

La réalité du bicéphalisme du pouvoir exécutif ivoirien

Agnéro Privat Mel

DANS **REVUE FRANÇAISE DE DROIT CONSTITUTIONNEL** 2008/3 n° 75 , PAGES 513 À 549
ÉDITIONS **PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE**

ISSN 1151-2385

ISBN 9782130567813

DOI 10.3917/rfdc.075.0513

Date de mise en ligne : 01/12/2008

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2008-3-page-513?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La réalité du bicéphalisme du pouvoir exécutif ivoirien

AGNÉRO PRIVAT MEL

Mener une réflexion sur la réalité du bicéphalisme de l'exécutif ivoirien conduit, certes, à s'interroger sur l'effectivité et le sens de la dualité organique du pouvoir exécutif. Mais, en plaçant au cœur de ce débat le pouvoir exécutif, l'analyse de la réalité de son bicéphalisme interpelle nécessairement la nature du régime politique que la Côte-d'Ivoire s'est choisi. Bien qu'elle ne fasse plus débat, la nature du régime politique ivoirien ne présente pas moins quelques complexités. Le régime politique de type présidentiel mis en place, au lendemain de l'indépendance le 7 août 1960, par la Constitution du 3 novembre 1960¹, a été reconduit par le nouveau constituant². Ce régime, décrit laconiquement par le recteur Michel-Henry Fabre, illustre toute la complexité de la question. Le régime de type présidentiel ou présidentialiste³ « combine », selon cet auteur, les « deux régimes (présidentiel et parlementaire), mais la combinaison est à sens unique, elle ne joue qu'au bénéfice du pouvoir exécutif »⁴. Une combinaison dont la cohérence repose sur la conjugaison d'éléments empruntés aux régimes parlementaire et présidentiel autour desquels le droit public formule l'organisation des pouvoirs publics dans

Agnéro Privat Mel, docteur en droit public, enseignant-chercheur à l'Université de Bouaké (Côte-d'Ivoire).

1. Loi n° 60-356 du 3 novembre 1960 portant Constitution de la République de la Côte-d'Ivoire.

2. Loi n° 2000-513 du 1^{er} août 2000 portant Constitution de la République de la Côte-d'Ivoire. Pour une étude du régime politique ivoirien, notre thèse : *Les enjeux de la Deuxième République ivoirienne*, thèse de doctorat en droit public, Université de Bourgogne, 2007.

3. Voir J. Buchman, *L'Afrique noire indépendante*, Paris, LGDJ, 1962, 434 p. ; M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, PUF, 9^e éd., 1966 ; R. Moulin, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, Paris, LGDJ, 1978, 389 p.

4. M.-H. Fabre, *Principes républicains de droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 3^e éd., 1977, p. 374. Lire également, F. Decaumont, *La présidence de Georges Pompidou : essai sur le régime présidentiel français*, Paris, Economica, 1979, 302 p.

Revue française de Droit constitutionnel, 75, 2008

l'État moderne, notamment dans les démocraties libérales⁵, dont s'inspirent les constituants ivoiriens.

Une approche définitionnelle de ces deux régimes politiques, visant à mettre en exergue leurs éléments essentiels, s'impose. Le régime parlementaire, avec pour modèle la Grande-Bretagne, est un système politique qui s'appuie sur la collaboration des pouvoirs (exécutif et législatif notamment), disposant de moyens de révocation mutuelle. Dans ce régime, les fonctions de chef de l'État et de chef du gouvernement sont distinguées. Pourtant, il apparaît clairement que la première Constitution ivoirienne du 26 mars 1959, qui avait opté pour ce régime, réunit en la personne du Premier ministre, M. Félix Houphouët-Boigny, les deux fonctions⁶. Autant dire que ce monocéphalisme de l'exécutif ivoirien ne correspondait pas à la réalité du régime parlementaire dans lequel le bicéphalisme semble être une donnée caractéristique⁷. La dualité du pouvoir exécutif (un chef de l'État⁸ et un Premier ministre) s'articule autour d'un partage des pouvoirs dont la réalité revient au chef du gouvernement, en l'occurrence le Premier ministre, issu de la majorité élue au suffrage universel au Parlement bicaméral. Quant au régime présidentiel, comme aux États-Unis d'Amérique, il se caractérise par l'absence de collaboration et l'irrévocabilité mutuelle des pouvoirs exécutif et législatif. Ce régime se singularise par le monisme de l'exécutif dont les pouvoirs sont exclusivement concentrés entre les mains d'un Président de la République assisté d'un gouvernement. Le Président américain est élu au suffrage universel indirect par un collège de grands électeurs⁹. En somme, le régime présidentiel, revendiquant une rigoureuse application de la théorie de la séparation des pouvoirs attribuée à Montesquieu, tend à imposer une spécialisation fonctionnelle des pouvoirs exécutif et législatif qu'il importe, néanmoins, de relativiser¹⁰.

De ces deux régimes politiques, les régimes de type présidentiel, à l'instar du cas ivoirien, retiennent la collaboration des pouvoirs, dont la

5. Voir G. Burdeau, *Les régimes politiques. Traité de science politique*, t. V, Paris, LGDJ, 1985, 608 p. ou encore J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 10^e éd., 1989, 874 p.

6. Par la loi constitutionnelle n° 60-205 du 27 juillet 1960 portant révision de la Constitution du 26 mars 1960, le Premier ministre accéda au rang de chef de l'État à la tête du nouvel État indépendant.

7. M. de Villiers, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 5^e éd., 2005, p. 20.

8. Le roi ou la reine par exemple en monarchie ou le Président en République.

9. La coutume veut que le peuple désigne les grands électeurs, qui ont pris l'habitude de faire savoir, au moment de leur élection, pour quel candidat à la présidence ils s'engageraient. L'on observe que les grands électeurs ont souvent tenu leurs engagements. Aussi se pose la question de savoir si l'élection du président au suffrage universel direct ne devrait pas être retenue ? Pour l'heure, le Sénat américain s'est toujours opposé à chaque tentative de révision de l'actuel mode d'élection.

10. Le Président américain dispose d'un veto législatif pour s'opposer à l'adoption d'une loi. Le rôle du Sénat en matière de politique étrangère est non négligeable, à ces éléments s'adjoint la coïncidence entre majorité présidentielle et majorité parlementaire qui rend plus facile l'adoption des textes dont a besoin le Président.

stabilité repose sur l'irrévocabilité mutuelle des pouvoirs exécutif et législatif. Ici, les fonctions de chef de l'État et de chef du gouvernement sont exercées, sans partage, par un Président de la République élu au suffrage universel direct. Ce régime qui ajoute à la singularité des contextes socio-politiques des pays d'Amérique latine¹¹ et africains de tradition juridique française¹² notamment, s'est imposé comme le vecteur circonstancié et efficace en vue de la construction nationale et du développement socio-économique. Il implique, à cet effet, que le Parlement (monocaméral en Côte-d'Ivoire) donne les moyens de sa politique au Président de la République qui assume la responsabilité (théorique) de la direction de la politique nationale devant le peuple. Il en résulte une nette prépondérance de ce dernier sur les autres pouvoirs publics constitutionnels et au sein de l'exécutif¹³. C'est, à dire vrai, la présence d'un Premier ministre, chef du gouvernement, aux côtés du Président de la République, qui nourrit la réflexion que suscite le Constitutionnalisme ivoirien. De ce point de vue, le monisme a toujours été le trait particulier de l'exécutif depuis la Constitution de 1959, puis sous l'égide de la Constitution de 1960 instaurant un Président de la République, chef de l'État et, *de jure* et *de facto*, le chef du gouvernement¹⁴. Les révisions constitutionnelles de novembre 1980 et d'octobre 1985, créant puis supprimant le poste de vice-président, n'eurent, de ce fait, aucune conséquence.

Force est de reconnaître que l'ordonnement constitutionnel ivoirien, conforté par la pratique institutionnelle, annihile l'effectivité du bicéphalisme de l'exécutif (I). Pourtant, la réintroduction du poste de Premier ministre dans l'ordonnement juridique ivoirien, en 1990, instaurant un bicéphalisme réel par la volonté du Président Houphouët-Boigny, allait contrarier la logique du régime politique de type présidentiel, atteignant gravement la réalité du pouvoir exécutif. S'inscrivant dans le même mouvement, la conduite sous les auspices de la communauté internationale, depuis l'échec du coup d'État de septembre 2002, du processus de paix en Côte-d'Ivoire (II).

11. Pour une étude du présidentielisme latino-américain, voir R. Moulin, *op. cit.*, également J. Lambert, « La transposition du régime présidentiel hors des États-Unis : le cas de l'Amérique latine », *RFSP*, 1963, p. 583 et suiv.

12. Lire à ce propos, J. Buchman, *op. cit.* ; D.-G. Lavroff, *Les Constitutions africaines...*, Paris, Pedone, 1963 ; J. Gicquel, « Le présidentielisme négro-africain. L'exemple camerounais » in *Mélanges Georges Burdeau*, 1977 ; M. Tchodie, *Essai sur le présidentielisme en Afrique noire francophone : l'exemple togolais*, thèse de doctorat de droit public, Université de Caen, 1993.

13. P. Nandjui Danho, *La prééminence constitutionnelle du Président de la République en Côte-d'Ivoire*, Paris, L'Harmattan, 2004, 163 p.

14. La Constitution du 3 novembre 1960 n'attribua pas expressément le titre de « chef du gouvernement » au Président de la République.

I – UN BICÉPHALISME ANNIHILÉ : LA PRÉÉMINENCE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE AU SEIN DE L'EXÉCUTIF

La logique du régime de type présidentiel impose l'absence de toute concurrence faite au Président de la République au sein de l'exécutif. Cette vision se trouve consacrée par divers éléments retenus par le constituant ivoirien. La préoccupation de ce dernier a consisté à donner au Président un statut (A) et des pouvoirs exclusifs (B) qui rendent illisible la présence d'un Premier ministre dans le régime politique choisi (C).

A – UN STATUT ASSURANT LA PRÉÉMINENCE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

A cet effet, le maintien de l'élection du Président au suffrage universel direct apparaît incontestablement comme un vecteur logique et puissant (1). Ce mode d'élection l'impose comme le seul représentant de l'exécutif au plan interne et dans les rapports entre l'État ivoirien et les autres États ou organisations internationales (2).

1 – L'élection du Président au suffrage universel direct

Le suffrage universel direct se présente comme un élément essentiel du régime de type présidentiel. Pourtant, le régime présidentiel américain n'a pas retenu ce mode d'élection. Il lui a préféré une élection au suffrage universel indirect faisant intervenir l'ensemble des citoyens pour choisir les grands électeurs qui éliront le Président¹⁵. Ce mode d'élection pourrait constituer une entorse à la logique du régime présidentiel s'il se révèle que le sens du vote des citoyens, au premier niveau, s'en trouve contrarié. Quand il est retenu dans le régime parlementaire, comme c'est le cas en France avec des éléments de rationalisation, il renforce la légitimité politique du chef de l'État et son poids sur le gouvernement. Si bien que cet élément finit par s'opposer à la logique du régime parlementaire.

La Côte-d'Ivoire a intégré l'élection du Président au suffrage universel direct dès la Constitution du 3 novembre 1960¹⁶. La fidélité du nouveau constituant au régime politique antérieur justifie la formulation de l'article 35, alinéa 1^{er} aux termes duquel « le Président de la République est élu (...) au suffrage universel direct ».

15. Le choix d'un collège électoral pour désigner le Président de la République française, ainsi que le prévoyait la Constitution de 1958, fut remis en cause par la révision constitutionnelle de 1962 lui substituant l'élection du Président au suffrage universel direct, selon les vœux du général de Gaulle.

16. Art. 9 de la Constitution de 1960.

Ce mode d'élection, forme d'expression politique mettant face à face un candidat et ses concitoyens, concerne toute la population en âge de voter dans un pays. Dans ce cadre, toute la population va pouvoir exercer un droit que lui accorde la citoyenneté¹⁷. La mise en mouvement du plus grand nombre de personnes à l'occasion du vote traduit l'universalité, ainsi que l'exprime le principe « un homme une voix ». Chaque voix pesant d'un poids égal, chaque électeur est appelé à décider directement pour choisir un candidat. Il y a, de ce fait, un rapport direct entre le candidat et les électeurs. Néanmoins, dans le processus d'élaboration du choix du Président, le rôle des partis politiques ne peut être minoré pour autant. Il est déterminant voire pesant d'autant qu'il s'accapare le candidat, mais le choix revient, en définitive, aux électeurs « face à eux-mêmes dans le secret de l'isoloir ».

Par ce mode d'élection, le Président de la République élu réunit sur sa personne la majorité des suffrages exprimés par l'universalité de ses concitoyens, c'est-à-dire le peuple. Le Président de la République tire de ce mode d'élection une légitimité d'autant plus grande que le peuple se projette dans le vainqueur de l'élection. Aussi le professeur G. Conac pouvait-il dire que « dans la mesure où la nation reste un projet fragile, elle a besoin de s'incarner dans un homme qui lui donne en quelque sorte son identité »¹⁸. De ce point de vue, il y a une personnalisation de l'universalité des populations par le Président.

Sous l'ère Félix Houphouët-Boigny, ce mode d'élection contribuait à la célébration, par les populations vivant en Côte-d'Ivoire¹⁹, de leur reconnaissance au Président Houphouët-Boigny pour le « don qu'il faisait de sa personne à la Nation » selon une formule prisée des militants de l'ancien parti unique²⁰. Dans le cadre du monopartisme, ce mode

17. Lire à ce propos O. Obou, *Requiem pour un code électoral*, Abidjan, collection Temps nouveaux, PUCI, 2000, 194 p. L'auteur y consacre une importante étude aux droits politiques du citoyen ivoirien.

18. G. Conac, « Portrait d'un chef d'État », *Pouvoirs*, n° 25, 1983, p. 121.

19. Avant l'adoption du code électoral en décembre 1994, avaient la qualité d'électeurs en Côte-d'Ivoire, outre les nationaux ivoiriens, les étrangers résidant dans le pays et inscrits sur les listes électorales. Deux lois (1980 et 1990) permirent aux non ivoiriens d'origine africaine de prendre part aux votes.

