peut observer d'un État à l'autre, il existe entre ces États « une communauté d'approche des questions constitutionnelles, des institutions et des mécanismes de régulation du pouvoir »<sup>50</sup>.

On est donc conduit à réfléchir sur la présidence du Conseil des ministres, entendue comme la prérogative constitutionnelle dévolue au Chef de l'État de présider la réunion institutionnelle de discussion entre le président de la République et le gouvernement, en droit constitutionnel des États d'Afrique noire francophone.

Le Conseil des ministres n'est pas une « énigme » dans le paysage institutionnel de ces États<sup>51</sup>. Il jouit d'une existence formelle dans les textes constitutionnels. En règle générale, il est constitutionnellement désigné par sa présidence. Celle-ci est confiée au Président de la République<sup>52</sup> ou, exceptionnellement et sur un ordre du jour déterminé, au Premier ministre<sup>53</sup>, au vice-Président de la République<sup>54</sup>, ou même, vraisemblablement, à de simples ministres<sup>55</sup>. Les Constitutions saisissent également le Conseil des ministres en définissant certaines attributions de son Président, notamment la signature des décrets et des ordonnances délibérés en Conseil des ministres<sup>56</sup> ou la nomination aux hautes fonctions civiles et militaires<sup>57</sup>. Les dispositions constitutionnelles relatives à la présidence du Conseil des ministres sont parfois précisées et complétées par la jurisprudence constitutionnelle<sup>58</sup> et par une réglementation infra-constitutionnelle, en l'occurrence celle relative à l'organisation du travail gouvernemental<sup>59</sup>.

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 23 ; v. aussi A. CABANIS, M.-L. MARTIN, « Un espace d'isomorphisme constitutionnel : l'Afrique francophone », in *La Constitution et les valeurs. Mélanges en l'honneur de Dmitri Georges LAVROFF*, Paris, Dalloz, 2005, pp. 343-358.

<sup>51</sup> Th. O. TAMA AYINDA, « Le Conseil des ministres dans le constitutionnalisme... », *op. cit.*, p. 161.

<sup>52</sup> V. textes constitutionnels suivants : art. 55 § 1 Bénin ; art. 47 Burkina ; art. 71 § 1 Côte d'Ivoire ; art. 84 Congo ; art. 65 § 8 Centrafrique (2023) ; art. 65 § 1 Gabon (2024) ; art. 79 RDC (2006) ; art. 42 § 5 Sénégal ; v. F. J. AÏVO, *Le Président de la République en Afrique noire francophone*, Paris, L'Harmattan, 2007, 646 p.

<sup>53</sup> V. art. 64 Burkina ; art. 77 § 4 Mali (2023) ; art. 73 § 4 Niger (2010) ; art. 65 dernier alinéa Const. malgache de 2010 ; v. K. AHADZI-NONOU, « Le Premier ministre en Afrique noire francophone : étude de quelques exemples récents », *Revue nigérienne de droit*, n°1, nov. 1999, pp. 25-76 ; K. DOSSO, « Le Premier ministre dans la crise ivoirienne », *RJPEF*, n°4, 2007, pp. 447-469.

<sup>54</sup> Art. 16 § 2 Gabon (1991) ; art. 51 § 2 Gabon (2024) ; art. 80 § 2 Côte d'Ivoire ; v. D. OUEDRAOGO, « Fidèles parlementaires ! Acclamons le Président de la République ! Nous approuvons le Vice-Président choisi », *Afrilex*, mai 2022, 6 p. ; S. OUÉDRAOGO, « Le statut constitutionnel du Vice-Président en Afrique noire francophone », *RBD*, n°61, 2<sup>e</sup> semestre 2020, p. 385 et s. ; C. NANAKO, « Le Vice-Président de la République dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique noire francophone », *Vénégré : La Revue Africaine des Sciences Administrative, Juridique et Politique*, mai 2021, pp. 1-29.

<sup>55</sup> Art. 70 Const. béninoise et l'art. 10 § 3 Const. camerounaise. I. D. SALAMI, *La Constitution béninoise commentée, 2<sup>e</sup> édition*, Cotonou, CeDAT, 2020, 116 p.

<sup>56</sup> Art. 88 § 1 Congo ; art. 90 Tchad (2023) ; art. 55 (2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>) Madagascar ; art. 69 Togo (1992) ; art. 70 § 1 Niger (2010) ; art. 121 § 2 Mali (2023) ; art. 99 et 100 § 2 Burkina ; art. 76 § 1 Centrafrique (2023).

<sup>57</sup> Art. 88 § 2 Congo, art. 71 § 2 Côte d'Ivoire, art. 70 § 2 Niger (2010), art. 70 Togo (1992), v. S. OUEDRAOGO, « La nomination des hauts fonctionnaires en droit public africain », *RBD*, n° 58, 2<sup>e</sup> semestre 2019, pp. 101-131.

<sup>58</sup> Haute Cour Const. de Madagascar, *Décision n°19-HCC/D3 du 27 oct. 2023 relative à une requête aux fins de mise en œuvre de l'article 46 al 2 de la Constitution* ; Ch. Const. de la Cour Suprême du Togo, *avis consultatif du 04 juin 1996, op. cit.* ; Ch. Const. de la Cour suprême du Niger, *arrêt n°95-05/CH.CON.S du 5 sept. 1995, op. cit.*

<sup>59</sup> Circulaire n°466 du 07 oct. 2009 du Président de la République du Congo relative à l'organisation du travail gouvernemental ; Instruction générale n°002 du 1<sup>er</sup> oct. 2002 du Président camerounais, *op. cit.* ; Circulaire n°001 du 20 mars 2012 du Premier ministre ivoirien, *op. cit.*, v. Y. OUEDRAOGO, « La conduite du travail gouvernemental en Afrique francophone... », *op. cit.*, pp. 81-118.



Dans la philosophie constitutionnelle, la présidence du Conseil des ministres a été pensée afin d'imposer au pouvoir exécutif « la marque du libéralisme »<sup>60</sup>. La collégialité gouvernementale est la caractéristique génésique et génétique de ce libéralisme. En intégrant tous les ministres dans la composition du Conseil des ministres, les constituants d'Afrique noire francophone ont entendu soustraire les décisions les plus importantes de l'État à la seule volonté du Président de cette instance<sup>61</sup>. Maurice Ahanhanzo-Glélé a pu ainsi dire que même si on ne vote pas en Conseil des ministres, « *le fait d'examiner en commun [certaines] questions... permet, grâce à la participation des membres du Gouvernement, d'atténuer sensiblement les erreurs et l'arbitraire d'un homme appelé à décider seul* »<sup>62</sup>. Partant, téléologiquement, la présidence du Conseil des ministres est paradoxalement le symbole « d'un pouvoir partagé »<sup>63</sup>.

Historiquement, la présidence du Conseil des ministres par le Chef de l'État en Afrique subsaharienne francophone a été héritée du cadrage politique, constitutionnel et institutionnel légué par les pratiques gouvernementales instituées dans les colonies à l'orée des indépendances. Aussi, s'inspirant du modèle français du Conseil des ministres<sup>64</sup>, les premières Constitutions postindépendance ont-elles appréhendé cette instance en en confiant la présidence au Chef de l'État<sup>65</sup>. Par la suite, il y a eu des velléités dans certains États de déchoir le Président de la République de cette prérogative au profit du Premier ministre dans la période de transition qui a précédé le renouveau constitutionnel<sup>66</sup>. Finalement, les constitutions du renouveau démocratique<sup>67</sup> n'ont pas entériné cette déchéance et ont maintenu la présidence du Conseil des ministres au profit du Président de la République.

Une réflexion sur la présidence du Conseil des ministres en droit constitutionnel des États africains de tradition juridique française peut s'intéresser à son historiologie constitutionnelle, à sa nécessité ou à sa légitimité. Elle pourrait également consister en une étude comparative de l'exercice de cette prérogative dans ces États et ceux ayant opté pour le modèle britannique du Conseil des ministres. Ces approches du sujet recouvrent sans doute des

---

<sup>60</sup> Ch. GOUAUD, « Le Conseil des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, p. 455.

<sup>61</sup> E. T. KOUPOKPA, *Le modèle constitutionnel des États d'Afrique noire francophone...*, *op. cit.*, p. 205.

<sup>62</sup> Cité par S. BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin. Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la constitution*, Thèse de doctorat, Université de Montpellier I, déc. 1997, p. 440.

<sup>63</sup> J.-M. SAUVÉ, « Le Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 536 ; v. aussi M. JOBERT, « Le partage du pouvoir exécutif », *Pouvoirs*, n°4, janv. 1978, pp. 7-15.

<sup>64</sup> J.-M. BRETON, « Trente ans de constitutionnalisme dans les pays d'Afrique noire francophones entre mimétisme et réception critique : cohérences et incohérences (1960-1990) », in *Les Actes du Colloque de l'Université de Bayreuth*, Heidelberg, octobre 2002, pp. 1 et s. ; F. J. AÏVO, « La fracture constitutionnelle. Critique pure du procès en mimétisme », in F. J. AÏVO (coord.), *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?*, *Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glélé*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 33-46.

<sup>65</sup> V., par exemple, art. 24 Const. Haute-Volta (actuel Burkina Faso) du 27 nov. 1960 ; art. 22 Const. ivoirienne du 03 juin 1960 ; art. 21 Const. camerounaise du 04 mars 1960 ; art. 22 Const. nigérienne du 08 nov. 1960 : Th. O. TAMA AYINDA, « Le Conseil des ministres dans le constitutionnalisme... », *op. cit.*, p. 163.

<sup>66</sup> V. art. 40 de l'Acte fondamental du Congo du 04 juin 1991 ; art. 35 de l'Acte n° 7 de la Conférence nationale souveraine du Togo du 23 août 1991 : K. D. AKPATCHA, *Le premier ministre en Afrique noire francophone. Essai d'analyses comparées à partir des exemples du Togo et de la Côte d'Ivoire*, thèse de doctorat en droit public, Université Grenoble Alpes, 15 déc. 2021, p. 104.

<sup>67</sup> Th. HOLO, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les constitutions du renouveau démocratique dans les États de l'espace francophone : régimes juridiques et systèmes politiques », *RBSJA*, n° 16, 2006, pp. 17-41 ; A. CABANIS, M.-L. MARTIN, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Paris, Academia – Publications de l'Institut universitaire André Ryckmans, 2010, 228 p.



potentialités cognitives très intéressantes. Cependant, leur charge intellectuelle, dans la science, la théorie et la philosophie du droit constitutionnel, devient secondaire face à l'imprécision qui entoure les implications, les effets ou la portée de la présidence du Conseil des ministres par le Président de la République.

Les Constitutions, en effet, font du Chef de l'État le Président du Conseil des ministres, sans toutefois préciser les pouvoirs qui en sont impliqués<sup>68</sup>. Cette imprécision n'est pas sans conséquence sur le fonctionnement du Conseil des ministres. Partant de ce constat, on peut se demander quelle est la portée de la présidence du Conseil des ministres par le Président de la République dans les États d'Afrique noire francophone ? Plus précisément, quelles sont les prérogatives du Président de la République résultant de l'exercice effectif de la présidence du Conseil des ministres ? Subséquemment, quel est l'impact de ces prérogatives sur le fonctionnement du Conseil des ministres ?

Le moins que l'on puisse dire, c'est que ce questionnement ne manque pas d'intérêts. Il a premièrement un intérêt de théorie constitutionnelle. Il permet d'engager une réflexion sur l'étendue des pouvoirs présidentiels en lien avec la présidence du Conseil des ministres, ce qui amène nécessairement à interroger les sources matérielles du droit constitutionnel des institutions. Il a secondement un intérêt de pratique constitutionnelle, en ce qu'il permet de mettre en lumière l'exercice de la présidence du Conseil des ministres dans la pratique institutionnelle des États africains francophones.

Au reste, le Conseil des ministres semble être devenu un « rituel » immuable<sup>69</sup> dans les États sous étude. Il se tient régulièrement, sauf rares exceptions, une fois par semaine, traditionnellement le mercredi, au palais présidentiel<sup>70</sup>. En tant que « haut lieu de concertation et de délibération sur les grands dossiers de l'État »<sup>71</sup>, sa présidence est une fonction à la fois essentielle et prestigieuse et le Conseil est attendu avec beaucoup d'attention par les citoyens, ce qui dénote son actualité permanente.

La thèse défendue dans la présente étude est que la présidence du Conseil des ministres confère des prérogatives importantes au Président de la République et que celles-ci peuvent faire du Conseil un vecteur de la domination présidentielle sur l'Exécutif dans les États d'Afrique noire francophone. L'objet de la présente réflexion est de tenter de démontrer qu'à travers la présidence du Conseil des ministres, le Chef de l'État a une totale mainmise sur le Conseil et qu'il peut s'en servir comme d'un levier pour affirmer sa prééminence.

