



ANNALES DE L'UNIVERSITE MARIEN NGOUABI

Sciences Juridiques et Politiques

Volume 21, Numéro spécial

ANNEE: 2021

ISSN: 1815 – 4433 - www.annalesumng.org

Indexation: Google Scholar

ANNALES DE L'UNIVERSITE MARIEN NGOUABI

SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES



VOLUME 21, NUMERO SPECIAL, ANNEE: 2021

www.annalesumng.org

SOMMAIRE

Directeur de publication
J-R. IBARA

Rédacteur en chef
J. GOMA-TCHIMBAKALA

Rédacteur en chef adjoint
D. E. EMMANUEL née ADOUKI

Comité de Lecture :
J.M. BRETON (Pointe-à-Pitre)
J. ISSA SAYEGH (Abidjan)
E.J. LOKO-BALOSSA (Brazzaville)
F. M. SAWADOGO (Ouagadougou)
YAO- NDRE (Abidjan)

Comité de Rédaction :
D. E. EMMANUEL ADOUKI
(Brazzaville)
G. MOYEN (Brazzaville)

Webmaster
R. D. ANKY

Administration - Rédaction
Université Marien Ngouabi
Direction de la Recherche
Annales de l'Université Marien
Ngouabi
B.P. 69, Brazzaville – Congo
E-mail: annales@umng.cg

ISSN : 1815 – 4433

Indexation : Google scholar

- 1 L'accord tacite en droit international**
ADOUA-MBONGO A. S.
- 29 Le pouvoir d'injonction des juridictions administratives en Afrique noire francophone**
ANDZOKA ATSIMOU S.
- 59 Les dérives de la constitutionnalisation du droit pénal au Congo : remarques à propos de l'article 96 de la Constitution du 25 octobre 2015**
LEKEBE OMOUALI D.
- 85 Le juge et l'équilibre du contrat**
ONDZE S
- 118 Le pouvoir législatif dans le nouveau constitutionnalisme africain : un pouvoir concurrencé**
OSSOMBO-YOMBO R.



LE POUVOIR LEGISLATIF DANS LE NOUVEAU CONSTITUTIONNALISME AFRICAIN : UN POUVOIR CONCURRENCE

OSSOMBO-YOMBO R.

Faculté de Droit

Université Marien N'Gouabi

Brazzaville – République du Congo

RESUME

L'institution parlementaire, en ce début de XXI^e siècle, en Afrique subsaharienne comme un peu partout dans le monde, traverse une crise profonde. Il apparaît comme un organe concurrencé aux niveaux national et international. Au plan national, cet organe est concurrencé par le haut et par le bas. Par le haut, le Parlement est, en effet, fragilisé par la prééminence du pouvoir exécutif. Par le bas, il subit de plein fouet l'émergence des entités décentralisées et des Etats fédérés. Au plan international, les activités des parlements sont affectées par la primauté et l'applicabilité directe des normes communautaires, selon les modalités variées. Aussi certains Etats n'hésitent-ils pas à contester cette primauté, en affirmant leur souveraineté, afin de revaloriser leur représentation nationale. Toutes ces transformations affectent la démocratie représentative et obèrent le fonctionnement des parlements nationaux qui tendent à devenir des institutions factices.

Mots-clés : *Parlement - concurrence - pouvoir exécutif - pouvoir exécutif- ordonnances - circonstances exceptionnelles - décentralisation - Etat d'urgence - autonomie législative - applicabilité directe - normes communautaires*

ABSTRACT

The parliamentary institution, at the beginning of the twenty-first century, in sub-Saharan Africa like almost everywhere in the world, is going through a deep crisis. It appears to be competing body at national and international levels. At the national level, this body faces competing from above and below. From above, parliament is indeed weakened by the preminence of executive power. From below, it suffers the full brunt of emergence of decentralized entities and federated States. At the international level, the activities of parliaments are affected by the primacy and direct applicability of community standards, in various ways. Also some States do not hesitate to challenge this primacy, by asserting their sovereignty, in the order to enhance their national representation. All these transformations affect representative democracy and obstruct the functioning of national parliaments which tend to become artificial institutions.

Keywords: *Parliament - concurrence - executive power – executive power - ordres – exceptional circumstances – decentralization- emergency State - legislative autonomy – direct applicability – community*

« Dans tout État, il est trois parties, dont le législateur, s'il est sage, s'occupera, par-dessus tout, à bien régler les intérêts. Ces trois parties une fois bien organisées, l'État tout entier est nécessairement bien organisé lui-même ; et les États ne peuvent différer réellement que par l'organisation différente de ces trois éléments » écrivait Aristote dans son célèbre ouvrage¹. L'illustre auteur relève déjà la nécessité de l'organisation tripartite du pouvoir. C'est ainsi qu'il distingue trois organes au sein de l'Etat : l'assemblée générale délibérant sur les affaires publiques, le corps des magistrats ayant la charge de gouverner et le corps judiciaire ayant pour mission de régler les litiges entre les particuliers. Pour lui, cette organisation constitue l'un des moyens les plus efficaces pour limiter l'absolutisme du pouvoir exécutif et ainsi défendre les libertés individuelles. Cette théorie est, plus tard, appuyée par John Locke et Montesquieu qui préconisent plutôt la théorie de la balance des pouvoirs, pour le premier, et la théorie de la séparation des trois pouvoirs, pour le second. Leurs pensées joueront un rôle de première importance dans la formation de l'Etat moderne. A l'appui de cette approche, la doctrine actuelle admet unanimement la présence de cet agencement tripartite du pouvoir politique au sein de chaque Etat².

Certains auteurs vont plus loin en soutenant que le libre exercice de l'activité législative doit être le premier critère de la démocratisation des institutions d'un Etat³ même si une autre partie de la doctrine soutient qu'il ne suffit plus comme critère exclusif et qu'il importe de lui adjoindre le contrôle de constitutionnalité des lois⁴.

Cela étant, il convient de définir les expressions clefs du sujet. Le pouvoir législatif peut être défini de façon matérielle et de façon organique. Du point de vue matériel, le pouvoir législatif désigne le pouvoir de voter la loi, contrôler l'action du gouvernement et évaluer les politiques publiques. Il est exercé par les représentants du peuple mentionnés *in infra*. Du point de vue organique, il désigne l'organe, à composition variable⁵, regroupant les représentants de la nation ou des collectivités locales, élus au suffrage universel pour un mandat d'une durée bien déterminée renouvelable en général, et chargés d'exercer ce pouvoir dans sa triple compétence matérielle susmentionnée⁶. Le nouveau constitutionnalisme africain s'entend du mouvement de démocratisation des institutions intervenu dans plusieurs Etats africains au début des années 1990 marqué par l'adoption de nouvelles

1 Aristote, *La Politique*, Livre VI, chapitre XI, § 1, 3^e édition, Paris, Ladrangé, 1874. p.120.

2 Boissier (L.), *Le principe de la séparation des pouvoirs dans l'établissement de la démocratie en Suisse*, 1919 ; Gaudemet (P-M), *La séparation des pouvoirs : mythe et réalité*, Dalloz 1961, Ch.XXII. p.23 ; Troper (M), *La Séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, LGDJ, 2014, 250 p. ; Vallet (E) (dir.), *La présidence des États-Unis*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2005 ; Pariente (A) (dir.), *La séparation des pouvoirs - Théorie contestée et pratique renouvelée*, Paris, Dalloz, 2006 153 p. ; Barbebis (M), « Le futur passé de la séparation des pouvoirs », *Pouvoirs* n°143, 2012, p.5 ; Roblot-Troizier (A), « Un concept moderne : séparation des pouvoirs et contrôle de la loi », *Pouvoirs* n°143, p.89.

3 Boissier (L.), *Le principe de la séparation des pouvoirs dans l'établissement de la démocratie en Suisse*, 1919 ; Gaudemet (P-M), article précité, p.23 ; Troper (M), *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, LGDJ, 2014, 250 p. ; Vallet (E) (dir.), *La présidence des États-Unis*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2011, 392 p. ; Pariente (A) (dir.), *La séparation*

des pouvoirs - Théorie contestée et pratique renouvelée, Paris, Dalloz, 2006, 153 p. ; Barbebis (M), op.cit. p.5 ; Roblot-Troizier (A), « Un concept moderne : séparation des pouvoirs et contrôle de la loi », *Pouvoirs* n°143, 2012, p.89.

4 Voir Chevallier (J), *L'Etat de droit*, 5^e éd. Paris, Montchrestien, 2010, pp.29-33 : l'auteur y fait une distinction entre l'Etat légal et l'Etat de droit. Il rapport, 153 pe, par ailleurs, les thèses similaires défendues par Raymond Carré de Malberg et Maurice Hauriou qui soutenaient qu'on ne pouvait parler d'Etat de droit en France que si les lois venaient à faire l'objet d'un contrôle de conformité à la Constitution comme aux Etats-Unis et en Autriche.

5 Monocamérale ou bicamérale selon les Etats.

6 Voir Duhamel (O), Mény (Y), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, pp.688-702 ; Cornu (G), *Vocabulaire juridique*, 13^e éd. Paris PUF, 2020, p.737 ; Debaré (I), *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Ellipses, Paris, 2002, p.213.

constitutions abolissant le monopartisme et instituant le multipartisme⁷. C'est dans ce contexte que les pays d'Afrique subsaharienne renouent avec le parlementarisme dont l'origine ancienne est britannique pour la période la plus lointaine et coloniale avec des rapports privilégiés entre métropoles et colonies pour la période la plus récente.

La présente étude concerne les pays d'Afrique subsaharienne avec plusieurs nuances. Autant la concurrence horizontale interne du parlement peut concerner tous les pays francophones par la proximité voire l'identité des approches, autant la concurrence verticale interne prend appui sur la décentralisation des collectivités locales de la République démocratique du Congo⁸ et l'autonomie législative des entités fédérées de l'Ethiopie et du Nigeria⁹. On se limitera à l'Afrique centrale et à l'Afrique de l'ouest concernant la concurrence provenant des institutions internationales¹⁰. Le terme institution internationale étant polysémique, on n'envisagera que les organisations internationales, plus précisément les organisations internationales d'intégration qui, pour les besoins de la cause, bénéficient du pouvoir normatif délégué par les Etats membres.

D'une manière générale, les pays d'Afrique se sont inspirés du modèle parlementaire européen dont le régime britannique demeure la toile de fond. Née, en effet, en Angleterre avant de s'étendre progressivement à d'autres Etats après révolutions et mouvements d'émancipation connus, l'institution parlementaire ne s'impose pas facilement en tant qu'organe indépendant du pouvoir exécutif. Les premières tentatives de création se heurtent à l'hostilité de celui-ci redoutant une concurrence dans l'exercice du pouvoir politique et la limitation de ses prérogatives de commandement, puissance, omnipotence et domination¹¹. Prévu par la Grande Charte sous le nom du « Grand Conseil » à la suite de la première révolte des Barons contre le Roi Jean sans Terre et siégeant à côté du Conseil privé du Roi, cet organe est composé des grands barons, des représentants de la bourgeoisie et des chevaliers élus. Bien que ne jouant qu'un rôle essentiellement consultatif par son exclusive habilitation à assister le Gouvernement, il est néanmoins l'unique organe à consentir l'impôt. Ce n'est qu'à partir de la décennie 1240 que le mot Parlement fait son apparition dans la sphère institutionnelle pour ainsi supplanter le Grand Conseil. L'institution s'est ensuite consolidée sous le Roi Edouard I^{er} de 1272 à 1307, le Roi Edouard II et enfin son fils

7 Voir Conac (G), « Le processus de démocratisation en Afrique », *Parlements et Francophonie*, n°83-84, 4ème trimestre, 1991, p. 91. Bourgi (A), « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RFDC* 2002, pp. 721-748 ; Ahadzi-Nonou (K), « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des États d'Afrique noire francophone », *Afrique juridique et politique*, juillet-décembre 2002, pp. 35 et s. ; Somali (K), *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo*, Thèse Université Lille II, 2008, p.21 ; Ngando Sandjè (R), « Le renouveau du droit constitutionnel et la question des classifications en Afrique : quel sort pour le régime présidentiel ? », *RFDC* 2013, pp.1-26.

8 Il s'agit du seul Etat engagé dans le processus de l'installation de l'Etat régional qui débouchera peut-être un jour sur la formation d'un Etat fédéral contrairement à une grande partie des Etats du continent qui ont choisi le modèle unitaire décentralisé inspiré de la France ou du Royaume-Uni.

9 Ce sont des rares Etats fédéraux du continent avec l'Afrique du sud et le Soudan du sud.

10 Ce qui étendra le champ d'étude aux Etats anglophones, hispanophones et même lusophones.

11 Emond (A), *Constitution du Royaume-Uni : des origines à nos jours*, Paris, Wilson & Lafleur, 2009, 599 p ; Rials (S), Boudon (J), *Textes constitutionnels étrangers*, Paris PUF, 2012 « Que sais-je » n°2060, 129 p ; Leyland (P), *The constitution of United Kingdom : a contextual analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2012 ; Nguyễn-Duy (I), « La Constitution britannique : continuité et changement. Quelques réflexions sur la constitution britannique et son évolution à l'occasion de la publication des *Mélanges de Vernon Bogdanor* », *RFDC* 2014, pp.581-606 ; Antoine (A), « Chronologie raisonnée de l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre, Grande Bretagne puis Royaume-Uni », *juspoliticum.com* n°14 consulté le 25 mars 2021 ; Frison (D), *Histoire constitutionnelle de la Grande Bretagne*, Paris, Ellipses, 2005, 496 p.

d'Edouard III sous le lequel le Parlement devient bicaméral avec la Chambre des Communes et celle des Lords. Le régime parlementaire britannique s'exporte ensuite vers d'autres Etats européens, notamment la France, l'Allemagne et Italie - pour ne citer que ces trois cas - où il connaîtra des métamorphoses.

A l'instar du parlement anglais, le parlement français ne s'impose pas immédiatement sur la sphère institutionnelle dès sa création. A partir de la victoire des Républicains en 1879, le Parlement acquiert une autorité réelle sur le pouvoir exécutif suite aux révisions constitutionnelles des 21 juin 1879 et 14 août 1884 consacrant un régime d'assemblée ou parlementarisme absolu pratiqué jusqu'en 1958 avec une suspension sous le régime de Vichy. Plusieurs moyens sont, en effet, mis à la disposition du Parlement pour asseoir sa prééminence politique et juridique : abandon du droit de dissolution du pouvoir exécutif, maîtrise parlementaire de l'ordre du jour, pouvoirs considérables des grandes commissions, droit de remaniement ministériel et révision des projets gouvernementaux. Bref, la souveraineté nationale est transformée en « souveraineté parlementaire ». Cette hégémonie politique a pour conséquences l'instabilité gouvernementale et la pratique des décrets-lois par le pouvoir exécutif en vue d'appliquer les programmes du gouvernement. Ces dérives conduisent le constituant de 1958 à instituer un régime parlementaire rationalisé destiné à garantir la stabilité gouvernementale et contourner le légicentrisme. Même si les écueils sus évoqués ternissent l'image du parlementarisme en cause, les III^e et IV^e

Républiques demeurent des époques au cours desquelles le pouvoir législatif gagne ses lettres de noblesse en termes d'exercice de la démocratie parlementaire. Mais sous la V^e République, le droit et la pratique institutionnelle occultent une soumission diffuse et récurrente du parlement en cas de concordance ou discordance de majorités parlementaire et présidentielle. Les critiques proviennent parfois de ceux qui ont participé – ou participent encore – aux institutions contemporaines¹².

C'est également dans cet esprit d'apaisement et de limitation des prérogatives du pouvoir exécutif que la Constitution de Weimar du 11 août 1919 institue, pour la première fois, le régime parlementaire en Allemagne¹³. La République de Weimar met, en effet, fin au constitutionnalisme prussien ayant prévalu pendant plusieurs décennies. Mais faute de Républicains capables de défendre les nouvelles institutions et ses valeurs, la démocratie représentative s'émousse - voire se dissipe - avec la montée des nationalistes-socialistes dirigés par Adolphe Hitler en 1933. La Loi fondamentale du 23 Mai 1949, adoptée par la République fédérale d'Allemagne, ressuscite le parlementarisme. Son maintien en vigueur après la réunification de 1990 témoigne de la volonté du constituant de perpétuer la démocratisation des institutions de l'ancien Etat réconcilié avec lui-même dans une nouvelle fédération. Même si le système parlementaire allemand est qualifié de « démocratie du Chancelier »¹⁴ du fait de la prépondérance de celui-ci sur d'autres institutions, la Loi fondamentale donne néanmoins au Parlement, notamment au Bundestag, le pouvoir non seulement de

12 L'actuel Président du Sénat, en réponse d'une utilisation par le Gouvernement Philippe de vouloir modifier le statut de la SNCF par ordonnance avait déclaré que « *Si le parlement n'est pas sollicité pour débattre d'un sujet aussi important [...] il y aura un déni de démocratie parlementaire* » ; voir *Les Echos* n°22642 du 23 février 2018, p.12. Lire aussi Mitterrand (F), *Le coup d'Etat permanent*, Paris, Plon, 1964.

13 Mergel (I), « La question d'une « voie particulière » du parlementarisme allemand », *Parlements, Revue d'histoire politique*, 2014, n°21, pp.13-21.

14 Voir Amphoux (Ch), *Le Chancelier fédéral dans le régime constitutionnel de la République fédérale d'Allemagne*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, tome I, Paris, LGDJ 1962, 562 p. ; Crewe (C), *Le système politique allemand*, Que sais-je, Paris, PUF, 1986, 128 p.

mettre fin aux fonctions du Gouvernement à l'instar d'autres régimes parlementaires historiques par une motion de censure, mais aussi de faire usage de la motion de défiance constructive qui lui permet d'élire un nouveau Chancelier.

