

Les fonctions législatives du président de la République.

Étude de droit comparé

Prudent SOGLOHOUN

Docteur en droit

Assistant de droit public

Université d'Abomey-Calavi (BENIN)

I-Les pouvoirs de contrôle de la procédure législative

A- Une primauté dans le déclenchement de la procédure

- 1- L'initiative de projets de loi
- 2- La maîtrise de l'agenda parlementaire

B- Une participation active à la conduite de la procédure

- 1- L'orientation de la délibération parlementaire
- 2- La garantie de la régularité de la loi

II-Les pouvoirs de substitution au parlement

A- La prise d'ordonnances

- 1- Des ordonnances sur habilitation du parlement
- 2- Des ordonnances par dessaisissement du parlement

B- L'exercice des pouvoirs exceptionnels

- 1- Une mise en œuvre conditionnée
- 2- Un usage problématique

« *Rompant avec la séparation fonctionnelle qui caractérise le régime présidentiel américain, la présidence impériale à l'africaine renoue avec les règles du parlementarisme classique et fait du chef de l'Exécutif un législateur actif* »¹. Cette affirmation est, non seulement d'une actualité vivante en Afrique, mais elle peut aussi être étendue à des régimes politiques contemporains dans le monde². Elle met en exergue la participation active du président de la République à la fonction législative.

Parler des fonctions législatives du président de la République, c'est évoquer les pouvoirs, ou si l'on préfère les prérogatives qui sont les siennes et qui l'amènent à prendre part à la confection de la loi. Une telle étude peut donc paraître un oxymore, car selon le principe de séparation des pouvoirs, le président de la République a plutôt pour fonction d'exécuter la loi.

La loi³ est formellement et généralement définie comme l'acte voté par le parlement. Mais cette définition doit être nuancée⁴, du moins si l'on en croit les dispositions constitutionnelles et la pratique⁵ dans les démocraties contemporaines. Les constitutions offrent, en effet, deux constats en ce qui concerne les attributions du pouvoir législatif.

Le premier constat est la consécration exclusive du rôle du parlement en matière législative : la loi est votée par le parlement qui exerce le pouvoir législatif⁶. Certains constituants se veulent plus catégoriques à cet égard, quand ils indiquent que le parlement « *détient le pouvoir législatif* » et qu'il vote seul la loi⁷. Pour confirmer cette affirmation, les constituants énumèrent les matières qui relèvent du domaine de la loi⁸.

¹ HOLO (T.), « La présidence impériale : du Potomac au Sahel », *R.B.S.J.A.*, n° 9, 1987, p. 7.

² DU BOIS DE GAUDUSSON (J.), « Quel statut constitutionnel pour le chef d'État en Afrique ? », *Le nouveau constitutionnalisme. Mélanges en l'honneur de Gérard CONAC*, Paris, Economica, 1999, p. 335, fait observer que la prééminence du Chef de l'État correspond à une tendance générale observée dans les démocraties contemporaines ; voir également LE POURHIET (A.-M.), *Les ordonnances. La confusion des pouvoirs en droit public français*, Paris, L.G.D.J., 2011, p. 1.

³ Il importe de distinguer ici la conception matérielle de la loi, entendue comme toute norme juridique générale, abstraite et impersonnelle et la conception formelle de la loi, c'est-à-dire toute acte émis par le parlement.

⁴ NORTON (P.), « La nature du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, n° 134, p. 7, fait remarquer à cet effet : « *Un parlement est souvent décrit comme un organisme qui fait la loi. Une telle définition est trompeuse. Les parlements font rarement la loi, dans le sens d'élaborer de façon indépendante des projets de loi et de les travailler pour en faire des mesures cohérentes de politique publique* ».

⁵ MASCLET (J.-C.), *Le rôle du député et de ses attaches institutionnelles sous la V^e République*, Paris, LGDJ, 1979, p. 2, fait observer qu'« *il est fréquent en droit constitutionnel de constater l'écart qui existe entre les institutions et leur pratique, entre les conceptions juridiques et leur incarnation dans la réalité* ».

⁶ Art. 79, al. 2 de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990 ; art. 24 de la Constitution française du 4 octobre 1958.

⁷ Art. 71, al. 1 de la Constitution de la Côte d'Ivoire du 1^{er} août 2000 ; art. 110 de la Constitution du 20 janvier 2002 du Congo.

⁸ Voir : art. 98 de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990 ; art. 71 de la Constitution de la Côte d'Ivoire du 1^{er} août 2000 ; art. 111 de la Constitution du Congo du 20 janvier 2002 ; art. 34 de la Constitution française du 4 octobre 1958.

Le deuxième constat vient comme un paradoxe, ou plutôt une contradiction au premier, en ce qu'il est établi une répartition de compétences en matière législative entre le parlement et le président de la République en faveur de ce dernier. Mieux, ce dernier dispose d'une influence dans la fabrication de la loi⁹. C'est justement à ce niveau que commencent l'embarras et la confusion. Ce qui amène à se demander qui fait réellement la loi¹⁰.

