



HAL
open science

LE PREMIER MINISTRE DANS LE RENOUVEAU DU CONSTITUTIONNALISME AFRICAIN : CAS DU CONGO, DU GABON ET DU TOGO

Lionel Darnel Ekambo Apeto Konabeka, Par Lionel, Darnel Konabeka,
Ekambo Apeto

► **To cite this version:**

Lionel Darnel Ekambo Apeto Konabeka, Par Lionel, Darnel Konabeka, Ekambo Apeto. LE PREMIER MINISTRE DANS LE RENOUVEAU DU CONSTITUTIONNALISME AFRICAIN : CAS DU CONGO, DU GABON ET DU TOGO. *Revue Réflexions constitutionnelles*, 2020. hal-03092952

HAL Id: hal-03092952

<https://hal.science/hal-03092952>

Submitted on 3 Jan 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE PREMIER MINISTRE DANS LE RENOUVEAU DU CONSTITUTIONNALISME AFRICAIN : CAS DU CONGO, DU GABON ET DU TOGO

Par

Lionel Darnel KONABEKA EKAMBO APETO

Docteur en Droit international

Enseignant-Chercheur à la Faculté de Droit de l'Université Marien Ngouabi

Chef de département des Licences

RESUME

La fonction de Premier ministre est l'une des missions politiques les plus complexes de l'architecture institutionnelle. Incarnée par un personnage tantôt fort tantôt faible selon les pratiques constitutionnelles, le Premier ministre pose un réel problème de son autorité. Bien qu'étant formellement consacrée, cette autorité est contestée tant au plan politique qu'administratif. L'objectif de cette étude est d'analyser cette fonction dans tous ses contours en partant des cas congolais, gabonais et togolais. En d'autres termes, cette étude se propose de faire une radioscopie de la fonction de Premier ministre dans le renouveau du constitutionnalisme africain afin de cerner le rôle et le statut réel du personnage qui en est l'incarnation. Cela nécessite donc une étude du cadre théorique de la fonction en confrontation avec la réalité.

Mots-clés : *Premier ministre, Renouveau du constitutionnalisme, Constitution, Constitutionnalisme, Ministre.*

ABSTRACT

The office of Prime Minister is one of the most complex functions of institutional architecture. Incarnated by a character who is sometimes strong and sometimes weak according to constitutional practices, the Prime Minister poses a real problem of his authority. Although formally consecrated, this authority is contested both politically and administratively. The objective of this study is to analyze this function in all its contours, starting from the Congolese, Gabonese and Togolese cases. In other words, this study proposes to make a radioscopy of the function of Prime Minister in the renewal of African constitutionalism in order to identify the role and the real status of the character who is its incarnation. This therefore requires a study of the theoretical framework of the function in confrontation with reality.

Keywords: Prime Minister, Constitutional renewal, Constitution, Constitutionalism, Minister

INTRODUCTION

« *Le Premier ministre est tantôt un Zorro, tantôt un zéro* »¹. C'est en ces mots qu'un ancien occupant de l'hôtel Matignon en France présentait la noble fonction qu'il a eu l'honneur d'assurer. Cette situation décrite par Raymond BARRE en France, est similaire aux Etats d'Afrique noire francophone, en particulier le Congo, le Gabon et le Togo. La fonction, de Premier ministre dans les régimes politiques gabonais de 1991, togolais de 1992 et congolais de 2015, est marquée par le même contraste à savoir l'affirmation et l'infirmité du Premier ministre. Ce constat est tout aussi visible dans le régime politique français de la V^e République. C'est ce que remarque Hugues PORTELLI quand il écrit : « *la fonction est codifiée par les règles constitutionnelles et les contraintes politiques, il n'existe pas pour autant que deux types de Premier ministre : celui, subordonné, des présidences fortes où le chef du Gouvernement n'est en fait que le subalterne institutionnel et politique d'un président chef de la majorité, et celui, dominant, des années de cohabitation où le leader indiscuté de la majorité est à Matignon. En fait, la typologie de la fonction permet de distinguer plusieurs profils selon les rapports qui s'établissent avec le président de la République, le statut personnel du Premier ministre, la popularité qui en résulte et la place de son passage à Matignon dans sa carrière* »². Ce contraste est l'illustration de l'écart qui existe entre le texte et la pratique du texte.

Le Premier ministre tel que dépeint par les textes constitutionnels du renouveau constitutionnalisme africain, est le détenteur du pouvoir Exécutif³. Les textes dépeignent un Premier ministre assez fort et équipé pour pouvoir tenir tête et même se défendre face au Président de la République. Seulement, le Premier ministre est sujet à problème qui s'affirme pendant les périodes de cohabitation. Mais, pendant les périodes de présidence forte, où le Président de la République élu au suffrage universel direct dispose de la majorité parlementaire à l'Assemblée Nationale, le Premier ministre est alors le « zéro » dont parle Raymond BARRE. Au Congo, au Gabon et au Togo avec les présidences qui sont presque toujours fortes⁴, il est difficile d'avoir un Premier ministre dominant. Ce qui pose le réel problème du statut et du rôle réel du Premier ministre dans ces régimes semi-présidentiels.

Pour une meilleure compréhension du sujet, il nous paraît nécessaire d'apporter au préalable quelques précisions définitionnelles. Tout d'abord, le Premier ministre, « *l'expression*

¹ Raymond BARRE ancien Premier ministre français cité par le Professeur MOUDOUDOU (P.) pendant les discussions lors de la direction de ces travaux.

² PORTELLI (H.), « Les Premiers ministres : essai de typologie », *Pouvoirs*, n°83, 1997, p. 21.

³ Depuis le renouveau du constitutionnalisme, les textes constitutionnels congolais, gabonais, et togolais, reconnaissent explicitement au Premier ministre, le titre de Chef du Gouvernement, exception faite à la Constitution congolaise du 20 janvier 2002 qui consacrait le titre de Chef du Gouvernement au Président de la République dans le cadre « *d'un exécutif monocéphale* », voir MOYEN (G.), « l'Exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain : cas du Congo, du Bénin et du Togo », *Annales de l'Université Marien NGOUABI Sciences Juridiques et Politiques*, n°10(3), 2009, p. 45.

⁴ Au Congo par exemple, même la situation du début de la présidence LISSOUBA où après la séparation de la mouvance présidentielle et du PCT, et le ralliement du PCT aux partis d'opposition, la mouvance perdit la majorité parlementaire, ne réussit pas à affaiblir celle-ci. Puisque peu de temps après, s'en suivit la motion de censure qui renversa le Gouvernement BONGHO-NOUARRA puis la dissolution de l'Assemblée Nationale par le Président LISSOUBA. Après cette dissolution, la courte période de cohabitation cessa. La cohabitation ne mit pas du temps, elle fut précocement interrompue.

empruntée à l'usage britannique, désigne le Chef du Gouvernement »⁵. Il s'agit donc d'un « titre porté par le Chef du Gouvernement (...). Le Chef du Gouvernement s'appelle également Président du Conseil en Italie, mais Chancelier en Allemagne »⁶. Toutefois, dans certains pays d'Afrique noire francophone à l'instar du Congo, le Premier ministre n'a toujours pas été Chef du Gouvernement. Ce titre est parfois porté par un membre du Gouvernement qui est « chargé de la Coordination de l'action du Gouvernement »⁷ tandis que le Chef du Gouvernement c'est le Président de la République.

Aussi, le Premier ministre est une autorité à deux facettes. Il est une autorité à la fois politique et administrative du fait du dédoublement fonctionnel. Cette fonction est une création du régime parlementaire apparu en Angleterre au XIII^{ème} siècle. Elle incarne le bicéphalisme du pouvoir Exécutif ; car pour le Professeur MOYEN, « on évoque le bicéphalisme de l'exécutif lorsque celui-ci est composé d'un Président de la République Chef de l'Etat et d'un Premier ministre ayant des pouvoirs propres et susceptible d'engager la responsabilité d'un Gouvernement dont il est par ailleurs le Chef devant la représentation nationale »⁸. La fonction de Premier ministre est donc consubstantielle au régime parlementaire⁹ dont la caractéristique majeure est le bicéphalisme exécutif : un Président de la République, Chef de l'Etat et un Premier ministre, Chef du Gouvernement. Comme l'observe Mahoussi Gabriel ALLOGNON : « pièce maitresse ou cheville ouvrière du régime parlementaire, le gouvernement dirigé par un Premier ministre ou chef de gouvernement sert de trait d'union

⁵ HERMET (G.), BADIE (B.), BIRNHAUM (P.) ET BRAUD (P.), *Dictionnaire de Science Politique et Institutions Politiques*, 7^{ème} édition revue et augmentée, Armand COLIN, p. 245.

⁶ De VILLIERS (M.) et Le DIVELLEC (A.), *Dictionnaire du droit constitutionnel*, précité, p. 280.

⁷⁷ Article 1^{er} du décret n°2005-02 du 7 janvier 2005 portant nomination des membres du Gouvernement.

⁸ MOYEN (G.), « L'Exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain : cas du Congo, du Benin et du Togo », précité, p. 50.

⁹ La notion même de « régime parlementaire » ne va pas de soi. Certains auteurs, comme G. BURDEAU, paraissent renoncer à toute tentative de définir le régime parlementaire de manière générale, comme notion juridique : « si on veut le rendre utilisable, il est nécessaire de lui adjoindre un qualificatif dont l'effet le plus clair est de priver le parlementarisme de sa signification comme catégorie juridique, abstraite et générale » (« Traité de science politique, Paris, LGDJ, 2^e édition, T. 5, p.410). Pour leur part, P. LALUMIERE et A. DEMICHEL y voient à la fois une notion « juridique » et « sociologique ». Du point de vue juridique, ce régime se caractérisait par l'existence des principes de séparation des pouvoirs, la représentation de la volonté nationale des Assemblées, et de légalité. Sociologiquement parlant, le régime parlementaire renverrait aux conditions historiques de sa formation, avec l'émergence du « gouvernement de Cabinet », la marginalisation du « chef de l'Etat » (le roi en Angleterre) et l'affirmation de l'autorité du Premier ministre (« *Les régimes parlementaires européens* », PUF, 2^e édition, 1978, pp.16-17). Une perspective aussi éclectique a le mérite d'englober d'autres approches, comme celle de Maurice DUVERGER, qui voit deux critères du régime parlementaire : l'existence d'un « Cabinet » ou gouvernement responsable devant le Parlement et la reconnaissance d'un droit de dissolution de celui-ci au profit de l'exécutif (« *Institutions politiques et droit constitutionnel* », 13^e édition, p.183) ou celle de J.C COLLIARD : dualité du pouvoir exécutif et responsabilité du gouvernement devant le Parlement (« *Les régimes parlementaires contemporains* », PFNSP, 1978, pp.18-19). Aux yeux du professeur Alioune SALL, un certain nombre de critères semble aujourd'hui faire l'unanimité au sein de la doctrine. Le régime parlementaire se caractérise « indubitablement » (G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Seuil, Coll. Points, 1996, p. 117.) par l'« interdépendance des fonctions et moyens d'action réciproque », par la « responsabilité gouvernementale et le pouvoir de dissolution » (R. DEBBASCH, *Droit constitutionnel*, Litec, 4^e édition, 2003, p.47. Or, ces deux mécanismes existent dans les Constitutions des Etats africains qui nous concernent dans cette étude. Cf. DIOMPY (A.H), *Le paradoxe de l'internationalisation du droit constitutionnel en Afrique : réflexions sur les interactions normatives, institutionnelles et politiques dans l'espace CEDEAO*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 2017, p.225.

entre l'exécutif et le législatif. C'est l'élément par lequel s'établit la collaboration entre ces pouvoirs »¹⁰.