De même, tardivement implanté comme en Allemagne, le régime parlementaire italien ne voit le jour qu'en 1947, soit une année après l'instauration de la République. Comme le parlement espagnol, le parlement italien¹⁵ se distingue, par sa prééminence¹⁶ sur le Gouvernement et le Président de la République, des parlements britanniques, allemand et français. La Constitution italienne du 27 décembre 1947 le valorise en lui conférant, en effet, des pouvoirs importants tels que l'initiative de la révision de la constitution, l'investiture du Gouvernement assorti d'un vote subséquent de confiance et l'élection du Président de la République en dehors de ses fonctions classiques. Le mécanisme de l'initiative législative populaire que les régions et les citoyens utilisent par voie de pétition permet au Parlement d'adopter des lois d'origine parlementaire dans un taux égal à celui des lois d'origine gouvernementale contrairement à une grande partie des démocraties libérales où le taux des lois d'origine parlementaire dépasse rarement 15 % des actes législatifs. A ces prérogatives s'ajoute, bien entendu, la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement par le vote d'une motion de censure.

Mais pour diversifiés soient ces modèles, le régime parlementaire rationnalisé français est le plus importé par

la plupart des pays d'Afrique subsaharienne avec des aménagements et adaptations variables d'une époque à une autre.

Dans les pays francophones particulièrement, l'institution parlementaire, dans son évolution, connaît six étapes : l'époque de l'Union française, celle de la Communauté, l'ère suivant la décolonisation, l'époque du régime du parti unique, la période des régimes de transition et les temps contemporains du nouveau constitutionnalisme. Mais sa valorisation est intermittente.

Le parlementarisme est d'abord pratiqué pendant l'Union française. Sous l'empire de la Constitution du 27 octobre 1946¹⁷, en effet, les anciennes colonies françaises d'Afrique jouissent du privilège de désigner les membres des assemblées territoriales¹⁸ d'une part, et ceux du Parlement de l'Union française¹⁹ à l'Assemblée nationale²⁰ comme au Conseil de la République²¹, d'autre part. Dans les deux niveaux, les élus exercent leurs fonctions en toute indépendance. Ce droit est d'abord proclamé ainsi qu'il suit par l'alinéa 18 du Préambule de la Constitution française précitée : « *Fidèle à sa mission traditionnelle, la France entend conduire les peuples dont elle a pris la charge à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires. Ecartant tout système de colonisation fondé sur l'arbitraire, elle garantit à tous l'égal accès des fonctions publiques et l'exercice individuel et collectif des droits et des libertés proclamées et confirmées ci-dessus* ». Il est ensuite été consolidé par les articles 78 et 87 de la même constitution qui

15 Il s'agit d'un bicamérisme égalitaire marqué par l'identité des pouvoirs de la Chambre des députés et ceux du Sénat.

16 Paladin (L), « Actes législatifs du Gouvernement et rapports entre les pouvoirs : l'expérience italienne », *RFDC* 1997, pp.677 et s.

17 Notamment dans ses articles 76, 77, 78, 85 et 87.

18 Deschamps (H), « Les assemblées locales dans les territoires d'outre-mer », *Politique étrangère* n°4, 1954, pp.427-436

19 Catroux (G), « L'Union française, son concept, son état, ses perspectives », *Politique étrangère* n°4, 1953, pp.233-266.

20 Y siégeaient 30 députés algériens et 38 des territoires d'Outre-mer. Voir Catroux (G), *ibid*, p.243.

21 Y siégeaient également 44 membres de la même provenance. Voir Catroux (G), *ibid*, p.243.

précisent que la gestion des intérêts communs, dans les départements et territoires d'Outre-mer, est confiée à une assemblée élue au suffrage universel direct. Les assemblées territoriales ou de groupes de territoires disposent, à l'égard du Conseil de gouvernement local, d'un droit de sanction prévu par l'article 2 de la loi cadre n°56-619 du 23 juin 1956 sur l'évolution des territoires d'Outre-mer dite loi-cadre Gaston Defferre²². Ce dispositif témoigne de la volonté de la métropole de responsabiliser les jeunes élites africaines dans la gestion des affaires de leurs territoires respectifs avec une importante autonomie. Pour les Africains, il s'agit d'une véritable école d'apprentissage politique très déterminante pour l'avenir des parlements locaux et d'autres institutions des colonies. Certains élus tels que Léopold Sédar Senghor et Félix Houphouët-Boigny se font distinguer par leur efficacité au point de participer au Gouvernement de l'Union française²³.

Les colonies françaises pratiquent également le parlementarisme pendant la période de la Communauté institutionnelle mise en place par la Constitution du 4 octobre 1958. Celle-ci reconduit les institutions de l'Union française avec la création d'une première Communauté²⁴ - institutionnelle - des Etats associés qui n'est qu'un Etat fédéral « mort-né » suite au refus général des colonies qui se lancent rapidement dans la course à l'autodétermination. L'article 76 de celle-ci donne, en effet, aux territoires d'outre-mer la faculté de choisir, dans un délai de quatre mois, entre le statut de département d'outre-mer, celui de territoire d'outre-mer maintenu

ou celui d'Etat membre de la Communauté²⁵. La Guinée étant la seule déterminée à quitter la Communauté pour devenir immédiatement indépendante, d'autres territoires choisissent le statut d'Etat associé avant de se raviser plus tard. En terme institutionnel, la Communauté constitue une prolongation de l'Union française²⁶ qui consolide les assemblées et gouvernements territoriaux des AOF, AEF, Togo, Cameroun, Comores, Madagascar et Djibouti. Elle alimente les velléités indépendantistes de ces colonies qui se concrétiseront, pour la plupart, à partir de 1960. Mais la Communauté²⁷ - conventionnelle - créée par la loi constitutionnelle du 4 juin 1960 ne connaît pas une longue existence. Ayant pour la plupart accédé à l'indépendance les mois qui suivent l'adoption de la loi constitutionnelle susmentionnée, les anciennes colonies jugent inutile d'adhérer à la nouvelle Communauté et préfèrent plutôt pratiquer le parlementarisme sur leur propre territoire²⁸.

La décolonisation, survenue au début des années 1960, pérennise, par la suite, et renforce l'indépendance parlementaire. La plupart des Etats adoptent, en effet, à compter de cette date, une constitution prévoyant une dévolution transparente du pouvoir politique calquée sur le modèle métropolitain consacrant un régime parlementaire symbolisé par le multipartisme, un exécutif bicéphale et un parlement très actif dans la sphère politique. On remarque dans chaque nouvel Etat, la volonté de conserver et de perpétuer le système de valeurs démocratiques hérité de l'Occident²⁹.

22 Defferre (G), « La loi-cadre », *RJPIC* n°4 octobre-décembre 1980, pp.765-770.

23 Guillemin (P), « La structure des premiers gouvernements locaux. Contribution à l'étude d'un parlementarisme naissant », *RFSP* n°3, 1959, pp.667-685.

24 Borella (F), « L'évolution de la Communauté », *AFDI* 1959, pp.761-783.

25 De Lacharrière(R), « L'Evolution de la communauté franco-africaine », *AFDI* 1960, vol. 6, pp.9-40.

26 Voir Turpin (F) pour qui « la Communauté est ainsi assurément fille de l'Union française » in « 1958 la Communauté franco-africaine : un projet de puissance entre héritages de la IV^e République et conceptions gaulliennes », *Outre-mers*, tome 95, n°358-359, 1^{er} semestre 2008, p.54.

27 De Lacharrière(R), article précité, pp.9-40.

28 A l'exception de la Fédération du Mali et Madagascar.

29 Somali (K), op.cit. p.21.

Mais rapidement, ce multipartisme est interrompu, un peu partout sur le continent, par le régime du parti unique institué pour la première fois en Algérie en 1963. Le multipartisme a certes exceptionnellement survécu au Sénégal et à Madagascar, mais avec la prédominance d'un parti ou d'une coalition de partis. Le monopartisme est marqué par la mainmise du parti au pouvoir sur toutes les institutions de l'Etat. On y note, par ailleurs, la soumission du pouvoir législatif au Président de la République d'autant plus que la plupart des Chefs d'Etat sont des anciens militaires peu enclins au dialogue ni à l'ouverture politique. Les différents Etats ne se préoccupent pas de la promotion la culture démocratique ni de la démocratie représentative. Les conditions d'accès au pouvoir sont marquées par les coups d'Etat faute d'organisation des élections libres et transparentes³⁰. Au lieu de limiter les dérives du pouvoir politique et de défendre les droits fondamentaux, ce qui correspondrait à sa vocation classique, la constitution, dans presque tous les Etats, légitime des pratiques et mécanismes juridico-politiques dignes d'une dictature : le caractère obligatoire des décisions prises par les organes du « parti-Etat », la prééminence des organes du parti sur les organes classiques de l'Etat. Le Parlement est une chambre avérée d'enregistrement et de résonance des actes du Gouvernement. La Constitution est présidentialisée dans tous les Etats. Le Chef d'Etat étant au cœur des institutions publiques dont il est la pierre angulaire, l'hibernation du Parlement atteint son paroxysme.

Mais l'avènement du multipartisme et du renouveau démocratique à la fin de la décennie 80 insuffle les parlements. L'adoption du régime parlementaire pendant

la période de transition est la règle dans tous les Etats. Des conférences nationales souveraines, notamment au Bénin, au Congo-Brazzaville, au Niger et à Madagascar, considérées comme de véritables assemblées législatives et constituantes, se sont chargées d'initier la modification ou l'abrogation des constitutions en vigueur. L'ordre constitutionnel subséquent réduit considérablement les prérogatives du Chef d'Etat au profit d'un Premier digne des régimes parlementaires européens. Les parlements qui en résultent incarnent des pouvoirs dignes d'une d'assemblée en pleine explosion démocratique : réduction des pouvoirs du Chef d'Etat et contrôle accru de l'action gouvernementale. Cette évolution parlementaire est considérée dans nombre d'Etats comme une revalorisation du parlement au détriment du pouvoir exécutif qui s'accompagne d'une reconnaissance de l'opposition. Les transitions politiques issues des conférences nationales réussies sont une seconde occasion d'expression de la démocratie parlementaire en Afrique subsaharienne avec un équilibre des pouvoirs entre le parlement et le pouvoir exécutif³¹.

Sauf que cette euphorie démocratique n'est que d'une courte durée : dans la sixième phase, actuelle, donc du nouveau constitutionnalisme, de son histoire, l'institution parlementaire, est marquée par la prééminence du Chef d'Etat au sein des institutions. En effet, destiné par les « Révolutionnaires des années 1990 »³² à l'exercice de ses fonctions en toute indépendance, le parlement va, par la volonté de nouveaux partis ou de coalitions de partis au pouvoir, replonger dans un assujettissement réel au pouvoir

30 Kokoroko (D), « Les élections disputées : réussites et échecs », *Pouvoirs* 2009, n°129, pp.115-125.

31 Madior Fall (I), « La construction des régimes politiques en Afrique : insuccès et succès », *afrilex.u-bordeaux4.fr*, 2014, p.18.

32 Kamto (M), « Les conférences nationales africaines et la création révolutionnaire des constitutions », in Darbon (D), Dubois de Gaudusson (J), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, pp.175-195.

exécutif³³ qui asservit d'ailleurs toutes les institutions de la République. Même si par formalisme les Etats adoptent des constitutions libérales, mais la pratique du pouvoir débouche sur la prééminence du Chef d'Etat³⁴. Ce paysage politique, présent dans de nombreux Etats africains, est bien décrit par le Professeur Dubois de Gaudusson lorsqu'il écrit : « *Mais pour l'essentiel et au-delà des textes et des institutions en trompe-l'œil, revus et corrigés par les besoins de la cause, le pouvoir politique s'analyse en un réseau de pouvoirs dominé par l'hégémonie bureaucratique politico-partisane, maîtrisée par le Chef d'Etat et un clan ; voire une ethnie ; bénéficiaire d'une véritable confusion institutionnelle, le Chef d'Etat est toujours au cœur du pouvoir, le cœur même du pouvoir* »³⁵. Cette pensée est révélatrice des régimes politiques africains de tous les temps - ou presque - aussi bien dans leur organisation que dans leur fonctionnement.

Dans les Etats africains anglophones, le parlement connaît presque une trajectoire similaire à celle du parlement des Etats francophones. Dans cette catégorie d'Etats, l'évolution du parlement se réalise en cinq phases : l'époque du « self-government », l'ère de la décolonisation, la période du monopartisme, la phase de la transition et la période du renouveau démocratique ou actuelle.

Les parlements des Etats anglophones connaissent une évolution similaire. Bien avant la France, le Royaume-Uni accorde déjà le « self-government » à ses colonies en les alignant sur le régime des

dominions³⁶. Il s'agit d'une autonomie reconnue aux territoires en vue de prendre des décisions sur les affaires d'intérêt commun. Au Nigeria, par exemple, elle est pratiquée depuis 1931. C'est la Charte des Nations Unies qui vient la renforcer. C'est d'ailleurs le Royaume-Uni qui y avait demandé son inscription³⁷. C'est ainsi que chaque colonie dispose d'une assemblée législative chargée de délibérer sur les affaires locales jusqu'à son indépendance. A partir des années 1960, plusieurs colonies britanniques deviennent indépendantes³⁸ et maintiennent le multipartisme colonial en vigueur dans la perspective de perpétuer le régime parlementaire hérité de la Couronne britannique. Le Parlement est valorisé par sa prééminence sur le Gouvernement. Mais comme dans d'autres Etats africains, le monopartisme va se généraliser : le Parlement est entièrement soumis au « parti-Etat ». Soufflés par le vent de l'est avec l'appui des institutions financières internationales et la France au cours du Sommet franco-africain de La Baule de 1990, ces Etats vont, sans heurts, s'engager dans une démocratisation de leurs institutions à travers des dialogues nationaux sans commune mesure avec les conférences nationales souveraines des Etats francophones. C'est ainsi que leurs institutions de transition ne bénéficient pas de la même indépendance que celles des Etats francophones : il n'y a pas de réformes institutionnelles substantielles en profondeur même si on réussit à mettre fin au monopartisme. La dernière étape s'inscrit dans le même cadre que celui des Etats francophones avec la prédominance du pouvoir exécutif sur d'autres institutions.

33 Ondo (I), « Splendeurs et misères du parlementarisme en Afrique noire francophone », *Actes du congrès du CIHAE*, 2014, pp.969-982.

34 Bourgi (A), « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RFDC* 2002, pp. 721-748.

35 Du Bois de Gaudusson (J), « Quel statut pour le Chef d'Etat en Afrique ? », *Mélanges Gérard Conac*, Economica, Paris, 2001, p.330. Voir Aïvo (FJ), « Le Bénin à l'épreuve du fait majoritaire », *Revue juridique et politique*, 2008, pp.128 et s.

36 Blerzy (H), « Les colonies de l'empire britannique et le self-government dans les possessions anglaises », *Revue des deux mondes*, 2^e période, t.97, 1872, pp.123-152.

37 Olver (A. S. B), « La politique coloniale britannique », *Politique étrangère* 1945, n°2, p.120.

38 Brocheux (P), El Mechat (S), Frey (M), Hack (K), Nanta (A), Randrianja (S), Regnault (JM), *Les décolonisations au XX^e siècle*, Paris, Armand Colin, 2012, pp.240-247.

Mais au-delà de l'assujettissement du Parlement au Président de la République se trouvent d'autres vicissitudes qui confirment le dysfonctionnement permanent de l'institution parlementaire sur le continent africain. La pratique des parlements africains révèle que ces institutions ne peuvent pas pleinement assumer leurs fonctions dévolues par les textes en vigueur.

Ceci étant, pourquoi le parlement devient-il un pouvoir concurrencé dans le nouveau constitutionnalisme africain ?

Le sujet revêt un quadruple intérêt : historique, politique, théorique et pratique. Du point de vue historique, il permet d'appréhender les différentes évolutions de l'institution parlementaire de sa création en Angleterre jusqu'à l'établissement des démocraties libérales actuelles en passant par les diverses époques de déconsidération et de soumission du même organisme dans ces Etats modèles et ceux qui se sont engagés dans la démocratisation de leurs institutions publiques comme ceux d'Afrique. Politiquement, le sujet permet de connaître le rôle que joue le parlement dans le fonctionnement des Etats africains et son positionnement au sein des institutions nationales. Théoriquement, l'intérêt réside dans notre volonté d'apporter une contribution personnelle à la théorie de la démocratie représentative en Afrique et au-delà de notre continent³⁹. Du point de vue pratique, le sujet permet de connaître les relations entre le parlement et d'autres institutions publiques.

La méthodologie utilisée dans la présente étude est triple : casuistique,

diachronique et comparative. L'examen des différents cas permet d'appréhender les particularités propres à chaque institution qui n'excluent pas ses convergences avec d'autres tant dans leur organisation que dans leur fonctionnement avec des phénomènes qui peuvent en résulter telle que la concurrence. L'étude diachronique permet, quant à elle, de cerner les évolutions desdites institutions dans le temps et dans l'espace. L'analyse comparative permet enfin d'en ressortir des approches globales ou spécifiques qui constituent le raisonnement qui suit.

En réponse à la problématique on peut dire que les parlements africains subissent une double influence. Celle-ci s'observe au niveau interne et au niveau international. Au niveau interne, on observe la concurrence absolue de certaines institutions (I) alors qu'au niveau international cette concurrence paraît relative (II).

I- La concurrence absolue des institutions internes

La concurrence du pouvoir législatif émane horizontalement du pouvoir exécutif central (A) et verticalement des collectivités territoriales et des entités fédérées (B).

A- La concurrence par le haut du pouvoir exécutif central

Le pouvoir législatif est concurrencé dans ses fonctions par le pouvoir exécutif central dans trois cas. Il l'est d'abord lorsque celui-ci pratique les ordonnances⁴⁰, ensuite quand le Gouvernement édicte des normes juridiques en vertu de son pouvoir

39 Voir notamment Brunet (P), « Que reste-il de la volonté générale », *Pouvoirs* n°114, 2005, pp.5 et s ; Coudrec (M), « Les fonctions de la loi, sous le regard du Commandeur », *Pouvoirs* n°114, 2005, pp.21 et s ; Carcassonne (G), « Penser la loi », *Pouvoirs* n°114, 2005, pp.39 et s ; Maïa (J), « La contrainte européenne de la loi », *Pouvoirs* n°114, 2005, pp.53 et s ; Mathieu (B), « La part de la loi, la part du règlement », *Pouvoirs* n°114, 2005, pp.73 et s ; Avril (P), « Qui fait la loi », *Pouvoirs*

n°114, 2005, pp.89 et s ; Hispalis (G), « Pourquoi tant de loi(s) », *Pouvoirs* n°114, 2005, pp.101 et s ; Guillaume (M), « Les ordonnances : tuer ou sauver la loi ? », *Pouvoirs* n°114, 2005, pp.117 et s ; Malaurie (P), « L'intelligibilité des lois », *Pouvoirs* n°114, 2005, pp.131 et s.