Dans les États africains, « *prématurément étouffé(s) par la pandémie du présidentielisme négro-africain* »¹¹, l'hégémonie de l'institution présidentielle a été largement mise en évidence¹². Le président de la République était « *la source exclusive du pouvoir et du droit dans l'État* »¹³. Dans le nouveau constitutionnalisme, la réalité n'est pas si différente, même si, il faut le reconnaître, ses pouvoirs ne sont pas illimités¹⁴. En effet, de par son mode d'élection¹⁵ et l'étendue de ses pouvoirs, le président de la République est l'organe le plus important du système institutionnel. Il est « *la clef de voûte des institutions* »¹⁶. Il dispose de « *prérogatives lui permettant de maîtriser le jeu politique* »¹⁷. Il intervient d'une manière ou d'une autre dans le fonctionnement des autres pouvoirs. Il assure, outre ses fonctions exécutives, des fonctions législatives voire judiciaires¹⁸. On le voit, « *déjà largement armé*

⁹ FELDMAN (J.-P.), « La Constitution de la Côte d'Ivoire de 2000 est-elle libérale ? Analyse comparée avec la Constitution de la V^e République », *Audace Institut Afrique*, <http://www.audace-afrique.net>, p. 8.

¹⁰ Voir à cet effet, BRAIBANT (G.), « Qui fait la loi ? », *Pouvoirs*, n° 64, p. 43 et s. ; AVRIL (P.), « Qui fait la loi ? », *Pouvoirs*, n° 114, p. 89 et s.

¹¹ HOLO (T.), « Émergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs*, n° 129, p. 102.

¹² Sans être exhaustif, voir CONAC (G.), « Portrait du chef d'État », *Pouvoirs*, n° 25, pp. 121 et s. ; TIXIER (G.), « La personnalisation du pouvoir dans les États de l'Afrique de l'ouest », *R.D.P.*, 1965, pp. 1129-1150, spéc. pp. 1141 et s. ; HOLO (T.), « La présidence impériale : du Potomac au Sahel », *op. cit.*, pp. 1- 9, spéc. pp. 5 et s. Plus précisément, sur les énormes pouvoirs du président de la République, voir AIVO (F. J.), *Le président de la République en Afrique noire francophone. Essai sur les évolutions institutionnelles de la fonction au Bénin, au Cameroun, au Gabon et au Togo*, Thèse de doctorat en droit public, Université Jean Moulin Lyon 3, 2006, pp. 133 et s., pp. 532 et s. ; AGNERO (P. M.), « La réalité du bicéphalisme du pouvoir exécutif ivoirien », *R.F.D.C.*, n° 75, pp. 513-549 ; NGANDO SANDJE (R.), « Le renouveau du droit constitutionnel et la question des classifications en Afrique : quel sort pour le régime présidentiel ? », *R.F.D.C.*, n° 93, pp. e-1 A e-26.

¹³ HOLO (T.), « Émergence de la justice constitutionnelle », *op. cit.*, p. 102.

¹⁴ Voir FALL (I. M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des États d'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2008, pp. 105 et s. L'intervention du président de la République dans le fonctionnement des autres pouvoirs se fait sous le contrôle du juge constitutionnel, voir à cet effet, KOKOROKO (D.), « L'apport de la jurisprudence constitutionnelle africaine à la consolidation des acquis démocratiques. Les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo », *R.B.S.J.A.*, n° 18, pp. 97 et s.

¹⁵ Dans presque tous les régimes politiques en Afrique, le président de la République est élu au suffrage universel direct.

¹⁶ Pour reprendre l'expression de Michel Debré, alors garde des Sceaux, Ministre de la justice, présentant les nouvelles institutions et qualifiant ainsi le président de la République française, dans son discours devant l'Assemblée générale du Conseil d'État, appelée à délibérer sur le projet de Constitution le 27 août 1958.

¹⁷ DU BOIS DE GAUDUSSON (J.), « Quel statut constitutionnel pour le chef d'État en Afrique ? », *op. cit.*, p. 335.

¹⁸ L'exercice du pouvoir judiciaire par le président de la République se remarque pas le fait qu'il est le chef du Conseil supérieur de la magistrature, qu'il nomme des magistrats et qu'il assure l'exécution des décisions de justice, voir art. 104, 105, 106 et 44 de la Constitution de la Côte d'Ivoire ; voir aussi art. 59 et 127 de la Constitution du Bénin. Mieux, le président de la République dispose du droit de grâce qui constitue une « *forme spécifique et particulière* » de son intervention dans le fonctionnement de la justice, voir à cet effet, GIRARD (D.), « Le Président de la République : une autorité juridictionnelle méconnue. La justice retenue sous l'empire de la constitution du 4 octobre 1958 », *R.D.P.*, n° 3, 2013, p. 674.

par la Constitution »¹⁹ dans son domaine, le président de la République assume également des fonctions qui incombent aux autres institutions.

Cependant, peu d'auteurs ont véritablement exploré ou scruté les importants pouvoirs du président de la République en matière législative. En effet, ayant longtemps été présenté comme une chambre d'enregistrement voire une antenne du pouvoir exécutif²⁰, le parlement a retrouvé ses lettres de noblesse au début des années 1990²¹. Mais la fin de ce « *recueillement muet* »²² contraste avec les aménagements constitutionnels et la pratique en matière législative, qui donnent à voir un parlement, au mieux dépouillé de ses pouvoirs, au pis à la solde de l'exécutif. Le parlement est ainsi diminué dans l'exercice même de ses compétences législatives²³. Il subit la concurrence du président de la République qui, à travers un certain nombre de mécanismes constitutionnels, intervient de manière directe ou indirecte dans la fonction législative. Cette prédominance du président de la République dans le champ législatif a d'ailleurs amené certains auteurs à ratifier la thèse²⁴, selon laquelle la véritable mission du parlement est plutôt le contrôle de l'action gouvernementale²⁵.