Pour procéder à la démonstration de cette thèse, il conviendra de déterminer, d'une part, l'étendue des pouvoirs présidentiels dans l'organisation, le fonctionnement et les délibérations du Conseil des ministres et, d'autre part, l'impact possible de ces pouvoirs sur le fonctionnement du Conseil.

Tout semble indiquer à ce propos une étreinte du Conseil des ministres par les pouvoirs que confère sa présidence au Chef de l'État et, par suite, une possible instrumentalisation de cet organe par celui-ci pour affirmer son principat. L'on est donc conduit à traiter, dans un premier

---

<sup>68</sup> D. TURPIN, « La présidence du Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 874.

<sup>69</sup> J.-M. SAUVÉ, « Le Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 512.

<sup>70</sup> V. Circulaire n° 466 du 07 oct. 2009 du Président de la République du Congo, *op. cit.*, p. 3 ; Circulaire n° 001 du 20 mars 2012 du Premier ministre ivoirien, *op. cit.*, p. 4.

<sup>71</sup> Instruction générale n° 002 du 1<sup>er</sup> oct. 2002 du Président camerounais, *op. cit.*, 4<sup>e</sup> p.



temps, du **Conseil des ministres maîtrisé (I)** et, dans un second temps, du **Conseil des ministres instrumentalisé (II)**.

## I. LE CONSEIL DES MINISTRES MAÎTRISÉ

La présidence du Conseil des ministres n'est généralement pas encadrée par des règles écrites. Par suite, on constate dans la pratique une hypertrophie des pouvoirs présidentiels sur le Conseil, en raison de l'exercice effectif de la présidence de cette instance par le Chef de l'État. Cette hypertrophie s'illustre non seulement par une maîtrise présidentielle de la tenue du Conseil (A), mais aussi par une maîtrise présidentielle du déroulement du Conseil (B).

### A. Une maîtrise présidentielle de la tenue du Conseil

Deux éléments caractérisent la tenue du Conseil des ministres dans les États subsahariens francophones, à savoir la présence indispensable du Président (1) et la convocation obligatoire par le Président (2).

#### 1. La présence indispensable du Président

En faisant du Président de la République le président du Conseil des ministres, les constituants africains francophones ont entendu faire de sa présence une condition juridiquement nécessaire à la tenue du Conseil, même s'ils ont prévu des possibilités de délibérer hors de sa présence.

La présence du Chef de l'État au Conseil des ministres constitue la première implication de sa prérogative constitutionnelle de présider cette instance. Cette présence est une particularité du parlementarisme français<sup>72</sup> reprise par les États africains anciennement sous domination coloniale française. Ces États ont, en effet, repris en chœur dans leur loi fondamentale l'article 9 de la Constitution française de 1958 qui dispose que « [l]e Président de la République préside le Conseil des ministres »<sup>73</sup>. Commentant cette dernière disposition, Bernard Tricot a soutenu que « [...] pour qu'une Constitution s'exprime ainsi, il ne suffit pas que coexistent un chef d'État et un Conseil des ministres, *il faut la volonté politique que le premier préside le second* »<sup>74</sup>. C'est dire donc que la présence du Président de la République au Conseil des ministres à travers la présidence de cette instance est un choix politique assumé par les constituants africains<sup>75</sup>. Cette précision est importante parce que l'histoire constitutionnelle de certains États concernés par l'étude comporte des velléités de mise à l'écart

---

<sup>72</sup> D. TURPIN, « La présidence du Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 875 ; J.-M. SAUVÉ, « Le Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 497.

<sup>73</sup> Art. 55 § 1 Bénin ; art. 47 Burkina Faso ; art. 10 § 4 Cameroun ; art. 65 § 8 Centrafrique (2023) ; art. 84 Congo ; art. 71 § 1 Côte d'Ivoire ; art. 16 § 1 Gabon (1991) ; art. 55 Madagascar ; art. 57 § 1 Niger (2010) ; art. 42 § 5 Sénégal ; art. 86 Tchad (2023) ; art. 66 § 3 Togo (1992).

<sup>74</sup> B. TRICOT, « Article 9 », *op. cit.*, p. 387 (nous soulignons).

<sup>75</sup> X. MAGNON et A. VIDAL-NAQUET, « Le droit constitutionnel est-il un droit politique ? », *Les Cahiers Portalis*, n° 6, décembre 2018, pp. 107-128.



du Chef de l'État vis-à-vis du Conseil des ministres. À titre d'exemple, l'article 40 de l'Acte fondamental du Congo du 04 juin 1991, ainsi que l'article 35 de l'Acte n°7 de la Conférence nationale souveraine du Togo du 23 août 1991 avaient confié expressément la présidence du Conseil des ministres au Premier ministre durant la période de transition<sup>76</sup>. Dans ces deux États, le Président devait donc se contenter d'observer à distance les réunions du Conseil des ministres durant cette période. Cependant, les Constitutions post-transition n'ont pas entériné cette approche classique du Conseil des ministres et ont de nouveau confié sa présidence au Chef de l'État<sup>77</sup>. L'exercice de cette prérogative constitutionnelle induit logiquement la présence du Président de la République au Conseil des ministres. Autrement dit, le Conseil des ministres ne peut, en principe, valablement se réunir hors de la présence du Chef de l'État. Par ailleurs, il s'agit moins d'une prérogative constitutionnelle que d'une obligation constitutionnelle. La présidence du Conseil des ministres a, en effet, été qualifiée d'*obligation constitutionnelle* par la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême du Niger, *obligation* à laquelle le Président de la République ne peut se soustraire sans violer son serment<sup>78</sup>. Cette jurisprudence conduit à penser que le Chef de l'État ne peut volontairement s'absenter des réunions du Conseil des ministres en dehors des cas où la Constitution permet sa suppléance par un autre membre de l'Exécutif.

Le Conseil des ministres peut se tenir exceptionnellement en l'absence du Président de la République. Le Chef de l'État peut, en effet, déléguer la présidence du Conseil des ministres à un ou plusieurs membre(s) de l'Exécutif. Il peut s'agir du vice-Président de la République<sup>79</sup>, du Premier ministre<sup>80</sup> ou même de simples ministres<sup>81</sup>. Les textes constitutionnels ne le précisent pas toujours mais, en règle générale, la délégation est donnée en cas d'indisponibilité du Président. Cette indisponibilité peut résulter d'une maladie du Chef de l'État<sup>82</sup>. Au Gabon, par exemple, la Cour constitutionnelle a autorisé la tenue du Conseil des ministres en l'absence du Président Ali Bongo Ondimba à la suite de son indisponibilité pour cause d'accident cardiovasculaire survenu en octobre 2018<sup>83</sup>. De même, en Côte d'Ivoire, au début des années 1990, le Premier ministre Alassane Ouattara a suppléé plusieurs fois le Président Félix

<sup>76</sup> K. D. AKPATCHA, *Le premier ministre en Afrique noire francophone...*, *op. cit.*, p. 104.

<sup>77</sup> Art. 76 de la Constitution congolaise du 15 mars 1992 ; art. 66 § 3 de la Constitution togolaise du 27 sept. 1992 ; v. M. KAMTO, « Les conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des constitutions », in D. DARBON et J. DU BOIS DE GAUDUSSON (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, p. 177-195 ; T. IWATA, « La conférence nationale souveraine et la démocratisation au Togo du point de vue de la société civile », *Africa development*, vol. XXV, Nos. 3 & 4, 2000, pp. 135-160.

<sup>78</sup> *Arrêt n°95-05/CH.CON* du 5 sept. 1995, 13<sup>e</sup> et 14<sup>e</sup> considérant ; v. O. NAREY, « Le serment en droit constitutionnel », *Solon : Revue africaine de parlementarisme et de démocratie*, vol. II, n°11, déc. 2015, pp. 7-46.

<sup>79</sup> Art. 16 § 2 Const. gabonaise (1991) ; art. 51 § 2 Gabon (2024) ; art. 80 § 2 Côte d'Ivoire ; v. S. OUÉDRAOGO, « Le statut constitutionnel du Vice-Président en Afrique noire francophone », *op. cit.*, pp. 385 et s.

<sup>80</sup> Art. 47 et 64 Burkina ; art. 77 § 4 Mali (2023) ; art. 73 § 4 Niger (2010) ; art. 65 dernier alinéa Const. malgache ; v. K. AHADZI-NONOU, « Le Premier ministre en Afrique noire francophone... », *op. cit.*, pp. 25-76.

<sup>81</sup> Art. 70 Const. béninoise : « Le Président de la République peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres (...) » ; v. aussi l'art. 10 § 3 Const. camerounaise.

<sup>82</sup> J. M. BIKORO, « Réflexions sur un tabou du constitutionalisme africain : la santé du Président de la République », *Afrilex*, juillet 2020, 32 p. ; Y. A. NAGALO, « La santé du Chef de l'État dans le droit constitutionnel des États d'Afrique francophone », *RBD*, n°61, 2<sup>e</sup> semestre 2020, pp. 351-384.

<sup>83</sup> *Décision n°219/CC du 14 novembre 2018* ; v. É. M. NGANGO YOUNBI, « Décision de la Cour constitutionnelle gabonaise n°219/CC du 14 novembre 2018 : splendeur ou stupeur ? », *Politeia*, n°34, 2018, pp. 183-200.



Houphouët-Boigny, affaibli par la maladie, dans la présidence du Conseil des ministres<sup>84</sup>. L'indisponibilité peut résulter également du déplacement du Chef de l'État à l'étranger<sup>85</sup>. À titre d'exemple, au Burkina Faso, le Conseil des ministres du 10 février 2021 s'est tenu en l'absence du Président Roch Kaboré, lequel était en déplacement en Belgique et en France<sup>86</sup>. En tout état de cause, la délégation ne peut être donnée que de façon expresse et pour un ordre du jour déterminé. De façon tout à fait exceptionnelle, l'absence du Président au Conseil des ministres peut résulter d'une renonciation totale ou partielle de celui-ci à ses fonctions. À Madagascar, par exemple, la Haute Cour Constitutionnelle a, dans un premier temps, confié les charges de Chef de l'État par intérim au *Gouvernement collégial* après la renonciation de l'ancien Président du Sénat à assumer lesdites charges<sup>87</sup>. Dans un second temps, elle a autorisé le nouveau Président du Sénat, qui a accepté d'assumer les fonctions de Chef de l'État par intérim, à déléguer, durant toute la période de l'intérim, la présidence du Conseil des ministres au Premier ministre, Chef du gouvernement<sup>88</sup>. Il appert de ce qui précède que les possibilités de tenir le Conseil des ministres en l'absence du Président de la République procèdent de la volonté d'assurer la continuité de l'État. Cette conclusion nous semble valable dans la mesure où le Conseil des ministres est considéré comme le « niveau de prise de décisions le plus élevé de l'État »<sup>89</sup>. Par conséquent, il ne serait pas excessif de soutenir que la présence indispensable du Chef de l'État pour la tenue du Conseil des ministres ne cède que devant le principe à valeur constitutionnelle de continuité de l'État<sup>90</sup> ou de la nécessaire continuité du fonctionnement des institutions<sup>91</sup>.

Tout bien considéré, la présidence du Conseil des ministres induit normalement la présence du Chef de l'État à la séance du Conseil. Au reste, cette instance constitutionnelle ne peut se réunir qu'à la suite d'une convocation obligatoire par le Président.

## 2. *La convocation obligatoire par le Président*

Le Président de la République, en sa qualité de Président du Conseil des ministres, est l'autorité habilitée à convoquer le Conseil des ministres. À ce titre, c'est lui qui, d'une part, juge de l'opportunité de réunir le Conseil et, d'autre part, fixe par la même occasion les règles de participation au Conseil.

---

<sup>84</sup> K. D. AKPATCHA, *Le premier ministre en Afrique noire francophone...*, *op. cit.*, pp. 168-169.

<sup>85</sup> V. art. 80 § 2 Const. ivoirienne : « Le vice-Président de la République supplée le Président de la République lorsque celui-ci est hors du territoire national. Dans ce cas, le Président de la République peut, par décret, lui déléguer la présidence du Conseil des ministres, sur un ordre du jour précis » (nous soulignons).

<sup>86</sup> Y. OUEDRAOGO, « La conduite du travail gouvernemental en Afrique francophone... », *op. cit.*, p. 100, note 129.

<sup>87</sup> *Décision n°12-HCC/D3 du 09 sept. 2023 portant constatation de la vacance de la présidence de la République, de la renonciation à l'exercice des fonctions de Chef de l'État par intérim et de la désignation du Gouvernement collégial à exercer les fonctions de Chef de l'État par intérim.*

<sup>88</sup> *Décision n°19-HCC/D3 du 27 octobre 2023, op. cit.*

<sup>89</sup> D. TURPIN, « La présidence du Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 885.