Ensuite, selon la définition de Pierre PACTET, le constitutionnalisme désigne « *un mouvement qui est apparu au siècle des Lumières et qui s'est efforcé, d'ailleurs avec succès de substituer aux coutumes existantes souvent vagues et imprécises et qui laissent de très grandes possibilités d'actions discrétionnaires aux souverains des Constitutions écrites conçues comme devant limiter l'absolutisme et parfois le despotisme des pouvoirs monarchiques* »¹¹. Il repose sur une triple définition proposée par Michel Troper : « *a. le constitutionnalisme lato sensu est l'idée très répandue à partir du 18ème siècle que, dans tout Etat, il faut une Constitution de manière à empêcher le despotisme ; b. le constitutionnalisme stricto sensu est l'idée que non seulement la Constitution est nécessaire, mais que cette Constitution doit être fondée sur quelques principes propres à produire des effets, l'impossibilité du despotisme ou ce qui ne revient pas tout à fait au même, la liberté politique ; c. le constitutionnalisme stricto sensu est l'idée selon laquelle le résultat souhaité (impossibilité du despotisme et liberté politique) ne peut être atteint que si au nombre des principes sur lesquels est fondée la Constitution figure le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois* »¹².

En Afrique noire francophone, le constat est le même partout : chaque pays « *adopte, remet en cause, suspend, abroge, puis renouvelle la constitution ... (Il) cherche sa voie* »¹³. Dans cette dynamique apparemment chaotique, il est parfaitement possible de distinguer avec le Professeur Koffi AHADZI-NONOU un mouvement constitutionnel qui s'ordonne autour de trois périodes¹⁴ ou cycles. Le premier cycle commence dans les années 1960. A cet effet, la doctrine constitutionnelle est unanime que les régimes politiques des Etats africains étaient fondés sur les principes traditionnels qui caractérisent le constitutionnalisme en Occident : la séparation des pouvoirs, la protection des droits et libertés, la consécration de l'Etat de droit. Il s'agit comme on le voit d'« *un constitutionnalisme d'emprunt, d'adhésion à la dogmatique constitutionnelle occidentale* »¹⁵. Mais à partir des années 1964-1965 jusqu'à 1990 (deuxième cycle constitutionnel), on assiste à une mutation du modèle libéral des indépendances (premier cycle) vers le gouvernement autoritaire¹⁶, mieux un présidentielisme négro-

¹⁰ ALLOGNON (M.G), « L'expérimentation des régimes politiques en Afrique », *Revue Béninoise de Science Politique*, Volume O2, Numéro 01, janvier 2018, p.116.

¹¹ PACTET (P), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Masson, 1996, p.65.

¹² Michel TROPER, « Le concept de constitutionnalisme et la théorie moderne de l'Etat », in TERENCE MARSHALL (dir.), *Théorie et pratique du gouvernement constitutionnel : la France et les Etats-Unis*, La Garenne Colombes, 1992, 1992, p.35.

¹³ GLELE (M. A.), « La constitution ou loi fondamentale », *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, cité par le Professeur MOUDOUDOU (P.), *La constitution en Afrique*, Brazzaville, Editions Hemar, 2014, p. 47.

¹⁴ AHADZI-NONOU (K.), « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », *Revue Africaine Juridique et Politique*, *La revue CERDIP*, juillet-décembre 2002, n°2, p. 35.

¹⁵ ALLOGNON (M.G), « L'expérimentation des régimes politiques en Afrique », *Revue Béninoise de Science Politique*, Volume O2, Numéro 01, janvier 2018, p.112.

¹⁶ MARTIN (D), « Le stick et le Derrick. Problèmes posés par l'analyse des systèmes politiques africains en terme de situation autoritaire, contribution à l'article de Guy HERMET », *RFSP*, vol. XXV, n°6, décembre 1975, pp.218-248.

africain¹⁷. Ce deuxième cycle se caractérise par le rejet de la dogmatique constitutionnelle occidentale¹⁸. C'est à partir de 1990 (troisième cycle constitutionnel) que les impératifs constitutionnels des années 1960¹⁹, connurent la grâce de Lazare selon la métaphore du professeur Adama KPODAR²⁰. C'est au cours de cette période que le poste de Premier ministre a été institué ou restauré afin d'atténuer le pouvoir présidentiel. Cette institutionnalisation participe sans aucun doute de cette volonté de mettre fin à l'absolutisme présidentiel qui avait jusque-là cours dans l'espace africain francophone²¹. Constatant ces réformes en Afrique noire francophone au début des années quatre-vingt-dix, Jean du Bois de GAUDUSSON écrit : « *les évolutions constitutionnelles qui ont d'abord affecté les régimes les plus autoritaires se sont inscrites dans un contexte de disqualification du gouvernement de type présidentieliste éprouvé par une profonde crise de légitimité* »²².

Ainsi, les régimes politiques des Etats d'Afrique noire francophone se résument dans la référence constante aux institutions occidentales : tour à tour, acceptées, répudiées et réhabilitées²³. Au Congo, au Gabon et au Togo, la fonction du Premier n'a pas été toujours la même d'un cycle constitutionnel à un autre. En effet, l'histoire constitutionnelle révèle tantôt un Premier ministre fort, tantôt un Premier ministre faible. Lors de son apparition²⁴ (premier cycle constitutionnel), le Premier ministre est ce bien évidemment ce que nous appelons Premier ministre fort. Entendu par-là, un Premier ministre qui assure les missions exécutives et qui s'affirme dans le pouvoir exécutif. Cela peut se justifier dans la mesure où, « *avant l'accession à l'indépendance, l'ensemble des Etats africains vivait principalement sous un régime politique de type parlementaire* »²⁵ ; ce fut l'âge d'or du parlementarisme²⁶. Plusieurs Etats africains se sont inscrits dans la continuité en reconduisant, à la faveur des indépendances, le régime parlementaire par l'établissement d'une nouvelle Constitution²⁷. Ensuite, le Premier ministre faible est celui qui existe soit de jure, parce que reconnu par les textes constitutionnels, soit de facto, mais qui, peu importe la condition de son existence, ne

¹⁷ Par présidentielisme on désigne « *les régimes qui se sont inspirés du système des Etats Unis mais qui n'ont pas respecté ce qui en fait le mérite essentiel, le partage équilibré des pouvoirs et ont laissé le chef de l'Etat accaparer toute l'influence politique* », in JEANNOT (B), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Dalloz, 1991, p.120. Mais l'expression est forgée par Maurice Duverger, *Echec au roi*, Publisher Albin Michel, 1978. Pour l'Afrique voir, BUSCHMANN (J), *L'Afrique noire indépendante*, 1962 ; MOULINS (R), *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, Paris, LGDJ, 1978.

¹⁸ ALLOGNON (M.G), « L'expérimentation des régimes politiques en Afrique », *op.cit.*, p.112.

¹⁹ AHADZI-NONOU (K.), « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », *op.cit.*

²⁰ KPODAR (A), « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire Francophone », *Revue Afrilex*, 2013, p.3.

²¹ DIOMPY (A.H), *Le paradoxe de l'internationalisation du droit constitutionnel en Afrique : réflexions sur les interactions normatives, institutionnelles et politiques dans l'espace CEDEAO*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 2017, p.229.

²² GAUDUSSON (J.B), CONAC (G) et DESOUCHES (C), *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, cité par DIOMPY (A.H), *Le paradoxe de l'internationalisation du droit constitutionnel en Afrique : réflexions sur les interactions normatives, institutionnelles et politiques dans l'espace CEDEAO*, *op.cit.*, p.229.

²³ GICQUEL (J) et GICQUEL (J-E), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 20^e édition, p.383.

²⁴ Au Congo, le Premier ministre est apparu en 1958 avant même le Président de la République.

²⁵ ALLOGNON (M.G), « L'expérimentation des régimes politiques en Afrique », *op.cit.*, p.114.

²⁶ LATH (Y.S), « La pérennisation du présidentielisme dans les Etats d'Afrique : Les repères d'un modèle africain de régime politique », *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, *op.cit.*, p.287.

²⁷ ALLOGNON (M.G), « L'expérimentation des régimes politiques en Afrique », *op.cit.*, p.114.

dispose pas de réels pouvoirs au sein du Gouvernement. C'est la situation du Premier ministre de l'époque du parti unique (deuxième cycle constitutionnel) et le Premier ministre de fait du début des années 2000 (troisième cycle constitutionnel).

Comme on peut le constater, l'histoire constitutionnelle des Etats sous étude à l'instar d'autres pays d'Afrique noire francophone reste ponctuée par une quête constante d'expérimentation des « *formules gagnantes* »²⁸, des « *meilleures recettes* »²⁹, de « *la meilleure forme de gouvernement* »³⁰, « *du bon gouvernement* »³¹. Cela témoigne que le problème d'adaptation des régimes politiques est l'une des questions qui garde toute sa pertinence en ce qu'il s'illustre à la moindre réforme institutionnelle sur le continent³². Ce qui fait dire au professeur Ismaila Madior FALL qu' « *en Afrique, la problématique de l'importation ou de la réception des régimes politiques des pays dits de démocraties avancées est ressuscitée chaque fois que le pouvoir politique traverse une crise, ou que l'on soit dans une perspective de refondation de l'ordre politique* »³³. Ces mutations profondes ont affecté le parlementarisme en Afrique noire, en particulier la fonction de Premier ministre. Ainsi, l'institution du Premier ministre résume en quelque sorte la plupart des préoccupations des constituants : abolition ou atténuation des présidentialismes jadis en vogue mise en place sinon de régimes parlementaires authentiques du moins de techniques inspirées par ceux-ci mais également la nécessité d'obvier aux blocages, crises ou mésintelligences susceptibles de compromettre le bon fonctionnement du régime ou de l'Etat³⁴. Selon Gérard CONAC, la fonction de Premier ministre permet d'éviter « *qu'un seul homme, le chef de l'Etat ait juridiquement tous les pouvoirs ou puisse agir comme s'il disposait pratiquement de tous. Le choix fondamental (...) a été de savoir s'il fallait opter pour un exécutif unitaire de type américain ou un exécutif bicéphale de type français. La plupart des Constitutions ont préféré la deuxième solution* »³⁵. Dès lors, on se demande, le Premier ministre incarne-t-il un partage du pouvoir Exécutif ou une simple déconcentration du pouvoir ? Vivant sous l'ombre du Président de la République élu au suffrage universel, quelle place occupe le Premier ministre au Congo, au Gabon et au Togo ?

Pour répondre à ces interrogations, il importe de confronter la théorie et la pratique, l'idéal d'un parlementarisme équilibré en Afrique noire francophone, à la résistance, la résurgence des pratiques présidentialistes qui vident le nouveau constitutionnalisme de toute sa

²⁸ FALL (I.M), « La construction des régimes politiques en Afrique : insuccès et succès », in *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, op.cit., p.132.

²⁹ *Ibid.*, p.130.

³⁰ KPODAR (A), « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire Francophone », in *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, op.cit., p.89.

³¹ LECA (J), « Les fondements de l'étude des régimes », in GRAWITZ (M) et LECA (J), dir., *Traité de science politique*, t. II (*Les régimes politiques contemporains*), Paris, PUF, 1985, p.IX.

³² Voir à cet effet, THIEBAULT (J-L), « Les périls du régime présidentiel », *RIPC*, 2006/1. 13, p.96.

³³ FALL (I.M), « La construction des régimes politiques en Afrique : insuccès et succès », in *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, op.cit., p.132.

³⁴ DIOMPY (A.H), *Le paradoxe de l'internationalisation du droit constitutionnel en Afrique : réflexions sur les interactions normatives, institutionnelles et politiques dans l'espace CEDEAO*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 2017, p.225.

³⁵ CONAC (G), « L'Afrique en transition vers le pluralisme », cité par DIOMPY (A.H), *Le paradoxe de l'internationalisation du droit constitutionnel en Afrique : réflexions sur les interactions normatives, institutionnelles et politiques dans l'espace CEDEAO*, op.cit., p.226.

substance. A l'heure actuelle, il est clairement établi que la mise à l'épreuve du régime parlementaire a conduit à une insatisfaction dans cette partie du continent noire. L'intérêt de cette étude est de vérifier le degré de la mise en application de la fonction de Premier ministre dans le renouveau du constitutionnalisme africain afin de démontrer que malgré sa consécration, son effectivité demeure compromise. Ainsi, si sa responsabilité politique peut être engagée devant l'Assemblée Nationale, cependant il ne dispose pas du droit de dissolution de cette même Assemblée. Nous étudierons d'abord l'encadrement de la fonction du Premier ministre (I) avant de montrer que cette fonction est à deux vitesses (II).