Les raisons pour lesquelles les ordres constitutionnels consacrent une participation du président de la République au pouvoir législatif tiendraient « *aux idées de paralysie, de démagogie, de rapidité et de technicité* »²⁶. Le professeur Gérard Conac se veut plus précis à ce sujet, quand il considère, qu'en donnant d'importants pouvoirs au président de la République dans le domaine législatif, les constituants ont voulu éviter les crises institutionnelles, telles les risques de cohabitation conflictuelle, qui pourraient subvenir au cas

¹⁹ Selon l'expression de GUIBAL (M.), « Le retard des textes d'application des lois », *R.D.P.*, 1974, p. 1062.

²⁰ DESOUCHES (C.), « Les parlements », in CONAC (G.), (dir.), *Les institutions constitutionnelles des États d'Afrique francophone et de la République malgache*, Paris, Economica, 1979, pp. 95-138

²¹ 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 de doctorat en droit public, Université de Lille 2, 2008, 494 p.

²² DOSSO (K.), « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », *R.F.D.C.*, n° 90, P. 65.

²³ Le parlement ne subit pas uniquement la concurrence du président de la République, mais aussi d'autres pouvoirs, voir à cet effet, BRUNET (P.), « Que reste t-il de la volonté générale. Sur les nouvelles fictions du droit constitutionnel français », *Pouvoirs*, n° 114, pp. 5-19 ; VANDENDRIESSCHE (X.), « Le parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, n° 99, pp. 59-70 ; HOUNSA (L. H.), *L'intégrité du pouvoir législatif à l'épreuve concurrentielle des contre-pouvoirs*, Mémoire de DEA Droit public fondamental, Université d'Abomey-Calavi, Novembre 2011, 153 p.

²⁴ Cette thèse a été exprimée par J. S. Mill, *Le gouvernement représentatif*, Paris, Guillaumin, 1865, cité par AVRIL (P.), « Le Parlement législateur », *R.F.S.P.*, 1981, Vol. 31, n° 1, p. 15.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Voir BON (P.), « Les actes législatifs de l'exécutif », *XV^e Cours international de justice constitutionnelle*, A.I.J.C., 2003, p. 472 ; voir aussi à ce sujet, LE POURHIET (A.-M.), *Les ordonnances. La confusion des pouvoirs en droit public français*, op. cit., pp. 2 et s. ; SOLAL-CELIGNY (J.), « La séparation des pouvoirs et l'exercice de la fonction législative », in *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, La Documentation française, vol. 1, 1987, p. 333, cité par AVRIL (P.), « Qui fait la loi ? », op. cit., p. 91 pense, quant à lui, que « *gouverner, c'est nécessairement adapter sans cesse les structures, les mécanismes institutionnels et les règles de droit à des impératifs nouveaux. Autrement dit, gouverner, c'est édicter des dispositions de portée générale, c'est donc, au sens matériel du terme, légiférer* ».

où la majorité parlementaire ne lui serait pas ou plus fidèle au président de la République²⁷. Cette justification permet, il est vrai, de comprendre le fonctionnement du système institutionnel, en l'occurrence les relations entre les pouvoirs exécutif et législatif. Cependant, le constat peut être fait que « ...ces précautions constitutionnelles ont l'inconvénient de limiter à l'excès le rôle du Parlement, ... »²⁸.

Cependant, il ne s'agit pas, dans le cadre de cette étude, d'analyser les rapports entre le pouvoir législatif et le président de la République, pour en tirer la conclusion du déclin du parlement ou du moins du dépouillement de ses attributions. Il est plutôt question de montrer les multiples et importants pouvoirs du président de la République dans le domaine législatif, et qui lui permettent d'avoir une influence certaine dans la fabrication de la loi.

Paradoxalement, la question traitée ici trouve son intérêt dans les régimes présidentiels, censés assurer, non seulement une séparation stricte des pouvoirs²⁹, mais également une influence du pouvoir législatif³⁰. Dans ces types de régimes, on note un monocéphalisme à la tête de l'exécutif. Le président de la République est, non seulement chef de l'État, mais aussi chef du gouvernement. Il exerce pleinement le pouvoir exécutif, soit directement, soit par l'intermédiaire de ses ministres qui lui rendent compte. Cependant, il n'en demeure pas moins que, dans les régimes semi-présidentiels, ou semi-parlementaires, qualifiés de mixtes, elle peut offrir, sous certains angles, une utilité certaine. En effet, dans ces types de régimes, le président de la République conserve son mode d'élection au suffrage universel direct et dispose, non seulement de l'autorité que lui « confère ce mode de désignation mais aussi de pouvoirs souvent considérables »³¹.

Une étude sur les fonctions législatives du président de la République doit permettre de répondre à certaines questions que sont : D'abord, quelles sont les mécanismes juridiques qui permettent au président de la République d'intervenir en matière législative ? Ensuite,

²⁷ CONAC (G.), « Quelques réflexions sur le nouveau constitutionnalisme africain », *Actes de la deuxième réunion préparatoire au symposium de Bamako : Les institutions de la démocratie et l'État de droit*, mars 2000, p. 30.

²⁸ Ibidem.

²⁹ D'après le principe de séparation des pouvoirs, le régime présidentiel est celui qui assure une séparation stricte des pouvoirs. Il se caractérise généralement par deux points : l'indépendance des deux principaux pouvoirs (l'exécutif et le législatif). Ayant une origine distincte, ces deux pouvoirs n'ont pas de moyens d'action réciproques l'un sur l'autre. Le second point caractéristique est la spécialisation qui se décline en une spécialisation organique (un chef d'État qui est en même temps chef de gouvernement distinct du parlement) et en une spécialisation fonctionnelle (le parlement vote seul la loi et l'exécutif seul les met en exécution).