20. Dans la période 1946-1960, la Côte-d'Ivoire avait connu le multipartisme. Dès l'indépendance, prônant l'unité pour le développement économique et social, le Parti démocratique de Côte-d'Ivoire-section ivoirienne du Rassemblement démocratique africain (PDCI-RDA) de Houphouët-Boigny, qui sortit vainqueur des élections de l'année 1957, réussit à s'imposer de fait comme le seul parti politique autorisé. Il fallut attendre le printemps de l'année 1990 pour la réouverture au pluralisme politique, comme le prévoyait déjà la Constitution ivoirienne, avec le Front populaire ivoirien (FPI) de M. L. Gbagbo, né en clandestinité en 1982, l'Union des socio-démocrates (USD) de M. Zaourou, le Parti ivoirien des travailleurs (PIT) de M. Wodié, le Parti socialiste ivoirien (PSI) de M. Moriféré parmi les plus significatifs. Il y a lieu d'y inclure les deux partis importants formés par des dissidents du PDCI-RDA, à savoir le Rassemblement des républicains (RDR) de M. Djéni Kobina, créé en 1994 et dirigé actuellement par M. Ouattara, et l'Union pour la démocratie et la paix en Côte-d'Ivoire (UDPCI) de feu le général-président Guéi, né en 2001.

d'élection n'avait d'autre enjeu que celui de consacrer le plébiscite d'une personnalité historique : le « Père de la Nation » Houphouët-Boigny. Avec la disparition du Président Houphouët-Boigny, peu de temps après l'ouverture au pluralisme politique, ce mode d'élection fut le vecteur d'un processus de légitimation politique entrepris par son successeur à son décès, M. Henri Konan Bédié²¹. Quant à la II^e République, au regard du choix crucial de son premier Président, l'élection au suffrage universel direct devait assurer à celui-ci une légitimité à la fois populaire et institutionnelle confortant sa prééminence sur les autres pouvoirs publics constitutionnels²². Les Ivoiriens avaient espéré que ce mode d'élection du Président puisse être un facteur de rassemblement. Le Président est, en effet, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays, l'image de son peuple²³. Par la confiance que lui accordent ainsi les populations, le Président est investi de la mission de les représenter.

2 – Le Président de la République, seul représentant de l'État, au sein de l'exécutif

C'est en substance ce qui ressort de l'article 32 de la Constitution en vertu duquel l'élection du Président fait de ce dernier un représentant du peuple. Mais conforté par le régime de type présidentiel, le Président s'impose comme le seul représentant de l'exécutif au plan interne (*a*) et le seul représentant de l'État au niveau international (*b*).

a) Dans les rapports de l'exécutif avec les autres pouvoirs publics constitutionnels

Il peut sembler assez paradoxal d'envisager l'existence de rapports entre le pouvoir exécutif et les autres pouvoirs étatiques dans un régime présidentiel d'autant plus qu'il est marqué par une séparation dite stricte des pouvoirs publics. Le régime présidentiel américain en témoigne d'une certaine façon. Mais le régime de type présidentiel ivoirien se distingue du régime présidentiel par l'intégration de divers éléments (empruntés au régime parlementaire) en vue d'instaurer une collabora-

21. Mais en raison d'un nouveau code électoral contenant des dispositions discriminantes pour certaines candidatures, notamment celle de l'ancien Premier ministre Ouattara, et avantageuses pour le parti au pouvoir, l'opposition politique significative (le FPI de Gbagbo et le RDR de Ouattara) réunie dans un front républicain, refusa de présenter des candidats à l'élection présidentielle de 1995. Le candidat du PDCI-RDA, M. Henri Konan Bédié, l'emporta.

22. L'élection d'octobre 2000 sera énormément contestée pour le rejet des candidatures de M. Ouattara (pour *nationalité douteuse*) et de M. Bédié (en exil en France) par la Cour suprême. L'affaire du « charnier de Yopougon », découvert après les violences qui ont suivi la résistance des Ivoiriens face à la tentative de coup de force électoral du général Guéi pour se maintenir au pouvoir, renforcera encore plus, paradoxalement, la contestation.

23. Il n'était pas rare d'entendre parler de la Côte-d'Ivoire de Houphouët-Boigny, du Sénégal de Senghor, du Togo d'Eyadema, etc.

tion des pouvoirs publics. Dans ce cadre, le texte fondamental permet d'observer, d'une part, que le Président réalise sur sa personne l'unité du pouvoir exécutif. S'inspirant du régime présidentiel, les membres du gouvernement sont des collaborateurs qui l'assistent dans la mise en œuvre du programme sur lequel il a été élu. Le régime politique ivoirien ne contrarie pas cet aspect malgré la présence du Premier ministre. Le Président est, à dire vrai, le seul organe d'État au sein du pouvoir exécutif. Confirme, d'autre part, cette approche, l'articulation de l'organisation et du fonctionnement des autres pouvoirs publics constitutionnels autour du Président. Une vision qui se fait l'écho des propos de M. Debré qui voyait en celui-ci la clé de voûte des institutions. En Côte-d'Ivoire, dans leurs rapports avec le pouvoir exécutif, les autres pouvoirs n'ont en face d'eux que le Président de la République au nom et pour le compte duquel agissent ses collaborateurs dont le privilégié est le Premier ministre.

Ainsi, il peut paraître curieux de voir les Premiers ministres ivoiriens faire, devant le Parlement, une « déclaration de politique générale ». Cette pratique, qui n'est imposée par aucun texte, en réalité, est un emprunt fait au régime parlementaire impliquant que le Parlement, notamment la Chambre basse, approuve par le truchement d'un vote le programme de gouvernement ou la déclaration de politique générale du chef du gouvernement ou du Premier ministre²⁴. Dans le cas ivoirien, cette déclaration ne saurait être assimilée à la déclaration de politique générale du chef de l'exécutif du régime parlementaire. Le Premier ministre ivoirien ne fait, en réalité, que livrer le programme de gouvernement défini par le Président de la République, sans que cette déclaration ne fasse l'objet d'un vote. Mais, empruntant au régime parlementaire, ainsi que le prévoit l'article 82 de la Constitution, le Président de la République peut déléguer au chef du gouvernement et aux ministres le pouvoir de répondre devant les députés aux questions que ceux-ci lui adressent.

Par ailleurs, la Constitution n'impose pas la consultation ou l'intervention du Premier ministre dans le processus de nomination de certains membres des autres pouvoirs publics constitutionnels, prérogative du Président. C'est surtout au niveau international que le Président s'affiche clairement comme le seul représentant de l'État.

b) Le Président de la République, seul représentant de l'État dans l'ordre international

Il s'agit d'un élément que partagent, dans la plupart des régimes politiques, les chefs de l'exécutif qu'il s'agisse du Président (américain

24. C'est le cas notamment en France (art. 49, al. 1^{er} de la Constitution de 1958) ou encore au Burkina Faso (art. 117, al. 1^{er} de la Constitution de 1997).

ou français par exemple) ou du Premier ministre (britannique par exemple). Dans le régime politique ivoirien, le Président, en sa qualité de premier magistrat du pays, investi par le suffrage universel direct, est chargé d'assurer la représentation de l'État dans ses rapports avec les autres États ou institutions internationales²⁵. Il dispose, à cet effet, du pouvoir d'agir au nom et pour le compte de l'État. Aux termes de l'article 45 de l'actuelle Constitution, reconduisant l'article 16 de sa devancière, le chef de l'État est le véritable chef de la diplomatie ivoirienne. Il exerce en ce domaine un pouvoir de légation dit actif lorsque le Président « accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères » et passif quand il accrédite les « ambassadeurs et les envoyés extraordinaires des puissances étrangères ». En ce domaine, le choix des États ou Nations avec lesquels la Côte-d'Ivoire entretient des relations diplomatiques relève du pouvoir discrétionnaire du Président d'autant qu'il s'agit de décisions hautement politiques.

Outre son statut, la prééminence du Président de la République est confirmée par les importants pouvoirs que lui reconnaît le constituant.

B – LA DÉTENTION EXCLUSIVE, PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, DES POUVOIRS DE L'EXÉCUTIF

L'économie de l'article 41 de la Constitution en vertu duquel « le Président de la République est le détenteur exclusif des pouvoirs de l'exécutif » finit de convaincre que le Président reste le véritable chef du gouvernement (1). Il dispose, en ce sens, de pouvoirs léonins en matière de défense nationale (2).

1 – Le Président de la République, véritable chef du Gouvernement et de l'administration d'État

Malgré la présence d'un Premier ministre, les dispositions de l'article 41 sont formelles. Il n'est pas dans l'intention du constituant ivoirien de rechercher un quelconque équilibre entre le Président et le Premier ministre²⁶ d'autant que la logique du régime politique ivoirien impose le Président comme le seul organe d'État au sein de l'exécutif. Dès lors, il n'est pas douteux que le constituant vise plutôt à réaliser l'équilibre des pouvoirs entre le Président et le Parlement. Dans ce sens, le gouverne-

25. Art. 34 *in fine* de la Constitution de 2000 : « Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des engagements internationaux ».

26. En 2000, le PIT de M. Wodié ou encore le RDR de M. Ouattara, pour ne retenir que ces exemples, avaient retenu dans leurs propositions de Constitution, un équilibre entre le Président et le Premier ministre. Le professeur Dégni-Ségui croyait déjà à la nécessité de cet équilibre, cf. « Evolution politique et constitutionnelle en cours et en perspective en Côte-d'Ivoire », *in* G. Conac (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993, p. 291-300.

ment, chargé de la gestion quotidienne de l'État, reste, en réalité, sous l'autorité du Président de la République qui en est le véritable chef²⁷.

Avant la révision de novembre 1990, sans que le titre de « chef du gouvernement » lui eût été attribué expressément, le Président n'en était pas moins le chef. Les membres du gouvernement étaient, comme c'est le cas aujourd'hui, responsables devant lui²⁸. Cette approche était confortée par la pensée du Président Sédar Senghor qui, déjà en 1970, voyait dans la présence du Premier ministre dans le régime de type présidentiel une « déconcentration »²⁹. Elle traduit, selon cet illustre Sénégalais, l'idée de donner aux collaborateurs du Président, notamment le Premier ministre, le sens des responsabilités sans trahir le monolithisme de l'exécutif. Dès lors, quand le Président Senghor avoua que le monocéphalisme du régime présidentiel ne s'en trouvait point contrarié, ses propos étaient dans le droit fil de la pensée du général de Gaulle selon laquelle « on ne saurait accepter qu'une dyarchie existât au sommet. Mais, justement, il n'en est rien... il doit être évidemment entendu que l'autorité indivisible de l'État est confiée tout entière au Président par le peuple qui l'a élu. Qu'il n'y a aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire, qui ne soit conférée et maintenue par lui »³⁰. Et pourtant, les systèmes politiques sénégalais et français, à cette époque, ne pouvaient revendiquer une quelconque similarité. En effet, les propos de De Gaulle sont d'autant plus pénétrants qu'il n'a échappé à personne que le régime politique français en 1964 demeure un régime parlementaire bien que rationalisé. Malgré la révision de 1962, la Constitution de 1958 reconnaît le Premier ministre comme le chef de l'exécutif ; le constituant sénégalais n'a jamais retenu cet aspect. Cependant, force est de reconnaître qu'en raison de son élection au suffrage universel direct et notamment de la personnalité de De Gaulle, le centre du pouvoir exécutif était le Président de la République. Cette approche se trouve renforcée dès lors que les majorités présidentielle et parlementaire coïncident³¹.

27. Cette approche que consacrent le droit et les faits fait l'unanimité chez les auteurs qui se sont intéressés à la question. Lire B. Asso, *Le chef d'État africain. L'expérience des États africains de succession française*, Paris, éd. Albatros, 1976 ; Dégni-Ségui, *op. cit.* ; F. Wodji, *Institutions politiques et droit constitutionnel en Côte-d'Ivoire*, Abidjan, PUCI, 1996 ; A. Coulibaly, *Le système politique ivoirien : De la colonie à la IIe République*, Paris, L'Harmattan, 2002, 174 p. ; A. Bourgi, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », cette *Revue*, n° 52, 2002, p. 721-748 ; P. Nandjui Danho, *op. cit.*, ou récemment encore A. Sall, « Processus démocratiques et bicéphalisme du pouvoir exécutif en Afrique noire : essai d'un bilan », *Revue juridique et politique*, n° 3, 2006, p. 412 s.

28. Art. 12, alinéa 4 de la Constitution de 1960 repris à l'article 41 de la présente Constitution.

29. Lire à ce sujet I. Fall, « La réforme constitutionnelle du 27 février 1970 », *Penant*, 1971.

30. Conférence de presse du général de Gaulle du 31 janvier 1964.

31. En période de cohabitation, comme a pu l'expérimenter l'histoire politique et institutionnelle française sous la V^e République, le Premier ministre redevient pleinement le chef de l'exécutif.

Il en ressort que, dans le cas ivoirien, l'attribution au Premier ministre du titre de « chef du gouvernement »³² ne semble avoir aucune portée véritable d'autant que le constituant maintient tous les pouvoirs de l'exécutif entre les mains du Président. Il convient de rappeler, à ce sujet, que le Premier ministre avait perdu à la faveur de la révision constitutionnelle de 1998 le titre de « chef du gouvernement »³³.

Dans la logique du régime de type présidentiel, c'est en effet, « le Président de la République (qui) détermine et conduit la politique de la Nation » précise l'article 50 de la Constitution³⁴. La symétrie avec le régime présidentiel américain est éloquente sur ce point précis. Les secrétaires d'État ou les ministres assistent le Président dans cette entreprise. Les orientations et la mise en œuvre de la politique générale étatique sont définies et appliquées sous l'autorité du Président, faisant de lui le maître d'œuvre de la politique de la Nation. Il y a lieu de préciser qu'il est investi sur sa personne et (certainement) sur son programme. Il lui revient, par conséquent, d'en déterminer les détails et de veiller à son exécution. Ainsi, malgré la présence du Premier ministre, la réalité de la pleine autorité sur le gouvernement appartient indiscutablement au Président.

C'est dans le cadre du Conseil des ministres, organe délibérant du pouvoir exécutif, réuni sous l'autorité du Président de la République, qui en fixe l'ordre du jour et préside les travaux³⁵, que sont examinés les documents et textes élaborés sous la direction des ministres. Le Conseil des ministres reste un organe consultatif au sein duquel le Président de la République est le seul à décider par voie décrétole. Il importe de dire que la présidence du Conseil conforte la prépondérance du Président dans le régime politique ivoirien ainsi qu'en témoignent les règles exigeantes de délégation de cette présidence³⁶.