<sup>90</sup> Cour constitutionnelle de la République démocratique du Congo, *arrêt R.CONT. 262 du 11 mai 2016.*

<sup>91</sup> Conseil constitutionnel du Sénégal, *Décision n° 1/C/2024 du 15 fév. 2024*, considérant 19 ; v. A. SOMA, « Insurrection juridictionnelle au Sénégal », *Afrilex*, fév. 2024, pp. 5-7.



La décision de réunir le Conseil des ministres est une prérogative du Chef de l'État entrant dans ses attributions de Président du Conseil des ministres. Personne, dans la doctrine, ne conteste en effet que la présidence du Conseil des ministres par le Président implique qu'il est le seul, qui soit, en principe, habilité à convoquer le Conseil<sup>92</sup>. Les textes constitutionnels ne sont généralement pas explicites sur la question. La plupart d'entre eux se limitent à confier la présidence du Conseil au Chef de l'État sans préciser les modalités de convocation de cette instance. Seuls quelques-uns attribuent expressément la prérogative de convoquer le Conseil des ministres au Président de la République en disposant, par exemple, que « [le Président de la République] *convoque* et préside le Conseil des ministres »<sup>93</sup>. Cependant, lorsque la Constitution ne le précise pas clairement, les modalités de convocation du Conseil des ministres sont souvent précisées dans les textes infra-constitutionnels qui régissent l'organisation du travail gouvernemental<sup>94</sup>. L'examen de ces textes confirme le primat du Chef de l'État dans la tenue du Conseil des ministres. En effet, en plus de la convocation, c'est au Président de la République qu'il revient de fixer la date et le lieu de la tenue du Conseil des ministres. À titre d'exemple, en Côte d'Ivoire, la circulaire du Premier ministre relative à l'organisation du travail gouvernemental laisse entendre que le Président de la République convoque et préside tous les mercredis à dix heures le Conseil des ministres au Palais présidentiel<sup>95</sup>. Ce texte prévoit également que le Chef de l'État, en raison de l'urgence du moment, peut convoquer la réunion du Conseil des ministres à des jours, heures et lieux autres que ceux précédemment évoqués<sup>96</sup>. Au Congo, le Président de la République a précisé à travers une circulaire que « [s]auf cas de force majeure, les Conseils des ministres se tiennent le mercredi »<sup>97</sup>. Au Cameroun, au moyen d'une instruction générale, le Chef de l'État a décidé que le Conseil des ministres se « tient périodiquement et [qu'il] constitue une instance dont la consultation est facultative »<sup>98</sup>. On comprend dès lors que le Conseil des ministres ne soit que très rarement convoqué dans ce pays<sup>99</sup>. Par ailleurs, la prérogative de convoquer le Conseil des ministres inclurait également celle de le « déconvoquer », c'est-à-dire de l'ajourner<sup>100</sup>. À titre illustratif, au Mali, le Président Assimi Goita a annulé *in extremis* le Conseil des ministres initialement convoqué pour le mercredi 20 novembre 2024 dans un contexte de dissensions politiques avec son Premier ministre<sup>101</sup>. Par-delà les textes, la jurisprudence constitutionnelle a également garanti la

---

<sup>92</sup> J.-Ph. DEROSIER, « Le Conseil des ministres... », *op. cit.*, p. 222 ; B. TRICOT, « Article 9 », *op. cit.*, p. 390 ; J.-M. SAUVÉ, « Le Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 506 ; Ph. ARDANT, B. MATHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op. cit.*, p. 469.

<sup>93</sup> Art. 57 § 1 Niger (2010) (nous soulignons) ; v. aussi art. 16 § 1 Gabon (1991) ; art. 65 § 1 Gabon (2024) ; art. 65 § 8 Centrafrique (2023).

<sup>94</sup> Y. OUEDRAOGO, « La conduite du travail gouvernemental en Afrique francophone... », *op. cit.*, pp. 81-118.

<sup>95</sup> Circulaire n° 001 du 20 mars 2012, *op. cit.*, p. 4.

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> Circulaire n° 466 du 07 oct. 2009, *op. cit.*, p. 3 ; v. R. L. M. ZONGO, « La force majeure dans le droit constitutionnel des États d'Afrique noire francophone », *Afrilex*, mai 2023, 28 p.

<sup>98</sup> Instruction générale n° 002 du 1<sup>er</sup> oct. 2002 du Président camerounais, *op. cit.*, 4<sup>e</sup> p.

<sup>99</sup> En 42 ans de présidence, le Président camerounais Paul BIYA n'aurait convoqué et présidé que cinq Conseils des ministres à ce jour, v. Th. O. TAMA AYINDA, « Le Conseil des ministres dans le constitutionnalisme... », *op. cit.*, p. 164.

<sup>100</sup> J.-Ph. DEROSIER, « Le Conseil des ministres... », *op. cit.*, p. 222.

<sup>101</sup> V. <https://lefaso.net/spip.php?article134276>, consulté le 20 novembre 2024.



prérogative du Président de la République de convoquer le Conseil des ministres en déniant cette attribution au gouvernement ou à l'un de ses membres même dans le cas où le Chef de l'État refuserait d'exercer cette prérogative<sup>102</sup>.

La prérogative de convoquer le Conseil des ministres implique aussi celle de fixer les conditions de participation à la séance du Conseil. Sur ce point également, les textes constitutionnels sont de peu de secours. Cependant, l'ensemble des analystes s'accordent à dire que c'est le Président de la République, en sa qualité de Président du Conseil des ministres, qui arrête la composition du Conseil<sup>103</sup>. Autrement dit, c'est lui qui détermine l'identité et la qualité des personnes autorisées à assister aux séances du Conseil. La définition organique du Conseil des ministres donne déjà des indices sur sa composition. Pour rappel, le Conseil des ministres est la réunion du gouvernement présidée par le Chef de l'État. De ce point de vue, les membres de droit du Conseil sont le Président de la République et tous les membres du gouvernement. Toutefois, la pratique montre que le Président de la République peut, en toute liberté, restreindre ou élargir cette composition du Conseil. Dans certains États, tous les membres du gouvernement ne sont pas membres de droit du Conseil des ministres. Au Cameroun, par exemple, sur instruction du Président de la République, « [I]es Secrétaires d'État ne peuvent participer au Conseil des ministres que sur convocation expresse »<sup>104</sup>. Paradoxalement, des personnes extérieures au gouvernement participent souvent pleinement au Conseil des ministres. Au Cameroun toujours, « le Secrétaire Général, les Secrétaires Généraux Adjointes de la Présidence de la République, ainsi que le Directeur du Cabinet civil de la Présidence de la République » sont membres de droit du Conseil des ministres par la seule volonté du Chef de l'État<sup>105</sup>. Autre exemple, en Côte d'Ivoire, la circulaire relative à l'organisation du travail gouvernemental précitée inclut « le Secrétaire Général de la Présidence de la République, le Directeur de Cabinet du Président de la République, le Secrétaire Général du Gouvernement et le Directeur de Cabinet du Premier Ministre »<sup>106</sup> dans la composition du Conseil des ministres. De toute évidence, le Président de la République dispose d'une grande marge de manœuvre dans la composition du Conseil des ministres. Cette liberté est telle qu'elle lui permet même de convier au Conseil des dignitaires d'États étrangers<sup>107</sup>. Ces développements autorisent à soutenir que la

---

<sup>102</sup> Ch. Const. de la CS du Niger, *arrêt n°95-05/CH.CON* du 5 sept. 1995, 14<sup>e</sup> considérant : « (...) qu'en tout état de cause, le gouvernement ou un de ses membres ne peut se prévaloir d'un éventuel refus du Président de la République [de convoquer et présider le Conseil des ministres] pour exercer des attributions constitutionnelles qui ne sont pas les siennes. » (nous soulignons) ; v. A. TANKOANO, « La cohabitation dans un régime semi-présidentiel africain : le cas du Niger », *RBD*, n°30, 1996, pp. 195-216.

<sup>103</sup> Ch. GOUAUD, « Le Conseil des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, p. 442 ; D. TURPIN, « La présidence du Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 885 ; J.-M. SAUVÉ, « Le Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 514.

<sup>104</sup> Instruction générale n° 002 du 1<sup>er</sup> oct. 2002, *op. cit.*

<sup>105</sup> *Ibid.* ; v. aussi art. 7, art. 16, art. 21 du Décret n° 2021-520 du 13 oct. 2021 portant attributions, organisation et fonctionnement du Secrétariat général de la Présidence de la République du Bénin et son modificatif le Décret n°2023-692 du 20 décembre 2023.

<sup>106</sup> Circulaire n° 001 du 20 mars 2012, *op. cit.*, p. 4.

<sup>107</sup> Par exemple, en France, l'ancien Premier ministre de la Province canadienne du Québec, M. Pierre Bourassa, a pris part au Conseil des ministres du 04 déc. 1974 sur invitation du Président Valérie Giscard d'Estaing : v. D. TURPIN, « La présidence du Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 885. Ce privilège fut également accordé en juill. 2010 au ministre allemand Wolfgang Schäuble et en mai 2014 à son compatriote Frank-Walter Steinmeier respectivement par les présidents Nicolas Sarkozy et François Hollande : v. J. GICQUEL, J.-É. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op. cit.*, p. 748.



composition du Conseil des ministres est une prérogative du Chef de l'État induite par son exercice effectif de la présidence du Conseil des ministres.

Il s'ensuit que l'ascendant du Président de la République dans la tenue du Conseil des ministres ne peut être dénié. Cet ascendant n'est pas seulement visible dans la convocation de la séance du Conseil des ministres. Il l'est également dans son déroulement. L'on est donc conduit à parler d'une maîtrise présidentielle du déroulement du Conseil.

## **B. Une maîtrise présidentielle du déroulement du Conseil**

Une fois réuni, le Conseil des ministres se prononce au cours de sa séance sur des points inscrits à son ordre du jour. À ce niveau encore, deux éléments retiennent l'attention, à savoir la prépondérance du Président dans la fixation de l'ordre du jour du Conseil (1) et la prépondérance du Président dans la conduite de la séance du Conseil (2).

### **1. La prépondérance du Président dans la fixation de l'ordre du jour du Conseil**

Le Chef de l'État est le seul maître des sujets dont débat le Conseil des ministres. Sa maîtrise en la matière n'est pas sujette à débat, sauf en période de cohabitation.

La présidence effective du Conseil des ministres par le Chef de l'État induit la prérogative pour celui-ci de fixer l'ordre du jour du Conseil. C'est sans aucun doute la prérogative la plus substantielle du Chef de l'État dans le cadre de la présidence du Conseil des ministres. Il en est ainsi parce que fondamentalement le Conseil ne se réunit que pour délibérer sur les points inscrits à son ordre du jour. Pourtant, ici encore, les textes constitutionnels sont généralement peu expressifs sur la question<sup>108</sup>. C'est donc la pratique résultant de la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles relatives à la présidence du Conseil des ministres et non leur lettre, qui habilite le Chef de l'État à fixer l'ordre du jour du Conseil<sup>109</sup>. Suivant toujours la logique de ces dispositions, si l'on considère que le Président de la République ne peut déléguer la présidence du Conseil des ministres que sur un ordre du jour déterminé par lui<sup>110</sup>, on pourrait alors en déduire qu'il est également compétent pour arrêter l'ordre du jour des Conseils qu'il préside lui-même. Au demeurant, les textes réglementaires qui régissent l'organisation du travail gouvernemental sont suffisamment explicites sur la question<sup>111</sup>. Ces textes prévoient en substance que l'ordre du jour du Conseil des ministres est préparé par le Secrétaire général du gouvernement en liaison avec le Secrétaire général de la Présidence, validé ensuite par le Premier ministre, puis arrêté définitivement par le Président de la République<sup>112</sup>. Il en résulte que l'ordre du jour du Conseil des ministres est fixé par le Chef de

---

<sup>108</sup> Quelques rares exceptions : art. 65 § 8 Centrafrique (2023) ; art. 65 § 1 Gabon (2024) ; art. 16 § 1 Gabon (1991) ; art. 57 § 3 Niger (2010).

<sup>109</sup> J.-P. CAMBY, « L'ordre du jour du Conseil des ministres : un champ à deux voix », *RDP*, n°2, mars-avril 2001, p. 340 ; M. DUVERGER, « Article 20 », in F. LUCHAIRE, G. CONAC (dir.), *op. cit.*, p. 577.

<sup>110</sup> Art. 16 § 2 Gabon (1991) ; art. 80 § 2 Côte d'Ivoire ; art. 64 Burkina ; art. 65 § 4 Madagascar ; etc.

<sup>111</sup> Y. OUEDRAOGO, « La conduite du travail gouvernemental en Afrique francophone... », *op. cit.*, p. 96, note 98.