³⁰ CONAC (G.), « Quelques réflexions sur le nouveau constitutionnalisme africain », *préc.*, p. 29 indique à cet effet : « ...contrairement à une idée reçue, le régime présidentiel de type américain est celui qui garantit le plus efficacement l'influence du Législatif » ; GOGUEL (F.), « Réflexions sur le régime présidentiel », *R.F.S.P.*, n° 2, 1962, p. 303, pense aussi que « réaliser un système présidentiel... ce n'est pas seulement libérer et renforcer, dans l'ordre de ses compétences, le pouvoir gouvernemental, c'est aussi, par une application inévitablement complète du principe de la séparation des pouvoirs, libérer et renforcer parallèlement le pouvoir législatif ».

³¹ PACTET (P.), MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *Droit constitutionnel*, 30^e éd., Paris, Sirey, 2011, p. 143.

quelles sont les modalités d'exercice desdits pouvoirs ? Enfin, l'exercice des fonctions législatives par le président de la République est-il toujours conforme à l'esprit qui les gouverne ? Ces centres d'intérêts sont soutenus par une interrogation centrale qui est celle de savoir la nature des mécanismes juridiques par lesquels le président de la République participe à la confection de la loi.

La présente étude permet d'abord de se rendre compte, que le président de la République continue d'être « *malgré les mutations idéologiques et géopolitiques contemporaines, le principal régulateur* »³² de la vie politique. Ensuite, l'utilité de cette recherche est de faire savoir que, contrairement au principe de séparation des pouvoirs, le président de la République est un acteur majeur du processus législatif. Enfin, elle permet de nourrir la problématique sur le principe de séparation des pouvoirs, principe par excellence de la démocratie³³.

La problématique mise en exergue par les fonctions législatives du président de la République se pose dans la plupart des États de démocratie contemporaine. C'est la raison pour laquelle l'approche comparée est la méthode la plus indiquée pour la conduire. Il s'agit à cet effet, d'analyser, non seulement les dispositions pertinentes des constitutions devenues les centres des systèmes politiques en tant que sources de régulation ou d'équilibre des pouvoirs³⁴, mais aussi les pratiques en matière d'élaboration de la loi.

Les fonctions législatives assumées par le président de la République s'observent à deux niveaux. Elles lui permettent, non seulement de contrôler la procédure législative (I), mais également de se substituer au parlement (II).

I- Les pouvoirs de contrôle de la procédure législative

Le vote d'une loi est le fruit d'une procédure qui implique plusieurs étapes et associe plusieurs acteurs, notamment le parlement et le président de la République. La logique du principe de la séparation des pouvoirs amène à penser que le parlement, en tant qu'acteur par excellence, de la confection de la loi, en est le guide attitré. Mais la pratique offre à voir une prédominance du président de la République. Plusieurs mécanismes lui permettent en effet d'avoir un contrôle peu ou prou complet de la procédure législative. En effet, ses diverses

³² AIVO (F. J.), *Le président de la République en Afrique noire francophone. Essai sur les évolutions institutionnelles de la fonction au Bénin, au Cameroun, au Gabon et au Togo*, op. cit., p. 21.

³³ Lire GAUDEMET (P.), « La séparation des pouvoirs. Mythe et réalité », *D.*, 1961, Chr. XXIII, pp. 121-124 ; FELDMAN (J.-P.), « La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme. Mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques », *R.F.D.C.*, n° 83, pp. 481-496.

³⁴ BA (B.), *L'institution présidentielle dans le nouveau constitutionnalisme des États d'Afrique et d'Amérique latine*, Thèse de doctorat, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, Août 2013, p. 2.

prérogatives l'amènent, non seulement à avoir une primauté dans le déclenchement de la procédure législative (A), mais aussi à prendre une part active à sa conduite (B).

A- Une primauté dans le déclenchement de la procédure

Le déclenchement de la procédure législative appartient au pouvoir législatif et au président de la République. Ce partage de compétences profite davantage au président de la République. Les prérogatives dont il dispose « *au stade de la mise en chantier de la loi* »³⁵ se manifestent à travers l'initiative de projets de lois (1). De plus, dans le processus de mise sous étude du projet ou de la proposition de loi, il possède également le pouvoir d'intervenir dans les discussions préliminaires, dès lors qu'il a la maîtrise l'agenda parlementaire (2).

1- L'initiative de projets de loi

L'initiative législative, première phase du processus d'adoption d'une loi, doit être comprise, non seulement comme la possibilité de proposer la modification de la législation existante, mais aussi celle qui vise la création d'une législation nouvelle³⁶. Certes, le droit d'initiative des lois appartient aussi bien aux membres de l'Assemblée nationale qu'au président de la République³⁷. Mais dans la pratique, l'exercice de son droit d'initiative tient toujours à l'étroit celui du parlement³⁸.

Plusieurs raisons expliquent ce fait. D'abord, c'est le président de la République qui détermine et conduit la politique nationale. Il est donc plus apte, tout en définissant sa politique, à proposer les lois appropriées. Ensuite, le Chef de l'État dispose de l'administration qui, de par son expertise, est son bras juridique et lui permet d'élaborer des projets de lois³⁹. Enfin, il possède également des ressources matérielles lui permettant de s'offrir d'autres expertises dans le cadre de la rédaction desdits projets de loi.

³⁵ UNION INTERPARLEMENTAIRE, *Les parlements dans le monde, Recueil de données comparatives*, vol. II, Bruxelles, Bruylant, 1987, p. 983.