La cohérence et l'efficacité de l'action gouvernementale imposent que les attributions des membres du gouvernement soient nettement déterminées par le Président, ainsi que le prévoit l'alinéa 4 de l'article 41, afin de permettre à chaque ministre de connaître « les contours de son départ-

32. Art. 12 de la Constitution de 1960 reconduit à l'article 41, alinéa 2 de la Constitution de 2000.

33. L'expérience de la gestion de la suppléance de la République par l'ancien Premier ministre Ouattara avant la disparition du Président Houphouët-Boigny avait été au centre des conflits entre l'ancien Président Bédié (dauphin constitutionnel en 1993) et M. Ouattara. Aussi le Président Bédié prit-il l'initiative de la révision constitutionnelle du 2 juillet 1998 qui ôta au Premier ministre le titre de « chef du gouvernement ».

34. Art. 21 de l'ancienne Constitution ivoirienne. Lire sur cette question A. Coulibaly, « Les articles 41 et 50 de la Constitution ivoirienne : obstacles potentiels à la mise en œuvre d'une alternance politique », *Revue juridique et politique*, 2003, n° 1, p. 39-52.

35. Art. 51 de la Constitution de 2000. Art. 22 de la Constitution de 1960.

36. Art. 53 de la Constitution de 2000. Art. 24 de la Constitution de 1960. Depuis le début de la II^e République, le Président Gbagbo a délégué à quatre reprises la présidence du Conseil des ministres. Au Premier ministre Afi, les Conseils des 21 mars et 17 juin 2001 et au Premier ministre Soro, celui du 20 avril 2007 et le suivant.

tement et d'éviter les chevauchements nuisibles au bon fonctionnement de l'administration »³⁷. Les régimes présidentiel et parlementaire reconnaissent cette compétence au chef du Gouvernement. Il ne serait pas cohérent, par conséquent, de reconnaître au Premier ministre ivoirien l'autorité sur les membres du gouvernement. La prééminence du Président au sein de l'exécutif se révèle également à la reconnaissance à ce dernier, uniquement, du pouvoir réglementaire, c'est-à-dire le pouvoir de prendre des mesures générales et impersonnelles d'exécution ou autonomes, ayant la même valeur que la loi dans son domaine. Il lui est donc reconnu de veiller à l'entrée en vigueur et à l'exécution des lois sur toute l'étendue du territoire national. Dans cet esprit, en sa qualité de chef de l'administration d'État, il est le seul à disposer du pouvoir de nommer aux emplois supérieurs (civils et militaires) de l'État dont la liste est établie par la loi³⁸. La présence du Premier ministre dans le régime politique ivoirien n'y change rien ; la symétrie avec le régime présidentiel américain ne fait aucun doute alors que, dans le régime parlementaire, ces prérogatives indispensables au chef de l'exécutif reviennent au Premier ministre.

Confirmant, en outre, la singularité du régime politique ivoirien, le Président de la République est le seul au sein de l'exécutif à disposer concurremment aux membres de l'Assemblée nationale de l'initiative de la loi³⁹. Il semble indispensable, en effet, de reconnaître au Président de la République, chargé de déterminer et de conduire la politique de la Nation, le pouvoir de déposer devant le Parlement les projets de loi nécessaires à la mise en œuvre de sa politique⁴⁰. Dans ce cadre, la Constitution lui octroie, de surcroît, le pouvoir de se substituer à l'Assemblée nationale pour prendre par voie d'ordonnance des mesures relevant du domaine de la loi⁴¹. Il lui faut, néanmoins, même s'il ne rencontre pas de difficulté à ce sujet, obtenir l'habilitation de l'Assemblée nationale qui dispose de moyens de contrôler ce dessaisissement qui ne saurait entraîner la rupture de l'équilibre des pouvoirs exécutif et législatif.

Intervenant dans la fonction législative, la Constitution reconnaît au Président la possibilité de demander et d'obtenir une seconde délibération de la loi⁴² ainsi que d'intervenir dans la périodicité du travail parlementaire par la convocation, à sa demande, d'une session extraordinaire⁴³.

37. V. *Recueil des Communiqués des Conseils des ministres de la République de Côte-d'Ivoire*, du 2 novembre 2000, p. 3.

38. Art. 46 de la Constitution de 2000. Art. 17 de la Constitution de 1960.

39. Art. 42, al. 1^{er} de la Constitution de 2000. Art. 13 de la Constitution de 1960.

40. Le régime présidentiel américain ne reconnaît pas une telle prérogative au Président. En France également, le Président de la République n'a pas l'initiative de la loi. Elle appartient, fort logiquement dans le régime parlementaire, au chef du gouvernement.

41. Art. 75 de la Constitution de 2000. Art. 45 de la Constitution de 1960.

42. Art. 42, al. 4 de la Constitution de 2000. Art. 13, al. 4 de la Constitution de 1960.

43. Art. 63 de la Constitution de 2000. Art. 32 de la Constitution de 1960.

Dans cette fonction, il est le seul à disposer au sein de l'exécutif du pouvoir de saisir le juge constitutionnel pendant l'élaboration de la loi pour faire respecter les règles de compétences entre les pouvoirs exécutif et législatif⁴⁴ ou encore avant promulgation de la loi aux fins de vérifier sa conformité à la Constitution⁴⁵. C'est, de surcroît, fort logiquement que, dans le régime politique ivoirien, le Président de la République assure, à la fin du processus d'élaboration de la loi, sa mise en vigueur par sa promulgation⁴⁶ et veille à son exécution⁴⁷.

C'est également le Président de la République, au sein de l'exécutif, qui nomme les magistrats, en sa qualité de président du Conseil supérieur de la magistrature⁴⁸. Il lui revient aussi de nommer les juges constitutionnels⁴⁹. Il en est de même pour le président du Conseil économique et social⁵⁰ et le Médiateur de la République⁵¹.

Par ailleurs, ceci explique que le constituant confie au Président de la République, en vertu de l'article 84 de la Constitution⁵², le pouvoir de négocier et de ratifier les traités et les accords internationaux. La pratique nous révèle que c'est en son nom que sont négociés les traités et accords, mais il lui appartient en personne de les ratifier, après autorisation de l'Assemblée nationale dans certains cas énumérés par l'article 85 de l'actuelle Constitution⁵³. Dans la même perspective, le Président de la République peut saisir le Conseil constitutionnel pour s'assurer de la conformité de l'engagement international à la Constitution. Dans le cas contraire, aux termes de l'article 86 de la Constitution⁵⁴, « l'autorisation de le ratifier ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution ». En sa qualité de garant de « l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire », le Président est doté de pouvoirs en vue de la défense nationale.

2 – Le Président, seul détenteur, au sein de l'exécutif, des pouvoirs de défense nationale

Le Président assure, en vertu de l'article 34 de la Constitution, l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire. L'organisation de la défense nationale, prévue par une loi du 12 juin 1961, incombe au chef

44. Art. 76 de la Constitution de 2000. Art. 46 de la Constitution de 1960.

45. Art. 95 de la Constitution de 2000.

46. Art. 42, al. 2 de la Constitution de 2000. Art. 13, al. 2 de la Constitution de 1960.

47. Art. 44 de la Constitution de 2000. Art. 15 de la Constitution de 1960.

48. Art. 104 *in fine* de la Constitution.

49. Art. 89 et 90 de la Constitution.

50. Art. 2 de la loi n° 2001-304 du 5 juin 2001 déterminant la composition et le fonctionnement du Conseil économique et social.

51. Art. 116 de la Constitution de 2000.

52. Article 53 de la Constitution de 1960.

53. Article 54 de la Constitution de 1960.

54. Article 55 de la Constitution de 1960.

de l'État, qui est le chef suprême des armées⁵⁵. Il importe de distinguer, sur ce point, les circonstances exigeant le recours à des pouvoirs que l'on qualifiera de traditionnels (bien que les conditions de leur mise en œuvre ne se présentent pas souvent) par opposition aux pouvoirs de crise ou encore pouvoirs exceptionnels exigés par des circonstances présentant le caractère d'imprévisibilité et de gravité dès lors qu'elles interrompent le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels. Dans un cas comme dans l'autre, la logique du régime politique ivoirien impose que ces pouvoirs ne fassent intervenir que le chef de l'exécutif.

a) L'exercice de pouvoirs traditionnels

Ils renvoient notamment à l'hypothèse de l'état de siège. Prévu par le texte fondamental⁵⁶, l'état de siège peut être lié au siège militaire occasionné par des puissances étrangères ou une rébellion ou une insurrection militaire intérieures. L'état de siège peut être d'ordre politique ou fictif⁵⁷, voire tous ces aspects à la fois. L'appréciation de la situation incombe au Conseil des ministres, par conséquent au Président de la République⁵⁸.

Par ailleurs, le Président de la République peut décréter l'état d'urgence. Il importe de préciser que l'état d'urgence n'est pas, contrairement à l'état de siège, prévu par la Constitution. Il est institué par une loi de 1959⁵⁹. Lorsque, tenant à des circonstances imprévisibles, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu, le Président dispose de pouvoirs exceptionnels pour y faire face.

b) Le recours aux pouvoirs exceptionnels

Il s'agit des pouvoirs exceptionnels de l'article 48 qui connaissent depuis l'année 2005 leur première mise en œuvre de l'histoire politique et institutionnelle ivoirienne⁶⁰. Il convient de préciser que le Premier ministre n'intervient nullement dans le déclenchement des pouvoirs de

55. Art. 47 de la Constitution de 2000. Art. 18 de la Constitution de 1960.

56. Art. 74 de la Constitution de 2000. Art. 43 de la Constitution de 1960.

57. Il est dit politique ou fictif pour le distinguer du siège militaire consécutif à une situation de guerre civile. Aussi certaines voix se sont-elles élevées pour dénoncer la déclaration de l'état d'urgence étant donné qu'il n'y avait pas de situation de guerre civile en France lors de la crise des banlieues de novembre 2005.

58. L'Assemblée nationale se réunit de plein droit si elle n'est pas en session. Il lui revient d'autoriser la prorogation de l'état de siège au-delà de quinze jours.

59. Loi n° 59-231 du 7 novembre 1959 sur l'état d'urgence, *JORCI*, 1959, p. 1072. L'état d'urgence « peut être déclaré sur tout ou partie du territoire national soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements qui, par leur nature ou leur gravité, sont susceptibles d'entraver la bonne marche de l'économie ou les services publics ou d'intérêt social » en vertu de son article 1^{er}.

60. Par son message à la Nation du 26 avril 2005, le Président mettait en œuvre les pouvoirs de l'article 48 pour rendre éligibles exceptionnellement tous les signataires de l'accord de Linas-Marcoussis qui souhaitent être candidats à l'élection présidentielle. Par cette décision, M. A. Ouattara dont la candidature fut rejetée en 2000 est rendu éligible s'il souhaite être candidat.

l'article 48 ; le Président de la République est tenu de consulter les seuls Présidents de l'Assemblée nationale et du Conseil constitutionnel⁶¹. L'étendue de ces pouvoirs témoigne incontestablement de la prééminence du Président au sein de l'exécutif et sur les autres pouvoirs étatiques. Il s'agit de prendre toutes les mesures, en tout domaine et toute matière, exigées par les circonstances. Les actes pris en vertu de l'article 48 ne sont soumis à aucun contrôle juridictionnel.

Le régime politique ivoirien consacre d'autant plus la prépondérance du Président que la présence du Premier ministre se révèle totalement illisible.

C – EN RAISON DE L'ABSENCE DE LISIBILITÉ DE LA PRÉSENCE DU PREMIER MINISTRE DANS LE RÉGIME POLITIQUE IVOIRIEN

S'il tire bien plus sa nature du régime présidentiel américain, le pouvoir exécutif ivoirien s'en détache, depuis quelques années maintenant, par la réintroduction et le maintien du Premier ministre dans le texte fondamental. A dire vrai, il est plutôt curieux d'envisager le Premier ministre dans le régime de type présidentiel. L'exemple béninois mérite d'être cité d'autant qu'en raison de la logique de ce régime politique, son texte constitutionnel n'a pas prévu le Premier ministre⁶². Dans le cas ivoirien, un poste de vice-président avait été créé⁶³ symétriquement au régime politique américain, mais il fut supprimé cinq ans après. Le Premier ministre ivoirien procède, ainsi que le gouvernement, du Président (1). Mais, alors qu'il lui est restitué le titre de « chef du gouvernement », il ne dispose d'aucun pouvoir propre (2).

1 – Un Premier ministre procédant du pouvoir discrétionnaire du Président

Il peut être, aisément, déduit des termes de l'article 41 de la présente Constitution que seul le Président est issu d'élection au sein de l'exécutif. En vertu de l'alinéa 2 de ce texte, en effet, le Président « nomme le Premier ministre (a) (...) qui est responsable devant lui. Il met fin à ses

61. Le Premier ministre est obligatoirement consulté au Mali (art. 50 de la Constitution de 1992), au Gabon (art. 26 de la Constitution de 1991 modifiée en 1997) et en France (art. 16 de la Constitution de 1958) par exemple, avant le déclenchement des pouvoirs exceptionnels.

62. C'est par décret qu'en 1996, le Président Kérékou nomma M. A. Houngbedji au poste de Premier ministre. La Cour constitutionnelle saisie pour vérifier que la Constitution était respectée, lui donna raison dès lors qu'il n'y eut aucune incidence sur la nature du régime politique.

63. Par une révision constitutionnelle, via une procédure dite d'urgence, le 25 novembre 1980.

fonctions (b) »⁶⁴. Malgré la lettre de l'article 41, la formation du gouvernement revient au Président (c).

a) *Le pouvoir discrétionnaire de désignation du Premier ministre*

Force est de reconnaître que, dans la plupart des Constitutions des États francophones qui ont choisi, à l'instar de la Côte-d'Ivoire, le régime de type présidentiel avec un Premier ministre, à l'exception notable du Bénin, celui-ci procède du Président de la République. S'il n'est pas douteux que le régime politique ivoirien opère divers emprunts au régime parlementaire, il ne se laisse séduire que par les éléments contribuant à renforcer les pouvoirs du chef de l'État et sa légitimité politique⁶⁵. Aussi, en vertu de l'article 41, le Président de la République dispose d'un pouvoir discrétionnaire de désignation du Premier ministre. A l'exception des cas Ouattara⁶⁶ (novembre 1990), Diarra⁶⁷ (janvier 2003), Banny⁶⁸ (décembre 2005) et Soré⁶⁹ (mars 2007), le pouvoir du Président de choisir son Premier ministre ne fut point concurrencé concernant Duncan⁷⁰ (décembre 1993 et janvier 1996), Diarra (sous la transition militaire de l'année 2000) et Affi⁷¹ (octobre 2000 dès la prise de fonction du Président Gbagbo).