<sup>112</sup> V. art. 2 du Décret burkinabè n°2014-055/PRES-TRANS/PM/SGG-CM portant attributions et organisation du Secrétariat général du gouvernement et du Conseil des ministres ; art. 4 du Décret malien n°2013-235/P-RM du



l'État et signé de sa main<sup>113</sup>. C'est ce que confirme par ailleurs la jurisprudence de certains États, en l'occurrence celle de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême du Togo. Celle-ci avait été saisie pour arbitrer le conflit politique qui avait opposé le Président Gnassingbé Eyadema à son Premier ministre Edem Kodjo sur l'interprétation de l'article 66 de la Constitution togolaise de 1992 relative à la présidence du Conseil des ministres<sup>114</sup>. Dans l'avis qu'elle a rendu le 04 juin 1996, la haute juridiction a soutenu sans ambages que la présidence du Conseil des ministres « signifie que c'est le *Président de la République qui arrête l'ordre du jour définitif du Conseil, c'est lui qui décide des sujets à débattre* ». Dans le même sens, en droit français, il ressort de l'arrêt *Meyet* du Conseil d'État que le Président de la République, en sa qualité de Président du Conseil des ministres, peut en toute liberté inscrire les matières qu'il souhaite à l'ordre du jour du Conseil des ministres, même en dehors des matières mentionnées dans la Constitution<sup>115</sup>. Cependant, cette compétence exclusive du Chef de l'État est bridée en période de cohabitation.

La fixation de l'ordre du jour du Conseil des ministres est un exercice délicat en temps de cohabitation<sup>116</sup>. Elle oblige le Chef de l'État à une collaboration plus étroite avec le gouvernement. La cohabitation repose sur « un pouvoir exécutif divisé contre lui-même »<sup>117</sup>. Elle signifie « l'existence de deux légitimités non convergentes sur leurs programmes politiques : le Président de la République, élu au suffrage universel et le Premier ministre, issu d'une majorité parlementaire »<sup>118</sup>. Elle est susceptible de se réaliser dans les systèmes constitutionnels où le Président de la République est tenu de nommer le Premier ministre au sein de la majorité parlementaire<sup>119</sup> ou, plus globalement, là où le gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale<sup>120</sup>. Avec la cohabitation, il s'installe une concurrence entre le Premier ministre et le Président de la République<sup>121</sup>. La raison en est que le Premier ministre recouvre la plénitude de ses pouvoirs durant cette période, notamment la détermination et/ou la conduite de la politique de la nation<sup>122</sup>. Or, c'est en Conseil des ministres, présidé par le Chef de l'État, qu'est arrêtée la politique générale de l'État<sup>123</sup>. C'est cette réalité qui a amené Jean Massot à affirmer que « s'il est une institution qui, par nature, rend nécessaire un minimum de

---

07 mars 2013, modifié par le Décret n°2017-0663/P-RM du 08 août 2017 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement du Secrétariat général du gouvernement ; Circulaire n° 001 du 20 mars 2012 du Premier ministre ivoirien, *op. cit.*, p. 4 ; Instruction générale n° 002 du 1<sup>er</sup> oct. 2002 du Président camerounais, *op. cit.*

<sup>113</sup> J.-M. SAUVÉ, « Le Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 507, note 31 ; G. TUSSEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 6<sup>e</sup> édition, Villeneuve-D'Ascq, Seuil, 2021, pp. 870-871.

<sup>114</sup> V. E. T. KOUPOKPA, *Le modèle constitutionnel des États d'Afrique noire francophone...*, *op. cit.*, pp. 79 et s. ; K. D. AKPATCHA, *Le premier ministre en Afrique noire francophone...*, *op. cit.*, pp. 466 et s.

<sup>115</sup> CE, Assemblée, 10 sept. 1992, *Meyet* ; v. P. LAVIGNE, « Article 13 », in F. LUCHAIRE, G. CONAC (dir.), *op. cit.*, pp. 519-525.

<sup>116</sup> J.-M. SAUVÉ, « Le Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 530.

<sup>117</sup> *Ibid.*, pp. 526-527.

<sup>118</sup> Ch. Const. de la CS du Niger, *arrêt n°95-05/CH.CONS du 5 sept. 1995*, *op. cit.*, 8<sup>e</sup> considérant.

<sup>119</sup> Art. 46 § 1 Const. burkinabè ; art. 81 § 1 Niger (2010) ; J. MASSOT, *Alternance et cohabitation sous la Ve République*, Paris, La Documentation française, 1997, 156 p.

<sup>120</sup> Art. 78 § 2 et 3 Togo (1992) ; art. 87 Centrafrique (2023) ; art. 101 § 2, 151 et 152 Tchad (2023).

<sup>121</sup> J. MASSOT, « La cohabitation, quelles conséquences pour les institutions ? », *Cahiers français*, n°300, 2001, pp. 28 et s.

<sup>122</sup> Art. 63 § 1 Const. burkinabè ; art. 85 § 1 Centrafrique (2023) ; art. 77 § 1 Togo (1992) ; art. 73 Niger (2010).

<sup>123</sup> Haute Cour const. de Madagascar, *avis n°02-HCC/AV du 19 juillet 2007*, *op. cit.*, 11<sup>e</sup> considérant ; Ch. Const. de la CS du Niger, *arrêt n°95-05/CH.CONS du 5 sept. 1995*, *op. cit.*, 12<sup>e</sup> considérant.



coopération entre le Président de la République et le Premier ministre, puisque chacun n'y peut rien sans l'autre, c'est bien le Conseil des ministres »<sup>124</sup>. Ces propos sont confirmés par le juge constitutionnel nigérien lorsqu'il a été saisi pour arbitrer le conflit institutionnel engendré par la cohabitation survenue au Niger après les législatives anticipées du 12 janvier 1995<sup>125</sup>. Il ressort des faits que le Président Mahamane Ousmane avait refusé d'inscrire à l'ordre du jour du Conseil des ministres les sujets proposés par le gouvernement dirigé par le Premier ministre Hama Amadou. Le juge, dans sa décision, a réaffirmé les prérogatives du Président dans la convocation et la présidence du Conseil des ministres, mais a exigé une collaboration avec le Premier ministre dans la fixation de l'ordre du jour du Conseil<sup>126</sup>. Cette décision a certainement inspiré le constituant nigérien de 2010, qui a disposé à l'article 57 § 3 de cette Constitution que « [l']ordre du jour du Conseil est fixé d'un commun accord entre le Président de la République et le Premier ministre ». En fait, en période de cohabitation, c'est toujours le Chef de l'État qui préside le Conseil des ministres, qui arrête son ordre du jour même s'il ne le choisit pas<sup>127</sup>.

Dans tous les cas, le Président de la République a le dernier mot dans le choix du « menu » du Conseil des ministres. C'est lui qui arrête les sujets à débattre et qui dirige d'une main de maître la séance du Conseil. Ce dernier point autorise à parler également d'une prépondérance du Président dans la conduite de la séance du Conseil.

## 2. *La prépondérance du Président dans la conduite de la séance du Conseil*

La présidence du Conseil des ministres par le Chef de l'État implique également la direction effective de la séance du Conseil par ce dernier. C'est lui qui, d'une part, dirige et conclut les débats et, d'autre part, arrête le relevé de décisions.

Le Président de la République « imprime son rythme et son style »<sup>128</sup> à la séance du Conseil des ministres. Celle-ci est vraiment, pour reprendre les propos d'un auteur, « *le moment du Président dans les institutions* [...] »<sup>129</sup>. Elle débute lorsque le Chef de l'État fait son entrée solennelle dans la salle du Conseil où l'attendent déjà, en position debout, le Premier ministre, les ministres et tous les autres participants au Conseil<sup>130</sup>. Commencent ensuite la direction des débats et l'orientation des travaux. Le Président donne la parole à tour de rôle à chacun des ministres qui a à présenter un projet de loi ou de décret inscrit à l'ordre du jour du Conseil<sup>131</sup>. En Côte d'Ivoire, par exemple, les points inscrits à l'ordre du jour sont adoptés « après le tour de table *que demande le Président de la République* »<sup>132</sup>. En République du Congo, la circulaire

---

<sup>124</sup> J. MASSOT, *L'arbitre et le capitaine : Essai sur la responsabilité présidentielle*, Paris, Flammarion, 1987, p. 286.

<sup>125</sup> A. TANKOANO, « La cohabitation dans un régime semi-présidentiel africain : le cas du Niger », *op. cit.*, pp. 195-216 ; E. GREGOIRE, « Cohabitation au Niger », *Afrique contemporaine*, n°175, 3<sup>e</sup> trimestre 1995, pp. 43-51.

<sup>126</sup> Ch. Const. de la CS du Niger, *arrêt n°95-06 du 05 septembre 1995*, 12<sup>e</sup> considérant.

<sup>127</sup> J.-P. CAMBY, « L'ordre du jour du Conseil des ministres... », *op. cit.*, p. 341.

<sup>128</sup> J.-M. SAUVÉ, « Le Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 506.

<sup>129</sup> B. BONTE, « Réaliser la délibération au sein du gouvernement. La délibération au Conseil des ministres », in J.-Ph. DEROSIER et M. DORAY, *La délibération après la révision constitutionnelle de 2008. Actes de la Journée de la Commission de la Jeune Recherche Constitutionnelle*, Paris, Éditions Mare & Martin, 2015, p. 67.

<sup>130</sup> Ch. GOUAUD, « Le Conseil des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, p. 446.

<sup>131</sup> R. DENOIX DE SAINT MARC, « Le fonctionnement du Conseil des ministres... », *op. cit.*, p. 224.

<sup>132</sup> Circulaire n° 001 du 20 mars 2012, *op. cit.*, p. 5 (nous soulignons).



présidentielle relative à l'organisation du travail gouvernemental prévoit que « [l]es dossiers sont présentés respectivement par le Ministre d'État, coordonnateur du pôle et le ministre compétent pour la matière concernée »<sup>133</sup>. Cette circulaire précise, en outre, que les ministres doivent présenter les dossiers de manière à permettre une prise de décision<sup>134</sup>. Durant la séance du Conseil, les prises de parole sont adressées au Président et cela même si l'on désire parler à un collègue<sup>135</sup>. En d'autres termes, en Conseil des ministres, « tous ne s'adressent qu'au Président et personne ne parle après lui »<sup>136</sup>. En somme, « [t]out tourne autour du Président »<sup>137</sup> en Conseil des ministres. Cette « omnipotence » du Président dans le déroulement du Conseil, en l'absence de précision textuelle, résulte d'une sorte de principe général de procédure. Suivant ce principe, « la présidence d'une instance collégiale, surtout lorsqu'elle n'est pas simplement honorifique, confère à celui qui l'exerce un certain nombre de prérogatives »<sup>138</sup>. Cette conclusion semble également valable pour le juge constitutionnel togolais qui a soutenu que la présidence du Conseil des ministres signifie que c'est « le Président de la République [...] qui dirige les débats et oriente les travaux. Ainsi, non seulement il donne et retire la parole, mais aussi, c'est lui, après avoir entendu tout le monde, qui conclut les discussions. À cette occasion, il exprime ses positions et ses orientations »<sup>139</sup>. À la lumière de cette jurisprudence, on comprend Charles Debbasch lorsqu'il affirme, à propos de l'exercice effectif de la présidence du Conseil des ministres par le Président de la République, que « c'est plus qu'une simple présidence, c'est une direction et une orientation effective des travaux »<sup>140</sup>.

À la fin des débats, c'est encore au Président de la République qu'il revient d'arrêter le relevé des décisions et conclusions du Conseil. Le relevé des décisions fait état « des décisions prises ainsi que des orientations ou directives données par le Président de la République et, éventuellement, le Premier ministre »<sup>141</sup>. La compétence du Chef de l'État dans l'arrêt du relevé de décisions remonte aux premières heures de la V<sup>e</sup> République française. Les propos du général De Gaulle dans ses mémoires ne laissent aucun doute à ce sujet. Relatant la façon dont il présidait les Conseils des ministres, Charles De Gaulle affirme : « [j']indique quelle est ma manière de voir et je formule la conclusion. Après quoi, le relevé de décisions est arrêté par moi-même »<sup>142</sup>. Par ailleurs, il est établi qu'en cas d'absence de consensus sur un dossier, c'est le Président de la République qui prend la décision finale<sup>143</sup>. Dans la pratique, le relevé des

---

<sup>133</sup> Circulaire n° 466 du 07 oct. 2009, *op. cit.*, p. 3.

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> B. BONTE, « Réaliser la délibération au sein du gouvernement... », *op. cit.*, p. 67 : « en aucun cas on dit : « monsieur le ministre des transports, je m'étonne de ce que vous venez de soulever... » On dit « monsieur le Président, je voudrais m'étonner de ce que vient de soulever le ministre des Transports... ».