I-LE PREMIER MINISTRE : UNE FONCTION ENCADREE

La fonction du Premier ministre est encadrée dans la mesure où celle-ci est soumise aux conditions particulières. Nous étudierons les conditions de désignation (A) et les conditions de cessation des fonctions de Premier ministre (B).

A. La désignation du Premier ministre

Dans le constitutionnalisme des Etats africains³⁶, surtout francophone, la désignation du Premier ministre est a priori, une prérogative exclusive du Président de la République (1) mais en réalité, cette prérogative est partagée d'une manière ou d'une autre avec le Parlement (2) précisément l'Assemblée nationale.

1. Une prérogative exclusive du Président de la République

Selon Segrine DIOP, « *la désignation du Premier ministre africain a toujours été une prérogative du Chef de l'Etat* »³⁷. L'histoire constitutionnelle du Congo, du Gabon et du Togo tend à confirmer cette assertion selon laquelle, le Président de la République est l'acteur exclusif et/ou essentiel de la désignation du Premier ministre. Cette prérogative, le Président la manifeste par la liberté de choix. En effet, la constitution congolaise du 25 octobre 2015 en son article 83 alinéa 1 dispose : « *Le Président de la République nomme le Premier ministre (...)* ». Le constituant congolais de 2015 s'inscrit dans le sillage de ses homologues français de 1958³⁸, gabonais de 1991³⁹ et togolais de 1992⁴⁰ qui ont inscrit la même phrase, « *le Président de la République nomme le Premier ministre (...)* », dans leurs différents textes constitutionnels. L'analyse de cette phrase laisse constater essentiellement deux éléments : l'absence du cadre de choix du Premier ministre et l'absence de critère de choix du Premier ministre. Au Congo, ces deux éléments justifient la nomination de Monsieur Clément MOUAMBA qui, au moment de sa désignation, n'était ni parlementaire, ni membre de la majorité ; ce qui revient à dire que le Président de la République n'a choisi ni le Parlement, ni

³⁶ Dans sa thèse, S. Diop était parvenu à la conclusion selon laquelle, « *le pouvoir présidentiel en l'espèce était pour l'essentiel partout discrétionnaire* », Segrine DIOP, *Premier ministre africain*, cité par FALL (I. M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, précité, p. 107.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Article 8 constitution française du 4 octobre 1958.

³⁹ Article 15 al. 1 de la constitution gabonaise du 26 mars 1991.

⁴⁰ Article 66 al. 1 de la constitution togolaise du 14 octobre 1992.

la majorité comme cadre de choix du Premier ministre et cela était tout à fait légal car conforme à la lettre de l'article 83 de la constitution.

Le Président de la République se trouve donc dans la liberté de choisir un compatriote qui, à ses yeux, serait « *premier ministrable* »⁴¹, où il le veut ; sans aucune contrainte de prendre un parlementaire ou même une personnalité de la majorité parlementaire. Il a la liberté de prendre dans un cadre qui le plait, le Premier ministre et, ce, même en dehors de la majorité parlementaire ce qui d'ailleurs ne fera que confirmer son autorité sur celui-ci car, ne disposant d'aucune force parlementaire, il tirerait toute sa légitimité du Président de la République. Comme le disent, David J. SAMUELS et Matthew SHUGART « *quand le parti du Président dispose de la majorité parlementaire, le Premier ministre est dans la plupart des cas politiquement subordonné au Président* »⁴².

Ces différents textes constitutionnels ont aménagé des pouvoirs unilatéraux au Président de la République dans le cadre du choix du Premier ministre. Il ne lui donne aucun critère de choix du Premier ministre. Les Présidents congolais, gabonais et togolais jouissent ainsi de la même liberté que leur homologue français qui « *peut nommer Premier ministre qui il veut* »⁴³. Dans le cas congolais, le Président de la République peut nommer « *qui il veut* » et même un membre de l'opposition. En effet, le texte français non plus n'impose pas au Président de nommer Premier ministre un parlementaire ou encore un membre de la majorité parlementaire. Il ne pèse sur le Président de la République aucune contrainte de choisir un homme ayant scientifiquement fait des preuves dans un domaine ou un autre de la vie de la République. Le seul critère que l'on peut relever de la lettre de ces textes constitutionnels, est celui d'être trouvé premier ministrable par le Président de la République. Ce critère purement objectif dépendant totalement de la volonté du Président de la République justifie la décision du Président gabonais, son Excellence Ali BONGO de nommer Madame Rose Christine OSSOUKA RAPONDA en qualité de Premier ministre. Selon le Cabinet de la Présidence, cette dernière « *est chargée d'assurer la relance économique et l'accompagnement social nécessaires en raison de la crise mondiale liée à la Covid-19* »⁴⁴. De ce point de vue, la seule condition est donc d'avoir l'estime du Président de la République. Hormis cela, il n'existe pas de critères objectivement définis pour le choix du Premier ministre par le Chef de l'Etat. Cette absence de critère objectif de choix, vient confirmer l'autorité du Président dans le domaine de la désignation de son plus proche collaborateur au sein de l'Exécutif.

2. Une prérogative du Président de la République et du Parlement.

A ce stade, il est important de préciser que dans un régime où le Gouvernement est responsable devant le Parlement⁴⁵, le Président ne jouit pas d'une liberté totale de désignation

⁴¹FALL (I. M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, précité, p. 112.

⁴² David J. SAMUELS et Matthew SHUGART, « La nomination et la révocation du Premier ministre en régime semi-présidentiel : l'impact de la présidentialisation des partis », précité, p. 78.

⁴³ ARDANT (P.), *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 17^{ème} édition Paris, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 2005, p. 506.

⁴⁴ https://fr.m.wikipedia/wiki/Rose_Christine_Ossouka_Raponda

⁴⁵ Article 100 de la Constitution du 25 octobre 2015 : « *le Premier ministre est responsable de la conduite de la politique économique et sociale de la nation devant l'Assemblée Nationale* » ; article 89 - 2 : « *Il est responsable devant le Président de la République et devant l'assemblée nationale* » et, l'article 45 alinéa 2 de l'Acte

du Premier ministre. Son choix se trouve tantôt conditionné a priori et tantôt nécessite une intervention du Parlement a posteriori. La liberté de choix et de nomination ne ressort pas de l'esprit des constitutions susvisées mais seulement de la lettre. Tandis que la constitution congolaise du 25 octobre 2015 exclut le Parlement du processus de désignation du Premier ministre, en le privant d'intervention a priori et a posteriori, la situation est toute autre au Gabon et au Togo où, le Président dispose certes d'une liberté de choix de nomination, mais, cette liberté est toutefois partielle car le choix du Président de la République doit être entériné par le Parlement notamment par sa chambre basse qu'est l'Assemblée nationale⁴⁶.

Les textes constitutionnels gabonais et togolais par exemple soumettent la nomination du Premier ministre par le Président de la République à une validation par les députés pour que celui-ci puisse avoir une longévité à la tête du Gouvernement. Les articles 78 al. 2 et 3 de la constitution togolaise et 28 de la constitution gabonaise disposent que le Premier ministre dès « *son entrée en fonction* » présente son programme, lequel est soumis au vote de l'Assemblée nationale pour que celle-ci accorde sa confiance.

S'il est vrai que ces articles ne présentent pas ce qui arriverait si la confiance n'était pas accordée mais, l'on peut déduire sans risque de nous tromper que le séjour du Premier ministre serait écourté par une Assemblée nationale hostile qui peut user de son pouvoir de renversement du Gouvernement⁴⁷. Cela se traduit assez clairement, par l'article 15 alinéa 1, de la constitution gabonaise de 1991 avant l'amendement de 1994, qui disposait : « *Le Président de la République nomme le Premier ministre qui doit obtenir l'investiture de l'Assemblée Nationale après la constitution du gouvernement et la présentation de son programme de politique générale* ».

Ce texte conditionnait de manière très claire l'intervention indispensable a posteriori du Parlement dans la désignation du Premier ministre. Concernant la nomination du Premier ministre, il est vrai dans ce texte qu'il est fait par le Président de la République, mais, elle ne représente que la moitié du processus car, le Premier ministre nommé, « *doit obtenir l'investiture de l'Assemblée Nationale* ». Il faut comprendre par-là, que la nomination du Président de la République est de nul effet si le Premier ministre ne parvient pas à obtenir l'investiture de l'Assemblée Nationale. C'est en application de cet article de la Constitution que Monsieur Casimir OYE MBA, nommé Premier ministre, dut accepter les personnalités de l'opposition au sein de son équipe gouvernementale, pour obtenir l'investiture à la majorité de 72 voix sur 118, le 18 juin 1991⁴⁸.

fondamentale du 4 juin 1991 portant organisation des pouvoirs publics durant la période de transition : « *il est responsable devant le Conseil Supérieur de la République* ». Voir aussi les articles 28 al. 3 gabonaise et 77 al. 2 de la constitution togolaise.

⁴⁶ Article 78 al. 2 et 3 de la constitution togolaise « *Avant son entrée en fonction, le premier ministre présente devant l'Assemblée nationale le programme d'action de son Gouvernement. L'Assemblée nationale lui accorde sa confiance par un vote à la majorité absolue de ses membres.* » ; une pensée similaire est retrouvée dans l'article 28a de la constitution gabonaise.

⁴⁷ Il s'agit là bien sûr de la motion de censure.

⁴⁸FALL (I. M.), *L'exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, précité, p. 117.

C'est assurément pour éviter ce genre de scénario que depuis 1994, tous les premiers ministres gabonais sont issus du Parti Démocratique Gabonais (PDG)⁴⁹. Toutefois, ces choix ne sont pas anodins. Il s'agit des personnalités ayant fait des preuves au sein du parti. Au Togo aussi d'ailleurs la tendance est telle que depuis 1996, les premiers ministres sont issus de la même famille politique que le Président de la république, qui dispose aussi de la majorité parlementaire⁵⁰. Il existe au Congo une coutume constitutionnelle qui nécessite d'être signalée ici.

Au-delà des conditions juridiques de désignation du Premier ministre, il y a la coutume que nous qualifierons de « *coutume de consolidation du pouvoir exécutif* ». Cette coutume voudrait que le Premier ministre fût d'un autre secteur géographique que le Président de la République en vue de représenter son secteur au sein de l'hémicycle. On constate avec force et véracité que, le Président de la République nomme le Premier ministre sans toujours avoir l'obligation de consulter le Parlement. Seulement, quand le Parlement n'est pas consulté a priori, il est quand même appelé à intervenir a posteriori.

B. La cessation des fonctions du Premier ministre

Si dans la désignation du Premier ministre, le Parlement est parfois brimé au profit du Président de la République, en ce qui concerne la cessation de ses fonctions, le Parlement est assez fort (2) aux côtés des deux têtes de l'exécutif (1).

1. La cessation du fait du pouvoir Exécutif

La constitution congolaise du 25 octobre 2015 en son article 90 al.1, tout comme celles du Gabon et du Togo, dispose : « *Le Président de la République nomme le Premier ministre et [il] met fin à ses fonctions [de sa propre initiative]*⁵¹ ». Les constitutions de ces trois Etats se démarquent à ce niveau, de la constitution française du 4 octobre 1958 et de la Constitution congolaise du 15 mars 1992. Avec la Constitution congolaise de 1992, cette démarcation se constate en ce qui concerne la nomination mais aussi la révocation du Premier ministre par le Président de la République. En matière de nomination et de révocation du Premier ministre, ces constitutions ont plutôt des tendances présidentielles pour ne pas dire « *présidentialistes* »⁵². Ces textes constitutionnels donnent expressément au Président de la République le pouvoir de démettre le Premier ministre sans aucune condition.

⁴⁹ Le PDG est le parti de la majorité présidentielle et il dispose de la majorité parlementaire nécessaire pour accorder la confiance ou la refuser à un Premier ministre.

⁵⁰ A partir de 1996, il s'agissait du Parti du Peuple Togolais (RPT), qui a été remplacé par l'Union pour la république (UNIR) depuis 2012.

⁵¹ Ajoute la constitution gabonaise en son article 15 al. 2.