Une brève analyse des éléments retenus dans leur nomination révèle qu'ils n'étaient pas des personnalités politiques de premier plan, encore moins des leaders de la majorité présidentielle. Ces Premiers ministres ne pouvaient donc pas se prévaloir d'une assise politique significative ; ainsi ne peuvent-ils être des concurrents du Président. Il apparaît nettement que l'importance politique du candidat est déterminante dans le choix des Premiers ministres dont l'identité de vue avec le Président ne peut faire de doute. Aussi sont nommés à ce poste les fidèles collaborateurs du Président⁷². L'on peut noter qu'outre le poste de Premier

64. Cette rédaction est identique à celle de l'art. 12 de l'ancienne Constitution ivoirienne modifiée le 2 juillet 1998.

65. Lire sur ce point les travaux de A. G. N'Guessan, *Le système constitutionnel ivoirien*, thèse de doctorat d'État en droit public, Université de Montpellier 1, 1983, 416 p. ; D. M. Bléou, *Le Président de la République ivoirienne*, thèse de doctorat d'État en droit public, Université de Nice, 1984 ; notre thèse, *op. cit.*

66. Inconnu sur la scène politique ivoirienne à cette époque où il occupait le poste de gouverneur de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO).

67. Sans affiliation politique connue.

68. Membre du PDCI-RDA au sein duquel il ne joue pas les premiers rôles. Il conserva son poste de gouverneur de la BCEAO.

69. Chef de la rébellion armée en Côte-d'Ivoire. Son choix à ce poste s'est imposé logiquement après le « dialogue direct » entre l'État et la rébellion, qui conduisit – le 4 mars 2007 – à la conclusion de l'accord de Ouagadougou (Burkina Faso) sous les auspices du président burkinabè Compaoré.

70. Ce technocrate est membre non influent du PDCI-RDA.

71. Il n'est pas un historico du FPI.

72. C'est le constat que faisait déjà dans l'étude qu'il consacra aux chefs d'États africains, B. Asso, *op. cit.*, p. 153 s.

ministre, ils avaient en charge la direction d'un département ministériel⁷³. De sorte que le Premier ministre, en sa qualité de collaborateur privilégié du Président, est le premier des ministres⁷⁴.

La logique du régime de type présidentiel ivoirien confortant une telle approche, le Président ne tient nullement compte du fait majoritaire au Parlement. Pourtant, la logique du régime ivoirien implique, au surplus, que les électeurs donnent au Président une majorité confortable au Parlement pour gouverner. L'ordre des deux élections conforte cette vision ; l'élection présidentielle précède l'élection à l'Assemblée nationale qui se déroulent l'une et l'autre dans la même année. L'histoire politique et institutionnelle ivoirienne confirme la rareté des hypothèses dans lesquelles la majorité présidentielle et la majorité parlementaire ne coïncident pas. Le système monopartisan que la Côte-d'Ivoire a longtemps connu favorisait cet état de fait. Dès lors, aucune expérience où le choix d'un Premier ministre issu d'une majorité d'opposition s'est imposé au Président ivoirien ne peut être revendiquée. Bien qu'il s'agisse d'une majorité de coalition⁷⁵, l'actuelle majorité parlementaire est favorable au Président de la République. Cependant, dans l'hypothèse inverse, il ne serait pas impossible d'entrevoir des blocages entre l'Assemblée nationale et le Président si ce dernier refusait, comme ce fut le cas au Niger, de nommer le candidat proposé par la majorité (parlementaire) d'opposition au poste de Premier ministre⁷⁶. Précisons que, dans le régime politique ivoirien, le pouvoir exécutif participe effectivement à la fonction législative ; élément qui le distingue notablement du régime présidentiel américain. Dans le cas où les majorités présidentielle et parlementaire ne coïncident pas, il s'impose donc au Président, en sa qualité de garant de la continuité de l'État, de veiller à faire coïncider la volonté des citoyens et le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels pour éviter tout éventuel blocage institutionnel⁷⁷.

73. Il s'agissait des ministères de l'Économie, des Finances et du Plan (1993) et du Plan et du Développement (1996) pour M. Duncan sous la présidence Bédié ; le ministère du Plan, du Développement et de la Coopération gouvernementale pour M. Diarra (transition militaire 2000) ; le ministère du Plan et du Développement pour M. Affi (2000) ; le ministère de l'Économie et des Finances pour M. Banny (2005).

74. Lire à ce propos, S. Rials, *Le Premier ministre*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1981, 127 p.

75. Elle réunit le FPI (dont est issu le Président de la République), l'UDCI et des députés indépendants.

76. Les désaccords entre le Président Ousmane et le Premier ministre Issouf conduisirent au renvoi de ce dernier qui sera remplacé par M. Souley Abdoulaye, un proche du Président. Le nouveau gouvernement tomba après le vote d'une censure par l'Assemblée nationale. S'ensuivit la dissolution de l'Assemblée dont le renouvellement donnera une nouvelle majorité à l'opposition qui obtint du Président la nomination de son candidat M. Hama Amadou au poste de Premier ministre.

77. Il est donc politiquement excessif et juridiquement inexact de brandir l'épouvante du « constat d'un certain vide juridico-constitutionnel » comme le soutient A. Coulibaly, « Les articles 41 et 50 de la Constitution ivoirienne... », *op. cit.*, p. 41-43.

Ainsi donc, en accordant le droit et la pratique, le Président ivoirien conserve une plus grande liberté dans le choix de son Premier ministre qu'il peut également révoquer librement.

b) Le pouvoir discrétionnaire de révocation du Premier ministre

Le Premier ministre ivoirien est responsable devant le Président qui met fin, discrétionnairement, à ses fonctions. Il suit de là que le Premier ministre, comme le gouvernement, est tenu de rendre compte au Président de l'exécution de la mission à lui confiée par celui-ci. La responsabilité du gouvernement devant le Parlement, augurant du régime parlementaire, ne caractérise donc plus le régime politique ivoirien choisi dès 1960. En réalité, le pouvoir du Parlement de censurer le gouvernement n'était pas absent de la Constitution de 1959 qui épousait les grands traits du régime parlementaire rationalisé que la France adopta en 1958.

En reconduisant à l'article 41 les dispositions de l'article 12 de la Constitution de 1960 révisée en juillet 1998 aux fins d'accorder le droit (révocation du Premier ministre) et la pratique (pleine autorité du Président sur ses collaborateurs), le nouveau constituant reconnaît au Président la liberté de démettre son Premier ministre. Le constituant maintient ainsi la réalité moniste de l'exécutif auquel la présence d'un Premier ministre confère un caractère dualiste. Le dualisme de l'exécutif « rend simplement compte de l'existence de deux organes au sein de l'exécutif sans impliquer d'appréciation sur la répartition du pouvoir »⁷⁸. Dès lors, il ne saurait être déduit de l'intitulé du titre III de la présente Constitution⁷⁹ le caractère dyarchique de l'exécutif ivoirien. Il s'impose avec force, en l'absence de contreseing des membres du gouvernement, le Premier ministre y compris, comme l'avait retenu le constituant de 1959, seul le Président de la République est responsable politiquement devant les électeurs même si le caractère théorique de cette responsabilité est indéniable⁸⁰. Le gouvernement procède, également, dans la pratique, du pouvoir discrétionnaire du Président.

c) Un gouvernement procédant, en réalité, du Président

Les ministres, en vertu de l'article 41, alinéa 4 de la Constitution, sont nommés par le Président de la République sur proposition du Premier ministre⁸¹. Ce dernier « donne des noms » de postulants à partir desquels le Président fait ses choix. Il résulte de la lettre de l'article 41 que le choix des ministres ne ressort pas du pouvoir discrétionnaire du

78. T. Debard, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Ellipses, 2002, p. 118-119.

79. « Du Président de la République et du Gouvernement ». Cet intitulé a été emprunté à l'ancienne Constitution.

80. Lire à propos du Président sous la I^{re} République, A. N'Guessan, *op. cit.* ; Bléou, *op. cit.* et sous la II^e République, notre thèse, *op. cit.*

81. Art. 41, al. 4 de la Constitution de 2000. Art. 12, al. 4 de la Constitution de 1960.

chef de l'État, qui ne saurait s'affranchir de prendre les propositions du Premier ministre. En réalité, le Président de la République est présent à toutes les étapes de leur désignation. Il n'est pas faux de dire que les ministres procèdent de sa volonté. Il semble que l'intervention du Premier ministre dans la désignation des ministres n'a aucun effet pratique, d'où l'intérêt de mettre en adéquation l'esprit du constituant et la réalité du régime ivoirien en reconnaissant au seul Président de la République la nomination de ses collaborateurs.

Cette approche s'impose d'autant plus que le Président dispose du pouvoir de mettre fin discrétionnairement à leurs fonctions, poursuit l'article 41, alinéa 4. Cet aspect est dans le droit fil du pouvoir du chef de l'exécutif du régime présidentiel américain. Il est cependant intéressant de rappeler que la rédaction de ce texte, qui date de la révision constitutionnelle de juillet 1998⁸², résulte du conflit né à l'occasion de la disparition de Houphouët-Boigny entre le Premier ministre de l'époque (Ouattara) et le dauphin constitutionnel, président de l'Assemblée nationale (Bédié). L'article 12 en 1993 exigeait que le Premier ministre remette au Président de la République la démission de son gouvernement ; ce que Ouattara tarda à faire alors qu'il avait été le premier à annoncer officiellement le décès du Président Houphouët-Boigny. Il s'ensuivit ce que l'on qualifia de « crise de succession du "Vieux"⁸³ » à l'issue de laquelle le Président de l'Assemblée nationale deviendra le Président de la République par intérim. La logique du régime politique ivoirien impose qu'aucun pouvoir propre ne soit reconnu au Premier ministre.

2 – Un Premier ministre sans pouvoirs propres

Le Premier ministre, comme l'atteste l'alinéa 3 de l'article 41 de la Constitution, « anime et coordonne l'action gouvernementale »⁸⁴. Le Premier ministre n'a pas ainsi le pouvoir de direction du gouvernement. Dès lors, la formulation de ce texte réduit le Premier ministre à veiller à la cohérence et à l'efficacité de la politique déterminée par le chef de l'État ; la gestion quotidienne de l'État étant assurée par le gouvernement sous l'autorité du Président. À cet effet, le Premier ministre dirige le Conseil du gouvernement⁸⁵, instance collégiale informelle non délibé-

82. Loi n° 98-387 du 2 juillet 1998 portant révision de la Constitution du 3 novembre 1960.

83. Ainsi qu'on l'appelait affectueusement.

84. Cette disposition a été introduite dans la Constitution ivoirienne de 1960 par la révision de juillet 1998 à l'article 12, alinéa 3. Le constituant nigérien semble avoir inspiré son homologue ivoirien, mais, à l'inverse de ce dernier, la formulation retenue au Niger en 1992 inclut la « direction » de l'action gouvernementale.

85. Le constituant sénégalais reconnaît cette instance qu'il désigne « Conseil interministériel » (art. 56, al. 4), ce fut le cas du Comité interministériel mis sur pied entre le 30 avril 1990 et le 6 novembre 1990 en Côte-d'Ivoire.

rante et non décisionnelle⁸⁶, chargé de préparer les conseils des ministres. Ainsi donc, le Premier ministre ne peut disposer de pouvoirs qu'en vertu de délégations de pouvoirs décidées par le Président dans des conditions très restrictives selon les termes de l'article 53 de la Constitution.

Il apparaît avec évidence que le bicéphalisme de l'exécutif ivoirien traduit bien plus un dualisme (organique) confortant, en réalité, un monisme de l'exécutif. Cependant, dans certaines circonstances, l'effectivité du bicéphalisme de l'exécutif a pu apparaître au grand jour.

II – UN BICÉPHALISME RÉVÉLÉ : « LE PREMIER MINISTRE DE TRANSITION »

C'est dans des contextes de crise que surgit la question du bicéphalisme en raison du rôle dévolu au Premier ministre dans ce qu'il convient bien de qualifier de « période de transition » dont la gestion échoit ou sera confiée à un Premier ministre (A), d'où la dénomination « Premier ministre de transition ». Ce dernier disposera, à cet effet, de la direction de la politique économique nationale sous l'ère Félix Houphouët-Boigny (B) et de la direction du gouvernement de réconciliation nationale suite au coup d'État manqué de 2002 (C).

A – L'ÉMERGENCE DU PREMIER MINISTRE EN PÉRIODES DE CRISE

La réintroduction du poste de Premier ministre⁸⁷ dans l'ordonnance juridique vers la fin de « règne du Vieux » (1) et la reconnaissance, par les solutions de sortie de crise, au Premier ministre de la conduite du processus de paix (2), participent de la réalité du bicéphalisme.

1 – Vers la fin de « règne du Président Félix Houphouët-Boigny »

L'analyse de la réintroduction du poste de Premier ministre se trouve étroitement liée au contexte ivoirien de la fin des années 1980 cristallisant des exigences démocratiques et des contraintes économiques auxquelles devait se soumettre rigoureusement la Côte-d'Ivoire⁸⁸. Les chan-

86. C'est donc en violation de la Constitution ivoirienne que la résolution 1721 du Conseil de sécurité de l'ONU a reconnu au Premier ministre le pouvoir de prendre des décrets-lois et des ordonnances en Conseil du gouvernement.

87. Le 14 mai 1975, dans son discours d'ouverture du pré-congrès du PDCI-RDA, M. Ph. Yacé, Président de l'Assemblée nationale, évoqua l'éventualité de la nomination d'un Premier ministre, voire d'un Vice-président. V. B. Asso, *op. cit.*, p. 157.