<sup>136</sup> J.-Ph. DEROSIER, « Le Conseil des ministres... », *op. cit.*, p. 225.

<sup>137</sup> B. BONTE, « Réaliser la délibération au sein du gouvernement... », *op. cit.*, p. 67 (nous soulignons).

<sup>138</sup> D. TURPIN, « La présidence du Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 885 (nous soulignons).

<sup>139</sup> *Avis consultatif du 04 juin 1996, op. cit.*, (nous soulignons).

<sup>140</sup> Ch. DEBBASCH, *La V<sup>e</sup> République*, Paris, Economica, 1985, pp. 144 et s. (nous soulignons).

<sup>141</sup> Circulaire n° 001 du 20 mars 2012 du Premier ministre ivoirien, *op. cit.*, p. 6.

<sup>142</sup> Ch. De GAULLE, *Mémoires d'espoir : 1, Le Renouveau, 1958-1962*, Paris, Plon, 1970, p. 286 (nous soulignons) ; v. dans le même sens l'art. 65 § 8 de la Const. centrafricaine de 2023.

<sup>143</sup> D. TURPIN, « La présidence du Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 886.



décisions est établi par le Secrétaire général du gouvernement et soumis au Premier ministre<sup>144</sup>. Il est ensuite arrêté par le Président de la République, puis diffusé auprès des membres du gouvernement<sup>145</sup>. Cependant, il convient de préciser qu'il est juridiquement impropre de parler de relevé de « décisions », car les conclusions du Conseil des ministres ne sont pas des délibérations exécutoires<sup>146</sup>. En France, en effet, le Conseil d'État a jugé que les « *délibérations* [du Conseil des ministres] *sont, par elles-mêmes, sans effet juridique direct et doivent être regardées comme une simple déclaration d'intention du gouvernement* »<sup>147</sup>. Dans le même sens, au Burkina Faso, le Conseil d'État a estimé que « [...] *pour leur validité, les décrets pris en Conseil des ministres doivent être signés du Président du Faso, du Premier ministre et contresignés par le ou les membres du Gouvernement compétents* »<sup>148</sup>. Au Bénin, la Cour constitutionnelle a une position équivoque concernant la portée juridique des délibérations du Conseil des ministres. Tantôt, elle semble leur dénier le caractère de décision juridique<sup>149</sup>, tantôt elle constate une violation de la Constitution par un communiqué du Conseil des ministres<sup>150</sup> ou par un relevé de décisions établi par le Secrétaire général du gouvernement<sup>151</sup>. Nonobstant cette ambiguïté, ce sont les délibérations du Conseil des ministres qui aboutissent indirectement aux lois et à la politique générale de l'État<sup>152</sup>. Il s'ensuit que le Président de la République, à travers la présidence du Conseil des ministres, dispose de pouvoirs réels dans la détermination de la politique générale de l'État.

Ces réflexions rendent bien compte de l'importance du Chef de l'État dans la direction effective de la séance du Conseil des ministres. Cette prérogative est le dernier chaînon qui permet de conclure à la maîtrise totale du Conseil des ministres par son Président. Le Conseil ainsi maîtrisé devient « la main du Roi »<sup>153</sup>, c'est-à-dire du Chef de l'État. Celui-ci pourrait et devrait l'utiliser pour garantir l'intérêt général de la nation. Cependant, s'il adopte une posture despotique, il pourrait s'en servir pour asseoir sa domination sur l'Exécutif. De ce point de vue, la présidence du Conseil des ministres par le Chef de l'État peut conduire à un Conseil des ministres instrumentalisé.

## II. LE CONSEIL DES MINISTRES INSTRUMENTALISÉ

Le Conseil des ministres est enserré par les pouvoirs considérables dont dispose le Chef de l'État dans le cadre de la présidence effective de cette instance. Il peut être émasculé par ces

---

<sup>144</sup> Circulaire n° 001 du 20 mars 2012 du Premier ministre ivoirien, *op. cit.*, p. 6 ; v. P. PETITCOLLOT, « La mémoire du travail gouvernemental », *RFAP*, n°102, 1<sup>er</sup> avril 2002, pp. 285-294.

<sup>145</sup> B. TRICOT, « Article 9 », *op. cit.*, p. 393.

<sup>146</sup> J. GICQUEL et A. HAURIOU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 8<sup>e</sup> édition, Paris, Domat-Montchrestien, 1985, p. 795 ; J.-Ph. DEROSIER, « Le Conseil des ministres... », *op. cit.*, p. 230.

<sup>147</sup> CE, 25 nov. 1977, *Compagnie des architectes en chef des bâtiments civils et palais nationaux*, *Rec.* 1977, p. 463, 1<sup>er</sup> considérant (nous soulignons).

<sup>148</sup> CE burkinabè, Ch. consultative, *Avis juridique n°003/2019/CE*, 13 mars 2019, 6<sup>e</sup> considérant (nous soulignons).

<sup>149</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, *Décision DCC 07-165 du 27 nov. 2007*, AGOUNKPE HODONOU.

<sup>150</sup> *Ibid.*, *Décision DCC 01-074 du 13 août 2001*, Groupe MYC International.

<sup>151</sup> *Ibid.*, *Décision DCC 07-175 du 27 décembre 2007*, VELE Oboubé Jeanne et consorts, v. L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine...*, *op. cit.*, pp. 15-25.

<sup>152</sup> Ch. GOAUD, « Le Conseil des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, p. 466.

<sup>153</sup> J. ROBERT, cité par Ch. GOAUD, « Le Conseil des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, p. 436.



pouvoirs en devenant un moyen pour le Président d'affirmer sa prééminence. Le Conseil des ministres peut devenir, pour ainsi dire, un levier de l'hégémonie politique du Président (A), mais aussi un levier du contrôle de la fabrique normative par le Président (B).

## A. Un levier de l'hégémonie politique du Président

Originellement, le Conseil des ministres était un organe de nature et de fonction gouvernementales. Il était la matérialisation de la volonté collective et unie du gouvernement parlementaire. Sa présidence par le Président de la République est donc une curiosité en régime parlementaire. Elle fait du Conseil, d'une part, un avatar de la dérive présidentialisante (1) et, d'autre part, un cadre permettant une remise en cause de la collégialité gouvernementale (2).

### 1. Un avatar de la dérive présidentialisante

Le fonctionnement du Conseil des ministres peut permettre de déterminer la nature du régime politique d'un État. La dévolution de sa présidence au Président de la République est un marqueur de la place qu'occupe ce dernier dans les institutions. Elle permet notamment au Chef de l'État d'affirmer son autorité politique aussi bien sur le Premier ministre que sur tout le gouvernement.

La présidence du Conseil des ministres par le Chef de l'État éclaire sur la hiérarchie au sein de l'Exécutif. Sur le plan organique, le pouvoir exécutif est l'ensemble constitué par le Chef de l'État, le Premier ministre et les ministres<sup>154</sup>. La très grande majorité des Constitutions des États africains francophones ont institué un Exécutif dual ou bicéphale fondé sur un partage des compétences entre le Chef de l'État et le Chef du gouvernement<sup>155</sup>. La notion de dualisme ou de bicéphalisme ne préjuge en rien de l'importance respective de l'un et de l'autre<sup>156</sup>. Cependant, certaines attributions constitutionnelles illustrent mieux la place qu'occupent l'un et l'autre au sein de l'Exécutif. C'est notamment le cas de la présidence du Conseil des ministres. Cet organe, faut-il le rappeler, est « le signe de l'unité et de la cohérence du pouvoir exécutif »<sup>157</sup>. Il est « le seul point de rencontre officiel de l'exécutif dans sa collégialité [...] »<sup>158</sup> et, par suite, le « lieu institutionnel de discussion entre le président de la République, le Premier ministre et les ministres »<sup>159</sup>. À cet égard, la hiérarchie qui existe au sein de cette instance

---

<sup>154</sup> I. M. FALL, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des États d'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 24. À ces membres, il faut ajouter le vice-Président de la République dans certains pays comme la Côte d'Ivoire (art. 53 de la Const.), le Bénin (art. 41 § 3 de la Const.) ou le Gabon (art. 14 de la Const. de 1991 ou art. 48 de la Const. de 2024).

<sup>155</sup> V. textes constitutionnels suivants : art. 36 et 63 Burkina Faso ; art. 5 et 12 Cameroun ; art. 65 § 1 et 84 Centrafrique ; art. 64 et 98 Rép. du Congo ; art. 45 et 65 Madagascar ; art. 43 et 75 § 1 Mali ; art. 42 et 53 Sénégal ; v. C. F. MOMO et E.-A. T. GATSI, « L'exécutif dualiste dans les régimes politiques des États d'Afrique noire francophone », in M. KAMTO et J. MATRINGE (dir.), *op. cit.*, pp. 619-651.

<sup>156</sup> D. MONGOIN, « Les rapports entre le président de la République et le Premier ministre », in Ph. BLACHER (dir.), *op. cit.*, p. 202.

<sup>157</sup> J.-M. SAUVÉ, « Le Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 536.

<sup>158</sup> J.-Ph. DEROSIER, « Le Conseil des ministres... », *op. cit.*, p. 226.

<sup>159</sup> Cf. Circulaire du 24 mai 2017 du Premier ministre français Édouard Philippe relative à une méthode de travail gouvernemental exemplaire, collégiale et efficace, (point 2), *JORF* du 25 mai 2017, texte 7.



constitutionnelle est vraisemblablement le reflet de celle qui existe au sein de l'Exécutif. Or, c'est au Président de la République qu'est confiée la présidence effective du Conseil des ministres. En vertu de cette prérogative, le Conseil des ministres ne peut se réunir qu'en la présence du Chef de l'État, sur sa convocation et pour délibérer sur un ordre du jour fixé par lui. En revanche, il est tout à fait possible qu'un Conseil des ministres se réunisse et délibère valablement en l'absence du Premier ministre<sup>160</sup>. Même dans ce cas, celui-ci peut signer le décret permettant de déposer sur le bureau d'une assemblée un projet de loi délibéré au cours d'un Conseil des ministres auquel il n'a pas assisté<sup>161</sup>. Autrement dit, la procédure d'adoption des projets de loi en Conseil des ministres n'est pas viciée par une absence du Premier ministre. Il en ressort que le Premier ministre n'est pas indispensable à la tenue du Conseil des ministres. Il n'en est pas la clef de voûte. Il est une autorité seconde par rapport au Président de la République qui maîtrise son organisation et son fonctionnement. Le juge constitutionnel togolais avait bien perçu cette réalité en soutenant que « *la Constitution, en confiant au Président de la République la présidence du Conseil des ministres, entend lui conférer ainsi la prééminence sur le Premier ministre* »<sup>162</sup>. Le Conseil des ministres apparaît donc comme la manifestation de la « dyarchie hiérarchisée »<sup>163</sup> au sein de l'Exécutif. Il est le « lieu d'affirmation d'une autorité politique »<sup>164</sup>, celle du Président de la République sur le Premier ministre, voire sur tout le gouvernement.

La présidence du Conseil des ministres permet également au Chef de l'État d'exercer son leadership sur l'ensemble du gouvernement. La plupart des Constitutions en Afrique francophone n'incluent pas le Président de la République dans le gouvernement, bien qu'il préside le Conseil des ministres<sup>165</sup>. Le gouvernement est une composante essentielle de l'Exécutif<sup>166</sup>. Son importance est telle qu'on a souvent été tenté de substituer l'expression « fonction exécutive » à celle de « fonction gouvernementale »<sup>167</sup>. Cette dernière notion s'entend d'un certain nombre d'attributions parmi lesquelles la Cour constitutionnelle du Mali range « l'exécution des lois et règlements, la direction de l'Administration, la mise en application de la politique étrangère et de défense nationale »<sup>168</sup>. L'émergence de cette notion serait en partie liée au dualisme de l'Exécutif. En d'autres termes, c'est le dualisme qui justifie l'attribution de statuts et de compétences différents à chacun des organes qui composent le

---

<sup>160</sup> Au Burkina Faso, par exemple, le Conseil des ministres du mercredi 18 mai 2016 s'est tenu en l'absence du Premier ministre Paul Kaba Thiéba en déplacement en Chine Taïwan ; v. aussi D. TURPIN, « La présidence du Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 884.

<sup>161</sup> Conseil constitutionnel français, *Décision n°84-179 DC du 12 sept. 1984*, AJDA, 1984, 3<sup>e</sup> considérant, p. 682.

<sup>162</sup> Ch. Const. de la CS du Togo, *Avis consultatif du 04 juin 1996*, *op. cit.* (nous soulignons).

<sup>163</sup> J. MASSOT, *Chef de l'État et chef de gouvernement. La dyarchie hiérarchisée*, Paris, La Documentation française, 2008, 204 p.

<sup>164</sup> J.-Ph. DEROSIER, « Le Conseil des ministres... », *op. cit.*, p. 220.