40 C'est la fameuse pratique des ordonnances ou décrets-lois.

réglementaire autonome et enfin lorsque le pouvoir exécutif utilise ses pouvoirs de crise.

Le pouvoir exécutif exerce d'abord une concurrence normative à l'égard du pouvoir législatif à travers le recours aux ordonnances en temps de paix. Plusieurs constitutions permettent, en effet, au pouvoir exécutif d'édicter des normes sur des matières qui relèvent, d'ordinaire, de la compétence du pouvoir législatif, pendant une période déterminée. Une loi dite d'habilitation est souvent nécessaire pour indiquer la matière déléguée et la période de validité de l'exercice provisoire de la compétence législative en cause. Une autre loi dite de ratification peut ou ne pas l'être pour permettre au parlement de constater et prendre acte de la fin de la délégation. A l'appui du recours aux ordonnances, en Afrique comme sous d'autres cieux, on invoque souvent plusieurs motifs parfois contestés par les oppositions : l'urgence quant aux suites à donner à certains problèmes socio-économiques, l'exécution d'un programme de gouvernement, la simplification de la procédure d'élaboration de la loi, la prévention des conflits sociaux,

le contournement des contestations des groupes de pression au sein des sociétés consuméristes, la prévention du risque de retardement de l'adoption du texte voire son rejet au niveau du parlement, l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire, les obstructions et manœuvres malveillantes de l'opposition démocratique parlementaire. Ainsi vue, la pratique des ordonnances paraît, à bien des égards, comme un moyen légitime du gouvernement pour trouver des solutions rapides et idoines à certains problèmes socio-économiques, culturels et bien d'autres précis⁴¹. Les ordonnances peuvent donc être édictées pour assurer la célérité dans l'adoption d'une mesure de nature législative. Toutes ces considérations ont pu, peuvent et pourront encore justifier l'inscription, par plusieurs Etats, de ce mécanisme dans leur constitution.

Par mimétisme institutionnel⁴², la quasi-totalité des constitutions des Etats francophones d'Afrique⁴³ ont repris - voire presque -, dans leur lettre ou leur esprit, les dispositions de l'article 38 de la Constitution

41 Voir Laurens (A), « Contre crise et contre la montre », *Le Monde* du 20 novembre 1981 ; Crépel (S), « Un coup de force constitutionnel », *L'Humanité* du 10 juin 2005, p.5 ; Crépel (S), Sahuc (S), « Le choix de passer en force », *L'Humanité* du 29 juin 2005, p.3 ; Perrault (G), « Ordonnances : un joker de l'exécutif », *Le Figaro* du 4 janvier 2014, p.4 ; Belouezzane (S), Bissuel (B), « Le choix risqué de légiférer par ordonnances : réforme du Code du travail », *Le Monde* du 3 mai 2017, p.6 ; Chanut (J-C), « Que signifie réellement légiférer par ordonnances », *La Tribune* du 4 mai 2017, p.7 ; Lorenzi (H), Barou (Y), « L'urgence des ordonnances », *Les Echos* du 7 juin 2017, p.11 ; Flandrin (A), « Zoom sur l'ordonnance », Entretien avec la constitutionnaliste Anne-Marie Cohendet, *Le Monde* du 8 juillet 2017, p.IDH6 ; Lemarié (A), « SNCF : le recours aux ordonnances en France irrite l'opposition parlementaire », *Le Monde* du 1^{er} mars 2018, p.9. Voir aussi *in infra* pour les expériences allemande, belge, britannique, espagnole, finlandaise, italienne, luxembourgeoise, néerlandaise, norvégienne et suisse dans un numéro spécial de la RFDA 1987.

42 Voir Agondjo-Akawe (P-L), « L'Etat africain, un Etat hybride, néo-colonial », *Mélanges Gonidec*, LGDJ, 1985, pp.23 et s. ; Gonidec (P-F), « A quoi servent les constitutions africaines », *RJPIC*, n°4, octobre-décembre 1988, p.849 et s. ; Gueye (B), « Crise

de légitimité du pouvoir politique en Afrique noire francophone. Quel remède ? », *Civitas europa*, mars 2001, pp.77 et s. ; Pollet-Panoussis (D), « La constitution congolaise de 2006 : petite sœur africaine de la constitution française », *RFDC* 2008, pp.451-498 ; Du Bois de Gaudusson (J.), « Le mimétisme postcolonial, et après ? », *Pouvoirs* n°129, 2009, pp.45 et s. ; Dargent (F), « Les échecs du mimétisme constitutionnel en Afrique noire francophone », *RDP* 2017, pp.1547 et s. ; Dosso (K) « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », *RFDC* 2012, pp.57-85.

43 Constitution béninoise de 1990 (art.55 et 102) ; Constitution burkinabé de 1991 (art.107 et 108) ; Constitution camerounaise de 1972 (art.28) ; Constitution de la République centrafricaine de 2016 (art.42) ; Constitution de la République du Congo de 2015 (art.158 et 205) ; Constitution de la République démocratique du Congo (art.129) ; Constitution ivoirienne de 2016 (art.106) ; Constitution gabonaise de 1991 (art.30 et 52) ; Constitution malgache de 2010 (art.55, 116, 117 et 165) ; Constitution malienne de 1992 (art.46 et 64) ; Constitution mauritanienne de 1991 (art.60) ; Constitution sénégalaise de 2001 (art.79) ; Constitution tchadienne de 1996 (art.84 et 126) ; Constitution togolaise de 1992 (art.69, 86 et 105).

française du 4 octobre 1958⁴⁴ même si cette option politique, instituée pour les motifs précités, est rarement, voire jamais utilisée dans plusieurs pays. Le Président Diouf y recourt quand même en janvier 1994 après la dévaluation du franc CFA⁴⁵. Pour faire face, en effet, aux conséquences néfastes de la dévaluation de cette monnaie à l'échelle du territoire national, l'ancien Chef d'Etat sénégalais sollicite du parlement l'adoption d'une loi d'habilitation afin de prendre des ordonnances sur une période de six mois renouvelables en vertu de la Constitution du 7 mars 1963. Ces pouvoirs exceptionnels lui permettent de mettre le Sénégal à l'abri du marasme économique et financier subséquent que connaissent d'autres Etats francophones voisins. Tant mieux pour la procédure législative classique ! Et encore : on a coutume et tendance à confondre pouvoirs exceptionnels de l'exécutif habilités par voie législative et pouvoirs exceptionnels du droit de nécessité exercés sans habilitation législative. C'est le cas des ordonnances béninoises de 2008 prises en vertu des articles 68 et 69 de la Constitution

de 1990 et néanmoins validées par la Cour Constitutionnelle dans sa décision DCC 08-072 du 25 juillet 2008⁴⁶.

En inscrivant le recours par le pouvoir exécutif aux ordonnances dans leur constitution, ces Etats africains observent des pratiques similaires à celles des Etats d'Europe occidentale - où le mécanisme fait l'objet de controverses. En Europe occidentale, notamment en France⁴⁷, en Belgique⁴⁸, en Espagne⁴⁹, au Royaume-Uni⁵⁰ et dans les pays de l'Europe centrale et orientale⁵¹ les ordonnances sont, en effet, considérées comme une prérogative qui permet au pouvoir exécutif d'intervenir dans la sphère de compétences du parlement au détriment de celui-ci. Les mêmes causes en Europe comme en Afrique produisent donc les mêmes contestations.

Ceci étant, quelle que soit la dénomination qui peut y être donnée selon les Etats⁵² et malgré les motifs d'appui légitimes précités qu'on invoque pour y recourir, les actes de législation par

44 Dosso (K), « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », *RFD* 2012, pp.57-85.

45 Voir Bastien (D), « Le président Abdou Diouf réclame les pleins pouvoirs », *Les Echos* du 21 janvier 1994, p.3.

46 Voir Bolle (S), « Le Benin sous ordonnances », www.la-constitution-en-afrique.org, 10 août 2008 consulté le 20 mars 2020. On y reviendra dans les prochains développements.

47 Voir Luchaire (F), « Article 38 », in Luchaire (F), Conac (G), Prétot (X) (dir.), *La Constitution de la République française, Analyses et commentaires*, 3^e éd. Paris, Economica, 2008, pp.969 et s. Pour en savoir davantage, voir Debbasch (C.), « Les ordonnances de l'article 38 », *JCP* 1962, I, p.170 ; Becet (J-M), « La pratique des ordonnances de l'article 38 », *R.A.*, 1968, p.704 ; Ebrard (P.), « L'article 38 de la Constitution et la V^e République », *RDP* 1969, p.304 ; Mesnard (A-H), « Ordonnance, lois d'orientation ou lois cadres », *RPD* 1982, p.1073 ; Mathieu (B), « Les rôles respectifs du Parlement, du Président de la République et du Conseil constitutionnel dans l'édiction des ordonnances de l'article 38 », *RFDA* 1987, p.700 ; Voir aussi Carcassonne (G.), « Les rapports du Président français et du Premier ministre », *RFAP* n°83, p.367-409 ; Cohendet (M-A.), *La cohabitation, leçons d'une expérience*, Paris, PUF, 1993 ; Colliard (C-A), « Les

pouvoirs du Président de la République en cas de coexistence institutionnelle (mars 1986-mai 1988) », *RDP* 1989, p.1565-1605 ; Duverger (M), *Bréviaire de la cohabitation*, PUF, Paris, 1986 ; Jarreau (P.), « Le litige sur les privatisations laissera une « cicatrice », *Le Monde* du 19 juillet 1986 ; Perruca (B.), « François Mitterrand et Jacques Chirac : les relations conflictuelles, parfois tumultueuses », *Les Echos* du 9 janvier 1996.

48 Delperée (F.), « Belgique : les délégations législatives », *RFDA* 1987, p.723-725.

49 Carro (M.), Mestre (J.), « Espagne : la délégation législative », *RFDA* 1987, p.725 ; Pinon (S), *Les systèmes constitutionnels dans l'Union européenne. Allemagne, Espagne, Italie et Portugal*, éd. Larcier, 2015, 446 p.

50 Laferrière (J.), « La législation déléguée en Angleterre et le contrôle de son exercice par le Parlement », *Mélanges Achille Mestre*, 1956 ; Bell (J.), « Royaume-Uni : les ordonnances », *RFDA*, 1987, p.750-752.

51 Frison-Roche (F.), *Le « modèle semi-présidentiel » comme instrument de la transition en Europe post-communiste*, Bruylant, Bruxelles, 2005.

52 Ordonnances en Afrique francophones et en France, ordonnances législatives de substitution, décrets législatifs, décrets provisoires, décrets réglementaires, décrets délégués, arrêtés-lois, arrêtés spéciaux

habilitation parlementaire sont contraires à la démocratie représentative qui se retrouve malheureusement dénaturée. C'est pourquoi, quelles que soient les circonstances, ces actes doivent être produits avec une limitation qui puisse préserver leurs auteurs de la violation des principes fondamentaux de la démocratie représentative. La législation par des ordonnances « désarme » le parlement. Et c'est toute la question du rôle que devrait jouer le parlement dans une démocratie entre celui de soutien inconditionnel - en cas de fait majoritaire - du pouvoir exécutif ou celui de contre-pouvoir.

Lorsque les actes de législation déléguée deviennent un mode régulier de légiférer, ils créent de multiples dérives du point de vue démocratique : i) ils placent le pouvoir exécutif dans une situation de cumul qui lui permet de « voter » la loi - ou presque - et de l'exécuter en regroupant ainsi le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif⁵³; ii) ils remettent en cause le mandat des parlementaires dont les fonctions et le mode désignation, donc les élections, perdraient tous leurs sens et utilité ; iii) ils altèrent le débat parlementaire du fait de l'absence de la contradiction ; iv) ils relèvent d'un choix politique d'une époque révolue : autant le parlement pouvait être, par le passé, considéré comme un lobby politique⁵⁴, autant la plupart des gouvernements

africains sont assis sur une majorité parlementaire plus ou moins stable dont ils sont l'émanation, capable d'approuver les lois qu'ils lui soumettront dans la perspective d'exécuter leur programme. Ces pratiques altèrent la compétence formelle et organique du parlement.

De même, la loi devient fortement concurrencée par le pouvoir réglementaire autonome, celui qui permet au pouvoir exécutif d'édicter des normes de manière indépendante, sans autorisation préalable ni du parlement, ni du juge constitutionnel, sur les matières qui lui seraient propres. Il ne doit pas être confondu avec le pouvoir réglementaire dérivé qui a pour vocation de faciliter l'exécution des lois⁵⁵. Les Etats francophones d'Afrique ont repris⁵⁶ *in extenso* l'article 37 de la Constitution française du 4 octobre 1958 à leur compte sans en faire usage. Le pouvoir réglementaire autonome du Gouvernement est un doublon inutile non seulement parce qu'il n'est pas précis, mais également parce qu'il n'est pas utilisé, comme précédemment indiqué. Autant le domaine de ressort législatif est bien déterminé, autant le domaine du règlement autonome est vague, vaste et imprécis⁵⁷. En France encore, la loi du 17 août 1948 dite « Loi André Marie » dans ses articles 6 et 7 précise les matières sur lesquelles le Gouvernement peut exercer ce pouvoir⁵⁸. Et même ! Il s'agit d'une loi

53 Cette accumulation des pouvoirs est contraire au principe de la séparation des pouvoirs. Voir Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Genève, 1758, 560 p.

54 Dans la mesure où le blocage parlementaire a défavorisé, mis en péril et provoqué la démission de plusieurs gouvernements, notamment sous les III^e et IV^e Républiques en France, Le Pillouer (A.), « La notion de « régime d'assemblée » et les origines de la classification des régimes politiques », *RFDC*, 2004, p.305-333 ; ou encore au Luxembourg, voir Merten-Beissel (S.), « Luxembourg : les lois de pleins pouvoirs », *RFDA*, 1987, p.737-742.

55 Dufau(JM), *Pouvoir réglementaire autonome et pouvoir réglementaire dérivé*, Thèse Paris II,

56 Voir art.143 de la Constitution algérienne de 2016 ; art.54 et 100 de la Constitution béninoise de 1990 ; art.63 et 108 de la Constitution burkinabée de 1991 ; art.8 et 27 de la Constitution camerounaise de

1972 ; art.101 et 126 de la Constitution du Congo-Brazzaville de 2015 ; art.65 et 97 de la Constitution malgache de 2010 ; art.55 et 73 de la Constitution malienne de 1992 ; art.32 et 59 de la Constitution mauritanienne de 1991 ; art.57 et 76 de la Constitution sénégalaise de 2001 ; art.102 et 123 de la Constitution tchadienne de 1996 ; art.85 de la Constitution togolaise de 1992 ; art.65 et 94 de la Constitution tunisienne de 2015.

57 La Constitution tchadienne de 1996 est l'une de rare à vouloir aller dans la précision dans son article 102 : « Le Conseil des Ministres détermine les matières dans lesquelles le Premier Ministre exerce le pouvoir réglementaire ».

58 Luchaire (F), « Article 37 », in Luchaire (F), Conac (G), Prétot (X), *La Constitution de la République française, Analyses et commentaires*, 3^e éd. Paris, Economica, 2009, pp.945-955.

adoptée pendant la IV^e République. Mais depuis l'adoption de la Constitution du V^e République, il n'a été voté aucune loi qui déterminerait les matières relevant du règlement autonome au point qu'une partie de la doctrine conteste son existence⁵⁹. Et même dans l'hypothèse où ce pouvoir s'exercerait en Afrique, il serait une anomalie politique et juridique de maintenir en vigueur dans nos constitutions des dispositions qui donnent au Gouvernement le pouvoir d'édicter des normes sur ses propres matières, pour les exécuter par la suite. Même fondé sur un texte de nature constitutionnelle, le pouvoir réglementaire autonome du Gouvernement ne se justifie pas au regard du principe de la séparation des pouvoirs.

La concurrence du pouvoir exécutif à l'égard du parlement provient enfin de ses pouvoirs de crise du Président de la République dont la dénomination de la législation d'exception est variable selon les Etats : état de nécessité, droit de nécessité, nécessité extraordinaire, nécessité absolue, état d'exception, droit d'exception, régime d'exception, circonstances exceptionnelles⁶⁰.

Il n'y a pas un texte, en droits internes qui définit avec précision l'état de nécessité si ce n'est de le justifier ou/et de définir ses caractéristiques ou les conditions

dans lesquelles il peut être utilisé et arrêté. La doctrine l'a défini et parmi ses définitions on notera celle du professeur Castberg selon qui « *le droit de nécessité en droit constitutionnel* » est « *le droit, quand cela devient d'extrême urgence dans une situation exceptionnelle, d'agir d'une manière qui, tout en restant dans l'esprit des principes constitutionnels, est contraire aux règles positives formulées pour régir le fonctionnement normal des pouvoirs publics* »⁶¹. Sans pourtant le définir comme lui, d'autres auteurs classiques de droit public et de la pensée philosophique approuvent le recours au droit de nécessité. Il s'agit notamment de Maurice Hauriou⁶², du juriste italien Trentin⁶³, de Léon Duguit⁶⁴, Jellinek⁶⁵, Hegel⁶⁶ et Machiavel⁶⁷.