88. Le PDCI-RDA, ancien parti unique, opposa une fin de non-recevoir à la demande d'application de l'art. 7 de la Constitution ivoirienne de 1960 prévoyant le pluralisme politique. Le PDCI-RDA considérait cette demande comme une vue de l'esprit : les mentalités n'étaient pas encore prêtes, selon lui, pour ce qu'il ne croyait pas être une panacée. Mais le PDCI-RDA

gements dans le contexte ivoirien furent confortés par la fin du « règne d'Houphouët-Boigny » caractérisée par deux faits majeurs. D'une part, l'état de santé du Président Houphouët-Boigny se dégradait de plus en plus et l'éloigna souvent du pays pour des soins⁸⁹. D'autre part, les effets de la crise économique étaient durement ressentis par les Ivoiriens comme en témoignèrent les nombreux mouvements sociaux contestant fortement la gestion du pays par le Président Houphouët-Boigny⁹⁰. La question de la capacité du Président de la République à trouver des solutions à la crise économique⁹¹ allait propulser au devant de la scène politique ivoirienne un homme et une fonction : le Premier ministre Alassane Ouattara. C'est donc par la révision constitutionnelle du 6 novembre 1990⁹², modifiant notamment les articles 12 et 24, que fut institué un Premier ministre. La Constitution de 1960 reconnaissait au Président un pouvoir discrétionnaire de « (nomination du) Premier ministre, chef du gouvernement, qui est responsable devant lui. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du gouvernement »⁹³. Le poste de Premier ministre entraîna l'institution d'une Primature⁹⁴. La présence du Premier ministre pouvait s'expliquer par la volonté de limiter les pouvoirs du Président de la République ainsi que l'ont tenté, suite aux Conférences nationales souveraines⁹⁵, le Bénin (février 1990), le Gabon (avril 1990), le Mali (avril 1991) ou le Congo (juin 1991) voire le Cameroun (avril et décembre 1991)⁹⁶. D'autres pays, à l'image de la Côte-d'Ivoire, ont dû forcer leur régime politique de type présidentiel pour créer un poste de Premier ministre au sein de l'exécutif.

En Côte-d'Ivoire, qu'il fut imposé par les institutions financières internationales⁹⁷ ou par le choix discrétionnaire du Président Hou-

phin par céder sous la pression de la rue et le multipartisme est officiellement autorisé en Côte-d'Ivoire indépendante depuis le 3 mai 1990. V. J.-N. Loucou, *Multipartisme en Côte-d'Ivoire*, Paris, 1992, Neter, 130 p. ; D. Bailly, *La réinstauration du multipartisme en Côte-d'Ivoire ou la double mort d'Houphouët-Boigny*, Paris, L'Harmattan, 1995, 283 p. ; P. N'Da, *Le drame démocratique africain sur scène en Côte-d'Ivoire*, Paris, L'Harmattan, 1999, 288 p. ou plus récemment, T. Koui, *Multipartisme et idéologie en Côte-d'Ivoire. Droite, Centre, Gauche*, Paris, L'Harmattan, 2007, 225 p.

89. Le Président Houphouët-Boigny avait officiellement quatre-vingt-cinq ans. Force est de reconnaître que très peu d'informations avaient filtré concernant son état de santé.

90. Lire sur ce point D. Bailly, *op. cit.* ; P. N'Da, *op. cit.*

91. Il s'est agi de faire supporter les efforts de restrictions budgétaires aux salariés en procédant à des réductions salariales allant de 15 % à 40 %.

92. Loi n° 90-1529 du 6 novembre 1990 portant création d'un poste de Premier ministre.

93. Art. 12, al. 2 de la Constitution de 1960 issu de la révision de 1990.

94. Siège de la fonction de Premier ministre.

95. Lire sur cette question, E. Boulaga, *Les conférences nationales en Afrique noire*, Paris, Karthala, 1993, 229 p.

96. Les réformes institutionnelles d'avril 1991 rétablissant le poste de Premier ministre (supprimé en février 1984) faisaient suite à la montée de la contestation politique. Le Président P. Biya s'opposa, toutefois, à l'organisation d'une Conférence nationale souveraine.

97. Lire à ce propos, D. R. Bognon, « La situation en Côte-d'Ivoire : présidentialisme et représentation nationale », in *Les nouvelles Constitutions africaines : la transition démocratique*, H. Roussillon (dir.), Toulouse, Presse de l'IEP de Toulouse, 1995, p. 87-99.

phouët-Boigny⁹⁸, la conjoncture économique et sociale ainsi que les exigences de pluralisme politique ont contribué à l'infléchissement du pouvoir du Président dans le choix du Premier ministre Alassane Ouattara. Avant d'occuper ce poste, M. Ouattara avait été nommé dès le 30 avril 1990 à la tête d'un « Comité interministériel » alors qu'il n'avait pas encore quitté son poste de Gouverneur de la BCEAO, sans avoir le rang de ministre⁹⁹. Toutefois, il n'est pas douteux que la nomination de M. Ouattara à ce poste faisait suite au relatif succès de ce dernier à faire accepter des mesures drastiques visant à juguler les déséquilibres budgétaires¹⁰⁰ pendant la présidence qu'il assura du Comité interministériel. L'on peut observer qu'à l'instar de M. Ouattara, les Premiers ministres des périodes de transition en Afrique francophone avaient en commun d'être des technocrates sans affiliation politique connue¹⁰¹. Mais, en Côte-d'Ivoire, l'affiliation et, dans une certaine mesure, la « consécration » politiques de M. Ouattara ne se firent pas attendre ; le Président Houphouët-Boigny fit de lui, assez tôt, le numéro « deux » du PDCI-RDA¹⁰². L'effectivité du bicéphalisme allait apparaître une autre fois à la suite d'une crise armée en Côte-d'Ivoire.

2 – Après l'échec du coup d'État de septembre 2002

La situation à laquelle répond l'importance reconnue au Premier ministre résulta de la tentative de coup d'État de la nuit du 18 au 19 septembre 2002. Une rébellion armée ne réussit pas à renverser le régime légal du Président Gbagbo issu de l'élection présidentielle d'octobre 2000, mais parvint à contrôler la partie septentrionale du pays¹⁰³. La guerre que connut la Côte-d'Ivoire, pour la première fois de son histoire, eut des conséquences incalculables à tout point de vue¹⁰⁴. Pour

98. Voir H. K. Bédié, *Les chemins de ma vie*, Paris, Plon, 2000, 120 p.

99. Aussi le professeur Wodié s'offusqua-t-il de cette situation qu'il qualifia d'« incongruité juridique et politique ». Lire l'auteur, F. Wodié, *op. cit.*, p. 137.

100. Reprenant, semble-t-il, avec une approche différente celles proposées avec moins de succès par son prédécesseur au ministère de l'Économie et des Finances, M. K. Koumoué.

101. Le Béninois Soglo était un ancien administrateur de la Banque mondiale ; le Gabonais Oye M'Ba fut gouverneur de la Banque centrale des États d'Afrique centrale ; le Malien S. Sacko était fonctionnaire international et le Congolais A. Milongo occupa le poste d'administrateur à la Banque mondiale.

102. Avec un brin d'ironie, les adversaires politiques de M. Ouattara ne manquèrent pas de saluer la nomination à ce poste de ce « nouveau venu » en politique. C'est effectivement une activité et une scène, auparavant, étrangères à celui-ci, assidu et rompu à la gestion financière dans les institutions internationales en l'occurrence le Fonds monétaire international (FMI) et ensuite à la BCEAO. Ce « parachutage » ne manqua pas, d'ailleurs, d'agacer les dignitaires du PDCI-RDA. Mais, semble-t-il, la volonté du Président Houphouët-Boigny ne se constatait pas au sein du parti.

103. La récente suppression de la zone de confiance en Côte-d'Ivoire vise à mettre fin à la partition du pays.

104. De nombreuses pertes en vie humaine, d'importantes destructions de biens matériels, des milliers de déplacés de guerre (fuyant les zones d'affrontements militaires), etc.

trouver une porte de sortie à cette crise, des négociations eurent lieu sans succès à Lomé¹⁰⁵ puis à Linas-Marcoussis¹⁰⁶ où elles aboutirent à la conclusion d'un accord en fin janvier 2003¹⁰⁷. Le programme du gouvernement de réconciliation, en vue de l'organisation d'élections libres, ouvertes, régulières et transparentes, s'entend du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration (DDR) ; de l'identification et de la confection de la liste électorale ; du désarmement et du démantèlement des milices ; de la restauration de l'autorité de l'État et du redéploiement de l'administration et des services publics sur l'ensemble du territoire ivoirien ; l'indemnisation des victimes et l'aide au retour des déplacés de guerre ; la préparation technique des élections ; la restructuration des forces armées. Tenant aux difficultés d'application de « l'accord parisien », d'autres conventions allaient venir en complément. Il s'est agi des accords d'Accra II et III¹⁰⁸ ; de Pretoria¹⁰⁹ ; des résolutions 1633 et 1721¹¹⁰ puis de l'accord de Ouagadougou¹¹¹. C'est dans le cadre d'un gouvernement dit de « réconciliation nationale » que le nouveau Premier ministre devait s'imposer comme le « chef de l'exécutif » ivoirien. Le gouvernement dit de « réconciliation nationale » désigne une formation gouvernementale ouverte à toutes les formations politiques signataires de l'accord de Linas-Marcoussis¹¹² dont la direction a été confiée au Premier ministre pour conduire le programme au terme duquel devait se tenir l'élection présidentielle de l'année 2005 dans une Côte-d'Ivoire pacifiée. Les solutions de sortie de crise ont prévu que le gouvernement de réconciliation nationale soit dirigé par un « Premier ministre de consensus » puis un « Premier ministre acceptable pour tous » dont le mandat prend fin au terme de l'élection présidentielle.

L'on peut déplorer que les travaux de la Commission d'enquête parlementaire sur ces faits souffrent d'un manque de moyens matériels pour les mener à leur terme.

105. Elles réunirent, sous la conduite de feu le Président G. Eyadema en octobre 2002, les représentants de l'État et les dirigeants de la rébellion armée.

106. A l'invitation du gouvernement français, sous la direction de l'ancien président du Conseil constitutionnel français M. P. Mazeaud, la table ronde réunissait les partis politiques significatifs et les groupements rebelles. L'absence des représentants de l'État ivoirien se révéla une erreur majeure dont la conséquence évidente fut le rejet des termes de l'accord par une partie importante des populations ivoiriennes et les réticences des autorités légales, le Président de la République en tête.

107. L'accord conclu le 24 janvier 2003 allait être placé sous les auspices de la Communauté internationale à la Conférence des chefs d'États les 25 et 26 janvier, rue Kléber à Paris. L'accord fut entériné par une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU.

108. En juillet 2004 dans la capitale ghanéenne.

109. Avril 2005.

110. La résolution 1633 fut adoptée en novembre 2005 et la 1721 en novembre 2006.

111. En mars 2007 dans la capitale du Burkina Faso.

112. Le FPI ; le PDCI-RDA ; le PIT ; le RDR ; l'UDPCI ; l'UDCI ; le MFA et les mouvements rebelles (le MPCJ ; le MPJ ; le MPIGO).

a) Du « Premier ministre de consensus »
au « Premier ministre acceptable pour tous »

Afin de conforter la réalité du bicéphalisme, les conventions ont fait le choix de critères participant de l'infléchissement du Président dans un domaine, la nomination du Premier ministre, où son pouvoir n'est point partagé. Le choix du terme « Premier ministre de consensus » s'inscrit dans ce mouvement. Ce terme « Premier ministre de consensus » mentionné au point 3-c de l'accord de Linas-Marcoussis n'existe ni dans l'actuelle Constitution ivoirienne ni dans ses devancières. Aussi importe-t-il de s'en remettre à « l'accord parisien » pour tenter d'en découvrir le sens. Sur ce point, l'accord n'est pas, quant à sa lettre, très prolixe d'autant qu'il ne définit pas le terme qu'il utilise. En accordant le silence éloquent de la lettre et l'esprit de l'accord, le sens de ce terme doit pouvoir se révéler, ce dernier étant nécessairement lié aux circonstances qui l'ont fait émerger. Aussi ce terme devrait-il frapper encore plus par son évidence. En effet, la recherche d'un accord entre les belligérants, ouvrant pour les Ivoiriens la voie de la réconciliation, renseigne sur les critères intervenant dans la désignation du Premier ministre. Deux éléments importants se dégagent : la pluralité des parties¹¹³ et leur entente. Le terme « consensus » traduit, selon la plupart des dictionnaires, un accord entre plusieurs parties sur un point de divergence ou en conflit¹¹⁴. Cette définition opératoire finit de convaincre que le pouvoir de nomination du Président de la République est concurrencé, en réalité fortement disputé¹¹⁵ par les autres parties et intervenants dans la résolution de la crise, et établit que les parties, en s'accordant sur une personne, confirment leur engagement à confier ensemble la conduite du processus de paix au nouveau Premier ministre. Celui-ci doit ainsi apparaître comme une personne neutre et non partisane. Il s'ensuit que le consensus nécessaire entre les parties au conflit semble imposer que le choix du « Premier ministre de consensus » ne soit pas laissé à la discrétion du Président. Néanmoins, l'accord est resté muet sur les modalités de désignation du « Premier ministre de consensus », ce qui ne manquera pas, au surplus, de soulever des difficultés.

113. Nous ne partageons pas l'approche que les organisateurs de la Table ronde de Linas-Marcoussis ont eu des parties au conflit ivoirien. Nous expliquons dans notre thèse (*op. cit.*, p. 505 s.) que la crise ivoirienne est la résultante d'un coup d'Etat manqué qui dégénéra en guerre entre l'Armée républicaine et la rébellion armée (auteur du coup de force). Dès lors, il est surprenant que les parties invitées en France aient été composées des partis politiques et de la rébellion, l'Etat ivoirien fut le grand et impensable absent.

114. La revue *Pouvoirs*, n° 5, 1978, p. 17 s., propose diverses pistes de réflexion et des essais de définition de la notion de consensus.

115. Le Président Gbagbo reconnaissait, d'ailleurs, avoir été humilié à l'occasion de la nomination du Premier ministre de consensus. Lire à ce propos l'interview qu'il accorda au quotidien français *Le Monde* du 19 février 2003.