⁵² A ne pas confondre ici avec le régime présidentiel. Le présidentielisme étant « *une application déformée du régime présidentiel (cas des différents présidentielismes d'Amérique du Sud), ou bien une appellation commode pour désigner les régimes dans lesquels, à partir d'un Schéma institutionnel mixte (que M. DUVERGER a proposé d'appeler semi-présidentiel), le Président exerce une prépondérance de fait, au détriment du Premier ministre, instrumentalisé, et du Parlement, affaibli. Qualifié de majoritaire, le présidentielisme est également utilisé par des auteurs (G. VEDEL notamment) pour caractériser le fonctionnement de la V^e République quand le Président est politiquement en harmonie avec une majorité parlementaire* » ; De VILLERS (M.) et Le DIVELLEC (A.), *Dictionnaire du droit constitutionnel*, précité, p. 286.

Toutefois, force est de reconnaître qu'en France, le principe de la responsabilité du Premier ministre devant le Président de la République a été consacrée, en marge de la Constitution, par la pratique. Le chef de l'Etat a ainsi exigé à plusieurs reprises la démission du gouvernement sans que l'Assemblée nationale n'ait pour autant adopté de motion de censure. En guise d'illustration, on citera entre autres la démission de Michel Debré en avril 1962, celle de Jacques Chaban-Delmas en juillet 1972, celle de Pierre Mauroy en juillet 1984, celle de Michel Rocard en mai 1991 et celle d'Edith Cresson en avril 1992⁵³. A l'épreuve des faits, cette responsabilité du gouvernement devant le chef de l'Etat constitue l'une des caractéristiques du fonctionnement de la V^{ème} République. Dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964, le général De Gaulle devait ainsi préciser sa conception respective de la fonction présidentielle et celle du Premier ministre : « *Il est normal chez nous que le Président de la République et le Premier ministre ne soient pas un seul et même homme. Certes, on ne saurait accepter qu'une dyarchie existât au sommet. Mais, justement, il n'en est rien. (...) le Président est évidemment seul à détenir et à déléguer l'autorité de l'Etat. Mais, précisément, la nature, l'étendue, la durée de sa tâche impliquent qu'il ne soit pas absorbé, sans relâche et sans limite, par la conjoncture politique, parlementaire, économique et administrative. Au contraire, c'est là le lot, aussi complexe et méritoire qu'essentiel, du Premier ministre français* »⁵⁴.

Le Président de la République est à la fois l'autorité discrétionnaire de désignation et de révocation du Premier ministre. Il est vrai, que ce pouvoir de révocation est partagé avec le Premier ministre et le Parlement⁵⁵, mais, il faut tout de même souligner le risque de ce pouvoir présidentiel discrétionnaire de révocation du Premier ministre. Pendant les périodes de concordances de majorité, le risque n'est pas grand. Mais, pendant la période de cohabitation, le risque est réel. Car, le Président qui ne disposerait pas de la majorité au Parlement, démettra à son gré tout Premier ministre qui lui sera hostile ; et, celui-ci disposant de la majorité au Parlement, l'utilisera comme contrepouvoir et cette situation bloquerait ainsi le bon fonctionnement des institutions les plus importantes de la République.

Dans ce contexte, le caractère du régime parlementaire devient moins important puisque le Président de la République véritable chef de l'exécutif n'est pas responsable devant le Parlement. De même, si du point de vue formel le gouvernement est aussi responsable devant l'Assemblée nationale, à l'épreuve des faits, il n'est responsable que devant le chef de l'Etat. Dans ces conditions, « *la majorité parlementaire a désormais pour vocation première, le soutien de la politique présidentielle. L'élection législative est ainsi devenue une élection confirmant le résultat de l'élection présidentielle et dont la principale fonction est l'élection d'une majorité acquise au Président lui donnant les moyens de gouverner* »⁵⁶.

⁵³ KALOMBO (F), *Les régimes politiques congolais et français. Une analyse comparative, op.cit.*, p.142.

⁵⁴ Cité par KALOMBO (F), *op.cit.*, p.143.

⁵⁵ Le Premier ministre dispose du droit de démission tandis que l'Assemblée Nationale dispose des mécanismes de mise en œuvre de la responsabilité du Gouvernement : « *la motion de censure* ».

⁵⁶ KALOMBO (F), *Les régimes politiques congolais et français. Une analyse comparative, op.cit.*, p.143.

En France, la notion de majorité présidentielle s'est ainsi peu à peu imposée, alors qu'elle était inconcevable sous la III^{ème} et la IV^{ème} Républiques. Le chef de l'Etat n'interférait pas alors dans les relations entre le gouvernement et la majorité parlementaire en dehors de la nomination du Président du Conseil (Premier ministre

A côté de la révocation présidentielle, il y a la démission amorcée par le Premier ministre. En règle générale dans les Etats à régime parlementaire, les situations qui conduisent à la démission du Premier ministre sont entre autres : la perte de la confiance et la défaite aux élections législatives. La théorie de la confiance ici, s'inscrit dans le cadre de la démocratie représentative ; qui consiste à ce que le peuple élit ses représentants qui prendront des décisions en son nom. Ainsi, dans le cadre de la démocratie représentative, « *les citoyens exercent le pouvoir par l'intermédiaire de représentants élus* »⁵⁷. Le Parlement est donc cet organe du pouvoir à qui les citoyens accordent la confiance pour décider en leur lieu et place. C'est dans ce cadre de la démocratie représentative que le Parlement accorde sa confiance au Gouvernement au nom du peuple qu'il représente et cela permet au Gouvernement de travailler.

Dans l'optique normale du régime parlementaire, où, le Premier ministre est le chef du Parti majoritaire au parlement, la défaite du parti du Premier ministre aux élections législatives, constitue une raison majeure de démission. Cette situation n'est toujours pas explicitement décrite dans les textes constitutionnels, mais, elle l'est implicitement. C'est le cas de l'article 75 alinéa 1 de la constitution congolaise du 15 mars 1992 (abrogé) : « *Le Président de la République nomme le Premier ministre issu de la majorité parlementaire à l'Assemblée Nationale (...)* ». Une lecture profonde de ce texte, nous emmène à voir que quand le Premier ministre ne dispose plus de la majorité parlementaire à l'Assemblée Nationale, il devrait démissionner et surtout pour le cas flagrant d'une défaite aux élections législatives. C'est aussi ce qu'a déclaré la Cour Suprême dans son avis du 3 avril 1993. Le Premier ministre « *est tenu d'abandonner (ses fonctions) par suite du changement de majorité parlementaire à l'Assemblée Nationale en cours de législature* »⁵⁸. Cette obligation non formelle dans le texte, s'impose au Premier ministre ne serait-ce que politiquement. Car, s'il ne le fait pas de son propre gré, ce qui lui permettra de garder une image honorable, il sera emmené à le faire de force⁵⁹.

2. La révocation par le Parlement

Cette procédure est la conséquence de la théorie de la responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement. La responsabilité du Gouvernement devant le Parlement est un élément de distinction du régime parlementaire avec les autres : « *La responsabilité du*

d'alors). Toutefois, le cas contraire est aussi admis pour la simple raison que le Premier ministre est l'émanation de la majorité parlementaire et non présidentielle ; ce qui pousse Francis KALOMBO à parler de cohabitation. *Ibid.*

⁵⁷ Robert ETIEN sous la direction de Jean-Claude MASCLLET, *Droit Public Général*, précité, p. 23.

⁵⁸ KEBI (A.), « Majorité parlementaire. Obligation présidentielle. Portée de l'article 75 – Cour Suprême 3 avril 1993 », *Revue Congolaise de Droit*, n°1013, 1992 – 1993, p. 184.

⁵⁹ C'est la théorie de la démission obligatoire. Cette théorie consiste en ce que le Premier ministre soit dans l'obligation de démissionner avec son équipe après le vote à l'Assemblée nationale d'une motion de censure (article 123 de la constitution du 15 mars 1992 : « *lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement* »). Cette démission est dite obligatoire du fait de la présence du verbe devoir qui exprime une contrainte, une disqualification totale de la volonté du Premier ministre.

Gouvernement devant le Parlement constitue l'élément-clé du régime parlementaire »⁶⁰. Etant entendu que la responsabilité vient du latin « *respondere, répondre, se porter garant (...). La responsabilité politique, c'est l'obligation pour les gouvernants de quitter le pouvoir s'ils n'ont plus la confiance des gouvernés. Est ainsi visée traditionnellement la relation constitutionnelle entre le Gouvernement et le Parlement, (...)* »⁶¹. Ainsi, nous n'étudierons ici, la responsabilité que dans la mesure où elle conduit à la démission du Premier ministre et ainsi de toute l'équipe gouvernementale. Pour ce, nous nous contenterons d'étudier les situations de mise en cause de cette responsabilité⁶² à savoir la question de confiance et la motion de censure.

En effet, pour la meilleure gestion de l'Etat, le gouvernement devrait bénéficier de la confiance du Parlement, particulièrement de l'Assemblée nationale, dont le retrait de confiance aboutit à son renversement. La question de confiance est une « *expression (qui) ne figure pas dans la Constitution, on est en présence de ce que l'on appelait avant 1958 la question de confiance* »⁶³ Elle est l'œuvre du Premier ministre chef du Gouvernement. C'est lui, qui, en cette qualité de chef du Gouvernement engage la responsabilité du Gouvernement. En France, l'article 49 de la Constitution dispose sur ce point que « *Le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du gouvernement sur son programme de politique générale* ». La nouvelle procédure⁶⁴ retenue par cette disposition prévoyait deux mécanismes distincts. Une fois le Premier ministre désigné et les autres membres du gouvernement nommés sur sa proposition par le Président de la République, la nouvelle équipe devait solliciter la Confiance de l'Assemblée nationale sur son programme. Le Premier ministre a, par ailleurs, la possibilité de solliciter cette confiance ultérieurement, en demandant un vote des députés sur une déclaration de politique générale⁶⁵.

Le renforcement de la légitimité du Président de la République intervenu à compter de 1962, a modifié l'interprétation de cet article de la Constitution française. L'usage selon lequel le Premier ministre ne procède que du seul Président de la République s'est ainsi imposé en dehors des périodes de cohabitation⁶⁶. L'engagement de la responsabilité du gouvernement

⁶⁰ FAVOREU (L.), GAÏA (P.), GHEVONTHIAN (R.), MESTRE (J.-L.), PFERSMANN (O.), ROUX (A.) et SCOFFONI (G.), *Droit constitutionnel*, précité, p.786.

⁶¹ De VILLIERS (M.) et Le DIVELLEC (A.), *Dictionnaire du droit constitutionnel*, précité, p. 221.

⁶² Une limite à cette mise en œuvre de la responsabilité politique du Gouvernement devant l'Assemblée nationale est prévue à l'article 71 alinéa 2 de la constitution congolaise de 1992 : « *dans l'intervalle, le Premier ministre ne peut engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale, ni celle-ci faire usage de la motion de censure* ». L'intervalle dont il est fait allusion ici, c'est lorsqu'il y a un cas de vacance ou d'empêchement définitif du Président de la République, déclaré par le Conseil Constitutionnel.

⁶³ FAVOREU (L.), GAÏA (P.), GHEVONTHIAN (R.), MESTRE (J.-L.), PFERSMANN (O.), ROUX (A.) et SCOFFONI (G.), *Droit constitutionnel*, précité, p. 787.

⁶⁴ En réalité, l'article 49 de la Constitution visait à réformer les mécanismes de l'investiture gouvernementale, particulièrement contraignants sous la IV^{ème} République, puisqu'ils donnaient lieu à un double vote. Le Président du Conseil nommé par le Président de la République devait solliciter une première fois la confiance des parlementaires, puis se présenter à nouveau devant eux avec l'ensemble de l'équipe ministérielle. L'investiture dépendait ainsi davantage de la composition politique du gouvernement que de son programme d'action, ce qui devait contribuer au discrédit du régime. Cf. KALOMBO (F), *Les régimes politiques congolais et français. Une analyse comparative, op.cit.*, p.141.

⁶⁵ KALOMBO (F), *Les régimes politiques congolais et français. Une analyse comparative, op.cit.*, pp.141-142.