<sup>165</sup> Exceptions faites du Bénin (art. 54 Const.) et anciennement du Tchad (art. 103 Const. de 2018).

<sup>166</sup> C. ROSITANO, « Le gouvernement, un impensé juridique », in P. JENSEL-MONGE et A. VIDAL-NAQUET (dir.), *Du pouvoir exécutif au pouvoir gouvernant. Réflexions sur la notion de pouvoir exécutif à partir de la V<sup>e</sup> République*, Paris, Éditions Mare & Martin, 2021, pp. 127-153.

<sup>167</sup> M. TROPER, « Les transformations du pouvoir exécutif : approche théorique », in P. JENSEL-MONGE et A. VIDAL-NAQUET (dir.), *op. cit.*, p. 27.

<sup>168</sup> Cour constitutionnelle du Mali, *arrêt n°96-003 du 25 octobre 1996 aux fins de contrôle de constitutionnalité du projet de loi portant code électoral adopté le 27 septembre 1996*.



pouvoir exécutif<sup>169</sup>. Or, le gouvernement ne peut exercer ses compétences qu'en réunion plénière appelée Conseil des ministres présidé par un autre organe de l'Exécutif, à savoir le Président de la République. Le Conseil des ministres est bien « la seule instance qui dispose constitutionnellement d'un pouvoir de délibération sur des mesures gouvernementales », mais qui « ne peut se réunir hors de la présence du Président de la République »<sup>170</sup>. Ce faisant, à travers la présidence du Conseil des ministres, l'autonomie du gouvernement par rapport au Chef de l'État est réduite à sa portion congrue<sup>171</sup>. C'est cette réalité qui a amené au fond Pierre Avril à professer que du fait de la présidence effective du Conseil des ministres par le Président de la République, « *c'est [ce dernier] et non le Premier ministre qui doit être considéré comme le chef du gouvernement* »<sup>172</sup>. On peut même renchérir avec Dominique Turpin pour dire que la présidence du Conseil des ministres est une « *sorte de cheval de Troie du présidentielisme dans une instance relevant par nature du parlementarisme* »<sup>173</sup>. On en infère que le Conseil des ministres peut se présenter comme une « institution inférieure »<sup>174</sup> en ce sens qu'il pourrait être finalement « un moyen mis à la disposition du chef de l'État pour assurer son principat »<sup>175</sup>.

En somme, la présidence du Conseil des ministres par le Président opère l'unification et la hiérarchisation du pouvoir exécutif. Elle fait du Conseil le lieu où s'affirme l'autorité du Chef de l'État sur l'Exécutif collégial. Cette autorité est telle que l'on peut considérer que, par le truchement du Conseil des ministres, le Président de la République peut se substituer au gouvernement. Dans ce cas, on assistera indubitablement à une remise en cause de la collégialité gouvernementale.

## 2. Une remise en cause de la collégialité gouvernementale

La présidence du Conseil des ministres par le Chef de l'État pourrait avoir une influence indirecte mais essentielle sur la nature collégiale du Conseil. Elle pourrait inhiber la discussion et permettre ainsi au Président de la République d'imposer librement sa volonté en Conseil des ministres.

Philosophiquement, le Conseil des ministres devait être le lieu institutionnel de discussion du gouvernement collégial. En tant que « cheville ouvrière »<sup>176</sup> du régime parlementaire, la réunion des ministres en Conseil devait être la conséquence logique de leur

---

<sup>169</sup> M. TROPER, « Les transformations du pouvoir exécutif... », *op. cit.*, pp. 28-29.

<sup>170</sup> J. MASSOT, cité par D. TURPIN, « La présidence du Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 876 ; v. aussi M. DUVERGER, « Article 20 », *op. cit.*, p. 577.

<sup>171</sup> Ph. ARDANT, B. MATHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op. cit.*, p. 495.

<sup>172</sup> Cité par G. TUSSEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op. cit.*, p. 870 (nous soulignons). Dans sa lettre de démission, signée le 24 janv. 2022, l'ancien Président burkinabè Roch Kaboré a écrit ceci : « ... j'ai décidé de déposer ma démission, de mes fonctions de Président du Faso, *Chef du gouvernement*, chef suprême des Forces Armées Nationales. » (nous soulignons) : v. <https://lefaso.net/spip.php?article110708> consulté le 15 sept. 2024. Pourtant, aux termes de l'article 63 § 1 de la Constitution burkinabè, c'est le Premier ministre qui est le Chef du gouvernement. Cet extrait éclaire avec une acuité particulière la confusion entretenue, même dans l'esprit des dirigeants, entre Président du Conseil des ministres et Chef du gouvernement.

<sup>173</sup> D. TURPIN, « La présidence du Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 875 (nous soulignons).

<sup>174</sup> Ch. GOAUD, « Le Conseil des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, pp. 466-467.

<sup>175</sup> J.-L. DEBRÉ cité par R. BARILLON, G. DUPUIS, M.-J. GUÉDON, « Article 21 », in F. LUCHAIRE, G. CONAC (dir.), *op. cit.*, p. 598.

<sup>176</sup> R. MOULIN, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, Paris, LGDJ, 1978, p. 58.



responsabilité solidaire devant le Parlement<sup>177</sup>. Le Conseil des ministres incarne donc la collégialité et la solidarité gouvernementales<sup>178</sup>. Celles-ci signifient que « le Gouvernement est doté d'une existence propre, distincte de celle de ses membres et qui se traduit dans l'institution du Conseil des ministres »<sup>179</sup>. La collégialité et la solidarité gouvernementales signifient aussi que « si chaque ministre est individuellement responsable de ses actes, il l'est également, en tant que membre du Gouvernement, de la politique générale de ce dernier, ainsi que de celles menées par ses différents collègues »<sup>180</sup>. Or, c'est en Conseil des ministres qu'est définie la politique générale du gouvernement<sup>181</sup>. À en croire le juge constitutionnel nigérien, en effet, « [...] la Constitution n'a prévu aucune disposition permettant au gouvernement de déterminer et de conduire la politique de la nation *en dehors des délibérations faites en Conseil des ministres* présidé par le Président de la République où sont débattues et arrêtées toutes les questions intéressant la vie de la nation »<sup>182</sup>. On comprend donc que les décisions du Conseil des ministres devraient être le résultat d'une discussion, d'un débat actif afin d'éviter qu'un seul homme ne décide pour toute la nation<sup>183</sup>. Cependant, suivant des indiscretions d'anciens ministres africains, il serait assez exceptionnel qu'un véritable débat s'établisse durant les séances du Conseil. Dans la direction de la séance, le Chef de l'État ne donne la parole qu'aux ministres qui ont un dossier inscrit à l'ordre du jour du Conseil. Ce faisant, en règle générale, les ministres ne parlent que sur les questions qui ressortissent à leur département ministériel et n'interviennent que très rarement sur les sujets de politique générale et, encore que, si cela leur est demandé par le Président<sup>184</sup>. En outre, en raison du formalisme qui règne durant la séance du Conseil, qui veut que tous ne s'adressent qu'au Président et que personne ne parle après lui<sup>185</sup>, personne ne s'avise à émettre une opinion non conformiste. Chacun se garde d'exprimer le fond de sa pensée de peur que celle-ci soit contraire à l'idée que le Chef de l'État se fait de la question discutée. Le Conseil ressemble en ce moment à une réunion « chez les Muets »<sup>186</sup>. Par conséquent, les possibilités de discuter les projets de décisions soumis au Conseil des ministres sont très réduites. Or, il est de principe que le Conseil ne vote pas<sup>187</sup>, mais comme il faut bien qu'une décision soit prise, « elle est prise par celui qui est à sa tête [...] »<sup>188</sup>, c'est-à-dire le Président de la République.

---

<sup>177</sup> Ch. GOUAUD, « Le Conseil des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, p. 425.

<sup>178</sup> L. FAVOREU et autres, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 822.

<sup>179</sup> F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, P. PACTET, *Droit constitutionnel*, 41<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2022, p. 483.

<sup>180</sup> *Ibid.* ; v. dans ce sens l'art. 68 de la Const. burkinabè qui dispose expressément que : « Les membres du Gouvernement sont responsables de la direction de leurs départements respectifs devant le Premier ministre. *Ils sont solidairement responsables des décisions du Conseil des ministres* » (nous soulignons).

<sup>181</sup> V. art. 71 Const. ivoirienne ; art. 55 § 2 Bénin ; art. 99 § 2 Tchad (2023).

<sup>182</sup> Ch. Const. de la CS du Niger, *arrêt n°95-05/CH.CONS du 5 sept. 1995*, *op. cit.*, 14<sup>e</sup> considérant (nous soulignons) ; v. aussi H. Cour Const. de Madagascar, *avis n°02-HCC/AV du 19 jul. 2007*, *op. cit.*, 11<sup>e</sup> considérant.

<sup>183</sup> Ch. GOUAUD, « Le Conseil des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, p. 455 ; E. T. KOUPOKPA, *Le modèle constitutionnel des États d'Afrique noire francophone...*, *op. cit.*, p. 205.

<sup>184</sup> V. Circulaire n° 466 du 07 oct. 2009 du Président de la République du Congo, *op. cit.*, p. 3. ; v. aussi R. BELIN, *Lorsqu'une République chasse l'autre (1958-1962) : souvenirs d'un témoin*, Paris, Éd. Michalon, 1999, p. 82.

<sup>185</sup> J.-Ph. DEROSIER, « Le Conseil des ministres... », *op. cit.*, p. 225.

<sup>186</sup> Ch. GOUAUD, « Le Conseil des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, p. 462.

<sup>187</sup> F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, P. PACTET, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 492.

<sup>188</sup> Déclaration de l'ancien Président français Georges Pompidou reprise par Ch. GOUAUD, « Le Conseil des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, p. 456.



Ainsi, le Président de la République pourrait imposer librement sa volonté en Conseil des ministres. C'est lui qui conclut les débats et qui exprime à cette occasion ses positions et ses orientations<sup>189</sup>. Lorsqu'un consensus n'est pas trouvé au terme de la « discussion », c'est lui qui prend la décision finale<sup>190</sup>. On se rappelle encore ces propos de l'ancien Président américain Abraham Lincoln : « [s]ept non, un oui, le oui l'emporte »<sup>191</sup>. Face à cette réalité, les ministres acquiescent ou s'en vont, dans la mesure où, selon la forte formule de l'ancien ministre français Jean-Pierre Chevènement, « [u]n ministre ça ferme sa gueule. Si ça veut l'ouvrir, ça démissionne ! »<sup>192</sup>. Cette réalité est encore plus prégnante dans les États d'Afrique noire francophone en raison de ce qu'une certaine doctrine qualifie de « reniement de la séparation des pouvoirs »<sup>193</sup> ou d'« alignement des pouvoirs »<sup>194</sup>. Ce dernier concept désigne une situation dans laquelle « les organes des différentes fonctions de l'État existent formellement, mais s'inscrivent politiquement dans la même mouvance partisane »<sup>195</sup>. Autrement dit, les organes du pouvoir d'État, notamment le Président de la République, le gouvernement et le Parlement, sont « sur la même ligne politique, alignés sur la même consonance politique, sont de la même obéissance politique et répondent à un même commandement politique, de sorte qu'ils agissent suivant une solidarité partisane »<sup>196</sup>. À titre illustratif, on peut parler d'alignement des pouvoirs à l'époque contemporaine au Bénin, au Burkina Faso, au Cameroun, en Centrafrique, au Congo, en Côte d'Ivoire, au Mali ou encore au Togo. Dans ces États, le Président de la République concentre tous les pouvoirs. Il « se confond avec le système lui-même »<sup>197</sup>. Il est « le meneur de jeu qui initie les réformes et imprime sa marque au fonctionnement général des institutions »<sup>198</sup>. De ce fait, les ministres qui tirent de lui seul leur autorité se plient à sa volonté en Conseil des ministres. Ils le reconnaissent comme le véritable leader de la majorité parlementaire qui les a portés au pouvoir et qui les y maintient<sup>199</sup>. Le statut sociopolitique précaire des ministres explique donc leur assujettissement politique au Président de la République et leur effacement au profit de ce dernier en Conseil des ministres quand vient le moment de la décision<sup>200</sup>. Cette situation n'est pas spécifique aux États africains. En France, les propos du général De Gaulle tenus à Alain Peyrefitte finissent de convaincre que c'est le Président de la République, du moins dans la pensée de De Gaulle, qui décide sous réserve de la délibération du Conseil : « [q]uand je tire les conclusions d'une délibération, c'est le Gouvernement qui s'exprime par ma bouche. Le Gouvernement n'a pas

---

<sup>189</sup> Ch. Const. de la CS du Togo, *Avis consultatif du 04 juin 1996*, *op. cit.*

<sup>190</sup> D. TURPIN, « La présidence du Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 886.