Mais le manque de clarté de l'accord quant à la procédure de désignation du Premier ministre illustre ce qui apparaît comme une volonté de mettre en veilleuse la Constitution ivoirienne qui, nous l'indiquions, ne reconnaît qu'au seul Président de la République le pouvoir (discré-tionnaire) de choisir le Premier ministre. Il est assez éloquent qu'en plaçant la désignation du Premier ministre en dehors des dispositions constitutionnelles, son indépendance vis-à-vis du Président en ressortirait renforcée d'autant. Il n'est pas douteux que le terme « Premier ministre de consensus » vise, effectivement, à trouver un équilibre, inexistant dans l'ordre constitutionnel ivoirien, au sein de l'exécutif. Sur ce point, le « Premier ministre de consensus » pourrait s'apparenter au Premier ministre du régime parlementaire, mais l'absence d'éléments importants de ce régime¹¹⁶ empêche la similarité. Cependant, le choix d'un « Premier ministre de consensus » participe pleinement de l'ambition de rendre effectif le bicéphalisme de l'exécutif voire de supplanter le Président de la République. Les circonstances de la nomination de M. Seydou Diarra au poste de Premier ministre démontrent nettement que le Président Gbagbo n'a pu exercer discrétionnairement son pouvoir constitutionnel, entraînant une farouche hostilité de nombreux Ivoiriens¹¹⁷. Cette situation, ajoutée au manque flagrant d'autorité du Premier ministre sur le gouvernement, conduira, à la fin du mandat constitutionnel du Président Gbagbo¹¹⁸, à trouver un « Premier ministre acceptable pour tous ».

Cette expression, qui se substitue au terme « Premier ministre de consensus », est apparue dans la résolution 1633 du Conseil de sécurité de l'ONU. Ce texte « prie instamment le président de l'Union Africaine, le président de la CEDEAO et le Médiateur de l'Union Africaine de consulter immédiatement toutes les parties ivoiriennes en vue de la nomination, d'ici au 31 octobre 2005, d'un nouveau Premier ministre

116. Dans le scénario proposé par « l'accord parisien », le Premier ministre, ne rendant compte qu'à la Communauté internationale, n'est pas responsable devant le Parlement qui ne dispose pas, au surplus, de moyens de censurer le gouvernement. Il n'a été prévu pour le pouvoir législatif, dans ce processus, qu'un rôle passif qu'il n'acceptera pas de jouer dans les faits. La résistance de l'Assemblée nationale marquera encore l'histoire politique et institutionnelle de la Côte-d'Ivoire.

117. Il semble que d'autres noms avaient été proposés, mais n'avaient pu obtenir l'adhésion. Ce fut le cas de Mme Henriette Diabaté, secrétaire générale du RDR de M. Ouattara. Lire à ce propos, Simone Gbagbo, *Paroles d'honneur*, Paris, Ramsay, 2007, p. 400 ; ou encore le quotidien français *Le Monde* du 19 février 2003, *op. cit.* L'on se souvient des protestations qu'avait suscitées, notamment à Abidjan, la nomination de M. Seydou Diarra dont l'avion qui le ramenait en Côte-d'Ivoire, n'ayant pu atterrir à Abidjan à cause des manifestations d'hostilité, alla au Ghana le temps que la situation s'apaisât.

118. L'expiration du quinquennat présidentiel en fin d'octobre 2005 n'entraîne pas dans ces circonstances de crise, contrairement à certaines opinions répandues, une vacance de la présidence de la République. La continuité de l'Etat impose le maintien du Président en fonction. Il en sera ainsi de tous les pouvoirs publics, notamment l'Assemblée nationale dont le renouvellement devait intervenir avant le 15 décembre 2005.

acceptable pour toutes les parties ivoiriennes signataires de l'accord de Linas-Marcoussis »¹¹⁹. Le nouveau vocable convainc aisément que le Premier ministre devra réunir l'assentiment des parties au conflit aux fins d'assurer, comme son devancier, sa neutralité et son indépendance au sein de l'exécutif. Mais surtout, la nouvelle expression impose une approche nouvelle quant à la méthodologie et aux modalités du choix du chef du gouvernement. Dans les faits, les parties signataires à « l'accord parisien » ont été invitées à proposer des noms de personnalités éligibles au poste de Premier ministre. Le choix définitif du Premier ministre a été laissé au Président de la République ivoirienne. Cette méthode a eu pour préoccupation d'éviter de frustrer les parties, notamment le Président Gbagbo, mais son pouvoir discrétionnaire en ressortit affaibli d'autant que le Président se trouve, contrairement au texte fondamental, dans un cas de « pouvoir lié »¹²⁰. Ainsi, quelle que soit la personnalité retenue, elle a la particularité d'être « acceptable pour tous ». C'est dire que ce vocable n'impose pas que l'unanimité des parties soit obtenue pour désigner le Premier ministre. Ce vocable présente donc des similitudes avec le terme « consensus » et ses implications institutionnelles. De ce point de vue, l'indépendance du Premier ministre est renforcée par l'inamovibilité.

b) Un Premier ministre inamovible

L'affaiblissement du Premier ministre dans l'ordre constitutionnel ivoirien résulte du pouvoir discrétionnaire du Président de mettre fin aux fonctions de celui-ci¹²¹. La nécessité de donner une réalité au bicéphalisme a imposé qu'en l'absence de responsabilité du gouvernement devant le Parlement, le pouvoir du Président de révoquer le Premier ministre soit neutralisé. Ainsi, toutes les conventions ont retenu expressément l'inamovibilité du Premier ministre jusqu'à la fin de l'élection présidentielle¹²². Seul l'accord de Ouagadougou¹²³ y dérogera ; si bien qu'il est vain de trouver dans le décret de nomination du Premier ministre, comme ce fut d'ailleurs le cas pour les précédents Premiers ministres, la précision de la durée du mandat du Premier ministre. Le texte fondamental ivoirien ne prévoit, en effet, aucun mandat pour le Premier ministre, sauf à lier sa durée à ce poste au mandat du Prési-

119. Voir point 5 de la résolution 1633 du Conseil de sécurité de l'ONU.

120. Il se dira plus tard que la désignation de M. Konan Banny au poste de Premier ministre avait été imposée par le Président français Chirac.

121. C'est, de surcroît, ce que précisait le Président Gbagbo dans son message à la Nation du 7 février 2003 : « Je peux citer dans le texte de Marcoussis que le Premier ministre nommé est inamovible jusqu'en 2005 ; ce qui est contraire à la Constitution qui dit que le Président nomme le Premier ministre et met fin à ses fonctions ».

122. Point 3-c de l'accord de Linas-Marcoussis ; point 5 de la résolution 1633 du Conseil de sécurité ; point 6 de la résolution 1721 du Conseil de sécurité.

123. Accord conclu le 4 mars 2007.

dent¹²⁴ ou au pouvoir de celui-ci de le révoquer. L'histoire politique et institutionnelle ivoirienne ne peut revendiquer aucun exemple de révocation d'un Premier ministre. Il s'ensuit que le départ du Premier ministre Affi, au lendemain de la signature de l'accord de Linas-Marcoussis, a été obtenu en dehors du pouvoir discrétionnaire du président Gbagbo. La nomination de M. Soro au poste de Premier ministre, en vertu de l'accord de Ouagadougou, mettant fin en réalité à la résolution 1721, entraîna le départ de M. Banny. Cette dernière hypothèse contrariait nettement l'inamovibilité affichée du Premier ministre.

Quel que soit le contexte, en plus d'avoir conforté le statut du Premier ministre, il lui fut reconnu le pouvoir de diriger le gouvernement.

B – DE LA DIRECTION DU GOUVERNEMENT À L'EXERCICE DE LA FONCTION PRÉSIDENTIELLE (1990-1993)

Le bicéphalisme dut son effectivité à la volonté du Président Houphouët-Boigny (1), puis se transforma en monocéphalisme de fait au bénéfice du Premier ministre (2).

1 – L'abandon au Premier ministre de la direction et la conduite de la politique économique

La réforme du 6 novembre 1990 appelle d'emblée une remarque. Ce n'était pas simplement, ainsi que l'indique fort justement d'ailleurs le professeur Wodié¹²⁵, le Premier ministre « naissant » qui devenait le chef du gouvernement, mais plutôt le Président qui avoua la perte de ce titre qui l'avait toujours accompagné depuis que la première Constitution ivoirienne de 1959 lui confia la direction de la destinée de la Côte-d'Ivoire. L'importance de cette révision pouvait paraître bien relative si l'on ne l'envisage que du point de vue de celui qui reçoit une fonction. A la vérité, la perte était bien plus significative. Le Président de la République Félix Houphouët-Boigny demanda au Premier ministre de « l'aider, lui-même, à faire de la bonne politique et (celui-ci) à faire de bonnes finances »¹²⁶. Ces propos prémonitoires de ce qu'il convient bien d'appeler « l'amendement constitutionnel Houphouët-Boigny »¹²⁷, tenus le 7 novembre 1990

124. C'est ce qu'illustrait la révision constitutionnelle du 25 novembre 1980 créant un poste de vice-président élu en même temps que le Président.

125. Lire l'auteur, *Institutions politiques...*, *op. cit.*, p. 139.

126. Lire le quotidien ivoirien *Fraternité Matin* du 8 novembre 1990.

127. Le choix de cette formulation est étroitement lié au contexte ivoirien. Alors que la révision de la Constitution, obtenue la veille, ne reconnaissait aucun pouvoir propre au Premier ministre, les propos tenus par le Président le lendemain allaient permettre au Premier ministre de diriger véritablement le gouvernement. La volonté du Président se présenta, ainsi, comme un amendement à la Constitution.

après la proclamation des résultats de la première élection présidentielle concurrentielle à laquelle il venait de triompher de celui qu'on nomme son opposant historique, M. Laurent Gbagbo, n'étaient-ils pas pénétrants de cette forme d'aveu d'impuissance de l'homme qui a toujours incarné aux yeux de ses concitoyens « l'omnipotence » ?

Le régime politique ivoirien s'apprêtait à expérimenter une forme de « partage des pouvoirs » au sein de l'exécutif alors que la lettre du texte constitutionnel ne reconnaissait qu'au Président de la République la détention exclusive des pouvoirs de l'exécutif¹²⁸. En vertu de « l'amendement constitutionnel Houphouët-Boigny », le bicéphalisme se traduisit par la répartition suivante : au Président de la République, le pouvoir politique et au Premier ministre, le pouvoir de déterminer et de conduire la politique économique nationale. En réalité, le texte constitutionnel n'attribuait pas de pouvoirs propres au Premier ministre. Dès lors, la détermination et la conduite de la politique nationale attribuée par le constituant au Président comme le précisait l'article 21, était abandonnée par ce dernier au profit du Premier ministre. Mais la dyarchie ainsi annoncée était également confortée par le texte fondamental à travers la nouvelle rédaction de l'article 12 en vertu de laquelle « (le Président de la République ne) met fin (aux) fonctions (du Premier ministre) sur présentation par celui-ci de la démission du gouvernement »¹²⁹. La position du droit était éclairante ; le Président ne peut en dehors de l'accord du Premier ministre, le révoquer¹³⁰. Il en était ainsi des ministres dont la révocation n'intervient que sur proposition par le Premier ministre de leur démission, comme c'est d'ailleurs sur proposition de celui-ci que le Président de la République les nomme¹³¹. En accordant ainsi le droit et les faits, l'autorité du Premier ministre sur les ministres ne faisait aucun doute. Si bien qu'il n'est pas inexact de penser que dans les faits leurs attributions étaient définies par celui-ci alors que le texte constitutionnel laissait cette prérogative au Président de la République¹³².

Force est de reconnaître que dans ce contexte, la présence du Premier ministre entraîna, outre un partage des pouvoirs de l'exécutif, un certain réaménagement institutionnel dont l'illustration la plus manifeste fut l'institution du Conseil de gouvernement sous la direction du Premier

128. Art. 12, al. 1^{er} de la Constitution de 1960 reconduit à l'article 41 de la présente Constitution.

129. Art. 12, alinéa 2 *in fine*.

130. Nous l'avons vu, depuis la révision constitutionnelle de juillet 1998, le Président de la République, comme c'est le cas aujourd'hui, peut mettre fin sans aucune difficulté aux fonctions du Premier ministre.

131. Ces dispositions précises ont été maintenues par le nouveau constituant.

132. A dire vrai, cet élément qui est une prérogative logique du chef du Gouvernement, a été supprimé de l'article 12 en 1990 et a été réintroduit par la révision de 1998. L'article 41 de la nouvelle Constitution l'a reconduit.

ministre. Conforté par la confiance que le Président semblait placer en lui, corroborée par « l'amendement Houphouët-Boigny », le Premier ministre pouvait disposer, en dehors des cas de délégation présidentielle obligatoire, des prérogatives de l'exécutif (tant que leur mise en œuvre était faite sous l'autorité du Président de la République).

Dans cet esprit, il n'est pas douteux que les propositions du Premier ministre, relativement à la formation du gouvernement du 30 novembre 1990, avaient été aisément entérinées par le Président de la République¹³³. Pour conduire le programme de gouvernement, en réalité le sien, c'est-à-dire la stabilisation et la relance économique avec comme vecteur la politique de privatisation, le Premier ministre mit en œuvre le pouvoir réglementaire (de nomination impliquant aussi le pouvoir de révocation aux emplois supérieurs de l'État) en procédant à une réduction significative du nombre des administrateurs centraux de l'administration d'État et en limogeant des autorités qui semblaient inamovibles à la tête de l'Économie et des Finances, en l'occurrence, les directeurs généraux des Impôts, des Douanes, de la Caisse de stabilisation, de la Caisse autonome d'amortissement ou encore celui de la Caisse nationale de prévoyance sociale. C'est également sous les ordres du Premier ministre, agissant en qualité d'autorité de police générale, pouvoir classique du Président, que fut réprimée la manifestation pacifique des « marcheurs de la démocratie » en 1992¹³⁴ pour dénoncer la répression conduite nuitamment des contestations estudiantines de 1991¹³⁵. Alors que les faits et le droit confortaient la réalité du bicéphalisme de l'exécutif, les longues périodes d'absence¹³⁶ que le Président Houphouët-Boigny infligea au pays ne manquèrent pas de soulever de nouvelles interrogations irriguant le constitutionnalisme. Se retrouvèrent au centre des débats deux questions, la suppléance du Président et la vacance de la présidence de la République, dont les frontières semblent s'être évaporées.

133. Le premier gouvernement Ouattara (du 30 novembre 1990) passa le nombre de postes ministériels de 29 à 20. Mais il allait opérer un remaniement ministériel, le 14 novembre 1991, par la création de deux ministères. Le remaniement ministériel du 17 mars 1992 mit fin aux fonctions du ministre des Postes et Télécommunications.