⁶⁶ *Ibid.*

après sa désignation est ainsi devenue facultative : certains gouvernements sont ainsi entrés en fonction sans solliciter la confiance de l'Assemblée nationale, d'autres ont procédé à une déclaration de politique générale, sans qu'elle soit pour autant nécessairement suivie d'un vote⁶⁷.

Selon l'article 97 de la constitution togolaise : « *Le premier Ministre, après délibération en conseil des Ministres, peut engager devant l'Assemblée nationale la responsabilité du gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale. L'Assemblée nationale, après débat, émet un vote. La confiance ne peut être refusée au gouvernement qu'à la majorité des deux tiers (2/3) des députés composant l'Assemblée nationale. Lorsque la confiance est refusée, le Premier Ministre doit remettre au Président de la République la démission du gouvernement* ». Ici, l'initiative provient du gouvernement qui cherchera à vérifier si le soutien de la représentation lui est acquis notamment dans le cas où des voix commencent par s'élever dans sa propre majorité pour critiquer de plus en plus ouvertement sa politique⁶⁸. Selon Kossi SOMALI, le droit parlementaire qualifie cette démarche gouvernementale de « question de confiance » et peut se résumer à la question suivante : m'aimez-vous encore, soutenez-vous encore ma politique ; si oui, prouvez-le ; sinon, je me retirerai avec toutes les conséquences que cette défiance pourrait comporter pour votre propre avenir politique⁶⁹.

La motion de censure « *est l'instrument de mise en jeu explicite de la responsabilité politique du Gouvernement par une Assemblée dans un régime parlementaire* »⁷⁰. L'objectif de la motion de censure est naturellement « *de mettre fin à l'existence du Gouvernement comme sanction à sa politique* »⁷¹. Cette procédure de la motion de censure est prévue dans les textes constitutionnels de ces trois Etats. A cet effet, l'article 98 de la Constitution togolaise dispose : « *L'Assemblée nationale peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion, pour être recevable, doit être signée par un tiers au moins des députés composant l'Assemblée nationale. Le vote ne peut intervenir que cinq jours après le dépôt de la motion. L'Assemblée ne peut prononcer la censure du gouvernement qu'à la majorité des deux tiers de ses membres. Si la motion de censure est adoptée, le Premier ministre remet la démission de son gouvernement. Le Président de la République nomme un nouveau Premier ministre. Si la motion est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session* ». Le vote de la motion de censure, à la lecture de cet article, reste encadré en droit. Les constituants africains certainement édifiés par quelques expériences malencontreuses fournies par l'histoire politique et constitutionnelle à travers le monde et particulièrement en France ont compris que

⁶⁷ *Ibid.*

Cette lecture de la Constitution a également eu pour conséquence une rupture avec la tradition républicaine, qui voulait que le chef du gouvernement soit toujours issu du Parlement. Le choix de Georges Pompidou en 1962, devait ainsi marquer la prééminence du chef de l'Etat dans la désignation de l'équipe gouvernementale. En nommant à cette fonction un de ses collaborateurs personnels qui n'avait jamais exercé de mandat parlementaire, il signifiait à l'Assemblée nationale, qu'elle n'avait plus de rôle à jouer dans la désignation du Premier ministre.

⁶⁸ SOMALI (K), *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir du Bénin, du Burkina Faso et du Togo*, Thèse de doctorat, Université Lille 2, 27 mai 2008, p.181.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ De VILLIERS (M.) et Le DIVELLEC (A.), *Dictionnaire du droit constitutionnel*, précité, pp. 239-240.

⁷¹ FALL (I. M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, précité, p. 258.

lorsque la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement n'est soumise à aucune formalité peut présenter de graves dangers en raison notamment de l'usage permanent que les députés peuvent en faire⁷².

II-LE PREMIER MINISTRE: UNE FONCTION A DEUX VITESSES

L'autorité du Premier ministre dépend de certains facteurs pour qu'elle puisse être affirmée (A), soit être contestée (B).

A. Une autorité affirmée

L'autorité du Premier ministre au sein de l'Exécutif s'affirme au travers plusieurs facteurs parmi lesquels sa participation à la désignation des autres membres du Gouvernement (1) et dans l'action du Gouvernement (2).

1. L'affirmation dans la composition de l'équipe gouvernementale

Au-delà du prestige qui se rattache à son titre de Chef du Gouvernement⁷³, l'autorité première ministérielle s'affirme aussi dans la composition de l'équipe gouvernementale. En ce qui concerne la constitution de l'équipe gouvernementale, les pouvoirs du Premier ministre varient d'un texte constitutionnel à un autre. Ces pouvoirs sont tantôt entièrement donnés au Premier ministre qui tiendrait alors du texte constitutionnel, de manière exclusive et discrétionnaire, le droit de nomination et de révocation des autres membres du Gouvernement ; tantôt, il doit partager ce droit avec le Président de la République. Sinon l'exercé sous la direction du président de la République.

Mais, la méthode de droit commun dans le système constitutionnel du Congo, du Gabon et du Togo, est que le Premier ministre intervienne de manière secondaire dans la désignation des autres membres du Gouvernement. Ici, le « *pouvoir partiel* », s'oppose au « *pouvoir absolu* ». L'idée ici, est celle du pouvoir partagé entre le Premier ministre et le Président de la République. Ce pouvoir partiel du Premier ministre se manifeste à deux niveaux : le droit de proposition et le contreseing du décret de nomination des autres ministres.

En Grande Bretagne, les choses sont différentes. Le Premier ministre nomme les autres membres de son équipe « *avec l'accord de la Reine* »⁷⁴. Le Premier ministre a des pouvoirs de constitution du Gouvernement plus étendus, puis qu'il ne requiert que l'accord de la couronne. Il sied de préciser que le Premier ministre compose son équipe de travail de laquelle, il est responsable devant la Chambre des communes. Par contre, ses homologues congolais, gabonais et togolais n'ont qu'un droit de proposition et de contreseing dans la constitution de l'équipe gouvernementale. Parce qu'étant responsable à la fois devant le

⁷² SOMALI (K), *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir du Bénin, du Burkina Faso et du Togo, op.cit.*, p.183.

⁷³ Au Congo, article 40 de l'acte fondamental de 1991, « (...) Il est le Chef du Gouvernement de transition » ; article 90 de la constitution de 1992, « *Le Premier ministre est le Chef du Gouvernement* » ; et, l'article 98 de la constitution de 2015 ; au Gabon, article 31 al. 2 de la constitution de 1991, « *Le Premier Ministre est le Chef du Gouvernement* » ; au Togo, il s'agit de l'article 78 al. 1 de la constitution.

⁷⁴ ARDANT (P.), *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, précité, p. 260.

Président de la République qui tient formellement de la constitution, le droit de le révoquer⁷⁵ ; et, devant le Parlement⁷⁶ qui peut le renverser⁷⁷, il ne peut pas engager dès sa nomination un conflit avec le Président de la République.

Toutefois, il ne faudrait pas sous-estimer le droit de proposition du Premier ministre dans la désignation de ses collaborateurs. La nomination est faite sur « *présentation du Premier ministre* »⁷⁸. Ceci étant, le Premier ministre constitue son équipe et soumet cette dernière à l'appréciation du Président de la République, qui, n'est pas tenu de s'y conformer. Car, disons-le clairement, s'il ne faut pas sous-estimer le pouvoir de proposition du Premier ministre, il ne faut pas non plus le surestimer.

La proposition du Premier ministre ne lie en rien le Président de la République. Mais, il ne peut pas non plus ne serait-ce qu'au nom de la courtoisie, faire fi de toutes les propositions du Premier ministre. Car, la pensée développée dans ces différents textes constitutionnels sont les mêmes : « *sur proposition du Premier ministre il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions* »⁷⁹. Certes, c'est au Président de la République que revient le droit de nomination des autres membres du Gouvernement, mais, cette nomination est conditionnée par la proposition du Premier ministre. De même que son droit de révocation des autres membres du Gouvernement est soumis à l'avis du Premier ministre.

Les ministres sont responsables devant le Chef de l'Etat et celui-ci peut mettre fin à leur fonction à tout moment s'il le juge nécessaire. Sur la question du renvoi du Premier ministre par le Président de la République, la France se montre plutôt elliptique avec dans sa Constitution un article 8 au terme duquel le chef de l'Etat met fin aux fonctions du Premier

⁷⁵ Article 83 « *le Président de la République nomme le Premier ministre et met fin à ses fonctions* » de la constitution de 2015. Cet article donne au Président de la République un pouvoir discrétionnaire de nomination et de révocation du Premier ministre. Ce droit de révocation corrobore la pensée du Doyen HAURIOU, dans son Précis élémentaire de droit constitutionnel précité, qui déclare « *le droit de nommer entraînant en principe le droit de révoquer* ». Ce même article consacre le régime politique congolais qui selon les écrits du Professeur Maurice DUVERGER, serait un régime semi présidentiel dualiste ; parce que, le Président tient formellement de la constitution, le droit de révoquer le Premier ministre. Cette dernière partie de l'article 83, est aussi une démarcation d'avec la constitution de 1992 abrogée qui a limité les pouvoirs présidentiels en matière de révocation du Premier ministre (article 75 alinéa 1 « *le Président de la République nomme le Premier ministre issu de la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale. Il met fin à ses fonctions sur présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement* ») ; dans ce texte, « *en dehors des cas d'empêchement, de vacance ou de vote d'une motion de censure, un seul cas de figure est prévu : sa démission* » (MAKOSSO, *Le régime consensualiste dans la constitution du 25 octobre 2015 commentaire article par article*, précité, p. 216), le Président de la République ne pouvait pas démettre le Premier ministre mais seulement accepté sa démission. Cette situation est pareille en France où une coutume s'est développée. Une coutume qui consiste à ce que les Présidents de la République fassent signer des lettres de démission blanches aux Premiers ministres. C'est donc, dans ce sens-là, que le Premier ministre congolais, issu de la constitution de 2015, serait dans une certaine mesure dans l'obligation de se tenir au choix du Président de la République.

⁷⁶ Article 89 alinéa 3 de la constitution du 15 mars 1992 : « *Il est responsable devant le Président de la République et l'Assemblée Nationale* » ; article 28 al. 3 de la constitution gabonaise.

⁷⁷ Article 139 de la constitution de 2015 : « *l'Assemblée Nationale peut, par le vote d'une motion de censure, renverser le Gouvernement* » ; les articles 159 à 161 détaillent ces procédures où le l'Assemblée nationale renverse le Gouvernement.

⁷⁸ ARDANT (P.), *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, précité, p. 506.

⁷⁹ Il s'agit des articles 83 al. 2 de la constitution congolaise ; 15 al. 2 de la constitution gabonaise et 66 al. 2 de la constitution togolaise. L'article 75 alinéa 2 de la constitution congolaise du 15 mars 1992 (abrogée) était un peu plus clair. En effet, il stipulait que « *il nomme les autres membres du Gouvernement sur proposition du Premier ministre. Il met fin à leurs fonctions après avis de ce dernier* ».

ministre « *sur présentation par celui-ci de la démission du gouvernement* » ce qui a suscité diverses controverses jusqu'à ce que la période de cohabitation n'apaise les discussions en permettant de constater qu'une fois nommé par le Président de la République, le chef du gouvernement est du moins d'un point de vue juridique et selon la formule de Valéry Giscard d'Estaing, « *indéboulonnable* »⁸⁰.

En plus, le Premier ministre n'est pas seulement une simple autorité de proposition ou un simple donneur d'avis : il contresigne les décrets de nomination et de révocation des autres membres du Gouvernement. Si la proposition peut diminuer le Premier ministre, le contreseing réconforte son autorité de « *Chef du Gouvernement* ». Le Professeur Philippe ARDANT voit dans le contreseing premier-ministériel apposé au décret de nomination et/ou de révocation des autres membres du Gouvernement, une affirmation de la qualité du Premier ministre de Chef du Gouvernement et de son pouvoir de composition de son équipe. En effet, il déclare : « *le fait qu'il contresigne la nomination de ses membres par le Président souligne qu'il en est le chef* »⁸¹.