³⁶ MENDEL (F.), « La compétence législative des Parlements. Etude comparée », *R.I.D.C.*, n° 4, oct.-déc. 1978, p. 952 ; UNION INTERPARLEMENTAIRE, *Les parlements dans le monde, Recueil de données comparatives*, op. cit., p. 983 ; RUEDA (F.), *Le contrôle de l'activité du pouvoir exécutif par le juge constitutionnel. Les exemples français, allemand et espagnol*, Paris, L.G.D.J., 2000, p. 74.

³⁷ Voir art. 42 de la Constitution du 1^{er} août 2000 de la Côte d'Ivoire ; art. 105 de la Constitution du 11 décembre 1990 du Bénin ; art. 83 et 118 de la Constitution du 20 janvier 2002 du Congo. Lorsque le texte est présenté par un ou des parlementaires, il prend le nom de proposition de loi, mais lorsqu'il émane du président de la République ou du gouvernement en général, il est nommé projet de loi.

³⁸ PIERRE (E.), *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, t. 2, Paris, Ed. Loysel, 1989, p. 838.

³⁹ Voir aussi, à cet effet, UNION INTERPARLEMENTAIRE, *Les parlements dans le monde, Recueil de données comparatives*, op. cit., p. 983.

Plus spécifiquement au Congo, cette primauté du président de la République va au-delà de l'initiative des projets de lois. Elle s'impose même aux propositions de lois. En effet, les propositions de loi, dont la rédaction est achevée, doivent lui être communiquées pour information avant délibération et vote⁴⁰. C'est donc peu de dire qu'avec une telle prérogative, le président de la République se comporte en véritable maître de l'initiative législative.

Cependant, ce droit d'initier des projets de loi est encadré. La première contrainte est la délibération des projets de lois en conseil des ministres⁴¹. La deuxième est l'avis de la Cour suprême ou du Conseil constitutionnel⁴², agissant en tant que conseil, que doivent recevoir lesdits projets, avant leur délibération en Conseil des ministres⁴³.

Par ailleurs, ce quasi monopole dont dispose le président de la République peut le conduire à mettre en œuvre son droit d'exception d'irrecevabilité⁴⁴ à une proposition de loi ou un amendement⁴⁵ qui ne respecterait pas les dispositions de la séparation du domaine de la loi et celui du règlement.

En outre, le président de la République dispose du droit d'initier un référendum sur tout projet de loi⁴⁶, même ceux déjà en discussion devant le parlement⁴⁷. Cependant, le recours au référendum est juridiquement contenu. Le projet de loi soumis à référendum doit, non seulement porter sur des matières définies⁴⁸, mais le président de la République a

⁴⁰ Voir art. 118 de la Constitution du 20 janvier 2002 du Congo.

⁴¹ Voir art. 51 de la Constitution du 1^{er} août 2000 de la Côte d'Ivoire ; art. 81 de la Constitution du 20 janvier 2002 du Congo ; art. 58 de la Constitution du 11 décembre 1990. Le constituant ivoirien va plus loin, en énonçant la possibilité au gouvernement de soumettre les projets de loi, d'ordonnance et de décret réglementaire au Conseil constitutionnel pour avis, avant qu'ils ne soient examinés en Conseil des ministres, voir art. 52 de la Constitution du 1^{er} août 2000 de la Côte d'Ivoire

⁴² C'est le cas uniquement de la Côte d'Ivoire, voir art. 52 de la Constitution du 1^{er} août 2000 de la Côte d'Ivoire.

⁴³ Art. 105, al. 2 et 132 de la Constitution du 11 décembre 1990 du Bénin ; art. 118 de la Constitution du 20 janvier 2002 du Congo.

⁴⁴ L'exception d'irrecevabilité a pour objet « de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles », voir AVRIL (P.) et GICQUEL (J.), *Droit parlementaire*, 4^e éd., Paris, Montchrestien, 2010, p. 186 ; voir aussi PEZANT (J.- L.), « Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires. Éléments pour un bilan », *R.F.S.P.*, n° 1, 1981. pp. 140-171.

⁴⁵ PIERRE (E.), *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, t. 1, Paris, Ed. Loysel, 1989, p. 843, indique que « le droit d'amendement est le corollaire du droit général d'initiative ». Plus précisément, il s'agit d'une « initiative limitée », en ce sens qu'il ne s'exerce que dans le cadre du projet ou proposition de loi en discussion. Ainsi, la distinction entre l'amendement et la proposition ou le projet de loi n'est pas de nature substantielle mais procédurale, voir AVRIL (P.) et GICQUEL (J.), *Droit parlementaire*, op. cit., p. 197.

⁴⁶ Ce droit est également reconnu aux députés, sauf en Côte d'Ivoire. Mais il est conditionné. En réalité, ils ne peuvent l'exercer qu'après un vote à la majorité des trois quarts, voir art. 108 de la Constitution du Bénin. Ce droit s'exerce sans condition au Congo, voir art. 110, al. 3 de la Constitution.

⁴⁷ Art. 141 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Congo.