134. Le 18 février 1992, à l'appel de la Ligue ivoirienne des droits de l'homme (LIDHO), du Syndicat national de la recherche et de l'enseignement supérieur (SYNARES), de la Fédération estudiantine de Côte-d'Ivoire (FESCI), de la Fédération des syndicats autonomes de Côte-d'Ivoire (FESACTI) et des partis d'opposition surtout le Front populaire ivoirien (FPI), une marche dans le quartier du Plateau à Abidjan a été réprimée et de nombreux participants parmi lesquels des députés ont été jetés en prison au mépris de leur immunité.

135. Sous le commandement du général Robert Guéi, les éléments de la FIRPAC, une unité de commandos d'élite de l'armée, intervenaient nuitamment dans les chambres de la cité universitaire de Yopougon. L'on a déploré des exactions d'une extrême violence : des vols, de nombreux blessés et des traitements inhumains et dégradants. Les auteurs de ces faits ne furent pas sanctionnés.

136. Il s'agit des périodes de février à novembre 1992 puis de mai à novembre 1993.

2 – La novation de la suppléance en intérim présidentiel *de facto*

Lorsqu'il est absent du territoire national, aux termes de l'article 24 de la Constitution révisée, le Premier ministre supplée le Président. Le laconisme de cette formule n'en favorisait pas pour autant la clarté. La continuité de la gestion de l'État justifie que les pouvoirs de l'exécutif puissent être exercés en l'absence du titulaire. Mais la suppléance ne saurait se traduire par une substitution réelle et parfaite du Premier ministre au Président de la République ; l'article 12, alinéa 1^{er} de la Constitution de 1960 était formel : le Président est le détenteur exclusif des pouvoirs de l'exécutif. Celui-ci pouvait déléguer certains de ses pouvoirs au Premier ministre (uniquement)¹³⁷ ; par conséquent, en dehors du cas de la vacance de la présidence, nul ne pourrait exercer (avec certaines réserves) la plénitude des pouvoirs du Président à sa place, encore moins selon sa volonté, sauf à méconnaître gravement la Constitution. Dès lors, au regard du régime politique ivoirien, l'exercice des pouvoirs de l'exécutif en cas de suppléance n'avait de sens que dans le cadre d'une délégation de pouvoirs. Or, les faits semblaient contrarier la satisfaction de cette exigence ; le Premier ministre n'ayant pu se prévaloir d'une délégation présidentielle expresse, sauf à penser que celle-ci pouvait valablement intervenir de manière implicite. Certes, le texte fondamental était, sur cette question, imprécis et le Premier ministre pouvait se targuer de la confiance du Président de la République. Mais de là à revendiquer cette interprétation (l'imprécision) pour justifier l'exercice des prérogatives du Président sans délégation ne saurait s'imposer. Aussi, c'est en violation de la loi fondamentale que le Premier ministre a présidé le Conseil des ministres du 17 novembre 1993 agissant en véritable Président de la République¹³⁸. Au bicéphalisme réel au sein de l'exécutif s'était substitué un monocéphalisme au profit du Premier ministre. En Côte-d'Ivoire, les faits illustraient plutôt l'impossibilité pour le Président de la République, pour des raisons de santé, d'exercer ses fonctions dans la période d'absence de mai à novembre 1993. D'ailleurs, le président de la Cour suprême, M. Lanzéni Coulibaly, démissionnaire en mai 1993, n'avait pu être remplacé par le Président de la République. Cette situation, qui avait été volontairement cachée aux Ivoiriens, aurait dû ouvrir la vacance de la présidence, et dans cette hypothèse, il revenait au président de l'Assemblée nationale, M. Konan Bédié, d'assurer l'intérim du Président de la République.

137. Art. 24, al. 1^{er} de la Constitution de 1960 révisée en 1990. L'on peut s'interroger sur le point de savoir ce qui se serait passé si le Premier ministre ne pouvait pas assurer la suppléance. Apparavant, la délégation présidentielle était faite au profit de tout membre du gouvernement, si bien que la nouvelle rédaction de ce texte en 1990 souffrait de cette lacune. Mais, force est de reconnaître que la question ne s'était pas posée.

138. Lire sur ce point, Wodjié, *op. cit.*, p. 351 s. Il arrivait, en réalité, au Premier ministre d'aller à l'étranger faire signer au Président des décisions.

Cet état de faits et du droit furent à la base de la révision constitutionnelle de juillet 1998¹³⁹, fortement décriée par l'opposition politique au Président Henri K. Bédié, qui ôta au Premier ministre le titre de « chef du gouvernement »¹⁴⁰, puis reconnut clairement au Président de la République le pouvoir discrétionnaire de révoquer le Premier ministre¹⁴¹. Enfin, les dispositions constitutionnelles en matière de suppléance du Président de la République ont été précisées en prévoyant notamment la faculté de déléguer au Premier ministre la présidence du Conseil des ministres sur un ordre du jour précis¹⁴². Nonobstant, l'effectivité du bicéphalisme de l'exécutif sera imposée comme cadre de résolution de la crise armée qui secoue la Côte-d'Ivoire depuis septembre 2002.

C – LA DIRECTION DU « GOUVERNEMENT DE RÉCONCILIATION NATIONALE » OU L'EXERCICE DES POUVOIRS PRÉSIDENTIELS PAR LE PREMIER MINISTRE

Les conventions de sortie de crise ont prévu, pour y parvenir, que le Premier ministre dispose d'une pleine autorité sur les membres du gouvernement (1) et des pouvoirs de l'exécutif (2).

1 – La pleine autorité du Premier ministre sur les membres du gouvernement

Le pouvoir de former le gouvernement ou « le cabinet »¹⁴³ est clairement reconnu au Premier ministre par la résolution 1721 du Conseil de sécurité qui l'affirme en son point 10 *in fine*. En vertu de cette disposition, « le Premier ministre exercera sa pleine autorité sur le gouvernement qu'il aura constitué ». Pourtant, ce pouvoir apparaissait déjà, bien qu'en filigrane, dans la résolution 1633 qui invita le Premier ministre à exercer « pleinement son autorité sur son cabinet ». La logique du statut conféré au Premier ministre de transition et la mission à lui reconnue induisent que ce dernier, aux fins de disposer d'une pleine autorité sur les ministres, ait un rôle déterminant dans la formation du gouvernement. Il peut paraître surprenant de vouloir trouver dans les conventions de sortie de crise une prérogative que lui donne, dans une certaine mesure, le texte fondamental. En effet, « sur proposition du Premier

139. Lire sur ce sujet, F. Meledje Djedjéro, « La révision constitutionnelle du 2 juillet 1998 en Côte-d'Ivoire : Un réveil du présidentialisme autoritaire ? », *Diritto Pubblico Comparata*, Ed. Europeo 1999, Giappichelli Editore, Turin.

140. Art. 12, alinéa 2 de la Constitution de 1960 révisée en 1998.

141. *Ibid.*

142. Art. 24, alinéa 3 de la Constitution de 1960 révisée en 1998.

143. L'utilisation de ce vocable dans la résolution 1633 ne peut sembler être faite à but purement synonymique d'autant que la référence au régime parlementaire est plus qu'évidente.

ministre, le Président de la République nomme les autres membres du gouvernement (...) » précise l'alinéa 4 de l'article 41. Inspiré de la révision constitutionnelle de novembre 1990, le droit semble reconnaître au Premier ministre le pouvoir de proposer la formation ou la composition du gouvernement à la signature du Président. Dans cette logique, le Président ne disposerait que du pouvoir de s'opposer à la liste que lui présente le Premier ministre¹⁴⁴.

Mais, en période normale, la réalité politique ne s'accorde pas avec le droit dans la mesure où le régime politique ivoirien confortant cette vision, la formation du gouvernement est une prérogative régaliennne du Président de la République, nous l'avons vu. C'est donc l'ambition de donner une réalité au bicéphalisme de l'exécutif avec une prédominance au Premier ministre qui imposait que la formation du gouvernement soit expressément confiée à celui-ci¹⁴⁵ par les conventions, à l'inverse de l'accord de Linas-Marcoussis. Selon « l'accord parisien », les parties signataires doivent être représentées, de manière équitable, dans le gouvernement¹⁴⁶. Cette modalité observée par tous les Premiers ministres de transition, impliqua que ces derniers consultassent les parties signataires en vue de la formation du gouvernement. Ce gouvernement qu'il convient bien d'appeler « gouvernement de partis »¹⁴⁷ entraîna l'affaiblissement de la liberté du chef du gouvernement, en réalité, de son autorité sur les ministres¹⁴⁸. Même si les termes de la résolution 1721 sont éclairants quant au pouvoir du Premier ministre de constituer le gouvernement, il reste que la nomination du gouvernement étant du pouvoir du Président, elle peut constituer une forte atténuation¹⁴⁹. Les pouvoirs reconnus au Premier ministre pour conduire sa mission participent de la réalité du bicéphalisme.

144. « Laissez Seydou Diarra faire ses consultations et me proposer un gouvernement. Votre rempart est la dernière signature. C'est cela votre rempart. Un document que je n'ai pas signé n'est pas valable » disait le Président Gbagbo le 7 février 2003.

145. Le quotidien ivoirien *L'Intelligent d'Abidjan* n° 697 du 29 décembre 2005 publia une décision n° 2005-001 en date du 28 décembre 2005 établissant la liste des membres du gouvernement de transition, attribuée au Premier ministre Banny. En réalité, la nomination des membres du gouvernement a été faite et publiée par la présidence de la République.

146. Accord de Linas-Marcoussis, point 3-d.

147. Les mots de l'actuel président du Conseil économique et social ivoirien, M. Fologo, sont, à cet égard, assez virulents. Il parla de « gouvernement de crapauds, de scorpions et de crabes » pour dénoncer le manque de cohérence de ce qui devait être une équipe gouvernementale.

148. Le constat est établi que ces derniers ne répondaient qu'aux mots d'ordre de leurs formations politiques respectives.

149. La première formation du gouvernement proposée par le « Premier ministre de consensus » Seydou Diarra fut rejetée par le Président Gbagbo. Déjà en 2003, pour clore les débats sur la répartition des ministères, le Président Gbagbo déclarait : « Je n'ai pas encore formé de gouvernement. Donc, il n'est pas question de dire que tel ministère appartient à tel et tel autre appartient à tel autre. Les ministères ne sont attribués que lorsque le président de la République de par les pouvoirs que vous lui avez donnés en l'élisant, pouvoirs confirmés par la Constitution, signe le décret nommant le gouvernement de la République. Je n'ai nommé aucun gouvernement ». Voir Gbagbo, *Discours à la Nation du 7 février 2003*, op. cit.

2 – Les pouvoirs nécessaires à la mission du Premier ministre

Les pouvoirs à déléguer (a) ou à attribuer au Premier ministre (b), à cet effet, visent à réaliser la novation de ce collaborateur privilégié du Président en « nouveau chef de l'exécutif ».

a) *En vertu des délégations prévues par la Constitution*

Aux termes de l'accord de Linas-Marcoussis, « (le gouvernement) disposera, pour l'accomplissement de sa mission, des prérogatives de l'exécutif en application des délégations prévues par la Constitution »¹⁵⁰. Alors que la formulation de ce texte semble assez nettement en faveur du respect du texte fondamental, la question de la délégation de pouvoirs met en conflit ouvert deux approches dont l'une, se prévalant de l'esprit de « l'accord parisien », réclame tous les pouvoirs de l'exécutif au profit du Premier ministre, et l'autre, affirmant l'autorité de la Constitution, exige le respect du régime de type présidentiel qu'elle organise.

• L'interprétation utile de la Constitution

Cette méthode s'appuie sur l'interprétation fonctionnelle ou utile d'un texte auquel est donné un sens permettant de remplir une fonction ou une mission à lui attribuée¹⁵¹. Cette approche fait ainsi prévaloir une interprétation de la Constitution ivoirienne servant à mettre en œuvre « l'accord parisien ». La reconnaissance de la légalité constitutionnelle, ici, n'a, dès lors, d'autre effet que de légitimer les termes dudit accord d'autant que l'autorité de la Constitution s'efface au profit de l'esprit et de la lettre de « l'accord parisien ». Cette interprétation vise à attribuer au « Premier ministre de transition » les pouvoirs de l'exécutif, réalisant ainsi l'effectivité d'une dyarchie avec un Premier ministre prédominant. Cette vision revendique la compatibilité entre « l'accord parisien » et la Constitution, de sorte que les dispositions pertinentes de celle-ci ne doivent être entendues et mises en œuvre que dans l'esprit dudit accord. Il s'ensuit que les dispositions constitutionnelles, notamment l'article 53 prévoyant la délégation de pouvoirs présidentiels, peuvent être paralysées dans tous les termes contraires à « l'accord parisien ». Dans cet esprit, les délégations de pouvoirs présidentiels prévues par la Constitution devraient s'entendre d'un véritable transfert des pouvoirs présidentiels au « Premier ministre de transition ». Aussi, le « Premier ministre de consensus », M. Diarra, s'est-il cru autorisé à réclamer au Président Gbagbo « la plénitude des pouvoirs de l'exécutif en conformité avec l'accord de Linas-Marcoussis » pour dénoncer l'insuffisance, selon lui, des

150. Point 3-e.

151. Voir A. Kpodar, « Politique et ordre juridique : les problèmes constitutionnels posés par l'accord de Linas-Marcoussis du 23 janvier 2003 », *RRJ-DP*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2005-4 (2), p. 2504-2526.

pouvoirs que ce dernier lui avaient délégués. En faisant injonction au Président de déléguer les pouvoirs de l'exécutif nécessaires à la conduite du processus de paix, « l'accord parisien », auquel renvoie la résolution 1633 sur ce point, entend attribuer au Premier ministre des « pouvoirs propres » pendant la durée de sa mission. La délégation de pouvoirs présidentiels vise, dans cette acception, à dépouiller le Président de ses pouvoirs régaliens au profit du Premier ministre. Elle ressemble à s'y méprendre à un « dessaisissement des pouvoirs présidentiels » ou une « habilitation présidentielle » pour agir en lieu et place du Président. Il apparaît avec évidence que l'interprétation utile de la Constitution heurte gravement le régime politique qu'elle prévoit puisqu'un Premier ministre prédominant au sein de l'exécutif ivoirien renverse l'ordre constitutionnel et le cadre institutionnel qu'il instaure. Confortée dans cette vision, le Premier ministre Banny s'opposa, même ouvertement, à l'exécution de décrets du Président qui n'avaient pas été signés en Conseil des ministres¹⁵². Face à cette approche, une interprétation revendiquant le respect de la lettre et de l'esprit de la Constitution pour mettre en œuvre la délégation de pouvoirs que prévoit « l'accord parisien » fait de la résistance.