En contresignant le décret, le Premier ministre engage sa responsabilité politique. Ce qui signifie qu'il est responsable de la nomination de ces ministres. C'est-à-dire que c'est lui qui répond politiquement devant l'Assemblée Nationale à leur sujet. Le contreseing du Premier ministre sur le décret de nomination des autres membres de son équipe, aux côtés de la signature du Président de la République, affirme qu'il soit l'autre tête du pouvoir exécutif. C'est là même une véritable affirmation de la dyarchie au sommet du pouvoir Exécutif.

2. L'affirmation dans la politique du Gouvernement

Il y a plusieurs autres facteurs de l'affirmation de l'autorité du Premier ministre. Premièrement, le Premier ministre détermine la politique économique et sociale de la Nation, en concertation avec le Président de la République⁸². Cette situation est différente dans la constitution congolaise de 1992⁸³. En effet, la constitution congolaise de 1992, tout comme les constitutions togolaise et gabonaise, avait consacré une détermination et une conduite collégiale par le Gouvernement de la politique de la Nation. La Constitution gabonaise a cette particularité qu'elle exclut le Gouvernement et même son Chef, le Premier ministre, de la détermination mais, elle lui fait intervenir uniquement dans la conduite de cette politique. Tandis que le texte congolais de 2015 consacre une coopération entre le Premier ministre et le Président de la République. Ils se concertent et, ensemble, en une belle équipe dyarchique, définissent la politique économique et sociale de la Nation. Cette politique déterminée en

⁸⁰ CABANIS (A) et MARTIN (M.L), *Les Constitutions d'Afrique francophone. Evolutions récentes* cité par DIOMPY (A.H), *Le paradoxe de l'internationalisation du droit constitutionnel en Afrique : réflexions sur les interactions normatives, institutionnelles et politiques dans l'espace CEDEAO*, op.cit., p.228.

⁸¹ ARDANT (P.), *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, précité, p. 507.

⁸² Article 99 de la constitution du 25 octobre 2015 « *le Premier ministre, en concertation avec le Président de la République, détermine la politique économique et sociale de la Nation* ».

⁸³ Article 89 « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation* » voir aussi l'article 77 al. 1 de la constitution togolaise, « *Sous l'autorité du Président de la République, le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation et dirige l'administration civile et militaire* » ; et l'article 28 al. 1 de la constitution gabonaise, « *Le Gouvernement conduit la politique de la Nation, sous l'autorité du Président de la République et en concertation avec lui* ».

concertation, est conduite par le Premier ministre qui en est responsable devant l'Assemblée Nationale⁸⁴. La politique sera exécutée par le Gouvernement, et, le Premier ministre en sa qualité de Chef du Gouvernement, assure la conduite de cette politique donc, veille sur les Ministres qui composent son équipe pour s'assurer que cette politique est bien exécutée et pour pouvoir mieux en répondre devant le Parlement.

Deuxièmement, le Premier ministre Chef du Gouvernement dirige l'action du Gouvernement. Pour ce faire, il dispose de certaines prérogatives lui permettant de se réunir avec les ministres en l'absence du Président de la République. En principe, dans les régimes semi-présidentiels surtout les régimes semi-présidentiels dualistes, comme les régimes congolais, gabonais et togolais, le Conseil des ministres est présidé par le Président de la République. Un pouvoir est reconnu au Premier ministre dans ce sens-là. Car, le Premier ministre peut suppléer « *le cas échéant, le Président de la République dans la présidence du Conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé* »⁸⁵. Le constituant congolais de 2015 ne reconnaît pas ce même pouvoir au Premier ministre par contre, il lui permet de suppléer « *le Président de la République dans la présidence des Conseils de défense ainsi que des organes supérieurs d'orientation, de suivi de décision stratégique en matière de défense et sécurité* »⁸⁶. Tandis que le constituant gabonais a dévolu ce pouvoir au Vice-président de la République⁸⁷.

Aussi, le Premier ministre préside les conseils de cabinet. Une distinction mérite d'être faite à ce niveau, entre le conseil de Cabinet et le Conseil des ministres. Le Doyen DUGUIT écrivant à ce sujet, part du postulat simple de la Présence ou non du Président de la République à la réunion de l'organe gouvernemental pour qu'elle soit Conseil des ministres ou Conseil de Cabinet. Ainsi écrivit-il : « *en France, à la différence de ce qui se passe en Angleterre, le Chef de l'Etat a toujours assisté aux réunions du Conseil des ministres. Mais les Ministres peuvent se réunir hors de la présence du Chef de l'Etat ; ces réunions portent le nom de Conseil de cabinet* »⁸⁸. Ces réunions du Gouvernement hors de la présence du Chef de l'Etat, appelées Conseil de Cabinet, sont présidées par le Premier ministre aux termes de l'article 102 alinéa 1 de la constitution congolaise de 2015⁸⁹. Toujours dans ce même sens, le Premier ministre « *préside les comités interministériels* »⁹⁰. Les comités interministériels ne concernent pas tout le Gouvernement mais, il s'agit d'une réunion de quelques Ministres sous la direction du Premier ministre.

⁸⁴ Article 100 de la constitution de 2015 « *le Premier ministre est responsable de la conduite de la politique économique et sociale de la Nation devant l'Assemblée Nationale* » ; article 28 al. 3 de la constitution gabonaise et, article 77 al. 2 de la constitution togolaise.

⁸⁵ Article 90 de la constitution de 1992.

⁸⁶ Article 101 alinéa 2 de la constitution de 2015.

⁸⁷ Article 16 al. 3 « *Il supplée, le cas échéant, le Président de la République sur une habilitation expresse et un ordre du jour déterminé* ».

⁸⁸ DUGUIT (L.), *Manuel de droit constitutionnel*, précité, p. 550.

⁸⁹ « *Le Premier ministre convoque et tient le Conseil de cabinet* ».

⁹⁰ Article 102 alinéa 2 de la constitution du 25 octobre 2015.

Troisièmement, le Premier ministre est l'autorité de saisine de la Cour Constitutionnelle pour la constatation de la vacance de la fonction de Président de la République⁹¹. Les constituants congolais de 1992 et gabonais prévoyaient une saisine collégiale du juge Constitutionnel⁹². Il est vrai que le Premier ministre en sa qualité de Chef du Gouvernement, pouvait dans cette situation, prendre l'initiative de saisir le Conseil Constitutionnel, mais avec la juridiction constitutionnelle congolaise qui tend à battre les records des rejets, sa saisine, n'aurait-elle pas été rejetée dans ce cas-là ? Nous n'en saurons jamais rien, parce qu'une telle situation n'était pas arrivée.

Par contre au Gabon, le Premier ministre a saisi la Cour Constitutionnelle en 2018, pour demander à cette dernière d'interpréter les articles 13 et 16 de la Constitution⁹³. En l'espèce, le Président gabonais était dans « *la situation d'indisponibilité temporaire* »⁹⁴. Le Premier ministre avait d'ailleurs obtenu gain de cause.

Mais, pour éviter toute complication possible, le constituant congolais de 2015 a dévolu clairement au Premier ministre en sa qualité de Chef du Gouvernement, cette mission, en lui permettant expressément de saisir la Cour Constitutionnelle. En plus de jouir de la capacité de saisine de la Cour Constitutionnelle (de manière individuelle en 2015 et collégiale en 1992), le Premier ministre est la dernière carte de la succession intérimaire du Président de la République. Il est le dauphin qui prend la place au cas où les Présidents des deux chambres du Parlement ne sont pas disponibles. Il constitue ce que le Professeur El hadj MBODJ appelle « *le suppléant du Gouvernement* »⁹⁵.

Pour le Professeur MBODJ, « La suppléance est une technique d'aménagement de la continuité juridique du pouvoir garantissant sa permanence alors que la personne physique qui l'incarne est dans l'impossibilité juridique ou matérielle d'exercer ses prérogatives »⁹⁶. Décrivant la situation du suppléant en France, le Professeur souligne que « le suppléant n'exerce pas une fonction symbolique mais réelle. Si les pouvoirs du suppléant sont réduits par rapport à ceux du titulaire, le maintien de l'article 16 de la constitution relatif aux pouvoirs exceptionnels, montre néanmoins la détermination du constituant à ne pas faire du suppléant une simple configuration »⁹⁷. Au Congo, les pouvoirs du suppléant fut-il le Président de l'une des Chambre ou le Premier ministre sont aussi limités⁹⁸.

⁹¹ Article 78 alinéa 2 de la constitution du 25 octobre 2015 : « *la vacance est constatée par la Cour Constitutionnelle saisie par le Premier ministre* ».

⁹² Article 70 : « *En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil Constitutionnel saisi par le Gouvernement (...)* ». *C'est aussi de cette même manière que le constituant français de 1958 a prévu pour la situation de l'absence ou de la vacance « de la Présidence de la République ».*

⁹³ Décision n°219/CC du 14 novembre 2018 relative à la requête du Premier ministre tendant à l'interprétation des dispositions des articles 13 et 16 de la Constitution.

⁹⁴ Considérant n°1 de la décision n°219/CC du 14 novembre 2018, précitée.

⁹⁵ MBODJ (E. H.), *La succession du Chef d'Etat en droit constitutionnel africain*, Thèse de Doctorat d'Etat en Droit, soutenue le 29 juin 1991, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, p. 35.

⁹⁶ Ibid., pp.32-33.

⁹⁷ Ibid., p.32.

⁹⁸ L'article 78 alinéa 1 de la constitution de 2015 : « *En cas de vacance de la fonction de Président de la République, par décès ou pour tout autre cause d'empêchement définitif, les fonctions de Président de la République, à l'exception des attributions mentionnées aux articles 82, 83, 86, 87, 88 alinéa 2, 89, 91, 92, 138,*

B. Une autorité contestée

Du fait du dédoublement fonctionnel, le Premier ministre est une autorité à la fois administrative et politique. Et dans sa double considération, le Premier ministre se trouve doublement contesté. Il est contesté tant au plan politique (1), qu'au plan administratif (2).

1. Une autorité contestée au plan politique

Comme autorité politique, le Premier ministre est véritablement un serviteur et un inférieur ; ce qui fait qu'il soit contesté. Il est contesté tant dans sa relation avec le Président de la République. Le Premier ministre ne saurait être pris autrement que comme un second par rapport au Président de la République parce qu'il est en réalité qu'un simple exécutant. Il est le premier serviteur du Président de la République.

D'ailleurs, le Doyen DUGUIT dans sa définition du Premier ministre, voyait en ce dernier, un membre du Conseil des ministres ; le quel Conseil « *délibère sur l'accomplissement des actes du Président de la République se rattachant à la politique générale du Gouvernement (...)* »⁹⁹. Cette conception de la fonction du Premier ministre qu'avait le Doyen DUGUIT dans la première moitié du XXème siècle, n'a pas vraiment changé mais au contraire, elle s'est accentuée. Appliquée à la situation des Premiers ministres congolais, gabonais et togolais, cela nous permet de réaliser la véracité de ces propos vieux de près d'un siècle. S'il est vrai que dans les Etats sous étude, le gouvernement est bien cet organe collégial et solidaire composé de ministres placés sous l'autorité d'un Premier ministre, force est de constater que celui-ci n'est pas un organe de conception mais d'application, d'exécution, d'assistance du chef de l'Etat. Il est simplement chargé dans la majorité des Etats africains francophones d'appliquer la politique déterminée par le Président de la République¹⁰⁰.

L'autorité du Premier ministre est contestée par rapport au Président de la République par le mode de scrutin d'élection de ce dernier. La première infirmation et aussi la plus grande contestation de l'autorité du Premier ministre, par rapport au Président de la République, tient au mode de scrutin de l'élection du Président de la République. Il est inconcevable de penser, ne serait-ce qu'un seul petit instant, que le Président de la République élu au suffrage universel direct¹⁰¹, puisse s'effacer pour laisser régner le Premier ministre qu'il a lui-même

162, 217 et 240, (...) ». Ces limites concernent notamment, le droit de désignation et révocation des membres du Gouvernement, le droit de dissolution de l'Assemblée Nationale. Une autre limite mentionnée à l'alinéa 5 de cet article 78 est l'interdiction pour le suppléant d'être candidat à l'élection présidentielle organisée quarante-cinq jours au moins et quatre-vingt-dix jours au plus suivant l'ouverture de la vacance.