En clair, il s'agit d'un événement préjudiciable, une crise qui produit des conséquences multiformes obligeant les pouvoirs publics à trouver des solutions hors du droit. Trois éléments caractérisent donc l'état de nécessité : une crise⁶⁸, ses conséquences et les pouvoirs exceptionnels dont sont investies les autorités publiques pour y mettre fin en dehors des normes juridiques en vigueur. Inspirés effectivement par la Constitution française de la V^e République, plusieurs Etats francophones d'Afrique ont inscrit dans leur constitution un régime d'exception⁶⁹ constitué par un Etat de siège, un Etat d'urgence et un Etat de

59 Favoreu (L.), « Les règlements autonomes n'existent pas », *RFDA* 1987, pp.871 et s.

60 Voir Braibant (G.), « L'Etat face aux crises », *Pouvoirs* n°10, 1979, p.5-9.

61 Castberg (F.), « Le droit de nécessité en droit constitutionnel », *Mélanges Gidel*, 1961, p.106.

62 Hauriou (M.), *Précis de droit constitutionnel*, 2^e éd.p.473 ; Hauriou (M.), Note sous C.E, 28 juin 1918, Heyriès, S.1912, 3, p.49.

63 Trentin (S.), *Les transformations récentes du droit italien*, 1929, p.45.

64 Voir Lamarque (J.), article précité, Voir Lamarque (J.), « La théorie de nécessité et l'article 16 de la Constitution française de 1958 », *RDP* 1961, p.565.

65 Voir Lamarque (J.), article précité, p.565.

66 Voir Lamarque (J.), article précité, p.566.

67 Pour légitimer l'état de nécessité, Machiavel, à son tour, avance l'argumentaire suivant : « Dès l'instant que le salut de l'Etat est en jeu, aucune

considération de justice ou d'injustice, d'humanité ou de cruauté, de gloire ou d'ignominie, ne doit plus intervenir. Tout moyen est bon qui sauve l'Etat et maintient sa liberté », cité par Ardant (P), Dabiezies (P), « Les pouvoirs de crise », *Pouvoirs* n°10, 1979, p.3.

68 Braibant (G.), article précité.

69 Constitution béninoise de 1990 (art.68 et 101) ; Constitution burkinabé de 1991 (art.57, 59 et 106) ; Constitution camerounaise de 1972 (art.9) ; Constitution de la République du Congo (art.93 et 157) ; Constitution de la République centrafricaine de 2016 (art.43) ; Constitution de la République du Congo (art.85, 86, 197, 198) ; Constitution gabonaise de 1991 (art.26) ; Constitution ivoirienne de 2016 (art.73 et 105) ; Constitution malgache de 2010 (art.61) ; Constitution mauritanienne de 1991 (art.39 et 67) ; Constitution nigérienne de 2010 (art.67 et 105) ; Constitution sénégalaise de 2001 (art.52 et 69) ; Constitution tchadienne de 1996 (art.87 et 125) ;

nécessité absolue qui donnent certaines prérogatives particulières au Chef d'Etat. Comme un peu partout dans le monde, ce droit de nécessité est institué pour des motifs légitimes : urgence, défense des intérêts suprêmes de l'Etat tels que la lutte contre une épidémie, le maintien et le rétablissement de l'ordre public.

En Afrique comme ailleurs, l'utilisation de ces pouvoirs exceptionnels peut susciter contestations et dénonciations. En 2008, comme précédemment indiqué, le Président Yayi Boni, par exemple, prétextant des reports successifs du vote parlementaire d'une loi d'habilitation devant lui permettre de faire adopter quatre projets d'ordonnances⁷⁰ en vue de la protection du littoral de l'érosion sur la base de l'article 102 de la Constitution béninoise du 2 décembre 1990, saisit la Cour constitutionnelle en invoquant l'article 68 de la Constitution. Pourtant les conditions ne sont pas réunies pour qu'il fasse usage des prérogatives que lui reconnaissent cette disposition ni même pour que la Cour constitutionnelle qualifie d'inconstitutionnels ces reports parlementaires dans la perspective de lui reconnaître le droit d'édicter les ordonnances sans autorisation législative préalable. Le recours constant aux

ordonnances est une arme classique et fatale couramment utilisée par les gouvernements africains issus des mouvements insurrectionnels et coups d'Etat pour asseoir leur autorité. Autant certains trouvent un habillage constitutionnel avec l'adoption subséquente d'un texte constitutionnel transitoire pour les légitimer, autant d'autres prennent des ordonnances en dehors de tout ordre constitutionnel préétabli. C'est dans cette voie que Michel Djotodia s'engage en 2013 après avoir renversé François Bozizé, dissout le parlement, suspendu la constitution et promis de légiférer par ordonnances⁷¹ ; ce qui précipite son départ du pouvoir.

L'utilisation tous les Etats africains des pouvoirs de crise du pouvoir exécutif à la faveur de l'Etat d'urgence consécutif à la pandémie du covid-19⁷² suscitent des contestations de la classe politique et des populations. Même s'ils sont prévus pour face à des crises de cette nature, il n'est pas toujours évident qu'ils soient utilisés sans heurts surtout qu'il n'est institué aucun contrôle parlementaire concomitant⁷³. Comme un peu partout dans le monde, la crise sanitaire a relativement entraîné en Afrique plusieurs restrictions

Constitution togolaise de 1992 (art.94) ; Constitution tunisienne de 2015 (art.80).

70 Il s'agit des projets d'ordonnances suivants : projet d'ordonnance portant autorisation de ratification de l'Accord de prêt n° 1127P signé à Vienne le 05 septembre 2007 entre la République du Bénin et le Fonds OPEP pour le Développement International (OFID), dans le cadre du financement partiel du projet de protection côtière à l'Est de Cotonou ; projet d'ordonnance portant autorisation de ratification de l'Accord de prêt signé à Cotonou le 17 décembre 2007 entre la République du Bénin et le Fonds Koweïtien pour le Développement économique Arabe, dans le cadre du financement partiel du projet de protection côtière à l'Est de Cotonou ; projet d'ordonnance portant autorisation de ratification de l'Accord de prêt N° 1/484 signé à Cotonou le 28 juin 2008 entre la République du Bénin et le Fonds Saoudien de Développement, dans le cadre du financement partiel du projet de protection côtière à l'Est de Cotonou ; projet d'ordonnance modifiant les articles 11 et 33 de la

loi n° 90-002 du 09 mai 1990 portant Code des investissements et instituant le régime « D » relatif aux investissements lourds.

71 Voir P.B, « Djotodia, le nouvel homme fort de la Centrafrique », *L'Humanité* du 27 mars 2013 ; (Anonyme), « Le Premier ministre centrafricain confirmé par Michel Djotodia », *liberation.fr*, 27 mars 2013 consulté le 22 janvier 2020 ; (Anonyme), « Centrafrique: manifestation de soutien à Djotodia, normalisation en cours », *elwatan.com*, 30 mars 2013 consulté le 22 janvier 2018.

72 Voir Emmanuel (DE), « L'ordre juridique congolais à l'épreuve de la covid-19 », *Annales de l'Université Marien Ngouabi*, Sciences juridiques et politiques, 2020, vol. 20, n°1, pp.4 et s.

73 Châtelot (C), « Coronavirus : en Afrique, des mesures d'exception qui menacent les libertés publiques », *lemonde.fr*, 13 avril 2020 consulté le 15 mai 2020.

libertaires⁷⁴révélatrices d'une ferme volonté du pouvoir exécutif déterminé à mettre fin à la pandémie⁷⁵. Constituant une nouvelle catégorie juridique dans les ordres juridiques africains⁷⁶, « l'Etat d'urgence sanitaire » est, en effet, marqué par le couvre-feu, des violences policières à l'égard des populations pour non-respect des mesures de confinement débouchant parfois sur des homicides, la modification du calendrier électoral, la restriction de la liberté d'expression et plusieurs autres violations des droits de l'homme⁷⁷ rapportés par certains médias formels et relayés par les réseaux sociaux dans les pays où d'autres médias ne peuvent pas les porter à la connaissance du public. Ces mesures sont, pour la plupart, prises pour une durée illimitée – même si le pouvoir législatif peut inconditionnellement prolonger l'Etat d'urgence⁷⁸, sans débat substantiel adéquat⁷⁹. Ce qui confirme qu'en temps de paix comme en période d'exception, le pouvoir législatif demeure soumis au pouvoir exécutif. C'est pourquoi, en contestant ce dysfonctionnement institutionnel chronique, un auteur écrit : « *Le syncrétisme juridique des constitutions africaines qui comporte, pêle-mêle, des éléments du présidentielisme américain, du système français de 1958 et du constitutionnalisme soviétique, confirme largement cette féodalisation de la fonction présidentielle. Ainsi, au système américain est emprunté le principe de l'élection au*

suffrage universel direct d'un président exerçant personnellement la totalité du pouvoir exécutif. Mais cet emprunt ne s'accompagne que formellement des contraintes constitutionnelles qui limitent les pouvoirs du chef de l'exécutif américain. Du parlementarisme français né de la Constitution de 1958, les régimes africains conservent les pouvoirs étendus de l'exécutif. Mais ils négligent généralement les prérogatives des autres pouvoirs, notamment du Parlement, réduit en simple chambre d'enregistrement »⁸⁰ En conséquence de l'exécution des mesures gouvernementales liées à la crise sanitaire, il s'est ainsi produit, au début du confinement généralisé, des exécutions extra-judiciaires au Nigeria⁸¹ et des meurtres imputés à la police - ou l'armée - au Kenya⁸², en Afrique du sud et en Ouganda⁸³. Ces actes se poursuivent dans le silence dans certains Etats dans des proportions variables. Dans d'autres Etats, les débats politiques et sociaux de fond sont biaisés par le pouvoir exécutif sur fond d'Etat d'urgence sanitaire. En Côte d'Ivoire, par exemple, face au refus de l'opposition de participer aux négociations sur une loi électorale et sa dénonciation « d'une tentative de passage en force » du Gouvernement, le 8 avril 2020, alors qu'il devrait être débattu par les deux assemblées parlementaires réunies en Congrès, le texte est adopté par ordonnance par le Président Ouattara dans la perspective de briguer un troisième mandat⁸⁴. Pourtant,

74 Lire « La tentation totalitaire. La formule est de Jean-François ... », *La Tribune de Genève*, n°4887 du 3 avril 2020, p.2.

75 Tilouine (J), « En Afrique, le coronavirus met en danger les élites dirigeantes », *lemonde.fr*, 3 avril 2020 consulté le 2 novembre 2020.

76 Boumakani (B), « Brèves réflexions sur la catégorie juridique de l'état d'urgence sanitaire en Afrique », *Annales de l'Université Marien Ngouabi, Sciences juridiques et politiques*, 2020, vol. 20, n°1, pp.1 et s.

77 Mébiama (GJC), « L'état d'urgence sanitaire et les droits fondamentaux au Congo », *Annales de l'Université Marien Ngouabi, Sciences juridiques et politiques*, 2020, vol. 20, n°1, pp.55 et s.

78 Bininga (AAW), « La proclamation et la prorogation de l'Etat d'urgence en République du

Congo », *Annales de l'Université Marien Ngouabi, Sciences juridiques et politiques* 2020, vol.20, n°1, pp.46 et s.

79 Moussounda Moutounou (S), « Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale », *Annales de l'Université Marien Ngouabi, Sciences juridiques et politiques* 2020, vol.20, n°1, pp.115 et s.

80 Ntoutoume N'dong (E), « L'Afrique : l'échec des partis uniques », *Le Monde* du 4 mai 1990, p.2.

81 Cessou (S), « Afrique : les droits de l'homme bafoués à l'ère du coronavirus », *Le Monde diplomatique* (les carnets), jeudi 28 mai 2020 consulté le 3 septembre 2020.

82 Cessou (S), *ibid.*

83 Cessou (S), *ibid.*

84 Ordonnance n°2020-536 du 8 avril 2020 portant révision du Code électoral.

le Chef d'Etat pouvait poursuivre le dialogue avec l'opposition dans la perspective d'une adoption appropriée du texte au lieu de recourir à l'ordonnance pour un texte aussi important comme celui afférant à la réforme du Code électoral. Comme le souligne un constitutionnaliste contemporain, « *Même en période de crise, la constitution, de par sa nature fondamentale et suprême, apparaît comme un bloc de normes de référence, normes qui organisent les pouvoirs publics et offrent à l'Etat un ordre juridique plus ou moins cohérent* »⁸⁵. De même, en Guinée, le Président Condé utilise ses pouvoirs de crise pour endiguer et réprimer systématiquement les manifestations organisées par le Collectif des partis et associations hostiles à la révision constitutionnelle pour devenir Chef d'Etat pour la troisième fois⁸⁶.

En inscrivant ces prérogatives du droit de nécessité dans leur ordre constitutionnel, les pays d'Afrique rejoignent l'Allemagne, les Pays-Bas, Royaume-Uni et bien d'autres dans lesquels les pouvoirs spéciaux de l'exécutif demeurent critiqués. La France⁸⁷ encore a fait évoluer son ordre juridique depuis la révision constitutionnelle de 2008⁸⁸ qui permet désormais au Parlement de contrôler l'exercice de ces prérogatives par le pouvoir exécutif.

Ceci étant, même si le droit de nécessité peut être conçu par tous - constituant, jurisprudence, doctrine - comme une nécessité politique, juridique et sociale, son usage ne doit pas totalement occulter les

considérations démocratiques les plus élémentaires. Il est vrai que lorsqu'une crise se déclenche, on ne sait pas toujours quand ni comment elle se déroulera et s'arrêtera. Même si la fonction législative peut connaître un ralentissement, mais la fonction de contrôle de l'action gouvernementale doit se poursuivre. La démocratie représentative doit s'exercer en temps de paix comme en temps de guerre. La présence dans les constitutions africaines des dispositions prévoyant les pouvoirs spéciaux du Président de la République en temps de crise exempts de contrôle parlementaire étroit constituent ce que le Président Mitterrand appelait le « coup d'Etat permanent »⁸⁹ contre la démocratie représentative.

A la concurrence du pouvoir central qu'on vient d'examiner s'ajoute celle par le bas des collectivités territoriales et des entités fédérées.

B)- La concurrence par le bas des collectivités décentralisées et des entités fédérées

Le parlement par le bas est concurrencé dans ses fonctions législatives par les collectivités territoriales et les entités fédérées. L'autonomie législative accordée aux collectivités territoriales de manière irréversible par la constitution fragilise, en effet, le parlement national dans plusieurs Etats. Même si ces formes de concurrence peuvent varier, mais leurs résultats sont les mêmes dans l'Etat unitaire comme dans

85 Narey (O), « La suprématie de la constitution en période de crise », *Mélanges Dosson*, L'Harmattan, Paris 2020, p.857.

86 Châtelot (C), « Coronavirus : en Afrique, des mesures d'exception qui menacent les libertés publiques », lemonde.fr 13 avril 2020 consulté le 15 novembre 2020.

87 Article 16 de la Constitution française du 4 octobre 1958 ; pour en savoir plus voir Saint-Bonnet (F), « Réflexions sur l'article 16 et l'état d'exception », *RDP* 1998, p.1699-1718 ; Lamarque (J.), « La théorie de nécessité et l'article 16 de la Constitution française de 1958 », *RDP* 1961, p.596-605 ; Passelecq (O), « La philosophie du rapport Vedel », *RFDC* 1993, p.234 ;

Camus (G), *L'état de nécessité en démocratie*, Paris, LGDJ, 1965 ; Leroy (P), *L'organisation constitutionnelle et les crises*, Paris, LGDJ, 1966 ; Voisset (M.), *L'article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, LGDJ, 1969.

88 Sur proposition de la Commission Balladur nommée par le Président Sarkozy, l'article 16 de la Constitution du 4 octobre a été modifié en 2008 et permet désormais au Parlement de contrôler l'action du Gouvernement pendant la crise dans la perspective de prévenir dérives autoritaires et surtout libertaires.

89 Allusion faite à l'historique opposant français François Mitterrand devenu Président de la République de 1981 à 1995. Lire Mitterrand (F.), *Le coup d'Etat permanent*, Paris, Plon, 1964.

l'Etat fédéral à travers quelques cas choisis sur le continent.

Dans la forme unitaire de l'Etat, on mettra en relief les dérives de l'autonomie législative des collectivités territoriales à l'égard du parlement en s'appuyant sur le cas de la République démocratique du Congo. Actuellement marqué par une forte décentralisation - du moins formellement -, cet Etat connaît sa première expérience en matière de décentralisation au début des années 1960 juste après son accession à l'indépendance, sous le Président Kasavubu. Suspendue en 1965 par Mobutu, la décentralisation refait surface dans le débat public national en 2001. De l'avis de tous, elle devrait permettre de désenclaver l'arrière-pays, participer au développement économique des provinces et surtout mettre fin aux conflits intercommunautaires, aux revendications territoriales ainsi qu'aux tendances sécessionnistes⁹⁰. Cette appropriation nationale est formalisée par la Constitution transitoire du 4 avril 2003 mais surtout par la Constitution du 18 février 2006 dans ses articles 2, 3, 204, 205 et 220. Dans son article 3, la Constitution précise que « *les provinces et les entités territoriales décentralisées de la République Démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux [qui...] jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines,*

financières et techniques ». Même si l'article 205 dans son dernier paragraphe reconnaît la primauté de la loi nationale sur l'édit provincial sur vingt-cinq matières relevant de la compétence concurrente du pouvoir central et des provinces prévues par l'article 203, il n'empêche qu'il en existe vingt-neuf autres qui relèvent de la compétence exclusive des provinces énoncée à l'article 204⁹¹. Les articles 205 et 220 vont plus loin. Le premier article dispose : « *Une Assemblée provinciale ne peut légiférer sur les matières de la compétence exclusive du Pouvoir Central. Réciproquement, l'Assemblée nationale et le Sénat ne peuvent légiférer sur les matières de la compétence exclusive d'une province* »⁹². C'est un verrou qui interdit l'interférence des deux assemblées parlementaires sur les matières provinciales et inversement même s'il est admis une habilitation réciproque de légiférer sur certaines matières exclusives aux paragraphes 2 et 3. Le second complète dans son deuxième paragraphe : « *Est formellement interdite toute révision constitutionnelle ayant pour objet ou pour effet de réduire [...] les prérogatives des provinces et des entités territoriales décentralisées* ». Soit !