<sup>191</sup> Cité par G. TUSSEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op. cit.*, p. 268.

<sup>192</sup> Reprise par D. TURPIN, « La présidence du Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 886.

<sup>193</sup> B. GUEYE, « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs*, n°129, 2009, p. 16.

<sup>194</sup> A. SOMA, « Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles en Afrique noire francophone », *RSPJA*, n°5, 2011, p. 634, note 182.

<sup>195</sup> A. SOMA, « Le peuple comme contre-pouvoir en Afrique », *RDP*, n°4, 2014, p. 1023.

<sup>196</sup> A. SOMA, *Traité de droit constitutionnel général...*, *op. cit.*, p. 105.

<sup>197</sup> G. CONAC, « Portrait du chef d'État », *Pouvoirs*, n°25, 1983, p. 121.

<sup>198</sup> I. M. FALL, « Quelques réserves sur l'élection du président de la République au suffrage universel. Les tabous de la désignation démocratique des gouvernants », *Afrique contemporaine*, vol. 242, n°2, 2012, p. 112.

<sup>199</sup> M. DUVERGER, « Article 20 », *op. cit.*, p. 579.

<sup>200</sup> E. T. KOUPOKPA, *Le modèle constitutionnel des États d'Afrique noire francophone...*, *op. cit.*, p. 207.



*de substance en dehors de moi. Il n'existe que par mon fait* »<sup>201</sup>. On est donc autorisé à penser que la délibération du Conseil des ministres est très souvent « le choix du Roi »<sup>202</sup>, c'est-à-dire du Chef de l'État.

Il ressort de l'analyse qui vient d'être faite que la collégialité gouvernementale est susceptible d'être malmenée par la présidence du Conseil des ministres. Son exercice effectif par le Président de la République pourrait permettre à ce dernier de fusionner fonction présidentielle et fonction gouvernementale. De ce point de vue, le Conseil des ministres pourrait également devenir un levier du contrôle de la fabrique normative par le Président.

## **B. Un levier du contrôle de la fabrique normative par le Président**

Le travail normatif gouvernemental s'achève avec la délibération en Conseil des ministres. Il consiste en la préparation de projets de normes réglementaires, législatives et même constitutionnelles. Il en résulte que le Chef de l'État, à travers la présidence du Conseil des ministres, pourrait s'assurer le contrôle de la fabrique de normes infra-constitutionnelles (1), mais aussi le contrôle de la fabrique de normes constitutionnelles (2).

### ***1. Le contrôle de la fabrique de normes infra-constitutionnelles***

Le Conseil des ministres est le cadre obligatoire de l'exercice de quelques compétences normatives. Il est le lieu de délibération de décisions importantes intéressant la vie de l'État comme les projets de loi, les ordonnances et les décrets. Sa présidence par le Président de la République place donc ce dernier en position d'influencer aussi bien la production des lois que la production des règlements.

Le Conseil des ministres est le lieu de passage constitutionnellement obligé des projets de loi. On peut penser que cette attribution du Conseil procède de la prérogative dont dispose l'Exécutif de déterminer la politique générale de l'État. Les Constitutions en Afrique subsaharienne, en effet, ont dévolu la détermination de la politique générale de l'État aux organes du pouvoir exécutif. La plupart d'entre elles ont confié cette prérogative au Président de la République<sup>203</sup>. Quelques-unes l'ont confiée partiellement au Premier ministre<sup>204</sup> et d'autres encore au gouvernement<sup>205</sup>. C'est essentiellement au moyen de la loi que l'Exécutif définit la politique générale de l'État. En d'autres termes, la politique générale de l'État est énoncée principalement dans les projets de loi que le gouvernement soumet pour adoption au Parlement. Or, il est de jurisprudence constante que le Conseil des ministres constitue « l'instance par excellence permettant au gouvernement d'examiner les points qu'il estime

---

<sup>201</sup> A. PEYREFITTE, *C'était De Gaulle. Tome 1*, Paris, Éditions de Fallois FAYARD, 1994, p. 116.

<sup>202</sup> Ch. GOAUD, « Le Conseil des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, p. 454.

<sup>203</sup> V. art. 36 § 3 Burkina ; art. 54 Bénin ; art. 5 § 2 Cameroun ; art. 64 Côte d'Ivoire ; art. 44 Mali ; art. 41 § 3 Gabon (2024) ; art. 65 § 5 Centrafrique (2023) ; art. 42 § 4 Sénégal.

<sup>204</sup> Art. 99 Congo ; art. 85 § 1 Centrafrique (2023).

<sup>205</sup> Art. 76 § 1 Niger (2010) ; art. 77 § 1 Togo (1992).



nécessaires à la conduite de son action »<sup>206</sup>. Il est donc logique que les projets de loi soient obligatoirement délibérés en Conseil des ministres avant d'être déposés sur le bureau d'une assemblée parlementaire. C'est en tout cas ce que prévoient les textes constitutionnels des États concernés par l'étude<sup>207</sup>. Dans certains cas, même les propositions de loi doivent être délibérées en Conseil des ministres<sup>208</sup>. L'adoption des projets ou propositions de lois en Conseil des ministres passe par leur inscription préalable à l'ordre du jour du Conseil. De ce fait, aucun projet de loi ne peut être discuté en Conseil des ministres s'il ne figure pas à l'ordre du jour du Conseil. Or, c'est le Président de la République qui détermine les points à inscrire à l'ordre du jour du Conseil des ministres. C'est lui qui arrête l'ordre du jour définitif du Conseil des ministres<sup>209</sup>. Dès lors, il a la liberté d'inscrire à l'ordre du jour du Conseil des ministres les projets de loi qu'il souhaite voir adoptés par le Parlement. Cette liberté inclurait également, selon certains auteurs, le droit constitutionnel de radiation d'un thème proposé par le gouvernement de l'ordre du jour du Conseil, notamment en période de cohabitation<sup>210</sup>. On se souvient que durant la cohabitation qu'a connue le Niger, le Président Mahamane Ousmane avait refusé d'inscrire à l'ordre du jour du Conseil des ministres les sujets proposés par le gouvernement. On se souvient aussi que le juge constitutionnel saisi avait exigé la collaboration avec le Premier ministre dans la fixation de l'ordre du jour du Conseil des ministres. En tout état de cause, on peut penser qu'avec la fixation de l'ordre du jour, qui lui échoit en sa qualité de président du Conseil des ministres, et en raison de l'absence d'un véritable débat, dans la pratique des Conseils des ministres en Afrique subsaharienne, c'est le Chef de l'État et non le gouvernement qui a véritablement l'initiative des lois.

La prépondérance du Président de la République dans la fixation de l'ordre du jour du Conseil des ministres lui permet également d'influencer la production des règlements. Le terme règlement désigne essentiellement « les décisions prises par les autorités exécutives et administratives dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire, ce pouvoir s'opposant à la fois au pouvoir législatif et au pouvoir de prendre des décisions individuelles »<sup>211</sup>. Si les projets de loi permettent à l'Exécutif de définir la politique générale de l'État, les règlements, pour ce qui les concerne, devraient permettre sa mise en œuvre effective. À ce titre, à l'instar des projets de loi, ils sont également délibérés en Conseil des ministres, ou du moins les plus importants d'entre eux, et signés par le Président de cette instance, à savoir le Chef de l'État. Les textes constitutionnels disposent, en effet, que « le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres »<sup>212</sup>. Il s'agit là d'une prérogative exclusive du

---

<sup>206</sup> Ch. Const. de la CS du Niger, *arrêt n°95-05/CH.CONS du 5 sept. 1995, op. cit.*, 12° et 14° considérant ; Haute Cour const. de Madagascar, *avis n°02-HCC/AV du 19 juillet 2007, op. cit.*, 11° considérant ; v. aussi l'art. 71 de la Const. ivoirienne ; l'art. 55 § 2 de la Const. béninoise et l'art. 99 § 2 de la Const. tchadienne de 2023.

<sup>207</sup> V. art. 97 § 6 Const. burkinabè ; art. 55 § 2 Bénin ; art. 75 § 1 Centrafrique ; art. 144 § 1 Congo ; art. 71 Côte d'Ivoire ; art. 119 § 2 Mali ; art. 89 Togo (1992).

<sup>208</sup> C'est le cas au Burkina Faso, v. art. 97 § 6 de la Constitution, v. A. SOMA, *La Constitution du Burkina Faso, op. cit.*, pp. 91-92.

<sup>209</sup> Ch. Const. de la CS du Togo, *avis consultatif du 04 juin 1996, op. cit.*

<sup>210</sup> On dénombre parmi ces auteurs B. Mathieu, M. Verpeaux, D. Chagnollaude, G. Carcassonne ou encore J. Robert : v. J.-P. CAMBY, « L'ordre du jour du Conseil des ministres... », *op. cit.*, p. 342, note 13.

<sup>211</sup> O. DUHAMEL, Y. MENY (dir.), *Dictionnaire constitutionnel, op. cit.*, p. 909.

<sup>212</sup> Art. 88 § 1 Congo ; v. aussi art. 90 Tchad (2023) ; art. 55 (2° et 3°) Madagascar ; art. 69 Togo (1992) ; art. 70 § 1 Niger (2010) ; art. 121 § 2 Mali (2023) ; art. 99 et 100 § 2 Burkina Faso ; art. 76 § 1 Centrafrique (2023).



Président de la République qui ne peut être dévolue au Premier ministre même sur le fondement d'une résolution contraignante du Conseil de sécurité des Nations Unies ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel ivoirien<sup>213</sup>. En dehors de ces actes, le reste du pouvoir réglementaire est généralement confié au Premier ministre<sup>214</sup>. Cependant, en raison de sa maîtrise de l'ordre du jour, le Président de la République a souvent fait délibérer en Conseil des ministres, et donc soumettre à sa signature, certains décrets portant sur des matières relevant de la compétence du Premier ministre<sup>215</sup>. En France, cette pratique a été « validée » par l'arrêt *Meyet* du Conseil d'État<sup>216</sup>. Par ailleurs, suivant cet arrêt, en plus des décrets pour lesquels la Constitution ou la loi a expressément prévu la délibération en Conseil des ministres, tout décret modifiant un décret précédemment délibéré en Conseil des ministres doit être également pris en Conseil des ministres<sup>217</sup>. De fil en aiguille, on peut en arriver à faire du Président de la République le détenteur quasi-exclusif du pouvoir réglementaire, étant donné que celui-ci est soustrait au Premier ministre lorsqu'il s'exerce en Conseil des ministres. Au reste, dans certains États, c'est même la totalité des ordonnances et des décrets réglementaires qui doivent être obligatoirement délibérés en Conseil des ministres<sup>218</sup>. Quoiqu'il en soit, les pouvoirs du Président dans ce domaine sont tels que, même s'il ne fait pas usage de sa prérogative en matière de fixation de l'ordre du jour du Conseil pour s'opposer à la délibération d'une ordonnance ou d'un décret, il peut toujours refuser de les signer après coup et les empêcher ainsi de produire des effets de droit<sup>219</sup>. On se rappelle que le Président François Mitterrand avait refusé de signer des ordonnances délibérées en Conseil des ministres en 1986 durant la première cohabitation en France<sup>220</sup>. Il aurait également refusé de signer en juin 1982 un décret qui avait pourtant été approuvé en Conseil des ministres<sup>221</sup>. Ces développements incitent à soutenir, qu'à travers la présidence du Conseil des ministres, le Président de la République pourrait être, en dernier ressort, juge de l'opportunité de l'adoption des règlements.

Il s'ensuit que la présidence du Conseil des ministres confère au Président de la République des pouvoirs importants dans la détermination et la conduite de la politique générale

---

<sup>213</sup> Décision n°019/CC/S6 du 06 déc. 2006, 18<sup>e</sup> considérant : « Considérant que *seul le Président de la République est habilité à prendre des ordonnances* dans les conditions spécifiées à l'article 75 de la Constitution [...] et en Conseil des Ministres présidé par le Président de la République ; que *toutes dispositions donnant compétence au Premier Ministre à cette fin sont contraires à la Constitution* » (nous soulignons) ; v. A. GADJI, « L'ONU et la crise ivoirienne », in D. F. MELEDJE, M. BLEOU et F. KOMOIN (dir.), *Mélanges dédiés au doyen Francis V. WODIE*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2016, pp. 195-229 ; K. K. KPRI, *Le Conseil constitutionnel ivoirien et la suprématie de la Constitution : étude à la lumière des décisions et avis*, thèse de doctorat en droit public, UBFC et UFHB, 9 juin 2018, 512 p.

<sup>214</sup> Art. 63 § 3 Burkina Faso ; art. 101 Congo ; art. 65 (6<sup>o</sup>) Madagascar ; art. 77 § 2 Mali (2023) ; art. 57 § 2 Sénégal ; art. 106 § 1 Tchad (2023).