⁴⁸ Au Congo, le projet de référendum doit porter « sur l'organisation des pouvoirs publics, les garanties des droits et des libertés fondamentaux, l'action économique et sociale de l'État ou tendant à autoriser la ratification d'un traité », cf. art. 86 de la Constitution du 20 janvier 2002 du Congo. Au Bénin, ce sont les questions relatives « à la promotion et au renforcement des Droits de l'Homme, à l'intégration sous-régionale ou régionale et à l'organisation des pouvoirs publics » qui sont visées, voir art. 58 de la Constitution du 11 décembre 1990. Le ivoirien se montre plus libéral quand il indique que le

l'obligation de respecter certaines procédures, notamment la consultation du président de l'Assemblée nationale et de la Cour constitutionnelle⁴⁹, ou uniquement du bureau de l'Assemblée nationale⁵⁰. C'est le constituant congolais qui se montre plus précis dans la sanction de ladite procédure. En effet, l'avis recueilli par le président de la République auprès de la Cour constitutionnelle porte sur la conformité à la Constitution du projet de loi en question. En cas de non conformité à la Constitution, il ne peut être procédé au référendum⁵¹.

Dans le domaine particulier de la législation financière, le droit d'initiative du président de la République est plus prononcé⁵². Il est fondamental sinon exclusif⁵³. La concurrence que lui faisaient les députés s'estompe. Il appartient à l'exécutif, dirigé par le président de la République, de déposer le projet de loi de finances à l'Assemblée nationale. Mieux, les propositions de lois des députés ou leurs amendements, ayant une incidence financière, sont fortement encadrés. Ils sont irrecevables, s'ils ont pour effet, soit la diminution des ressources publiques, soit l'aggravation des charges publiques, à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes⁵⁴. Ce handicap sérieux à l'initiative législative des députés explique la limitation du parlement en matière de législation financière. Ainsi, comme en matière législative ordinaire, le président de la République peut opposer son droit d'irrecevabilité à toute « *initiative dépensière* »⁵⁵ des députés. Cet état de choses entame largement le droit d'initiative des députés à l'égard des implications financières des mesures qu'ils proposent⁵⁶. Ces armes juridiques, dont dispose le président de la République, lui garantissent « *une*

référendum peut avoir lieu sur tout texte ou toute question qui paraît au président de la République devoir exiger la consultation directe du peuple, voir art. 43 de la de la Constitution du 1^{er} août 2000 de la Côte d'Ivoire.

⁴⁹ C'est le cas au Bénin et au Congo (Au Congo, c'est la consultation des présidents des deux chambres du Parlement qui est exigée), cf. respectivement les art. 58 de la Constitution du 11 décembre 1990 et 86 de la Constitution du 20 janvier 2002.

⁵⁰ C'est le cas en Côte d'Ivoire, cf. art. 43 de la Constitution du 1^{er} août 2000 de la Côte d'Ivoire.

⁵¹ Voir art. 86 de la Constitution du 20 janvier 2002 du Congo.

⁵² TANO (F.), « La constitutionnalisation de l'urgence budgétaire et les crises politiques en Afrique : Côte d'Ivoire, Bénin », *Communication présentée au Colloque de Dakar sur « constitutionnalisme et résolution des conflits en Afrique »*, Août 2008, disponible sur www.publiclaw.uct.ac.za/usr/public_law/Dakar/Tano_Benin.doc, consulté le 07 mai 2014.

⁵³ Cette exclusivité se manifeste surtout en matière de loi de finances. A cet effet, le parlement est simplement saisi du projet de la loi avant l'ouverture de la session budgétaire (voir art. 110, al. 2 et 126, al. 1 de la Constitution du Congo ; art. 109 de la Constitution du Bénin ; art. 80 de la Constitution de la Côte d'Ivoire). Cependant, l'exclusivité dont jouit le président de la République en matière d'initiative ne s'observe pas seulement en matière financière. Elle lui est également reconnue pour certains textes, notamment les lois de programme ou de plan, les lois d'habilitation, les projets de loi de demande d'autorisation des traités ou accords internationaux.

⁵⁴ Art. 78 de la de la Constitution du 1^{er} août 2000 de la Côte d'Ivoire ; art. 107 de la Constitution du 11 décembre 1990 ; art. 119 de la Constitution du 20 janvier 2002 du Congo. Pour une appréciation jurisprudentielle positive de cette disposition par le juge constitutionnel béninois, voir, Décision DCC 30-94 du 1^{er} octobre 1994.

⁵⁵ Pour reprendre l'expression de CARCASSONNE (G.), « Penser la loi », *Pouvoirs*, n° 114, p. 50.

⁵⁶ AVRIL (P.), « Le Parlement législateur », *op. cit.*, p. 19 ; voir aussi MESSAGE (H.), « Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du Parlement ? », *R.F.F.P.*, n° 41, 1993, pp. 14-29 ; BAUDU (A.), « L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire et financière », *R.D.P.*, n° 5, 2010, pp. 1423 et s.

propension naturelle »⁵⁷ à dominer le processus d'initiative des lois. La maîtrise qu'il a de l'agenda parlementaire est confirmative de ce fait.

2- La maîtrise de l'agenda parlementaire

La maîtrise de l'agenda parlementaire par le président de la République peut être constatée à plusieurs étapes. D'abord, particulièrement en Côte d'Ivoire, il est informé de la tenue de la Conférence des Présidents, organe parlementaire chargé de déterminer l'ordre du jour⁵⁸ des sessions parlementaires. Aussi peut-il se faire représenter⁵⁹. Ceci constitue, sans conteste, une opportunité pour influencer l'ordre du jour des sessions dans le sens qui lui est favorable. Mieux, ce peut être pour lui une garantie d'inscription prioritaire à l'ordre du jour de ses projets de loi.