Le processus de la décentralisation territoriale en République démocratique du Congo suit son cours malgré quelques velléités du pouvoir central de le suspendre, le ralentir⁹³, le fléchir⁹⁴ voir le retarder⁹⁵. Il

90 Melmoth (S) « République démocratique du Congo : décentralisation et sortie de conflit », *Afrique contemporaine*, 2007, n°221, pp.75-85. Voir aussi Liégeois (M), *Les enjeux de la décentralisation en RDC, Rapports du GRIP*, Bruxelles 2008, p.1.

91 Il s'agit d'une multiplicité de matière parmi lesquelles on citera le plan d'aménagement de la Province, la coopération inter-provinciale, la fonction publique provinciale et locale, l'application des normes régissant l'état civil, les finances publiques provinciales, la dette publique provinciale, les emprunts intérieurs pour les besoins des provinces et la délivrance et la conservation des titres immobiliers dans le respect de la législation nationale.

92 Article 205, §1^{er}.

93 Trefon (T), « Les obstacles administratifs à la réforme en République démocratique du Congo », *RISA*, 2010, 735-765.

94 Le processus a connu un fléchissement avec la révision constitutionnelle de 2011, à quelques mois des élections générales quand le Président de la République est parvenu à faire adopter par les deux Chambres du Parlement réunies en Congrès, une disposition nouvelle qui lui confère le pouvoir de relever de leurs fonctions les gouverneurs et de dissoudre les assemblées provinciales « lorsqu'une crise grave et persistante menace d'interrompre le fonctionnement régulier des institutions provinciales » (art. 197 et 198 de la Constitution). Lire Gerold (G), « République démocratique du Congo: l'échec des pouvoirs provinciaux, une nouvelle étape dans la déconstruction de la troisième République », *Cahiers d'Afrique de l'Est*, n°48, 2014, p.77.

95 La loi portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces a été promulguée 2008 et celle relative aux finances publiques

est précoce et hasardeux d'en dresser un bilan exhaustif et définitif à ce jour. Mais à la lumière des éléments de droit positif constituant ce système d'administration territoriale, l'absence des mécanismes fondamentaux de régulation de la démocratie locale - notamment le droit de substitution d'office du pouvoir central en cas de défaillance et le contrôle de légalité voire de constitutionnalité des édits provinciaux - est inquiétante au regard de la démocratie représentative. Le défaut de mécanismes de régulation de l'administration territoriale entraînera inévitablement la rupture d'égalité des citoyens congolais devant la loi en dignité et en droits prévue par les articles 11 et 12 de la Constitution du 18 février 2006. Bien que l'autonomie législative des provinces et l'égalité des citoyens devant la loi trouvent toutes leurs origines dans la Constitution précitée, la seconde à notre humble avis, devrait normalement toujours l'emporter sur la première en tant qu'intérêt « supra-provincial ». Le parlement national ne pourra malheureusement pas mettre fin aux disparités territoriales et inégalités socio-économiques subséquentes affectant les droits constitutionnels des citoyens du fait d'une autonomie législative irréversible des provinces, bien qu'elle soit elle aussi prévue par la Constitution. La disposition constitutionnelle tendant à l'égalité des citoyens devant la loi et leur protection législative subséquente est vidée de sa toute sa substance. On soutient, par conséquent, qu'il a manqué une certaine ingéniosité au constituant congolais pour garantir cette égalité que peut être considérée comme l'un des piliers de l'unité nationale. Le constituant n'a pas non plus pris des précautions pour prévenir les risques de violation des engagements internationaux de l'Etat par les provinces ni protéger suffisamment d'autres intérêts

fixant les dispositions relatives aux édits et décisions budgétaires des provinces ainsi que les rapports entre pouvoir central, provinces et entités territoriales décentralisées en 2010.

⁹⁶ Il s'agit d'une coalition composée de quatre partis : l'Organisation démocratique du peuple

supraprovinciaux. L'impuissance du parlement national en tant que régulateur politique de la vie nationale n'étant plus à démontrer, les provinces sont appelées à devenir de véritables lobbies territoriaux, des micro-Etats voire des « électrons libres ». Faute d'expertise, de moyens techniques et d'ingénierie managériale adéquats, certaines provinces joueront les mauvais élèves imperturbables. Faute de contrôle étroit émanant des institutions centrales sur l'exercice des compétences législatives transférées, les solutions aux problèmes locaux varieront d'une province à une autre. Faute d'harmonisation des législations provinciales dont la disparité demeure décriée par tous, les inégalités sociales et économiques vont davantage naître et croître d'une province à l'autre.

Par le bas, viennent ensuite les mêmes influences dans la forme fédérale de l'Etat. Comme toile de fond, on se servira des cas de l'Ethiopie et du Nigeria.

Dans les deux Etats sus cités, la variété des législations, expression de l'autonomie des Etats en vertu du pacte fédéral, suscite un certain nombre de critiques au regard de leur caractère expansif. Malheureusement, le Parlement et l'Etat fédéral ne sont pas en mesure de faire valoir le principe de superposition.

C'est ainsi qu'en Ethiopie, après avoir renversé le régime militaire et autoritaire éthiopien de Mengistu Hailemariam en 1991, le Front démocratique révolutionnaire du peuple éthiopien (FDRPE)⁹⁶ adopte une stratégie politique consistant à faire impliquer toutes les quatre-vingt-sept ethnies à la gestion de l'Etat. Présidé par un directoire et un gouvernement dirigé par Meles Zenawi, l'Ethiopie adopte, le 8 décembre 1994, une constitution

oromo (ODPO), Mouvement démocratique populaire éthiopien du sud (MDPSE), Mouvement national démocratique amhara (MNDA) et Front de libération du peuple tigré (FLPT).

consacrant un fédéralisme ethnique⁹⁷. Ce système d'administration du territoire préconise que la direction des neuf « Etats-régions » - et d'autres collectivités territoriales qui les composent - soit assurée par les groupes ethniques majoritaires. Le premier alinéa du préambule de la Constitution, utilisant les termes « *Nous les nations, nationalités et peuples de l'Ethiopie* », place l'ethnie au cœur de la direction de l'Etat. Plusieurs compétences sont ainsi transférées aux Etats fédérés par l'article 52 de la Constitution : mise en place d'une administration de l'Etat ; adoption et promulgation de la constitution et des lois de l'Etat-région ; formulation et adoption des politiques, stratégies et plans de développement socio-économique de l'Etat-région ; administration des terres et autres ressources naturelles ; fixation et recouvrement des taxes et impôts au profit de l'Etat-région et établissement du budget de l'Etat-région ; promulgation et adoption des lois sur la fonction publique de l'Etat-région et enfin création et administration d'une force publique de l'Etat-région et maintien de l'ordre public et la paix dans l'Etat-région.

A l'appui de ce transfert, il est prévu un droit à l'amélioration du niveau de vie et au développement durable à tous les Ethiopiens dans leur ensemble à l'article 43. Mais l'article 39, dans son premier paragraphe, par son caractère très revendicatif et subversif, va plus loin : « *Chaque nation, nationalité et peuple d'Ethiopie a un droit inconditionnel à l'autodétermination, y compris le droit à la sécession* ». C'est la disposition qui ouvre la boîte de pandore. En effet, l'ethnie devient la cause de l'échec du modèle fédéral éthiopien⁹⁸. Autant les régions et les communautés proches de la coalition au pouvoir y trouvent satisfaction, autant celles

qui n'en sont pas proches s'y retrouvent frustrées. Comme l'a souligné Sabine Planel, « *Le fait de fonder la représentativité politique sur la représentativité ethnique provoque une ethnogenèse active, opportuniste et utilisée à des fins politiques* »⁹⁹. Dans le meilleur des cas, naît la propension des ethnies majoritaires en charge de la direction des entités décentralisées à prédominer sur d'autres nationalités avec plusieurs conséquences. Les compétences transférées aux collectivités locales par le constituant ne sont pas exercées de manière uniforme à l'échelle nationale. Les législations locales, en matière foncière particulièrement, varient d'un Etat-région à un autre au mépris de la législation équilibrée nationale et aux dépens des ethnies minoritaires. Ces injustices occasionnent des revendications territoriales, tendances sécessionnistes et conflits intercommunautaires. L'insatisfaction des aspirations d'une ethnie ou d'une région-Etat s'exprime souvent par des violences génératrices de plusieurs victimes surtout au cours des cinq dernières années. Selon le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'Ethiopie compte à ce jour trois millions de déplacées victimes de violences inter-ethniques. Les affrontements entre les Oromos et les Somalis en 2017, par exemple, ont provoqué la mort de soixante-une personne. Ceux ayant opposé les Gumuz aux Amhara en mai 2019 ont également entraîné plusieurs morts. Pour le seul conflit entre les peuples Gedeo et Gudji en septembre 2019, il y a eu sept milles déplacés. En septembre 2019, deux-cent milles Oromos ont été expulsés de la région occidentale de Benishangui-Gumuz. Il est difficile aujourd'hui pour plusieurs Ethiopiens de s'intégrer dans un Etat-région ou une circonscription administrative autre que ceux auquel - ou à laquelle - ils ressortissent. Il est devenu courant de voir

97 Planel (S), « décentralisation de l'Éthiopie Du centralisme à l'ethno-fédéralisme : la décentralisation conservatrice de l'Éthiopie », *Afrique contemporaine*, 2007, n°221, pp.87-105.

98 Voir Vaughan (S), « Identité ethnique et fédéralisme en Éthiopie du Sud », *Politique africaine*, Éthiopie : le fédéralisme en question, n° 99, octobre 2005, p. 22-43.

99 Planel (S), article précité, p.103.

des familles, pour leur sécurité, abandonner leurs maisons, exploitations agricoles et commerces pour s'installer dans des abris de fortune. Pour prévenir l'intolérance ethnique et toutes les injustices liées à la décentralisation, certaines ethnies minoritaires revendiquent des territoires dans la perspective d'une éventuelle reconnaissance fédérale comme entité décentralisée à part entière étant donné son droit constitutionnel à l'autodétermination. Face à l'indifférence de la fédération, d'autres tentent d'exercer leur droit constitutionnel de faire sécession. Il y a quelques mois, la fédération était en conflit avec le Tigré qui tentait de faire sécession¹⁰⁰. Dans ce contexte politique national tendu, la Chambre des représentants du peuple¹⁰¹ et la Maison de la fédération¹⁰² sont les grands spectateurs de la montée en puissance des territoires fédéraux, malgré les réformes entreprises par le Premier ministre Abiy Ahmed pour baisser les tensions intercommunautaires. Pourtant, on peut instituer des garde-fous tendant à limiter, réduire voire freiner les dérives des Etats-régions et d'autres collectivités décentralisées car trop de droits tue le droit et l'équation politique éthiopienne est loin d'être résolue maintenant. Loin de méconnaître l'autonomie législative qui demeure l'une des principales caractéristiques de l'Etat fédéral, mais l'association de celle-ci à l'autodétermination¹⁰³ donne lieu à un mélange dangereux. L'absence de mécanismes constitutionnels adéquats tendant à réguler cette autonomie est une

porte largement ouverte à la rupture de l'égalité des citoyens éthiopiens devant la loi prévue par la Constitution du 8 décembre 1994¹⁰⁴. A moins que la notion de loi soit entendue au sens large. Mais si elle est entendue comme acte adopté par le parlement, à l'instar du cas de la République démocratique du Congo, le pouvoir législatif, faute de compétence face à la contradiction entre l'égalité constitutionnelle des citoyens et l'autonomie législative dévolue aux Etats-régions par la Constitution, se retrouve dans une impuissance chronique. Il est donc incapable d'assurer la protection politique des droits des citoyens face à la montée en puissance des Etat-régions.

Même entendu au sens large - la loi en effet -, le droit interne, constitutionnel en l'occurrence, favorise les inégalités économiques, sociales, territoriales, raciales et bien d'autres. La sensibilité politique de la question oblige le pouvoir central à sacrifier l'égalité constitutionnelle des citoyens devant la loi sur l'autel de la décentralisation avec toutes les dérives susmentionnées. Ce qui vide de son sens, comme dans l'hypothèse de la République démocratique du Congo, la disposition constitutionnelle proclamant l'égalité des citoyens devant la loi et leur égale protection légale en droits et en dignité. Cette impasse menace l'unité nationale et l'intégrité territoriale. Cette inégalité institutionnalisée aux conséquences multiples précitées alimente les velléités indépendantistes. Aujourd'hui c'est le Tigré qui tente de faire sécession.

100 Gérard (C), « Ethiopie : le Tigré défie le pouvoir d'Abiy Ahmed en tenant ses élections », *Le Figaro* du 11 septembre 2020, p. 9 ; Parmentier (A), « En Ethiopie, la région du Tigré déstabilise le pouvoir », *la-croix.com* 9 octobre 2020 consulté le 10 novembre 2020 ; Hochet-Bodin (N), Rémy (J-P), « L'Ethiopie risque de sombrer dans la guerre civile », *Le Monde* du 6 novembre 2020, p.12 ; Braeckman (C), « L'entrée en guerre de l'Ethiopie menace la stabilité de la région », *Le Soir* du 17 novembre 2020, p. générale 13.

101 Chambre basse du parlement.

102 Chambre haute du parlement.

103 L'article 39 de la Constitution éthiopienne du 8 décembre 1994 dispose dans son

premier paragraphe : « Chaque nation, nationalité et peuple a un droit inconditionnel à l'autodétermination, y compris le droit à la sécession ».

104 Article 25 de la Constitution éthiopienne du 8 décembre 1994 : « Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans aucune discrimination à une égale protection devant la loi. A cet égard, la loi garantit à toutes les personnes une protection effective sans discrimination fondée sur la race, la nation, la nationalité ou toute autre origine sociale, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, la propriété, la naissance ou tout autre statut ».

Demain viendra le tour d'un autre Etat-région comme le même Tigré pourra rebondir avec les anciennes et de nouvelles revendications.

Dans des conditions similaires, le Nigeria subit les conséquences d'une autonomie législative accrue des Etats dispensée de contrôle. L'établissement de la loi de la charia dans douze Etats musulmans du nord en est une parfaite illustration. Il pose, en effet, d'énormes problèmes juridiques. Importée d'autres anciennes colonies britanniques¹⁰⁵, la loi de la charia est instituée au Nigéria en 1958 avec quelques aménagements et adaptations locales avant d'être suspendue en 1966 et rétablie à la fin des années 1990 et au début des années 2000 selon les Etats. Soutenue par une frange démographique importante musulmane, la charia est perçue par ses adeptes comme une alternative fiable aux fléaux sociaux chroniquement insolubles par les autorités fédérales : corruption, violence urbaine, prostitution, vol, agression sexuelle, enrichissement illicite, chômage permanent des jeunes. Les Etats fédérés précités tiennent leur pouvoir normatif de la Constitution fédérale qui prévoit une double échelle législative¹⁰⁶, fédérale et fédérée, en matière civile et pénale. Contre toute attente, la Cour suprême fédérale n'a jamais joué un rôle significatif en termes de contrôle de constitutionnalité des lois adoptées par les parlements des Etats fédérés tendant à l'application de la charia, étant donné le caractère hautement sensible sur le plan politique de la question¹⁰⁷. Plusieurs dérives s'ensuivent : mise en place des cours islamiques ou *alkeli* animées par des magistrats insuffisamment formés, absence de garantie du procès équitable aux justiciables, exercice de la pression sur les

accusés afin d'obtenir leurs aveux, application de la loi de la charia par les miliciens recrutés par les autorités fédérées face au refus de la police fédérale, application des sanctions pénales d'une autre époque¹⁰⁸ notamment la mutilation pratiquée sans anesthésie par certaines cliniques proches des milieux islamiques contre l'avis du Conseil médical du Nigéria. Malgré la bonne volonté des gouvernants fédéraux successifs, membres du pouvoir exécutif ou parlementaires soutenus par une grande majorité de l'opinion publique, chrétienne et musulmane modérée, la loi de la charia demeure un enjeu politique local et national ; elle a encore plusieurs années d'existence devant elle. Ce verrouillage constitutionnel dépouille le Parlement de toute capacité d'apaisement social par le vote d'une loi mettant fin à la charia. Cette impasse place le Nigéria dans une violation permanente des conventions internationales en matière de droits de l'homme car en vérité, les sanctions issues de la charia ne sont qu'une forme de torture qui ne dit pas son nom et d'autres violations institutionnalisées des droits de l'homme. Le Nigeria a pourtant adhéré, le 28 juillet 1988, à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants du 10 décembre 1964 qu'il a ratifié le 28 juin 2001. Il est évident que dans le cadre de la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés, la politique extérieure revient de droit à l'Etat fédéral grâce à sa possession de la personnalité juridique internationale. Pourtant le Nigéria avait le choix. S'il tenait à son ordre constitutionnel, soit il émettait des réserves à ladite Convention, soit il n'y adhérerait pas. Mais dès lors qu'il a adhéré au texte avec une ratification ultérieure, pèse toujours sur lui l'obligation d'exécuter la Convention du 10 décembre 1964 de bonne

105 Voir Last (M), « La charia dans le nord du Nigéria », *Politique africaine* 2000, n°79, pp.141-152.

106 Nicolas (G), « Géopolitique et religions au Nigéria », *Hérodote* 2002/3, n°106, pp.89 et s. ; lire aussi Fourchard (L), « Violences et ordre politique au Nigéria », *Politique africaine* 2007, n°106, p.5.

107 Quand le problème s'est posé avec acuité en 2000, de son temps, le Président Obassandjo,

plutôt que de saisir la Cour suprême fédérale pour une éventuelle régulation du phénomène, préconisait le règlement politique par le biais d'une conférence nationale constitutionnelle. Voir Last (M), article précité, p.151.

108Il s'agit des lapidations, flagellation et amputation des mains.

foi sur toute l'étendue de son territoire de manière uniforme. La charia pratiquée par certains Etats fédérés au nom de l'autonomie législative annihile tous ces efforts diplomatiques nigériens de participation à l'évolution de l'humanité d'une manière générale et matière de sauvegarde et de protection de droits de l'homme en particulier. Le Nigéria est donc victime de sa propre décentralisation.