⁹⁹ DUGUIT (L.), *Manuel de droit constitutionnel*, précité, p. 558.

¹⁰⁰ DIOMPY (A.H), *Le paradoxe de l'internationalisation du droit constitutionnel en Afrique : réflexions sur les interactions normatives, institutionnelles et politiques dans l'espace CEDEAO*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 2017, p.231.

¹⁰¹ Article 68 alinéa 1 de la constitution de 1992 : « *le Président de la République est élu pour cinq (5) ans au suffrage universel direct* » ; article 67 alinéa 1 de la constitution de 2015 : « *le Président de la République est élu au suffrage universel direct, au scrutin uninominal, à la majorité absolue des suffrages exprimés* » ; article 59 al. 1 constitution togolaise de 1992 ; article 9 al. 1 de la constitution gabonaise ; voir AVRIL (P.) et GICQUEL (J.), *Lexique de droit constitutionnel*, précité, p141.

nommé et dont, il détient le pouvoir de démettre sans que ne soit définie une situation particulière pour qu'il le fasse¹⁰².

Aux termes de l'article 5 alinéa 1 de la constitution congolaise de 2015, le Président de la République est le résultat de l'exercice de la souveraineté nationale exercée par le peuple. Cet article cite le suffrage universel comme l'un des moyens de l'exercice de la souveraineté nationale dont dispose le peuple. La Constitution de 1992 partageait la même pensée¹⁰³ qui est d'ailleurs mieux présentée dans cette dernière. Le moyen cité là-bas, n'était pas le suffrage universel mais plutôt les représentants élus au suffrage universel. Le Président de la République est le représentant du peuple, auquel le peuple confère lui-même, directement, la magistrature suprême. Dans le contexte africain, en particulier congolais, il ne saurait alors être comparé au Premier ministre qui n'est pas directement désigné par le peuple¹⁰⁴.

Ceci étant, le Premier ministre est soumis au Président de la République qui émane directement des détenteurs de la souveraineté nationale qui lui confient l'exercice en leur nom et place de cette souveraineté. Tandis que lui, le Premier ministre est nommé par le Président de la République pour l'aider à exercer cette souveraineté qui lui est confiée par le peuple. C'est pourquoi, le schéma du pouvoir Exécutif, dans les différentes constitutions¹⁰⁵ congolaise, gabonaise et togolaise, qui prévoient la fonction de Premier ministre, présente le Président de la République au premier rang, et le Premier ministre et le Gouvernement au second rang.

Contrairement à la Grande Bretagne où, le Premier ministre, est le premier détenteur du pouvoir Exécutif. Cela peut s'expliquer par le fait qu'en Grande Bretagne, le détenteur de la couronne (Roi ou Reine), n'émane pas du peuple ; mais, de son appartenance à la famille royale. Cet état des choses, explique pourquoi le souverain anglais accepte de s'effacer pour laisser la place au Premier ministre qui selon le schéma constitutionnel du pouvoir Exécutif dans ce pays, émane plus du peuple que lui. Et aussi, contrairement à l'Allemagne où le Président est élu au suffrage indirect ; et le Chancelier procède des résultats des élections législatives. Donc, en Allemagne aussi, l'autorité est confiée à celui des membres de l'Exécutif qui émane le plus directement du peuple.

¹⁰² La constitution de 1992 limitait les pouvoirs du Président de la République en matière de révocation du Premier ministre : il ne pouvait démettre le Premier ministre qu'après la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement, article 75 alinéa 1 : « *le Président de la République nomme le Premier ministre issu de la majorité parlementaire à l'Assemblée Nationale. Il met fin à ses fonctions sur présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement* ». Cet article est d'ailleurs identique à l'article 8 de la constitution française de 1958. Tandis que la constitution de 2015 n'oppose pas de restriction au Président de la République pour la désignation et la révocation du Premier ministre article 83 alinéa 1 : « *le Président de la République nomme le Premier ministre et met fin à ses fonctions* ». Pour contourner cette restriction des pouvoirs présidentiels de révocation du Premier ministre, une coutume s'est installée en France ; coutume selon laquelle le Président de la République fait signer au Premier ministre une lettre de démission blanche.

¹⁰³ Article 4 : « *la Souveraineté Nationale appartient au peuple qui l'exerce par le moyen de référendum et par des représentants élus au suffrage universel* ».

¹⁰⁴ Le Premier ministre qui était en 1992 indirectement désigné par le peuple ; car, aux termes de l'article 75 de la constitution de 1992, il devait être « *issu de la majorité parlementaire à l'Assemblée Nationale* », ce qui signifie que le peuple en choisissant les députés, choisit indirectement le Premier ministre. Mais, la constitution de 2015 prive le peuple de ce droit indirect de choix du Premier ministre.

¹⁰⁵ Elles le font tantôt dans un même titre et en deux sous-titres traitant du Président de la République puis du Gouvernement comme la constitution de 2015, et tantôt en deux titres différents comme la constitution de 1992.

En effet, étant désigné comme Premier ministre parce que son parti a remporté les élections législatives, le Premier ministre britannique, de même que le Chancelier allemand, sont donc désignés bien qu'indirectement, par le peuple lors des élections législatives. Par contre le Roi ou la Reine qui est désigné par l'appartenance à la famille, ou le Président élu au suffrage indirect, ne saurait être plus crédible que le Premier ministre ou le Chancelier.

On constate alors, que l'élément d'affirmation et/ou d'infirmité de l'autorité politique, est la condition d'acquisition du pouvoir. Quand le pouvoir est acquis du peuple, il y a affirmation de son détenteur ; mais, quand il est acquis par nomination et/ou par hérédité, il y a infirmité de son détenteur par rapport à l'élu du peuple. Tout comme le Premier ministre élu par la Conférence Nationale s'affirmait plus que le Président de la République. Il disposait de plus d'autorité que le Président de cette époque du monopartisme, où le Président de la République était Président du fait de son affirmation dans le parti unique.

Le Président de la République du simple fait de sa condition d'élection, jouit d'une plus grande crédibilité et d'une plus grande autorité par rapport au Premier ministre qui est un collaborateur qu'il choisit pour réaliser sa promesse de politique de la Nation faite au peuple pendant la campagne électorale. Le Président de la République est élu sur un programme déjà existant, défini pendant la campagne électorale.

Dans cette allure, on comprendra que la légitimité de l'autorité, dépend de sa source. Tout comme, une norme tire sa légitimité de sa source à savoir la norme supérieure, le détenteur premier du pouvoir Exécutif tire la sienne du fait de sa désignation par le peuple. Les éminents Professeurs et auteurs du Droit constitutionnel, parlent quant à eux de cette situation en ces mots : « *la plus grande légitimité des Exécutifs contemporains constitue un premier élément de leur montée en puissance. Il peut s'agir d'une légitimité directe, liée à l'élection d'un Président de la République au suffrage universel ou indirecte si l'Exécutif est issu du parti ou de la coalition ayant remporté les dernières élections législatives. Dans cette hypothèse, le chef du parti vainqueur est inévitablement appelé à devenir le titulaire principal du pouvoir Exécutif, bénéficiant dès lors d'une autorité renforcée* »¹⁰⁶.

Le peuple est ainsi affirmé comme un pouvoir suprême, qui est le fondement de la légitimité du pouvoir Exécutif et même du pouvoir Législatif. C'est dans ce sens-là que l'Assemblée Nationale prédomine¹⁰⁷ sur le Sénat, parce que, les députés sont élus directement par le peuple : « *au suffrage universel direct* »¹⁰⁸. Cette situation fait dire que le Premier ministre est le serviteur du Président de la République du fait de sa condition de désignation. Cette réalité est très certaine, lorsque nous constatons qu'au Congo, au Gabon et au Togo, « *le Président*

¹⁰⁶ FAVOREU (L.), GAÏA (P.), GHEVONTHIAN (R.), MESTRE (J.-L.), PFERSMANN (O.), ROUX (A.) et SCOFFONI (G.), *Droit constitutionnel*, précité, p. 687.

¹⁰⁷ Cette domination de l'Assemblée Nationale sur le Sénat n'est plus à démontrer. Elle se voit clairement dans les relations des deux chambres. Quand elles sont réunies en congrès, c'est le Président de l'Assemblée Nationale qui préside la séance ; c'est à l'Assemblée Nationale que revient le droit de contrôler l'action du Gouvernement et de mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement. Et cette mise en jeu de la responsabilité peut contraindre le Gouvernement à la démission. Mais, au même moment, il y a un contraste à ce niveau c'est que l'Assemblée Nationale est qualifiée de Chambre basse et le Sénat de Chambre haute.

¹⁰⁸ Article 128 de la constitution congolaise de 2015 ; article 35 al. 2 de la constitution gabonaise et l'article 52 de la constitution togolaise.

de la République est resté maître des contingences politiques par le fait que la loyauté à sa personne et à ses actions, détermine la ligne de conduite de la majorité au Parlement »¹⁰⁹.

Ainsi, dans le cadre de la France comme dans celui des Etats d'Afrique noire francophone, il ressort que l'enjeu électoral au niveau présidentiel détermine, dans une large proposition, le fonctionnement du régime politique. C'est ainsi qu'après avoir relevé que « *le Premier ministre perd son rôle politique au profit du Président de la République, il n'est plus qu'un rouage technique voire purement administratif de coordination interministérielle. On dit que le Premier ministre devient un super directeur de cabinet servant de relais entre le Président de la République et ses ministres (ministres du Président)* »¹¹⁰, Michel LASCOMBE souligne que l'acte de nomination des membres du gouvernement prend toujours la formule constitutionnelle obligatoire sur Proposition du Premier ministre et le contreseing du Premier ministre y figure, mais chacun sait en fait que c'est le Président de la République qui a formé son équipe avec le chef d'équipe¹¹¹. Aussi, lorsque nous nous trouvons devant une majorité qui concorde avec les options politiques du Chef de l'Etat et qui lui appartient, nous assistons à ce que Jean-Eric Gicquel note avec pertinence : « *la super présence présidentielles s'est structurée autour des comportements politiques intériorisés (et exceptionnellement écartés en période de cohabitation) par les différents titulaires des charges* »¹¹².

2. Une autorité contestée au plan administratif

Ici, nous aborderons la question particulière du rattachement du Secrétariat Général du Gouvernement du Congo à la Présidence de la République. Contrairement aux Secrétariats Généraux des Gouvernements gabonais et togolais qui sont comme en France, rattachés aux Premiers ministres. Le Gouvernement dispose d'un organe très important dans son fonctionnement qui est le Secrétariat Général du Gouvernement. Le Premier ministre congolais à la différence de ses homologues gabonais, togolais, français et aussi britannique¹¹³, ne dispose malheureusement pas de cet organe indispensable voire incontournable.

Ecrivant sur le sujet, le Professeur Pierre AVRIL déclare : « *le Premier ministre dispose d'abord d'une administration permanente, dont le principal rouage est le Secrétariat Général du Gouvernement, instrument du travail collectif du Gouvernement* »¹¹⁴. C'est en France que

¹⁰⁹ KALOMBO (F), *Les régimes politiques congolais et français. Une analyse comparative*, Paris, L'Harmattan, 2011, p.156. Cet auteur prend l'exemple du programme de campagne au 2^e tour exprimé en 5 chantiers, dans lequel le candidat Président de la République, Joseph KABILA, a donné des grandes orientations de sa politique mais sous formes de lignes directrices. Ces lignes directrices issues de son programme de campagne, avaient fait les objectifs généraux de l'action gouvernementale que le Premier ministre était appelé à atteindre, tout en assumant l'échec de cette action devant le Parlement étant entendu qu'il est bouclier et fusible du Président de la République.

¹¹⁰ LASCOMBE (M), « La V^{ème} République se meurt, la V^{ème} République est morte », *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL, Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, lextenso éditions, 2008, p.299.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² GICQUEL (J.E), « Rupture et continuités de la V^{ème} République, A propos de l'Essai sur la pratique de la V^{ème} République », *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL, Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, lextenso éditions, 2008, pp.193-194.