Ensuite, le président de la République dispose également d'un droit d'information sur l'ordre du jour des travaux des commissions. Il lui est communiqué deux jours au moins avant la réunion des commissions⁶⁰, afin de permettre à ses ministres d'y participer⁶¹. La mission des commissions parlementaires⁶² dans le processus d'adoption des lois est particulièrement essentielle. Considérées comme la « *cheville ouvrière* »⁶³, du parlement, elles sont les structures de base de l'organisation et des instruments indispensables du travail

⁵⁷ Selon les mots de MAUGUIN HELGESON (M.), *L'élaboration parlementaire de la loi. Etude comparative Allemagne, France, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, 2006, p. 49.

⁵⁸ MIRE (P.), « L'ordre du jour sous la V^e République », *R.F.D.C.*, 1991, p. 195, fait remarquer que « la détermination de l'ordre du jour des assemblées parlementaires, c'est-à-dire l'organisation du programme de chacune de leurs séances plénières, est un élément essentiel dans l'architecture constitutionnelle ».

⁵⁹ Art. 20, al. 4 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale de la Côte d'Ivoire.

⁶⁰ Art. 94 de la Constitution du 11 décembre 1990 et art. 35, al. 3 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

⁶¹ Voir art. 117 de la Constitution du Congo, art. 46 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Congo ; art. 83 de la Constitution de la Côte d'Ivoire, art. 56 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale de la Côte d'Ivoire.

⁶² Dans presque tous les parlements, il existe deux types de commissions : les commissions permanentes et les commissions non permanentes. Les premières ont un mandat qui couvre généralement toute la législature. Elles sont spécialisées dans les différents domaines du travail parlementaire (lois, finances, défense, etc.). Les deuxièmes sont créées spécialement pour une cause donnée : elles sont dites *ad hoc*.

⁶³ AVRIL (P.), « Qui fait la loi ? », *op. cit.*, p. 98.

parlementaire⁶⁴. Elles sont des formations intérieures ayant un rôle « *exclusivement préparatoire* »⁶⁵. De ce fait, elles ont en charge d'instruire le travail parlementaire.

Plus spécifiquement, les commissions législatives ont pour fonction principale de proposer à l'assemblée plénière « *des modifications du texte original, sur la base d'études techniques, pointues et de négociations politiques approfondies* »⁶⁶. En effet, saisies en premier⁶⁷, elles se voient reconnaître un droit de priorité dans l'examen des lois. Elles disposent dès lors de pouvoirs d'amendement et d'une grande liberté dans la procédure d'élaboration de leurs rapports⁶⁸. Leur droit d'amendement leur permet d'avoir une influence parfois considérable sur le contenu du texte de loi, et même parfois de se substituer à l'initiateur principal, surtout lorsque leurs propositions deviennent le support des délibérations de l'assemblée plénière⁶⁹. En effet, ce sont les rapports des commissions qui alimentent les débats en séance plénière⁷⁰. C'est dire qu'elles détiennent une prédominance certaine dans l'adoption des lois.

On comprend dès lors, que la participation des ministres aux travaux des commissions est, pour le président de la République, une opportunité pour s'offrir « *les armes nécessaires à la défense de ses projets de lois* »⁷¹. Il en est ainsi, parce que les ministres peuvent, à l'occasion, être entendus sur leur propre demande, ou d'un député, ou de la commission. Ils

⁶⁴ Sur l'importance des commissions dans le travail législatif, lire CAHOUA (P.), « Les commissions, lieu du travail législatif », *Pouvoirs*, n° 34, pp. 37-49 ; IVO (R.), « Les commissions parlementaires en droit comparé », *R.I.D.C.*, n° 2, Avril-juin 1961, pp. 309-326 ; URVOAS (J.-J.), « La lente mais irrépressible renaissance des commissions parlementaires », *Pouvoirs*, n° 146, pp. 21-31 ; MAUGUIN HELGESON (M.), *L'élaboration parlementaire de la loi. Etude comparative Allemagne, France, Royaume-Uni*, op. cit., pp. 174 et s. ; GEORGE (H.), « Les pouvoirs des rapporteurs des commissions parlementaires », *Le pouvoir. Mélanges offerts à Georges BURDEAU*, Paris, L.G.D.J., 1977, pp. 441-453 ; FRAYSSE (F.) et HOURQUEBIE (F.) (dir.), *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, Actes du Colloque organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat par l'Université de Toulouse 1 Capitole les 1^{er} et 2 octobre 2010, Paris, Montchrestien, Lextenso éditions, 2011, 282 p. ; TÜRK (P.), *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, Paris, Dalloz, 2005, 764 p.

⁶⁵ AVRIL (P.) et GICQUEL (J.), *Droit parlementaire*, op. cit., p. 105.

⁶⁶ MAUGUIN HELGESON (M.), *L'élaboration parlementaire de la loi. Etude comparative Allemagne, France, Royaume-Uni*, op. cit., p. 200.

⁶⁷ Voir art. 122 de la Constitution du Congo ; art. 105 de la Constitution du Bénin ; L'article 48, al. 2 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin indique à cet effet : « *Aucune affaire ne peut être soumise aux délibérations de l'Assemblée nationale sans avoir, au préalable fait l'objet d'un rapport écrit (ou verbal en cas de discussion immédiate) de la commission compétente au fond* » ; voir également à cet effet, art. 68, al. 1 et 2 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale de la Côte d'Ivoire.

⁶⁸ UNION INTERPARLEMENTAIRE, *Les parlements dans le monde, Recueil de données comparatives*, op. cit., pp. 1107 et s. Par rapport au déroulement des travaux en commission, voir art. 59 à 62 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale de la Côte d'Ivoire,

⁶⁹ MAUGUIN HELGESON (M.), *L'élaboration parlementaire de la loi. Etude comparative Allemagne, France, Royaume-Uni*, op. cit., p. 200.