Cela étant, il n'est pas toujours judicieux pour un Etat de transférer définitivement certaines de ses compétences aux collectivités décentralisées sans garde-fous efficaces. Pourtant, le pouvoir central est naturellement le titulaire exclusif de la souveraineté interne quand un Etat naît. Il peut s'en attribuer librement l'exercice ou discrétionnairement la déléguer à ses démembrements. La révision de la Constitution, dans les trois Etats, qui serait la solution idéale pour rétrocéder certaines de compétences souveraines au pouvoir central ne peut malheureusement pas être utilisée. Les pouvoirs incompressibles et irrécupérables reconnus à ces collectivités et l'autonomie législative subséquente favorisent le développement du phénomène de « micro-Etats » tout en alimentant leurs vellétés indépendantistes. Cette situation tue la décentralisation et la vide même de son sens et de ses vertus. Il ne peut pas y avoir décentralisation sans tutelle. Le pouvoir de substitution et d'autres mécanismes de correction établis au profit du pouvoir central devraient demeurer le filet de sécurité des intérêts vitaux de la nation et constituer, par la même occasion, une garantie du respect des engagements internationaux des Etats. Il n'est donc pas étonnant de voir plusieurs Etats du continent adopter de plus en plus, par sa souplesse, une décentralisation inspirée du modèle français ou du modèle britannique.

Outre la concurrence intangible des institutions internes, les parlements des Etats du continent subissent aussi la concurrence relative des institutions internationales.

II-La concurrence relative des institutions internationales

Les parlements nationaux d'Afrique sont relativement concurrencés par les institutions internationales qui produisent des normes d'applicabilité directe tantôt acceptées (A) tantôt rejetées par les Etats membres (B).

A)-La concurrence consentie des normes communautaires

La concurrence consentie se manifeste par l'acceptation d'une dualité normative qui a pour conséquence d'affaiblir les parlements nationaux.

Les Etats africains se rallient à l'intégration comme mode d'organisation de leurs rapports. Le transfert des compétences souveraines étant progressif, l'on note l'existence de deux niveaux d'édiction des normes à savoir, d'une part, l'édiction des normes par les Etats membres de l'organisation d'intégration et, d'autre part, l'édiction des normes par l'organisation d'intégration. La cohérence de ces deux ordres juridiques est organisée par les principes de la primauté et de l'applicabilité directe du droit communautaire. La pratique des Etats africains suscite des divergences entre les législations nationales et les textes communautaires.

Les Etats instituent cette dualité normative dans la perspective d'une meilleure intégration. Ils transfèrent une partie de leurs compétences souveraines aux organes communautaires dans la perspective de la production des résultats escomptés. En référence à la Communauté économique européenne, considérée comme la première organisation internationale d'intégration, la Cour de justice des communautés européennes a, dans une approche qui a inspiré plusieurs organisations internationales africaines d'intégration, par,

l'Arrêt Vand en Loos du 5 février 1963¹⁰⁹, noté « [qu'il s'agit] d'un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les Etats ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, et dont les sujets sont non seulement les Etats, mais également leurs ressortissants ». Elle a réaffirmé cette suprématie dans *l'Arrêt Costa du 15 juillet 1964* en soulignant que « [...] le transfert opéré par les Etats, de leur ordre juridique interne au profit de l'ordre juridique communautaire, des droits et obligations correspondant aux dispositions du traité, entraîne donc une limitation définitive de leurs droits souverains contre laquelle ne saurait prévaloir un acte unilatéral ultérieur incompatible avec la notion de Communauté »¹¹⁰. Une conception similaire est défendue par la Cour de justice de la CEMAC dans *l'Affaire Banque atlantique du Cameroun*¹¹¹. Il a été décidé que « [...] la primauté est une condition « existentielle » du droit communautaire qui, en raison de sa nature spécifique originale, ne peut pas se voir opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et que sans que soit mis en cause la base juridique de la Communauté ; que la norme interne incompatible est donc inapplicable, et de plein droit ; que selon la doctrine établie et la jurisprudence, constante, tout juge de l'application du droit communautaire, toute autorité nationale ou communautaire a l'obligation absolue de la laisser applicable ».

C'est ainsi qu'au sein de plusieurs communautés économiques régionales ou sous-régionales du continent, sont adoptés des actes produisant des effets directs¹¹² dans

le but d'accélérer le processus d'intégration et d'atteindre les objectifs fixés par la charte constitutive de l'organisation internationale concernée. Le préambule du Traité de Lagos du 28 mai 1975 révisé le 24 juillet 1993 portant création de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO), par exemple, l'a reconnu à juste titre lorsqu'il prône que « *l'intégration des Etats Membres en une Communauté régionale viable peut requérir la mise en commun partielle et progressive de leur souveraineté nationale au profit de la Communauté dans le cadre d'une volonté politique collective* »¹¹³ avec « *des pouvoirs conséquents* »¹¹⁴.

Il s'agit, bref, d'un transfert de compétences souveraines des Etats dans un ou plusieurs domaines à une organisation internationale dans la perspective d'une gestion efficace par des mécanismes de contrôle et sanction appropriés¹¹⁵. Certes, les techniques d'adoption et d'insertion du droit communautaire dérogent aux règles du droit international applicables en matière de transposition des normes conventionnelles dans le droit interne en termes de ratification notamment, mais il s'agit de l'adoption d'actes unilatéraux de l'organisation adoptés pour contourner toute tentative parlementaire nationale de rejet ou de retardement d'application d'un protocole additionnel ou une convention spéciale qui serait élaborée dans le but d'atteindre les objectifs de l'organisation.

C'est sur la base de ces motifs que sont ensuite adoptés des actes additionnels¹¹⁶, décisions ou règlements -

109 Rec.3.

110 Affaire 6/64 Rec.1141.

111 Arrêt n°012/2011 du 31 mars 2011 non publié.

112 Voir Mégret (J), « La spécificité du droit communautaire », RIDC 1967, pp. 565-577.

113 Alinéa 5 du Préambule du Traité révisé de Lagos du 28 mai 1975 portant création de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest.

114 Voir Alinéa 6 du Préambule du Traité révisé de Lagos du 28 mai 1975 portant création de la

Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest.

115 Boyer (R), Dehove (M), « Théories de l'intégration européenne : entre gouvernance et gouvernement », in Boyer (R), (dir.), *La régulation au fil du temps*, Editions des maisons des sciences associées de l'homme, Nanterre, 2018, pp.235-243.

116 Il s'agit des actes d'applicabilité directe qui complètent les traités constitutifs de la CEDEAO, UEMOA et CEMAC sans les modifier.

selon les organisations - dont la primauté sur les lois nationales est admise pour appliquer la politique communautaire au sein des Etats membres à travers des quelques cas.

Au sein de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'ouest ce pouvoir normatif est reconnu à la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement et le Conseil des ministres afin d'atteindre les objectifs¹¹⁷ fixés par le Traité de Lagos de 1975 précité. La première instance prend des décisions. L'article 9 du Traité en précise la portée en disposant : « *Les décisions de la Conférence ont force obligatoire à l'égard des Etats Membres et des Institutions de la Communauté, sous réserve des dispositions du paragraphe 3 de l'Article 15 du présent Traité* »¹¹⁸ et « *sont exécutoires de plein droit soixante jours après la date de leur publication dans le Journal Officiel de la Communauté* »¹¹⁹. Le Conseil des ministres, quant à lui, prend des règlements en vertu de l'article 12 du Traité : « *Les règlements du Conseil ont, de plein droit, force obligatoire à l'égard des institutions relevant de son autorité. Ils sont obligatoires à l'égard des Etats Membres*

après leur approbation par la Conférence. Toutefois, les règlements ont d'office force obligatoire en cas de délégation de pouvoirs, conformément aux dispositions du paragraphe 3 (f) du présent Traité »¹²⁰. C'est en utilisant ce pouvoir réglementaire que le Conseil des ministres a adopté plusieurs règlements au nombre desquels figurent certains textes de première importance tels que le Règlement C/REG du 9 juin 2013 relatif au renforcement des capacités dans le secteur de l'énergie, le Règlement C/REG du 11 JUIN 2013 portant adoption du Code des marchés publics et du manuel de passation des marchés de la CEDEAO et le Règlement C/REG du 1^{er} juin 2013 relatif au Programme régional de la CEDEAO pour le développement des infrastructures.

Au niveau de la Conférence interafricaine des marchés d'assurances (CIMA), ce pouvoir est exclusivement dévolu au Conseil des ministres de la Conférence par l'article 6 du Traité de Yaoundé du 10 juillet 1992 portant création de l'organisation afin d'atteindre ses huit objectifs¹²¹. Il lui est, à cet effet, dans un

117 L'article 3 du Traité de Lagos fixe les objectifs suivants à la CEDEAO parmi lesquels on retiendra l'harmonisation et la coordination des politiques nationales dans les domaines de l'agriculture et des ressources naturelles, de l'industrie, des transports et communications, de l'énergie, du commerce, de la monnaie et des finances, de la fiscalité, des réformes économiques, des ressources humaines, de l'éducation, de l'information, de la culture, de la science, de la technologie, des services, de la santé, du tourisme, de la justice ; harmonisation et coordination des politiques en vue de la protection de l'environnement ; la promotion de la création d'entreprises conjointes de production.

118 Article 9 § 4.

119 Article 9 § 6.

120 Article 12 § 3.

121 Voir article 1^{er} du Traité du 10 juillet 1992 de Yaoundé. Il s'agit de : prendre toutes mesures nécessaires pour le renforcement et la consolidation d'une coopération étroite dans le domaine de l'assurance ; encourager, en vue d'accroître la rétention au plan national et régional, la mise en place de facilités permettant aux organismes d'assurances d'effectuer des échanges d'affaires par des techniques adéquates ; prendre également des dispositions appropriées en vue

de permettre l'investissement local, dans les conditions les meilleures au profit de l'économie de leur pays ou de la région, des provisions techniques et mathématiques générées par les opérations d'assurance et de réassurance ; poursuivre la politique de formation de cadres et techniciens en assurance pour les besoins des entreprises et des administrations dans les Etats membres ; rationaliser la gestion des ressources humaines de ces entreprises et administrations par la mise en œuvre de la spécialisation et de la formation permanente ; créer des structures communes, chargées de l'étude, de la définition et de la mise en œuvre des orientations politiques et des décisions dans les domaines précités ; poursuivre la politique d'harmonisation et d'unification des dispositions législatives et réglementaires relatives aux opérations techniques d'assurance et de réassurance, au contrôle applicable aux organismes d'assurances et de réassurance exerçant sur leur territoire ; pourvoir en ressources financières, matérielles et humaines les institutions communes qu'elles sont appelées à créer pour promouvoir la coopération ainsi définie en matière d'assurance et de réassurance. Voir Assi-Esso (A), Issa-Sayegh (J), Lohoues-Oble (J), CIMA, *Droit des assurances*, Bruxelles, Bruylant, 2002, 508 p. ; Ngbwa (JC), « L'expérience d'un régulateur multinational de

registre différent, reconnu la compétence d'adopter la législation unique des assurances¹²² au moyen des règlements et décisions directement applicables dans tous les Etats membres de la CIMA¹²³. C'est en vertu de ce pouvoir que le Conseil a adopté plusieurs règlements régissant le secteur des assurances et réassurances parmi lesquels on mentionnerait le Règlement n°0004/PCMA/CE/SG/CIMA/2000 du 4 avril modifiant et complétant le Code des assurances des Etats membres de la CIMA, le Règlement n°0007/PCMA/01 du 18 et 19 septembre 2001 fixant les modalités de fonctionnement du Fonds de garantie automobile, le Règlement n°001/PCMA/SG/CIMA/2003 fixant les règles d'inscription au bilan et d'admission des recours à encaisser en représentation des engagements réglementés du 10 avril 2003, le Règlement n°3/CIMA/PCMA/PCE/ du 10 octobre 2009 portant réglementation des opérations Takaful dans les Etats membres de la CIMA et le Règlement n°002/CIMA/PCMA/PCE/2015 du 9 avril 2015 modifiant et complétant les dispositions du Code des assurances relatives aux conditions d'agrément et de contrôle de la réassurance du 9 avril 2015.

De même, au sein de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA), cette prérogative échoit exclusivement au Conseil des ministres des Etats membres afin d'atteindre les objectifs fixés par le Traité de Port-Louis modifié du 17 octobre 1993 créant l'organisation dans

son article premier¹²⁴. Même s'il est fait mention des règlements comme actes susceptibles d'adoption par le Conseil, mais contrairement à une conception très répandue au sein des organisations régionales d'intégration qui les rendent applicables avec effet immédiat, le Traité de Port-Louis n'en précise pas la portée. Seuls, aux termes l'article 10, « *Les actes uniformes sont directement applicables et obligatoires dans les Etats-Parties, nonobstant toute disposition contraire de droit interne, antérieure ou postérieure* ». La Cour commune de justice et d'arbitrage a eu l'occasion de confirmer cette suprématie chaque fois qu'elle était sollicitée pour avis. C'est ainsi que dans un avis émis à la demande du Mali, la Cour a affirmé l'effet abrogatoire des actes uniformes avec clarté : « *L'article 10... ayant affirmé la force obligatoire des actes uniformes et leur supériorité sur les dispositions du droit interne des Etats Parties et les articles 336 de l'acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution ayant exclu toute possibilité de dérogation audit acte uniforme dans les matières qu'il concerne, il s'ensuit que l'article 6 du projet de loi malien qui déroge à l'article 39 de l'Acte uniforme en ce qu'il édicte des conditions nouvelles, impératives et restrictives pour le bénéfice du délai de grâce, est contraire et incompatible avec l'article 39 précité* »¹²⁵. Dans un autre avis donné à la demande de la Côte d'Ivoire, la Cour a maintenu la même approche en défendant ce qui suit :

l'assurance : la CIMA », *Revue d'économie financière*, 2014, n°116, pp.261-278.

122 Article 6 a) du Traité CIMA.

123 Article 40 du Traité CIMA.

124 Il s'agit de l'harmonisation du droit des affaires dans les Etats membres par l'élaboration et l'adoption de règles communes simples, modernes, souples et adaptées à la situation de leur situation économique, par la mise en œuvre de procédures judiciaires spéciales, et par l'encouragement au recours à l'arbitrage pour régler les conflits contractuels. Voir Pougoue (PG), *Présentation générale et procédure de l'OHADA*, Presses universitaires d'Afrique, Yaoundé, 1998, 90 p.; Youmis (J), « Traité relatif à

l'harmonisation du droit des affaires en Afrique. Commentaire », *Juris périodique*, n°30, avril-mai 1997, pp.98 et s.; Bolmin (M), Bouillet-Cordonnier (G), Medjad (K), « Harmonisation du droit affaires dans la zone franc », *JDI* 1994, pp. 377 et s.; Lohoues-Oble (J), « L'application d'un droit international des affaires en Afrique », *RIDC* 1999, pp.543-591; Mbaye (K), « L'histoire et les objectifs de l'OHADA », *Les Petites Affiches*, n°20, spécial, 11 octobre 2004, pp.4 et s.; Homman-Ludiye (L), Gerault (N), « L'harmonisation du droit des affaires en Afrique. Présentation générale », *Cahiers juridiques et fiscaux*, CFCE, 1998, n°2, pp.309 et s.

125 CCJA, Avis du 13 octobre 1999 accessible sur ohada.com.

« l'article 10 ... contient une règle de supranationalité parce qu'elle prévoit l'application directe et obligatoire dans les Etats Parties des actes uniformes et institue, par ailleurs, leur suprématie sur les règles de droit interne antérieures et postérieures. En vertu du principe de la supranationalité qu'il consacre, l'article 10 du Traité prévoit l'application directe et dérogatoire des actes uniformes dans les Etats Parties, nonobstant toute disposition contraire de droit interne, antérieure ou postérieure, contient bien une règle relative à l'abrogation de droit interne par les actes uniformes. L'article 10 apparaît alors comme la seule disposition susceptible de consacrer la supranationalité des actes uniformes, confirmée par les articles spécifiques de chaque acte uniforme »¹²⁶.

En application des dispositions de l'article 10 précité du traité, le Conseil des ministres va adopter plusieurs actes uniformes destinés à atteindre les objectifs dudit traité : acte uniforme relatif à la médiation, acte uniforme relatif au droit de l'arbitrage, acte uniforme relatif au droit comptable et à l'information financière, acte uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif, acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et groupements d'intérêt économique, acte uniforme révisé portant organisation des sûretés, acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives, acte uniforme relatif aux contrats de transport de marchandises par route, acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et de voies d'exécution, acte uniforme portant

organisation et harmonisation des comptabilités des entreprises.

Dans un registre différent, le Traité du 16 mars 1994 portant création de la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale prévoit le partage de ce pouvoir normatif entre la Conférence des Chefs d'Etat et le Conseil des ministres en vue d'atteindre les buts assignés à l'organisation¹²⁷. La première adopte les actes additionnels avec effet immédiat tel que le dispose l'article 41 du Traité : *« Les actes additionnels sont annexés au Traité de la CEMAC et complètent celui-ci sans le modifier. Leur respect s'impose aux Institutions, aux Organes et aux Institutions Spécialisées de la Communauté ainsi qu'aux autorités des Etats membres »*. Comme le Conseil des ministres, en vertu du même article, adopte également les règlements produisant des effets similaires à ceux prévus dans la majorité des organisations examinées plus haut : *« Les règlements et les règlements cadres ont une portée générale. Les règlements sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout Etat membre. Les règlements cadres ne sont directement applicables que pour certains de leurs éléments »*. Dans sa jurisprudence, outre l'*Affaire Banque atlantique du Cameroun* précitée, la Cour de justice de la CEMAC, plus tard, réaffirme la constance de la primauté des textes communautaires sur les législations nationales. C'est ainsi que, dans un avis donné à la demande de la République de Guinée équatoriale du 26 juillet 2013, elle note : *« Il suffit de rappeler que les règlements communautaires ont une portée générale et sont obligatoires dans tous leurs*

¹²⁶ CCJA, Avis du 30 avril 2001 accessible sur ohada.com.