- La revendication de la pleine autorité de la Constitution

Cette approche vise à rappeler que la Constitution n'étant ni suspendue ni mise en veilleuse, le renvoi qu'opère « l'accord parisien » aux règles constitutionnelles relatives à la délégation de pouvoirs présidentiels ne saurait s'affranchir du respect de l'esprit et de la lettre du texte fondamental. Cette approche revendique le respect du texte fondamental comme cadre de résolution de la crise ivoirienne. Dès lors, « les délégations prévues par la Constitution » ne peuvent s'entendre que de celles qui s'accordent avec la lettre et l'esprit de la Constitution, c'est-à-dire qu'elles ne sauraient s'accommoder avec un déséquilibre du régime politique en vigueur¹⁵³. Le Président demeure le détenteur exclusif des pou-

152. C'est par un communiqué en date du 27 novembre 2006 attribué au Premier ministre, que ce dernier s'opposa à l'exécution des décrets pris par le Président de la République la veille, au motif que ces décisions sont des « actes de gouvernement », et à ce titre, elles rendraient obligatoire « la consultation du Premier ministre et du gouvernement ». Autrement dit, ces décisions auraient dû être prises dans le cadre du Conseil des ministres. Une telle approche ne saurait s'imposer, car la jurisprudence administrative n'a retenu la qualification d'« actes de gouvernement » (décisions émanant d'organes titulaires d'un pouvoir public, en fait, d'autorités administratives) que pour refuser de contrôler des décisions s'y rapportant. Or, en l'espèce, le juge administratif n'a point été saisi. Le Premier ministre a livré une mauvaise interprétation de la notion d'« actes de gouvernement » d'autant que la convocation du Conseil des ministres n'induit pas cette qualification. Au surplus, « il ne suffit pas qu'un acte, émané du (Président de la République) Gouvernement ou de l'un de ses représentants, ait été délibéré en Conseil des ministres (...) (pour qu'il soit un) acte de gouvernement ». Lire en ce sens les observations sous l'arrêt CE 19 février 1875, *Prince Napoléon*, Rec. 155, concl. David, GAJA, n° 3.

153. L'analyse que faisait le Président Gbagbo, dans son discours à la Nation du 7 février 2003, est sur ce point assez éloquent : « Il y a comme cela des points où on a essayé de faire

voirs de l'exécutif¹⁵⁴ ; aucune délégation ne peut valablement intervenir si elle tend à remettre en cause cette disposition. Certes, la Constitution ivoirienne ne s'oppose pas à la délégation des pouvoirs présidentiels, mais elle l'encadre sérieusement. Ainsi la délégation doit-elle être circonscrite quant à sa matière ou son objet précis, puis à sa durée¹⁵⁵. De ce point de vue, la délégation de pouvoirs faite par le Président Gbagbo au profit du Premier ministre Diarra, l'ayant été pour une durée de six mois renouvelable paraît discutable. La nécessité de limiter la durée de la délégation de pouvoirs avait été inspirée en 1998 puis reconduite en 2000 par l'exercice, par l'ancien Premier ministre Ouattara, des fonctions présidentielles vers la fin de la vie du Président Houphouët-Boigny pendant une durée assez longue de plus de six mois. La délégation de pouvoirs ne saurait, ici, signifier la substitution réelle du Premier ministre au Président pendant la durée prévue à cet effet. Ainsi, le Président peut intervenir pendant la période prévue et dans la matière ou l'objet délégué pour y mettre fin, même pour un motif d'opportunité. Au surplus, la délégation de pouvoirs présidentiels prévue par la Constitution implique la responsabilité du délégataire devant le délégant. Or, les conventions sur la crise ivoirienne, visant l'indépendance du Premier ministre, en sont réfractaires. Toutefois, l'autorité de la Constitution demeurant prépondérante, toute règle, prévue par « l'accord parisien » et les résolutions onusiennes, qui la méconnaît ne peut être appliquée, ainsi que le précisait le Président Gbagbo : « toutes les atteintes contenues ça et là encore dans le texte de la résolution (1721) et qui constituent des violations de la Constitution de la République ne seront pas appliquées »¹⁵⁶.

Cette situation de conflit d'interprétations fut à la base de l'accord d'Accra III¹⁵⁷. Sur la question de la délégation de pouvoirs, l'accord a recommandé au Président Gbagbo de traduire « les termes de sa lettre »¹⁵⁸ sous forme de décret qui précisera les domaines couverts par cette délégation de pouvoirs conformément aux dispositions pertinentes de l'ac-

glisser notre régime présidentiel vers un régime parlementaire. Mais nous ne sommes pas dans un régime parlementaire, nous sommes dans un régime présidentiel et la clé de voûte de toutes les institutions c'est le président de la République. J'entends conserver toutes les prérogatives que la Constitution met à ma disposition. J'entends prendre toutes les responsabilités qui sont contenues dans la Constitution. C'est pourquoi je vous dis que le texte de Marcoussis ne sera pas considéré comme une Constitution *bis*. Chaque fois qu'il y aura une contradiction entre le texte de Marcoussis et la Constitution, j'appliquerai la Constitution ».

154. Article 41 de la Constitution d'août 2000.

155. Article 53 de la Constitution d'août 2000.

156. Voir *Discours à la Nation* de S.E.M. Laurent Gbagbo du 2 novembre 2006.

157. L'accord d'Accra (Ghana) III faisait suite aux rencontres des 29 et 30 juillet 2004 sur la crise en Côte-d'Ivoire à l'invitation du Président ghanéen, Kufuor, et du secrétaire général des Nations Unies, Annan, en présence des chefs d'État et de gouvernement africains, le Président Gbagbo et les parties signataires de l'accord de Linas-Marcoussis.

158. Par lettre en date du 12 décembre 2003 notifiée au Premier ministre, le Président Gbagbo précisait que la délégation de pouvoir qui lui est conférée aux termes de l'article 53 de la Constitution permet à celui-ci de mettre en œuvre toutes les dispositions de l'accord de Linas-Marcoussis.

cord de Linas-Marcoussis ». Pourtant, la question de la délégation allait encore une fois être soulevée à Pretoria devant le Médiateur de l'Union Africaine, le Président sud-africain Thabo M'Béki. L'accord de Pretoria¹⁵⁹ reconnaît « que la délégation de pouvoirs dont jouit le Premier ministre est suffisante pour lui permettre d'accomplir sa mission conformément à l'accord de Linas-Marcoussis » car, en réalité, l'incohérence et l'inefficacité de l'action gouvernementale tenaient plutôt au manque d'autorité du Premier ministre sur les membres du gouvernement¹⁶⁰. Face à la résistance de l'approche favorable à l'autorité de la Constitution ivoirienne, la résolution 1721 a entrepris d'octroyer des pouvoirs au Premier ministre sans faire référence au texte constitutionnel ivoirien.

b) En vertu de la résolution (1721) du Conseil de sécurité de l'ONU

Contrairement à « l'accord parisien » et à la résolution 1633 qui y fait renvoi à ce sujet, l'ambition clairement affichée de donner au Premier ministre la prééminence au sein de l'exécutif justifia que la résolution 1721 lui octroyât d'immenses pouvoirs. Il a paru essentiel au Conseil de sécurité, entérinant la décision du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, de s'affranchir de la Constitution ivoirienne pour donner au Premier ministre des pouvoirs¹⁶¹. Sur ce point, la résolution 1721, reprenant dans une formulation générale certains termes de la résolution 1633, impose que le Premier ministre dispose « de tous les pouvoirs nécessaires, de toutes les ressources financières, matérielles et humaines requises et d'autorité totale et sans entraves »¹⁶². Il apparaît nettement que la résolution 1721 tranche avec les conventions précédentes sur la Côte-d'Ivoire dans la mesure où elle entend faire du Premier ministre le détenteur de tous les pouvoirs de l'exécutif et lui en donne la prépondérance. Le Premier ministre a, à cet effet, le « pouvoir de prendre toutes les décisions nécessaires, en Conseil des ministres ou en conseil de gouvernement par ordonnance ou décret-loi »¹⁶³. La conduite de la politique nationale est ainsi confiée au Premier ministre qui dispose, également, de toute l'autorité nécessaire sur les forces de défense et de sécurité de Côte-d'Ivoire.

159. Il fut obtenu après la réunion des leaders politiques ivoiriens, le Président Gbagbo y compris, le 6 avril 2006 sous la présidence du Médiateur Thabo M'Beki.

160. Des ministres ne participaient pas aux travaux du conseil de gouvernement sans que le Premier ministre, Diarra, ne réagisse pour faire cesser ces absences. Aussi le Président de la République prit-il, en mai 2004, des sanctions contre ces derniers.

161. Le point 4 de la résolution 1721 stipulait que « toutes les parties ivoiriennes s'y conforment totalement et qu'elles n'invoquent aucune disposition légale pour faire obstacle à ce processus ». Le Président Gbagbo révéla, dans son discours à la Nation du 2 novembre 2006, que cette disposition fut adoptée en remplacement d'une disposition du projet de résolution en vertu de laquelle « les décisions du Conseil de sécurité prévalent sur la Constitution ivoirienne et la législation du pays ».

162. Point 8.

163. Alinéa 2, point 8.

La logique de l'ambition poursuivie a, encore, conduit le Conseil de sécurité à reconnaître au Premier ministre la pleine autorité sur le gouvernement qu'il aura constitué. Il est évident que la résolution affecte gravement l'ordre constitutionnel que le coup d'État du 19 septembre 2002 visait à interrompre. Il est, par conséquent, surprenant et paradoxal que la résolution, prônant le respect de la souveraineté et de l'indépendance de la Côte-d'Ivoire consacrant ainsi la reconnaissance de l'autorité de sa Constitution, attribue, au mépris de ce texte, tous les pouvoirs de l'exécutif au Premier ministre alors que rien n'est ôté au Président. Aussi le Président Gbagbo, en sa qualité de gardien de la Constitution, a déclaré que la Constitution ivoirienne sera appliquée et les dispositions conventionnelles qui la méconnaissent ne le seront point¹⁶⁴.

Au-delà de la situation ivoirienne à laquelle elle se rapporte, la résolution onusienne pose la question du rapport entre une résolution du Conseil de sécurité et une Constitution d'un État membre de l'ONU. Même si le cadre de cette étude ne permet pas une analyse plus approfondie de cet aspect, force est de reconnaître que la résolution 1721 répond à la question du conflit entre ces deux normes. Il est, en effet, plus que paradoxal de reconnaître la souveraineté de l'État ivoirien et de la méconnaître en même temps. En adhérant à l'ONU, aucun État (souverain), sauf à se renier, n'a aliéné sa souveraineté¹⁶⁵. En cas de conflit consécutif à l'agression d'un membre de l'ONU, le Conseil de sécurité est habilité à prendre des mesures sur la base du chapitre 7 de la Charte de l'ONU relativement au maintien de la paix. Ces mesures ont force contraignante à l'égard des parties. Mais ces mesures ne sauraient être admises à violer la Constitution d'un État dont les institutions fonctionnent malgré la crise.

Tant qu'est en vigueur la Constitution ivoirienne d'août 2000, il est vain de trouver dans ses dispositions les éléments confortant un bicéphalisme réel de l'exécutif. L'esprit de la Constitution ivoirienne ne saurait s'accommoder d'une telle approche, sauf à envisager une révision de la loi fondamentale, au demeurant impossible en cas d'atteinte à l'intégrité territoriale comme ce fut le cas en l'espèce¹⁶⁶. La formulation de l'article 41, reconnaissant le Président de la République comme le détenteur exclusif des pouvoirs de l'exécutif, n'offre, ainsi, aucune concession en

164. Voir *Discours à la Nation* du Président Gbagbo du 2 novembre 2006, *op. cit.*

165. Lire dans une autre approche, E. Boga Doudou, *Souveraineté et développement (Côte-d'Ivoire)*, doctorat d'État en droit public, Nice, 1981.

166. Dans son avis n° 003/CC/SG du 17 décembre 2003, le Conseil constitutionnel ivoirien précise, en effet, qu'en cas d'atteinte à l'intégrité du territoire, « il ne peut ni être engagé ou poursuivi une révision constitutionnelle, ni être procédé à une consultation du peuple sur tout ou partie du territoire ».

faveur d'une réelle dyarchie. L'équilibre des pouvoirs que met en place la Constitution ivoirienne interpelle plutôt, et surtout, les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire¹⁶⁷. Il s'ensuit que le Président de la République réalise nécessairement dans l'esprit des constituants ivoiriens l'unité du pouvoir exécutif. La délégation de pouvoirs présidentiels instaure le moyen d'une déconcentration favorable à une meilleure exécution de la politique déterminée et conduite par le Président de la République sous son autorité et sa responsabilité. Bien qu'il soit prématuré de faire un bilan du dernier accord en date sur la Côte-d'Ivoire, l'accord de Ouagadougou a la particularité d'envisager la conduite du processus de paix sous l'égide de la Constitution ivoirienne. En d'autres termes, le cadre institutionnel retenu, à cet effet, reste dans le droit fil de celui instauré par la Constitution ainsi que nous l'avons vu.

Dès lors, il n'y a pas lieu de parler de bicéphalisme effectif, mais plutôt de collaboration étroite entre les deux têtes de l'exécutif au sein duquel la prééminence du Président n'est plus disputée. Dans cet esprit, le Président Gbagbo a pu déléguer, contrairement à ses rapports avec les Premiers ministres Diarra et Banny, des pouvoirs au Premier ministre Soro¹⁶⁸. Cette collaboration a permis, jusque-là, d'obtenir des résultats, que les accords précédents n'ont pu permettre d'obtenir, dans le processus de sortie de crise. Il reste, toutefois, que la présence d'un Premier ministre dans le régime politique ivoirien ne semble pas pertinente et ne devrait donc pas prospérer.

167. Notre thèse, *op. cit.*

168. Par lettre de mission du Président en date du 18 avril 2007 notifiée au Premier ministre, ce dernier a reçu délégation de pouvoirs pour diriger les Conseils des ministres relatifs au fonctionnement du gouvernement et aux attributions des membres du gouvernement. Ainsi, le Premier ministre présida le Conseil des ministres du 20 avril 2007 au palais de la présidence d'Abidjan-Plateau et infligea des sanctions disciplinaires aux ministres (M. M. Dosso, Enseignement technique et formation professionnelle et M. Y. Soumahoro, Commerce) suite à une violente dispute entre les deux personnalités.