<sup>215</sup> D. TURPIN, « La présidence du Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 877.

<sup>216</sup> CE, Assemblée, 10 sept. 1992, *Meyet*. ; v. P. LAVIGNE, « Article 13 », *op. cit.*, pp. 519-525.

<sup>217</sup> *Ibid.* ; v. aussi J.-M. SAUVÉ, « Le Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 517.

<sup>218</sup> C'est le cas du Bénin (art. 55 § 2 Const.) ou de la Côte d'Ivoire (art. 71 § 2 Const.).

<sup>219</sup> V. CE burkinabè, Ch. Consultative, *Avis juridique n° 003/2019/CE*, 13 mars 2019, 6<sup>e</sup> considérant.

<sup>220</sup> Il s'agissait de l'ordonnance sur la privatisation (16 juil. 1986), des deux ordonnances relatives au découpage des circonscriptions législatives (le 02 oct. 1986) et l'ordonnance relative à l'aménagement du temps de travail (le 17 déc. 1986) ; v. D. TURPIN, « La présidence du Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 888.

<sup>221</sup> Il s'agissait d'un décret relatif aux relations culturelles et à la coopération ; v. Ch. GOUAUD, « Le Conseil des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, p. 460, note 139.



de l'État. Mieux encore, l'analyse montre qu'elle pourrait lui assurer aussi le contrôle de la fabrique de normes constitutionnelles.

## 2. *Le contrôle de la fabrique de normes constitutionnelles*

Le travail normatif gouvernemental peut parfois consister à élaborer des projets de normes à valeur constitutionnelle. Dans ce cas également, la délibération en Conseil des ministres est généralement la dernière étape qui précède l'adoption définitive de la norme. Ce passage en Conseil des ministres peut permettre au Chef de l'État d'interférer dans le processus de production de cette catégorie de normes et, ainsi, de les façonner suivant sa propre vision du pouvoir.

Le Conseil des ministres est quelques fois amené à délibérer des projets de loi constitutionnelle. Cette compétence du Conseil s'inscrit généralement dans le cadre du processus de révision constitutionnelle. La révision constitutionnelle désigne simplement la modification du contenu de la Constitution en procédant à l'adoption d'une loi constitutionnelle<sup>222</sup>. Elle permet de compléter, de supprimer ou de modifier les dispositions de la Constitution en vigueur<sup>223</sup>. Elle est encadrée par une procédure définie par la Constitution elle-même<sup>224</sup>. Cette procédure comprend des phases et des actions dont la succession doit conduire à une modification régulière de la Constitution. Elle commence par la mise en œuvre des dispositions qui encadrent l'initiative du projet de révision constitutionnelle. La Constitution désigne, en effet, des personnes qui « sont juridiquement [habilitées] à émettre l'idée et à soumettre un projet de révision constitutionnelle »<sup>225</sup>. Le Président de la République figure, généralement, parmi les initiateurs du projet de révision constitutionnelle<sup>226</sup>. Cependant, ce pouvoir d'initier est conditionné, dans certains cas, par une décision préalable du Conseil des ministres. C'est le cas au Bénin ou au Tchad où la Constitution dispose explicitement que « [l]'initiative de la révision de la Constitution appartient [...] au Président de la République, après décision prise en Conseil des ministres [...] »<sup>227</sup>. Suivant la logique de cette disposition, s'il appartient au Président de la République d'émettre l'idée de réviser la Constitution, c'est au Conseil des ministres qu'il revient en revanche de l'entériner. Dans d'autres cas, la Constitution prévoit simplement la délibération obligatoire des projets de loi en Conseil des ministres sans aucune précision sur le type de lois<sup>228</sup>. Cette imprécision autorise à inclure les

---

<sup>222</sup> O. DUHAMEL, Y. MENY (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, op. cit., p. 932.

<sup>223</sup> Ch. DEBBASCH et autres, *Lexique de politique*, Paris, Dalloz, 2001, p. 371 ; v. aussi G. ZAKARA, « La révision des Constitutions modernes », *Afrilex*, mai 2022, 28 p.

<sup>224</sup> A. SOMA, « Réflexions sur une standardisation des processus de révisions constitutionnelles », *RRC*, n°028, décembre 2022, pp. 1-12.

<sup>225</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>226</sup> Art. 154 Const. du Bénin ; art. 161 Burkina ; art. 63 § 1 Cameroun ; art. 178 Centrafrique ; art. 240 Congo ; art. 177 § 1 Côte d'Ivoire ; art. 162 § 1 Madagascar ; art. 103 Sénégal ; v. F. D. MELEDJE DJEDJRO, « La révision des constitutions dans les États africains francophones : Esquisse de bilan », *RDP*, n°1, 1989, pp. 112 et s. ; J.-L. ATANGANA-AMOUGOU, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Politeia*, n° 7, Printemps 2007, pp. 583 et s.

<sup>227</sup> Art. 154 Const. du Bénin ; art. 280 § 1 Const. tchadienne de 2023 (nous soulignons).

<sup>228</sup> V. art. 97 § 6 Const. burkinabè ; art. 55 § 2 Bénin ; art. 75 § 1 Centrafrique ; art. 144 § 1 Congo ; art. 71 Côte d'Ivoire ; art. 119 § 2 Mali ; art. 89 Togo (1992).



projets de loi constitutionnelle. Ainsi, même en cas de silence de la Constitution, les projets de loi de révision constitutionnelle sont concernés par la délibération obligatoire en Conseil des ministres. Il en résulte un droit de regard du Chef de l'État dans leur adoption en raison de sa prérogative en matière de fixation de l'ordre du jour du Conseil des ministres et de sa maîtrise de la délibération du Conseil. Au demeurant, le Président de la République ne se prive pas quelquefois de faire usage de ce droit pour orienter les lois de révision constitutionnelle dans le sens d'une pérennisation de son pouvoir.

Le Chef de l'État en Afrique noire francophone s'est parfois servi de la présidence du Conseil des ministres pour adopter des projets de loi constitutionnelle qui renforcent son pouvoir. Il est ici question de projets de loi constitutionnelle qui amorcent des « révisions déconsolidantes de la démocratie »<sup>229</sup> ou qui constituent une « fraude à la Constitution »<sup>230</sup>. Les révisions déconsolidantes sont des réformes controversées de la Constitution initiées de façon unilatérale par la majorité au pouvoir et qui s'inscrivent dans une logique de conservation du pouvoir d'État<sup>231</sup>. La fraude à la Constitution, pour sa part, est « un procédé par lequel la lettre des textes est respectée, tandis que l'esprit de l'institution est renié. Respect de la forme pour combattre le fond »<sup>232</sup>. De telles révisions sont, très souvent, initiées par le Président de la République en passant par l'adoption du projet de loi de révision en Conseil des ministres. À titre d'exemple, c'est à travers un Conseil extraordinaire des ministres tenu le mardi 21 octobre 2014, avec un seul point inscrit à son ordre du jour, que l'ancien Président burkinabè Blaise Compaoré avait fait adopter un projet de loi portant révision de l'article 37 de la Constitution dans l'objectif de faire sauter le verrou qui limite le nombre de mandats présidentiels<sup>233</sup>. De même, au Congo, le Président Denis Sassou-N'guesso avait fait délibérer en Conseil des ministres du lundi 05 octobre 2015 le projet de loi portant Loi constitutionnelle qui a abouti à un changement de Constitution et, par suite, à la remise à zéro du compteur des mandats présidentiels<sup>234</sup>. Le même « subterfuge » a été utilisé en Côte d'Ivoire où la Constitution actuelle, qui a permis au Président Alassane Ouattara de briguer un troisième mandat présidentiel, a été impulsée et arrêtée en amont par le Conseil des ministres du mercredi 28 septembre 2016<sup>235</sup>. Au Gabon, enfin, c'est à la suite d'un projet de loi de révision constitutionnelle adopté en Conseil des ministres le jeudi 28 septembre 2017 que le Parlement

---

<sup>229</sup> v. I. M. FALL, *Les révisions constitutionnelles au Sénégal : Révisions consolidantes et révisions déconsolidantes de la démocratie sénégalaise*, Dakar, CREDILA, 2011, 218 p.

<sup>230</sup> S. M. OUEDRAOGO, *La lutte contre la fraude à la Constitution en Afrique noire francophone*, thèse de doctorat en droit, Université MONTESQUIEU – Bordeaux IV, 16 mai 2011, 449 p.

<sup>231</sup> I. M. FALL, « La révision de la Constitution au Sénégal », *Afrilex*, déc. 2014, pp. 34 et s.

<sup>232</sup> G. LIET VEAUX, « La fraude à la Constitution : essai d'une analyse juridique des révolutions communautaires récentes », *RDP*, 1943, pp. 116-150.

<sup>233</sup> [https://www.consulat-burkinaespagne.org/51537\\_fr/Compte-rendu-du-Conseil-extraordinaire-des-ministres-du-21-octobre-2014/](https://www.consulat-burkinaespagne.org/51537_fr/Compte-rendu-du-Conseil-extraordinaire-des-ministres-du-21-octobre-2014/) consulté le 02 oct. 2024 ; v. aussi A. LOADA, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Afrilex*, juin 2003, pp. 139-174 ; A. SOMA, « Réflexion sur le changement insurrectionnel au Burkina Faso », *Revue CAMES/SJP*, vol. 1, n° 1, 2015, 14 p. ; S. M. OUEDRAOGO, D. OUEDRAOGO, « Libres propos sur la transition politique au Burkina Faso : Du contexte au texte de la Charte de la transition », *Afrilex*, février 2015, 28 p.

<sup>234</sup> <https://www.peinedemort.org/document/8549/Compte-Rendu-du-Conseil-des-ministres-du-lundi-5-octobre-2015>, consulté le 02 oct. 2024.

<sup>235</sup> <https://www.presidence.ci/communiqué-du-conseil-des-ministres-du-mercredi-28-septembre-2016/>, consulté le 02 oct. 2024.



réuni en Congrès a entériné, le jeudi 14 décembre 2017, la révision controversée de la Constitution gabonaise de 1991 qui a considérablement accentué les pouvoirs du Président de la République<sup>236</sup>. Sur la foi de cette tendance, il n'est pas douteux que le Conseil des ministres puisse être instrumentalisé par le Président de la République pour manipuler des dispositions constitutionnelles<sup>237</sup>.

En définitive, la présidence du Conseil des ministres est une prérogative constitutionnelle particulière. Son exercice confère des pouvoirs considérables au Chef de l'État. Tout d'abord, sa présence est indispensable pour la tenue effective du Conseil. Le Conseil des ministres ne peut valablement siéger, en principe, qu'en sa présence. Ensuite, c'est lui qui convoque ou « déconvoque » le Conseil et détermine les sujets dont il débat à travers la fixation de l'ordre du jour. Enfin, c'est encore lui qui dirige et conclut les débats et qui arrête le relevé de décisions. On en infère que le Président a une totale maîtrise du Conseil des ministres. Le Conseil ainsi maîtrisé devient un instrument entre les mains du Chef de l'État. Celui-ci peut alors s'en servir pour affirmer sa prééminence politique sur le Premier ministre et le gouvernement. Il peut aussi l'utiliser pour contrôler la production normative de l'État. Le Président de la République dispose, en effet, à travers la délibération du Conseil des ministres, d'un ascendant particulier pour orienter et contrôler l'action du gouvernement. De ce point de vue, la présidence du Conseil des ministres pourrait faire du Conseil un vecteur de la domination présidentielle sur l'Exécutif collégial. Si l'on considère que le Conseil des ministres a initialement été pensé pour encadrer les pouvoirs du Roi dans le cadre du système parlementaire britannique, l'on ne peut que s'étonner de ce qu'il est vraisemblablement le levain des pouvoirs présidentiels dans le constitutionnalisme des États d'Afrique noire francophone. C'est ainsi qu'il nous vient en mémoire ces propos de Claude Émeri, qui avait si bien trouvé les mots pour décrire ce décalage, selon lesquels « *il est des institutions comme des tableaux de maître ou des modèles de grands couturiers, on les reproduit, mais la copie a souvent peu de rapports avec l'original dont elle s'inspire* »<sup>238</sup>.

---

<sup>236</sup> I. EBA NGUEMA, « Le mal constitutionnel gabonais de 2009 à 2023 », *RDP*, déc. 2024, pp. 82-93.

<sup>237</sup> M. FAU-NOUGARET, « Manipulations constitutionnelles et coup d'État constitutionnel en Afrique francophone », *Afrilex*, janv. 2016, 18 p.

<sup>238</sup> C. ÉMERI, « Du Conseil des ministres », *Mélanges de droit, d'histoire et d'économie offerts à Marcel Laborde-Lacoste*, Bordeaux, Éd. Bière, 1963, pp. 220-243 (nous soulignons).