¹²⁷ Les objectifs de la CEMAC sont définis par les trois premiers alinéas du Préambule du Traité du 16 mars 1994 : développer toutes les ressources humaines et naturelles des Etats membres et de mettre celles-ci au service du bien-être général de leurs peuples dans tous les domaines ; donner une impulsion nouvelle et décisive au processus d'intégration en Afrique Centrale par une harmonisation accrue des politiques et

des législations de leurs Etats ; poursuivre le processus d'intégration proposée en UDEAC telle qu'inspirée par les Chefs d'Etat de l'OUA lors de la Conférence d'Abuja en juillet 1991. Voir Tenga (L), *Droit communautaire, CEMAC, Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale*, Paris, Ccinia communication, 2013, 375 p.; Laffiteau (E), Edi (SJ), « Les pays de la CEMAC convergent-ils », *Stateco* 2014, n°108, pp.11 et s.

*éléments et directement applicables dans tout Etat membre. Ils sont appliqués dans chaque Etat membre nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure »*¹²⁸.

Ceci étant, si la Conférence des Chefs d'Etat produit peu de normes depuis la création de l'organisation, le Conseil des ministres a adopté plusieurs règlements au nombre desquels on citerait le Règlement n°1/00-CEMAC-042-CM du 21 juillet 2000 portant instituant et conditions de gestion et de délivrance du passeport CEMAC, le Règlement n°0109 CEMAC/UMAC/COBAC du 20 avril 2009 portant création du Fonds de garantie des dépôts en Afrique centrale, le Règlement n°02/09/CEMAC/UMAC/COBAC du 28 septembre 2009 attribuant la compétence à la Commission bancaire d'Afrique centrale pour la conclusion d'accords de coopération et d'échange d'informations avec les autorités de surveillance des systèmes financiers, le Règlement n°06/10-UEAC-204-CM-21 portant adoption de l'Accord relatif à la sûreté de l'aviation civile des Etats membres de la CEMAC et le Règlement n°15/03 –UEAC-612-CM-11 portant adoption des conditions d'accès à la profession de transporteur routier inter-Etats de marchandises diverses.

Dans des conditions similaires, la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement et le Conseil des ministres exercent ce pouvoir réglementaire au sein de l'Union économique et monétaire d'Afrique de l'ouest. Comme dans la CEMAC, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement prend des actes additionnels¹²⁹. Ayant vocation à compléter le Traité de l'UEMOA sans le modifier, les actes additionnels s'imposent aux organes de l'Union et aux autorités des Etats membres. La Conférence des Chefs d'Etat et de

Gouvernement de l'UEMOA s'est particulièrement montrée féconde au cours des deux dernières décennies. A son actif se situent plusieurs actes de première importance parmi lesquels on citerait l'Acte additionnel n°04/2001 portant adoption de la politique énergétique commune de l'UEMOA du 14 décembre 2001, l'Acte additionnel n°3/2001 relatif à la promotion de la politique agricole de l'UEMOA du 19 décembre 2001, l'Acte additionnel n°5/2001 relatif à la promotion de l'artisanat au sein de l'UEMOA du 19 décembre 2001 et l'Acte additionnel n°01/2009/CEG/UEMOA instituant une politique commune de l'UEMOA dans le domaine de la circulation et du séjour des personnes non ressortissantes de l'Union du 17 mars 2009. Pour sa part, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le Traité, le Conseil des ministres adopte, sur proposition de la Commission, des règlements d'applicabilité directe au sein des Etats membres. C'est dans ce cadre qu'il a édicté plusieurs règlements liés aux domaines d'intégration tels que Règlement n°6/2005/CM/UEMOA du 16 septembre 2005 relatif aux conditions de délivrance des licences, de formation et de contrôle des membres d'équipage de conduite d'avion, le Règlement n°3/2008/CM/UEMOA du 28 mars 2008 relatif aux conditions d'exercice des professions d'intermédiaires de transport maritime et aérien au sein de l'UEMOA, le Règlement n°4/2008/CM/UEMOA relatif à la sécurité et à la sûreté maritime au sein de l'UEMOA du 28 mars 2008 et le Règlement n°7/2014/CM/EUMOA du 25 septembre 2014 portant définition de la liste des marchandises composant les catégories dans la nomenclature tarifaire et statistiques de l'UEMOA.

Si l'applicabilité directe des normes juridiques communautaires comporte un effet actif, très répandu, positif et abrogatoire

¹²⁸ Avis n°004/2012-13 du 26 juin 2013.

¹²⁹ Article 19 § 2 Du Traité portant création de l'UEMOA. Voir Batchassi (Y), Yougbaré (R), « Les actes additionnels de l'UEMOA : analyse juridique »,

Cahiers du CEEI, n°1, juin 1999 ; Ibiriga (LM), Meyer (P), « La place du droit communautaire UEMOA dans le droit interne des Etats membres », *Revue burkinabé de droit* 2000, n°38, pp.28-46 ;

entraînant l'extinction systématique des normes de droit interne antérieures ou postérieures contraires, mais elle comprend aussi une variante négative, peu répandue, d'abstinence et d'interdiction imposée aux autorités des Etats membres de légiférer dans la sphère de compétences de l'organisation d'intégration. C'est celle qu'on trouve dans le Traité portant création de la Conférence interafricaine des marchés d'assurances qui, dans son article 3, fait du Code des assurances annexé au Traité non seulement comme la législation unique des assurances au sein des Etats membres, mais aussi oblige ceux-ci de s'abstenir de toute intervention normative dans les domaines de compétence de la Conférence dans son article 44.

Mais cette dualité normative empêche les Etats de prendre des décisions dans certains domaines avec plusieurs incidences sur la double compétence organique et matérielle des parlements.

Primo, dans l'hypothèse du dessaisissement des institutions nationales de certaines matières comme les assurances tel que mentionné dans les précédents développements par la Conférence interafricaine des marchés d'assurance, les parlements sont réduits au silence. Ils ne se contentent que d'adopter, sans la moindre opposition ni contestation, les lois nationales destinées à faciliter l'application des règles édictées par la CIMA même si celles-ci ne sont pas adaptées aux réalités locales. Si on avait souvent coutume de dire, sur le plan interne, que le parlement était une « caisse d'enregistrement et de résonance » du pouvoir exécutif, on affirmera sans ambiguïté aujourd'hui qu'il est devenu, sur tout le continent - ou presque - une « caisse

d'enregistrement et de résonance » des organisations internationales d'intégration.

Secundo, en cas de partage de compétences entre le législateur et les organes organisationnels, la frontière est toujours difficile à délimiter. Autant dans le cadre de la gestion d'une monnaie nationale, par exemple, les autorités nationales peuvent pleinement exercer leur souveraineté - et encore ! C'est souvent l'affaire des experts peu disposés à associer la représentation nationale au débat - autant il est illusoire de penser dans un cadre sous régional - comme ceux de la CEMAC et de l'UEMOA - que la politique monétaire soit débattue, définie et scellée par la représentation nationale. Même si les constitutions respectives des Etats de la CEMAC, par exemple, donnent aux parlements des compétences en matière monétaire, les dispositions des articles 21¹³⁰, 22¹³¹ et 23¹³² du Traité des 22 et 23 novembre 1972 révisé l'emporteront toujours. Au bout du compte, les compétences parlementaires constitutionnelles dans plusieurs Etats en matière monétaire et bien d'autres domaines partagés sont des coquilles vides.

Tertio, les actes uniformes pris le Conseil des ministres de l'OHADA constituent une véritable épée de Damoclès suspendue sur le tête des parlementaires des Etats membres prête à faire, refaire et défaire les lois nationales en matière civile, commerciale, pénale et sociale en vigueur - ou qu'ils peuvent adopter - en vertu de la Constitution.

Quarto, les processus d'intégration régionale ou sous-régionale dans un ou plusieurs secteurs déclenchés çà et là sur le continent inquiètent autant les parlementaires que les électeurs qui les

130 Article du Traité instituant l'Union monétaire d'Afrique centrale de 1972 révisé en 2008 : « Le privilège exclusif de l'émission monétaire sur le territoire de chaque Etat membre de l'Union monétaire est confié à la Banque des Etats de l'Afrique centrale ».

131 Article 22 du Traité portant création de l'UAM : « L'objectif de la BEAC est de garantir la stabilité de la monnaie. Sans préjudice de cet objectif, la BEAC apporte

son soutien aux politiques générales élaborées par les Etats membres de l'Union monétaire ».

132 Article 23 du Traité en cause : « Les missions fondamentales de la BEAC consistent à : - définir et conduire la politique monétaire de l'Union ; - émettre les billets de banque et les monnaies métalliques qui ont cours légal et pouvoir libératoire dans l'Union monétaire ».

investissent dans cette mission de défendre les intérêts nationaux. La vitesse et l'ampleur des événements ne sont pas trompeuses : il ne sera pas surprenant de voir, dans le continent, comme sous d'autres cieux, baisser le taux de participation des citoyens aux élections législatives qui tendent à perdre leurs légitimité et utilité.

Quinto, même s'il existe un parlementarisme communautaire embryonnaire prévu par certains traités institutionnels tels que ceux créant la CEDEAO, la CEMAC et l'UEMOA, mais les règles régissant le fonctionnement des organes communautaires donnent plus de pouvoirs aux Chefs d'Etat et aux ministres qui y siègent. A la différence du parlement européen qui dispose de pouvoirs importants tant par l'élection que la révocation, par exemple, du Président de la Commission européenne, les parlements communautaires africains ne disposent pas de moyens adéquats pour exercer le « contrôle démocratique » des instances communautaires. Cette impasse permet au pouvoir exécutif de surplomber d'autres institutions et représentants nationaux en termes de définition exclusive des politiques publiques tant sur le plan national qu'à l'échelle communautaire.

L'appartenance à une organisation internationale est l'acceptation des principes qui gouvernent cette organisation. Toutefois, cette organisation n'exclut pas l'existence de contestations.

B)- La concurrence contestée des normes communautaires

La contestation des normes communautaires se manifeste par le rejet de la primauté desdites normes par certains Etats et la prévalence des intérêts nationaux.

La contestation de la concurrence des normes communautaires se confirme d'abord par l'opposition de certains Etats à l'applicabilité directe desdites normes. Quelques Etats, en effet, rejettent depuis longtemps l'effet direct des actes additionnels, règlements et autres décisions de portée générale adoptés par les instances communautaires, notamment celles liées à la libre circulation des personnes. Si dans les mouvements intracommunautaires des ressortissants des Etats membres sont faciles dans d'autres sous-régions africaines, la libre circulation des personnes n'est pas encore effective dans l'espace CEMAC par la volonté de deux Etats : le Gabon et la Guinée équatoriale. Ces derniers rechignent, depuis des années, à donner une pleine application aux actes additionnels adoptés par la Conférence des Chefs d'Etat en matière de liberté de circulation.

La première réglementation du secteur dans cet espace remonte au temps de l'Union économique et douanière de l'Afrique centrale. L'Acte additionnel n°1/72-UDEAC-70 du 22 décembre 1972 adoptait, en effet, la Convention commune sur la libre circulation des personnes et le droit d'établissement dans l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale. Il est prévu dans l'article premier de ladite Convention que : « *Les ressortissants des Etats membres de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale peuvent librement entrer dans le territoire de l'un quelconque des Etats membres, y voyager, y établir leur résidence et en ressortir à tout moment conformément aux dispositions de la présente Convention* ». Si l'article 2 du texte détermine les catégories de personnes concernées¹³³, son article 3, quant à lui, précise qu'en voyageant, séjournant et s'établissant dans un autre Etat, tous les ressortissants de l'Union jouissent des mêmes droits que les nationaux à l'exception des droits politiques. Et à l'article 4

¹³³ Il s'agissait des « touristes », « hommes d'affaires », « travailleurs » et « professionnels indépendants ».

d'ajouter que « *La circulation des personnes est libre à l'intérieur de l'Union sous réserve de la production d'une carte nationale d'identité ou d'un passeport en cours de validité ou périmé depuis moins de cinq ans ainsi que d'un carnet sanitaire international* ».

Très conscients des avantages dont devraient bénéficier leurs ressortissants, le Cameroun, le Congo, la République centrafricaine et le Tchad font immédiatement application de l'Acte additionnel contrairement au Gabon qui ferme ses frontières en exigeant toujours un visa d'entrée dans son territoire aux ressortissants d'autres Etats de l'Union. Faute de sanctions communautaires à son égard¹³⁴, les quatre autres Etats font chacun usage des droits souverains qui leur échoient en sanctionnant le Gabon par l'obligation pour ses ressortissants de produire un visa avant d'entrer dans leur territoire.

Mais dans une attitude imperturbable, le Gabon¹³⁵ se maintient dans cette posture jusqu'en 2017 au nom de sa souveraineté territoriale. De même, juste après son adhésion à l'Union en 1983, la Guinée équatoriale se montre ouverte et coopérative à l'égard d'autres Etats membres dont les ressortissants peuvent y entrer sans aucune restriction et inversement. Au cours de cette période, la situation économique équato-guinéenne n'est pas génératrice de richesses ni d'emplois et oblige plusieurs populations de ses régions continentales d'émigrer vers le Cameroun et surtout le Gabon. Mais la Guinée équatoriale se ravise dès la découverte et l'exploitation du pétrole sur son territoire au début des années 1990 par crainte des flux migratoires de la sous-région vers celui-ci. A l'égard de la Guinée équatoriale, les autres Etats membres adoptent des mesures réciproques comme celles prises à l'égard du Gabon. Ces dissensions au sein de la Communauté ne

permettront pas d'inscrire la libre circulation des personnes dans le Traité institutionnel de l'organisation en 1994 ; tellement qu'aucun Etat n'y croit plus par son utopisme. Les craintes et les résistances du Gabon et la Guinée équatoriale crispent les relations entre ces deux Etats et d'autres membres de la CEMAC. La distanciation de ces rapports s'accroît avec l'adoption par la Conférence des Chefs d'Etat de l'Acte additionnel n°8/CEMAC-CEE-SG du 28 juin 2005 relatif à la liberté de circulation des personnes en zone CEMAC à l'issue du sommet des Chefs d'Etat de la Communauté de Malabo.

Malgré l'élaboration de ce texte signé par le Chef d'Etat équato-guinéen en tant que Président en exercice de la Communauté, le Gabon et la Guinée équatoriale subordonnent le respect de leurs engagements à la mise en place des documents administratifs suffisamment sécurisés devant être utilisés par les ressortissants de tous les Etats membres. D'où l'adoption par le Conseil des ministres du Règlement n°01/08-UEAC-042-CM-17 du 20 juin 2008 modifiant le Règlement n°1/100-CEMAC-042-CM-04 du 21 juillet 2000 portant institution et conditions de gestion du passeport CEMAC que les deux Etats n'appliquent pas non plus.

Plus tard, au cours d'un sommet des Chefs d'Etats tenu à Libreville en 2013, la libre circulation des personnes est réinscrite à l'ordre du jour. La Conférence des Chefs d'Etat adopte finalement l'Acte additionnel n°01/13-CEMAC-070 U-CCE-SE du 14 juin 2013 portant suppression du visa pour tous les ressortissants de la CEMAC circulant dans l'espace communautaire. Le principe de la liberté de circulation est proclamé par son article premier qui dispose : « *La circulation des ressortissants des Etats membres de la CEMAC est libre sur l'ensemble de l'espace communautaire à*

¹³⁴ Hibou(A), « Contradictions de l'intégration régionale en Afrique centrale », *Politique africaine* 1994, pp.66 et s ;

¹³⁵Willy(J), « La marche contrariée vers l'union économique », *Le Monde diplomatique*, mars 1996, p.14.

partir du 1^{er} janvier 2014, sous réserve de la présentation d'une carte nationale d'identité ou d'un passeport délivré par un Etat membre et en cours de validité ».

Tous ces instruments juridiques ne suffisent pas pour changer l'avis du Gabon et celui de la Guinée quand bien même le dernier acte additionnel est signé par le Chef d'Etat gabonais en tant Président en exercice de la Communauté.

En conséquence du manque de volonté politique des Etats retardant la mise en œuvre de la liberté de circulation des personnes, le Comité de pilotage du programme des réformes économiques et financières de la CEMAC(PREF-CEMAC), au cours de sa session du 28 septembre 2017, tenue à Douala, sans nommément les désigner, recommande « *à la Commission de la CEMAC de réfléchir sur la nature et les modalités d'application des sanctions à infliger aux Etats membres ne se conformant pas à cette haute décision des Chefs d'Etat* »¹³⁶.

Aussitôt saisie, la Commission de la CEMAC menace le Gabon et la Guinée équatoriale de sanctions pour manquement à leurs obligations découlant du Traité de la CEMAC au titre de l'application de l'Acte additionnel n°01/13-CEMAC-070 U-CCE-SE du 14 juin 2013 précité adopté par la Conférence des Chefs d'Etat.

Pour assouplir la position du gouvernement gabonais, les Ministres en charge de l'intérieur et des affaires étrangères prennent un arrêté conjoint n°1034 /MISPHPDDL/MAPDN du 6 octobre 2017 dont l'article 2 dispose : « *Les ressortissants des Etats membres de la CEMAC, détenteurs d'un passeport ordinaire biométrique, d'un passeport diplomatique ou de service, d'une validité*

d'au moins trois mois à la date d'entrée sur le territoire, ne sont pas soumis à l'obligation de visas d'entrée ou d'autorisation de sortie pour tout séjour ne dépassant pas quatre-vingt-dix jours en République gabonaise ». Le 12 octobre 2017, se tient à Libreville, un Conseil des ministres extraordinaire pour prévenir lesdites sanctions. Il en découle le communiqué suivant : « *Le Gouvernement rappelle [...] son engagement pour la libre circulation des personnes et des biens, approuvée par les instances de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale* »¹³⁷.

Il s'ensuit une circulaire conjointe n°0001/MISDL/MDN du 19 octobre 2017 relative à la libre circulation des personnes en zone CEMAC du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de la Défense nationale. Il en résulte que « *Tout ressortissant de l'un des Etats membres ci-après : Cameroun, Centrafrique, Congo, Tchad, Guinée équatoriale, détenteur d'un passeport d'une validité d'au moins trois mois, n'est plus soumis à l'obligation du visa d'entrée au Gabon pour tout séjour ne dépassant pas trois mois* »¹³⁸.