¹¹³ Le Cabinet Office créé en 1916 est chargé de la préparation de l'ordre du jour, des convocations, de la tenue des procès-verbaux, etc.

¹¹⁴ AVRIL (P.) ; « Diriger le Gouvernement », *Pouvoirs*, n°83, p. 33.

le Secrétariat Général du Gouvernement est rattaché au Premier ministre. Au Congo, « *le Secrétariat Général du Gouvernement organisme qui a pour mission, d'une part d'assurer le secrétariat de toutes les rencontres interministérielles, d'autre part, d'être le pont de passage de toutes les initiatives qui mettent l'Exécutif en contact du Législatif ; enfin de suivre pour le chef du Gouvernement toutes les procédures qui impliquent son intervention* »¹¹⁵, est rattaché à la Présidence de la République. Il y a là un paradoxe qui mérite d'être soulevé : le Président de la République n'est pas membre du Gouvernement mais, il dispose du moteur du travail collectif du Gouvernement. Comment peut-on comprendre le fait que le Secrétariat Général du Gouvernement soit rattaché au Président de la République ? Est-ce pour témoigner de son emprise sur cet organe ? Et, de sa supériorité sur le Premier ministre censé en être le Chef ?

Pour mieux répondre à cette question, et, comprendre les contours de cette situation, il est nécessaire de préciser ce que c'est que le Secrétariat Général du Gouvernement avant de qualifier le fait qu'il échappe au Premier ministre. Le Secrétariat Général du Gouvernement est « *depuis toujours, le service juridique du Premier ministre et du Gouvernement* »¹¹⁶. Le Secrétaire Général du Gouvernement est donc le Conseiller juridique du Premier ministre. Pour ce, il participe à l'élaboration des projets de loi et de décret. Il est le juriste de la boîte et donc, il agit avec professionnalisme pour rectifier les textes qui ne répondraient pas à certaines normes juridiques tant sur la forme que sur le fond. A ce titre, Marceau LONG interrogé par Edouard PELE, dans une interview sur RTL, le 30 avril 1980, sur ses fonctions de Secrétaire Général du Gouvernement, répondait en ces mots : « *Je suis un professionnel* »¹¹⁷. Le Professionnalisme, il en faut pour assumer cette fonction de Conseiller juridique du Gouvernement : « *le Premier ministre et les ministres* »¹¹⁸. En plus, le Secrétaire Général du Gouvernement « *assure la gestion et l'animation des services du Premier ministre* »¹¹⁹. A ce sujet, Marceau LONG déclarait : « *le Secrétaire Général du Gouvernement est l'exécutif du Premier ministre et à ce titre, il a autorité sur l'ensemble des services qui relèvent statutairement de lui* »¹²⁰.

Dans ce sens, un organe très important de la vie de la Nation qui est rattaché au Secrétariat Général du Gouvernement mérite d'être cité : le *Journal Officiel*. Pierre AVRIL voyait dans ce rattachement du Journal Officiel aux services du Premier ministre un moyen de contrôle par le Premier ministre des textes que ses collaborateurs veulent faire publier. Il est de cette manière au centre de l'activité gouvernementale qui se traduit par des textes qui doivent être pris. De la sorte, « *les ministres doivent obligatoirement passer par le Premier ministre pour*

¹¹⁵ MADZIMBA EHOANGO (M.), « la répartition des pouvoirs entre le Président de la République et le Premier ministre dans la constitution congolaise du 15 mars 1992 », *Revue Congolaise de Droit*, n° 1013, 1992-1993, p. 195.

¹¹⁶ GUILLAUME (M.), « Marceau LONG, Secrétaire Général du Gouvernement », *Mélanges Marceau LONG*, p.251.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Article 98 de la constitution de 2015.

¹¹⁹ GUILLAUME (M.), « Marceau LONG, Secrétaire Général du Gouvernement », *Mélanges Marceau LONG*, précité, p. 252.

¹²⁰ Marceau LONG lors d'une audition devant la commission d'enquête de l'Assemblée sur l'information publique le 25 avril 1979, cité par GUILLAUME (M.), « Marceau LONG, Secrétaire Général du Gouvernement », *Mélanges Marceau LONG*, précité, pp. 252-253.

l'adoption des mesures réglementaires qu'ils souhaitent voir publiées au Journal officiel. Il en va d'ailleurs de même de tous les autres textes qui doivent y paraître, car le Journal Officiel dépend de Matignon et son contrôle par le Secrétaire Général du Gouvernement permet d'exercer une surveillance, voire des pressions sur les ministres récalcitrants, notamment lorsqu'ils tardent à contresigner les décrets dont ils sont chargés d'assurer l'exécution »¹²¹. Ainsi, il peut contrôler leur activité et leur presser quand ils tardent à contresigner certains actes. Cet organe ainsi défini, est au centre de toute l'activité gouvernementale. Mais, au Congo, bizarrement, il est un service rattaché à la Présidence de la République. Nous voyons par là même que le Premier ministre est administrativement émietté au profit du Président de la République.

Cette situation du Secrétariat qui est rattaché à un autre que son Chef, est une preuve de l'emprise et des interférences de la Présidence dans l'action du Gouvernement. Cette situation relègue le Premier ministre au second plan. Elle permet alors aux Ministres récalcitrants de contourner le Premier ministre et de mener des actions à son insu pourvu d'avoir l'aval de la Présidence. Le Président de la République est donc le véritable Chef du gouvernement, le Premier ministre serait alors un véritable inférieur.

CONCLUSION

Au sortir de cette réflexion, il est établi qu'en Afrique noire francophone, la quasi-totalité des Etats a opté pour un régime de type parlementaire avec la mise en place d'un Premier ministre dans le but de tempérer l'omniprésence du Chef de l'Etat dans le domaine politique. Ainsi, *« perçue comme un élément du nouvel ordre démocratique africain à la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix, l'institution d'un Premier ministre, chef du gouvernement a fait légion avec les revendications exprimées par le biais des conférences nationales souveraines »¹²². De toute évidence et à la lumière de ce qui précède, l'institution de la fonction de Premier ministre dans la majorité des Etats africains francophones sonne comme une sorte de mode politique en Afrique depuis 1990¹²³.*

Dans les faits, la situation du Premier ministre en Afrique noire francophone, en particulier au Congo, au Gabon et au Togo varie suivant les textes constitutionnels et la situation politique. D'où, les questions principales retenues dans le cadre de ce travail : consistaient à savoir : dans quelles conditions s'effectue la désignation du Premier ministre ? Et, quelles en sont les conditions de cessation ? Le Premier ministre incarne-t-il un partage du pouvoir Exécutif ? En d'autres termes, il a consisté dans ce travail, à savoir comment le Premier ministre est désigné et démis dans le renouveau constitutionnel ; et, à savoir aussi, si le Premier ministre incarne une simple déconcentration du pouvoir ou plutôt un réel partage du pouvoir Exécutif entre les deux têtes de l'Exécutif que sont le Président de la République et le Premier ministre. Les travaux scientifiques allant dans ce sens et l'analyse des textes constitutionnels sur la

¹²¹ AVRIL (P.), « Diriger le Gouvernement », *Pouvoirs*, n°83, précité, p. 35.

¹²² DIOMPY (A.H), *Le paradoxe de l'internationalisation du droit constitutionnel en Afrique : réflexions sur les interactions normatives, institutionnelles et politiques dans l'espace CEDEAO*, op.cit., p.226.

¹²³ *Ibid.*, p.229.

question, combiné à la pratique politique des Etats ayant fait office d'échantillon, nous ont permis d'aboutir à des résultats qui ne sont toutefois pas exclusifs.

Le Premier ministre est désigné par le Président de la République. Dans certains pays comme le Congo, cette désignation est à fortiori soumise à un critère subjectif à savoir la situation géographique de l'occupant de la primature, qui doit être l'opposé de celle du Président de la République. En matière de désignation, le Président exerce un pouvoir discrétionnaire. Ce qui fait que, quand le texte constitutionnel organise un bel encadrement de ce droit de nomination, le Président de la République contourne l'édifice juridique. Au Congo, la désignation du Premier ministre n'est soumise qu'à une seule règle réelle à savoir « *la règle du dosage ethnique* »¹²⁴. C'est-à-dire que « *si le Chef de l'Exécutif est issu d'une région, le Premier ministre (s'il en existe), doit provenir d'une autre région* »¹²⁵. Cette règle revêt à la fois une force sociale et une faiblesse politico-juridique du Premier ministre. Les considérations ethniques permettent de pratiquer ce que le Professeur MOUDOUDOU a appelé « *l'Etat gâteau à partager* » et « *une répartition équitable possible du gâteau* »¹²⁶.

Si ce partage ethnique a ceci de bon que, le pouvoir ne soit pas concentré dans une seule ethnie, il a comme limite de supprimer les critères politico-juridiques, de nomination du Premier ministre, qui veulent qu'il soit issu de la majorité politique pour que le pouvoir Exécutif soit partagé entre le Premier ministre et le Président de la République, la majorité politique servant de base de légitimité à l'autorité du Premier ministre. Ainsi donc, cette règle de partage ethnique du pouvoir ne constitue qu'une déconcentration du pouvoir Exécutif de sorte que, c'est toujours le Président de la République qui tire les ficelles mais, il le fait en passant par un exécutant de ses choix : le Premier ministre.

Au Gabon et au Togo, la désignation du Premier ministre par le président de la République est faite par rapport à l'appartenance de celui-ci, au parti majoritaire au Parlement ; qui se trouve être aussi, le parti de la majorité présidentielle.

Quant à la révocation du Premier ministre, elle est tantôt une prérogative exclusive du Président de la République, tantôt une prérogative conditionnée par la présentation de la démission du Gouvernement par le Premier ministre, sans oublier la possibilité rarement utilisée : celle de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement. Elle est généralement, même quand comme en 1992, un pouvoir discrétionnaire du Président de la République. Le Président de la République s'affirme par rapport au Premier ministre du fait qu'il le révoque librement même quand les textes ne lui en donnent pas le droit¹²⁷. Toutefois, le nouveau Premier ministre congolais, nous à présenter un dépassement de l'ancienne règle de droit commun qui est la révocation présidentielle, en procédant en 2017 à la présentation de la démission du Gouvernement. Cette pratique confirme le constat du

¹²⁴ MOUDOUDOU (P.), *La constitution en Afrique*, précité, p. 160.

¹²⁵ *Ibid.*, p.161.

¹²⁶ *Ibid.*, pp. 158-159.

¹²⁷ Les révocations faites par le Président Pascal LISSOUBA.

Professeur FALL à ce sujet : « *une inversion des principes de la période antérieure* »¹²⁸ et « *un flux des démissions et un reflux des révocations présidentielles* »¹²⁹.

Le Premier ministre étant nommé et ayant en face de lui, un Président de la République élu au suffrage universel direct, ne peut pas incarner le partage du pouvoir mais plutôt une simple déconcentration du pouvoir. Parce que le Premier ministre dans ce type de régime, sauf en situation de cohabitation, est un exécutant des choix du Président de la République. S'agissant de son autorité, la fonction de Premier ministre renferme un contraste qui révèle une double image du Premier ministre. Il « *est tantôt Zorro, tantôt zéro* »¹³⁰. En effet, le Premier ministre n'est Chef du Gouvernement qu'en théorie. En réalité et en pratique, le Chef du Gouvernement, c'est le Président de la République. L'étendue des pouvoirs du Président de la République et sa marge de manœuvre toujours plus larges que celles du Premier ministre, en font la clé de voûte de l'Exécutif.

Par ailleurs, si le Premier ministre dispose de prérogatives considérables, son autorité est contestée à la fois au plan politique et administratif. Dans le premier cas, quand le Chef de l'Etat apparaît, le Premier ministre disparaît. Cela tient notamment compte de la légitimité du Président de la République élu au suffrage universel. Dans le deuxième cas, le Premier ministre se trouve concurrencé par le rôle particulier que joue le Secrétaire général du Gouvernement.

¹²⁸ FALL (I. M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, précité, p. 223.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Raymond BARRE ancien Premier ministre français.