Il n'empêche que le Gabon, en exigeant aux ressortissants d'autres Etats membres la production du passeport en cours de validité comme titre exclusif conférant à son titulaire le droit d'entrer et de séjourner dans son territoire, demeure en infraction vis-à-vis de l'Acte additionnel n°01/13-CEMAC-070 U-CCE-SE du 14 juin 2013 qui leur permet aussi de réaliser les mouvements intracommunautaires avec une carte nationale d'identité. Il s'agit d'une preuve supplémentaire du manque de volonté réelle gabonaise d'appliquer les textes communautaires.

¹³⁶ Voir agencecofin.com consulté le 15 octobre 2020.

¹³⁷ Voir news.alibreville.com consulté le 15 octobre 2020.

¹³⁸ Paragraphe 2 de la circulaire n°0001/MISDL/MDN du 19 octobre 2017.

Face à la menace des instances communautaires et dans les mêmes conditions que le Gabon, la Guinée équatoriale adopte le 17 octobre 2017 un décret portant suppression des visas pour les ressortissants des Etats membres de la CEMAC. Le décret exclut la carte nationale d'identité et retient le passeport biométrique en cours de validité comme unique document administratif que les intéressés devraient produire pour entrer et séjourner sur le territoire équato-guinéen pendant trois mois au plus. Cette décision rend enfin « effective » la libre circulation des personnes au sein de la CEMAC. Il n'empêche que la Guinée a décidé, depuis le début de l'année en cours, de construire discrètement un mur le long de la frontière de 200 kilomètres qui la sépare du Cameroun. Suspendus pour un différend lié au tracé de ladite frontière, ces travaux sont révélés et dénoncés par la presse locale et internationale. L'information n'est jusqu'à ce jour, ni démentie ni confirmée officiellement par les autorités équato-guinéennes¹³⁹. La construction de cet ouvrage et l'exclusion de la carte nationale d'identité des documents administratifs pour ne retenir que le passeport biométrique sont la preuve, comme dans le cas gabonais, que la Guinée équatoriale ne consent pas totalement à l'application des actes additionnels de 2005 et 2013 précités.

Contre toute attente, les parlements gabonais et équato-guinéen ne sont pas directement associés au processus de décision en amont ni en aval de toutes ces résistances, réticences et acquiescements à l'application des actes additionnels successifs. Pourtant à la lecture des constitutions des deux Etats, on s'aperçoit que le législateur détermine les conditions d'exercice des libertés fondamentales ; la libre circulation des personnes en étant une. Toutes les décisions « d'apaisement » sont

prises par voie réglementaire : par décret en Guinée équatoriale et par arrêté au Gabon.

La contestation de la concurrence communautaire est ensuite justifiée par la prévalence des intérêts nationaux excipée par les deux Etats. Celle-ci se situe au cœur des motivations de la récurrente fermeté de ces Etats. Au cours d'une conférence de presse donnée le 16 novembre 2012, le Porte-parole de la Présidence de la République gabonaise, fait part des consultations conduites par le Chef d'Etat auprès des présidents des assemblées parlementaires, des partis politiques et de la société civile. Ces entretiens débouchent sur la mise en place d'une commission chargée de formuler des recommandations sur l'approche gabonaise concernant la libre circulation des personnes au sein CEMAC pendant la présidence gabonaise de la Communauté¹⁴⁰. Rien ne l'empêche de soutenir que « *Le Gabon ne refuse pas l'intégration [régionale]. Mais il faut se donner des moyens de faire en sorte de pouvoir vérifier qui vient au Gabon, pour combien de temps et ce qu'il veut y faire [...]* Le Gabon est favorable à la libre circulation des personnes et des biens, mais celui qui vient au Gabon, le Gabon veut savoir qu'il est, quel est son parcours dans son pays, si c'est un repris de justice ». De même, à l'issue du Conseil des ministres extraordinaire du 8 novembre 2013, le gouvernement équato-guinéen publie un communiqué dans lequel il soutient ce qui suit : « *[...] Comme vous le savez déjà, le gouvernement de la Guinée équatoriale constate ces jours-ci une situation d'incertitude et, pourquoi pas, de préoccupation qui prévaut parmi les habitants équato-guinéens par rapport à l'entrée en vigueur de cet accord [...]* Après avoir analysé et discuté du document de l'accord de libre circulation des personnes et des biens dans l'espace de la

139 Asen (E), « Cameroun : la Guinée équatoriale suspend la construction d'un mur à la frontière avec la Cameroun », *all africa* (web) 2 juillet 2020 consulté le 15 octobre 2020.

140 Voir Conférence du Porte-parole de la Présidence de la République gabonaise du 16 novembre 2012 sur *dailymotion.com* consulté le 13 décembre 2020.

Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale, le Gouvernement de la Guinée équatoriale a décidé de la non-application de cet accord, en raison de l'existence de plusieurs exigences et conditions par étapes que les Etats doivent accomplir et assumer préalablement jusqu'à attendre la libre circulation prétendue. De plus en tenant compte qu'il s'agit d'un sujet qui concerne la souveraineté nationale, l'accord en question doit être soumis à l'approbation ou non-approbation d'autres organes de l'Etat tels que la Chambre des députés et le Sénat »¹⁴¹. Cette décision revêt un caractère très politique parce que dépourvue de base juridique : l'article 41 du Traité de la CEMAC précise que les actes additionnels complètent le Traité sans le modifier et s'appliquent aux organes, aux institutions spécialisées de la Communauté ainsi qu'aux Etats membres donc sans ratification préalable par ceux-ci. Il s'agit d'une réelle volonté politique de ne pas appliquer l'acte additionnel de 2013. Bien que rendues publiques dans deux pays différents et à un an d'intervalle, ces deux déclarations contiennent un dénominateur commun : la protection des nationaux et la sécurité du territoire national. C'est un argument officiel qui cache quelques craintes sous-jacentes rarement abordées en public par les autorités : l'invasion démographique d'origine étrangère, la spoliation économique d'origine étrangère et la criminalité d'origine étrangère¹⁴².

Le Gabon compte environ 2 100 000 habitants et la Guinée équatoriale 1 400 000 habitants. Possédant les plus faibles populations de la Communauté, les deux Etats redoutent, avec une large ouverture des

frontières, une arrivée massive des populations provenant des Etats voisins avec des conséquences connues : prise en charge des personnes en situation vulnérable, immigration clandestine, insalubrité et bien d'autres. Les deux Etats s'opposent aussi à ce que les ressortissants d'autres Etats de la sous-région profitent de leurs ressources naturelles. Pays pétroliers disposant des revenus les plus élevés de la CEMAC, ils préconisent la préférence nationale dans la distribution des richesses. Face à la montée des actes de délinquance provenant de certaines communautés réputées, ils redoutent l'aggravation d'une criminalité d'origine étrangère. A raison !

La prudence des autorités gabonaises et équato-guinéennes est, à bien des égards, fondée car une absence de maîtrise de la gestion des flux migratoires massifs étrangers, réguliers ou irréguliers, produit des conséquences sociales, économiques et politiques innombrables, parfois irréversibles, sans tomber dans la xénophobie. Le durcissement de la politique migratoire de ces deux Etats est une précaution stratégique adoptée en vue de prévenir tout éventuel soulèvement sur le territoire de leurs ressortissants à l'égard des communautés étrangères avec des conséquences dramatiques et diplomatiques à l'image des derniers événements survenus en Afrique du sud¹⁴³. C'est pour dire qu'une large ouverture des frontières est - ou sera - un sujet politiquement délicat pour le Gabon et la Guinée équatoriale qui ont connaissance et conscience des mauvaises expériences étrangères, d'Afrique et d'ailleurs dans ce domaine. C'est pourquoi, il est tentant de soutenir qu'au-delà des normes

141 Lire « Le Gouvernement de Guinée équatoriale annonce la non-application de l'accord de libre circulation dans l'espace CEMAC » neaequatorialpress.com site officiel du Gouvernement équato-guinéen, 9 novembre 2013 consulté le 2 novembre 2020.

142 Lire Loungou (S), « La libre circulation des personnes au sein de l'espace de la C.E.M.A.C : entre mythes et réalités », *Revue belge de géographie*, 2010, n°3, pp.1-18.

143 Rémy (J-P), « La xénophobie en Afrique du Sud », *Le Monde* du 14 mars 2017, p.25 ; Rémy (J-P) « L'Afrique du Sud face à la violence xénophobe », *Le Monde* du 13 septembre 2019, p.4 ; Rémy (J-P) « La xénophobie casse le renouveau international de l'Afrique du Sud », *Le Monde* du 25 septembre 2019, p.32 ; « Comprendre les violences xénophobes en Afrique du Sud », lemonde.fr du 17 avril 2015 consulté le 15 octobre 2020.

communautaires qui consacrent formellement une liberté de circulation, il prévaut, des pesanteurs sociales, sécuritaires et économiques qui contraignent les Etats soit à en retarder l'application, soit à s'en écarter pour sauver les intérêts supérieurs de leurs propres ressortissants.

Même d'un point de vue du droit constitutionnel classique, les deux Etats sont en droit de défendre leurs intérêts suprêmes nationaux. Si le Président de la République « conduit la politique de la nation »¹⁴⁴ en vertu de leurs constitutions respectives, les Chefs d'Etat gabonais et équato-guinéen peuvent discrétionnairement définir la politique migratoire de leurs pays respectifs en termes de conditions d'entrée, de séjour et de sortie des étrangers de leur territoire, fussent-ils ressortissants des Etats de la CEMAC. De plus, les pouvoirs de police générale de première importance qu'ils détiennent en tant qu'autorité suprême de police leur permettent de prendre des mesures destinées à assurer le maintien de l'ordre public¹⁴⁵ dans sa composante trilogique, sécurité, salubrité et santé publique ; quitte à retarder le processus d'application des actes additionnels précités adoptés par la Conférence des Chefs d'Etat de la CEMAC. Ce qui justifie la fermeture répétitive des frontières, les opérations de reconduite à la frontière ainsi que les expulsions massives des étrangers pratiquées depuis les années 1980¹⁴⁶.

De même, à la lumière des considérations de droit international public positif, en vertu notamment des principes de l'indépendance politique des deux Etats, de la plénitude de leurs compétences et sur la base de leur souveraineté territoriale, ceux-ci peuvent exercer leur juridiction à l'égard

de toutes les personnes nationales ou étrangères, en séjour ou en transit, sur leur territoire en tenant compte des règles qui concilient plusieurs intérêts publics. La souveraineté internationale étant un régime de liberté, lorsque leurs intérêts fondamentaux tels que santé, la sécurité et la salubrité sont menacés, le Gabon et la Guinée équatoriale peuvent temporairement - comme c'est le cas pendant la présente crise sanitaire du covid-19 pour tous les Etats ou presque - leurs frontières, reconduire à la frontière les immigrés clandestins ; expulser les délinquants voire durcir les conditions d'entrée et de séjour des étrangers, y compris les ressortissants des Etats membres de la CEMAC.

Mais la Guinée équatoriale et le Gabon se sont engagés vis-à-vis d'autres Etats d'autres membres de la CEMAC à travers le Traité de 1994 qui leur confère non seulement des droits, mais leur impose aussi des obligations. Cela implique de leur part des concessions et le renoncement à certains attributs classiques de l'Etat au nom de la réussite de l'intégration. La Guinée équatoriale encore n'est pas partie à la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités. Mais le Gabon qui y a adhéré le 5 novembre 2004 est en infraction vis-à-vis de cet instrument qui, dans son article 26, dispose : « *Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécutée par elles de bonne foi* ». Même l'égard de la Guinée équatoriale, on notera que la règle *Pacta sunt servanda* est d'abord une obligation de droit international coutumier qui impose à tout Etat partie à un traité l'application de ses dispositions bien que n'étant pas partie à la Convention de Vienne précitée. La Cour internationale de justice a eu à la rappeler dans un arrêt du 2 février 1973¹⁴⁷ avec

144 Article 8 paragraphe 3 de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991 : « *Il [le Président de la République] détermine, en concertation avec le Gouvernement, la politique de la Nation* » ; Article 36 de la Constitution équato-guinéenne du 17 janvier 1995 : « *Le Président de la République détermine la politique de la Nation, arbitre et modèle le fonctionnement normal de toutes les institutions de L'Etat. Son autorité s'étend dans tout le territoire national* ».

145 Voir CE, 8 mars 1919, *Labonne* Rec. p.737.

146 Loungou (S), article précité ; Willy (J), op. cit ; p.14.

147 CIJ, *Compétences en matière de pêcheries*, Royaume-Uni c/. Irlande, Rec. p.18.

fermeté : « Dans le cas où l'une des parties a déjà bénéficié des dispositions exécutées, il serait particulièrement admissible d'autoriser cette partie à mettre fin à des obligations qu'elle a acceptées en vertu du traité et qui constituent la contrepartie que l'autre a déjà exécutée ». Bien avant elle, dans l'*Affaire Vapeur Wimbledon* qui opposait la France, l'Italie et le Royaume-Uni à l'Allemagne, la Cour permanente de justice internationale a décidé que l'Allemagne ne pouvait invoquer ses ordonnances de neutralité pour se soustraire à ses obligations prévues à l'article 380 du Traité de Versailles de 1919¹⁴⁸. En signant, en effet, ledit traité, l'Allemagne renonçait à une partie de ses compétences souveraines sur le Canal de Kiel qui échappait donc à son entière juridiction. Elle avait l'obligation d'accorder le libre accès au canal à tous les navires étrangers en temps de paix et en temps de guerre. L'arrêt de la Cour est un simple rappel au respect de ses engagements internationaux qui pouvait aussi être adressé à un quelconque Etat qui ne respecterait pas ses obligations découlant des traités.

Donc, le Gabon et la Guinée équatoriale, respectivement en tant que membre originaire et membre dérivé de la CEMAC, sont tenus à l'exécution de bonne foi de la totalité des obligations qui leur incombent en application du Traité de la CEMAC prévoyant les effets directs des actes additionnels de la Conférence des Chefs d'Etat à l'égard des organes communautaires, institutions spécialisées de la Communauté ainsi qu'à l'égard des Etats membres.

Conclusion

« Quel parlement demain ? Telle est la sempiternelle question qui semble hanter les chambres depuis l'avènement de la V^e

*République. Comme si la montée en puissance du pouvoir exécutif au cours de la seconde moitié du XX^e siècle – constat que l'on peut adresser peu ou prou partout en Occident – avait conduit à une forme de « crise existentielle » des assemblées parlementaires? »*¹⁴⁹ Ce constat, dressé dans un passé récent, par Claude Bartolone, ancien président de l'Assemblée nationale française à l'égard du parlement français, confirme que les vicissitudes parlementaires qui transcendent les continents.

En tenant compte des circonstances de fait et de droit qui précèdent, on peut soutenir qu'en Afrique subsaharienne, l'institution parlementaire, dans des proportions variables, ne traverse pas autant une série d'épreuves qu'actuellement depuis le renouveau constitutionnel des années 1990 du fait d'une concurrence menée à l'échelle nationale par les institutions internes et au niveau international par les organisations internationales. Sur le plan interne, le recours permanent ou occasionnel à la technique des ordonnances et au pouvoir réglementaire autonome du Gouvernement pour exécuter un projet de société fait du gouvernement un législateur substitutif. De même, perçue de plus en plus comme un système efficace d'administration territoriale, la décentralisation irréversible des collectivités locales et l'autonomie législative des entités fédérées telle que pratiquée par certains Etats, notamment la République démocratique du Congo, le Nigeria et l'Ethiopie, met le pouvoir central en défaut de sauvegarde des intérêts vitaux de la nation et du respect des engagements internationaux de l'Etat malgré sa très bonne volonté de s'y conformer. A l'échelle internationale, les normes d'applicabilité directe des organisations internationales d'intégration réduisent considérablement la marge de manœuvre des parlements

¹⁴⁸ CPJI, 17 août 1923, *Affaire Vapeur Wimbledon*, Rec. 30.

¹⁴⁹ Bartolone (C.), « Préface », in Untermaier (C.), Kerléo (J-F.), *Le parlement du futur*, Fauves éditions, Paris, 2016, p.7.

africains devenus de « véritables chambres d'enregistrement et de résonance » du pouvoir exécutif voire des institutions « factices » et « potiches ». Dans l'exercice des compétences concurrentielles, les attributions du Parlement ne ressemblent plus qu'à des coquilles vides. Il n'est pas étonnant, face à cette atmosphère de prééminence, que certains Etats récupèrent leur souveraineté pour retarder le processus d'intégration.

Tous ces mécanismes, fruits de choix politiques multiples basés sur la diversité culturelle des Etats du continent, altèrent la démocratie représentative avec pour corollaire la neutralisation du parlement et la mutation de sa compétence législative dans sa double facette formelle et matérielle.

Les Etats doivent se ressaisir en réduisant ou supprimant des délégations incontrôlées et irréversibles de compétences tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale. Autant, l'exercice des compétences du pouvoir exécutif en période de nécessité peut se justifier sous réserve du contrôle parlementaire, autant le recours aux ordonnances et au pouvoir réglementaire autonome est contre-productif et dépourvu de bon sens lorsqu'une majorité parlementaire ne se trouve pas en situation conflictuelle avec le pouvoir exécutif. Loin d'être favorable à ce que le parlement devienne un « groupement d'intérêts personnels » des élus de la Nation, il serait souhaitable de mettre en place des conditions propices au bon déroulement des débats parlementaires dont naîtront des normes consensuelles dignes de la démocratie représentative. De même, les Etats devraient éviter de se lancer dans des transferts irréversibles de compétences souveraines aux collectivités locales. Ils devraient, dans ce cas, s'engager dans une décentralisation territoriale assortie d'un droit du pouvoir central de substitution devant faire office de filet de sécurité tant au regard de la sauvegarde des intérêts vitaux de la nation qu'à l'égard du respect de leurs engagements

internationaux. Ils devraient s'engager plus dans les organisations internationales de coopération que dans les organisations internationales d'intégration sans quoi les parlements nationaux se cantonneront, un jour, à l'adoption des lois de finances et les lois de règlement.