⁷⁰ Art. 106 de la Constitution du Bénin.

⁷¹ HOLO (T.), « La présidence impériale : du Potomac au Sahel », op. cit., p. 7.

peuvent également se faire assister ou représenter par des experts⁷² ou des commissaires du gouvernement⁷³. Plus clairement, la participation aux travaux des commissions permet au président de la République de ne pas perdre le contrôle de ses projets de lois et, dans le même temps, de faire d'éventuels amendements aux propositions de loi.

Enfin, le président de la République est également tenu informé de l'ordre du jour des séances plénières de l'Assemblée nationale⁷⁴. A cette occasion, les ministres concernés par les lois sous étude sont également présents. Plus significatif est le fait de solliciter la convocation du parlement en session extraordinaire sur un ordre du jour précis⁷⁵. Dans ce cas, l'ordre du jour est uniquement fixé par le président de la République car, non seulement la détermination de l'ordre du jour des sessions extraordinaires incombe logiquement à l'autorité qui convoque le parlement⁷⁶, mais également les sessions extraordinaires obéissent à un régime spécifique⁷⁷. Cette prérogative de décider de la tenue d'une session extraordinaire du parlement serait raisonnable et se justifierait par le fait que « *l'Exécutif est le meilleur juge de l'opportunité d'une réunion spéciale du Parlement* »⁷⁸. Toutefois, il n'en demeure pas moins qu'elle confirme la maîtrise de l'ordre du jour parlementaire par le président de la République⁷⁹. Mais, en plus d'avoir une primauté dans le déclenchement législative, le président de la République prend également une part active à sa conduite.

B- Une participation active à la conduite de la procédure

Après sa mise en chantier, la loi suit une succession d'étapes au cours desquelles elle subit diverses modifications pour être finalement adoptée et promulguée. Elle implique une

⁷² Art. 117 de la Constitution du Congo ; art. 95 de la Constitution du Bénin, art. 35, al. 3 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

⁷³ Art. 83 de la Constitution de la Côte d'Ivoire.

⁷⁴ Art. 94 de la Constitution du 11 décembre 1990 ; voir aussi Art. 115 de la Constitution du Congo ; Art. 20, al. 6 et art. 56 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale de la Côte d'Ivoire.

⁷⁵ Art. 63 de la Constitution de la Côte d'Ivoire ; art. 105 de la Constitution du Congo ; art. 88 de la Constitution du Bénin.

⁷⁶ Voir aussi BRANCHET (B.), *La fonction présidentielle sous la V^e République*, Paris, L.G.D.J., 2008, p. 75.

⁷⁷ Lors des sessions extraordinaires, les députés ne peuvent traiter d'une autre question que celle qui a fait l'objet de convocation de ladite session et ils se séparent sitôt l'ordre du jour épuisé ; voir à cet effet, la Décision n° 14/CC du 4 septembre 2001, 15^e considérant, où le juge gabonais censure la résolution portant modification du règlement intérieur de l'Assemblée nationale qui dispose en son alinéa 2 de l'article 92 a que « *la priorité doit être réservée à l'ordre du jour ayant motivé la session extraordinaire* ». Cette formule laisse supposer, selon le juge « *la possibilité d'inscrire un autre point à l'ordre du jour de la session extraordinaire* » ; voir également la Décision DCC 29-94 du 09 septembre 1994 de la Cour constitutionnelle du Bénin ; Décision n° C-001/09 Bis du 9 avril 2009 de la Cour constitutionnelle du Togo.

⁷⁸ UNION INTERPARLEMENTAIRE, *Les parlements dans le monde, Recueil de données comparatives*, vol. I, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 298.

⁷⁹ Dans les pays sous étude, le président de la République ne dispose pas d'un ordre du jour prioritaire, comme cela est le cas pour le gouvernement en France (voir art. 48 de la Constitution française du 4 octobre 1958), car, l'ordre du jour est fixé en fonction de l'ordre du dépôt des projets et propositions de lois. Ce n'est que quand ils sont reconnus urgents qu'ils sont examinés en priorité. (Voir art. 116 de la Constitution du Congo). Cependant au Gabon, le gouvernement détient l'ordre du jour prioritaire comme en France, voir art. 57, al. 1 de la Constitution de 1991 du Gabon.

participation active du président de la République. C'est pour lui l'occasion d'intervenir plus directement dans la procédure législative. Il dispose en réalité du pouvoir d'orienter la délibération parlementaire (1). Mieux, en tant que garant du respect de la constitution, l'opportunité lui est offerte de garantir la régularité de la loi votée (2).

1- L'orientation de la délibération parlementaire

Le président de la République peut influencer sur la délibération parlementaire ; mieux il peut orienter la décision du parlement. Plusieurs procédures lui permettent d'arriver à cette fin. Il peut, en effet, demander au parlement de voter la loi selon des procédures spéciales. La plus connue est la procédure d'urgence ou la procédure accélérée⁸⁰. Elle consiste à demander au parlement de voter un texte de loi en urgence ou sur discussion immédiate⁸¹. Dans ce cas, non seulement ces textes de lois sont examinés en priorité⁸², mais leur procédure d'adoption est spéciale. Elle ne suit pas la procédure ordinaire qui permet de consacrer plus de temps pour l'étude du texte de loi. Ainsi, la phase de l'examen en commission est accélérée. Celle-ci est mise en demeure de présenter son rapport dans un bref délai. Mieux, la discussion sur le texte de loi peut se baser au besoin sur un rapport verbal de la commission⁸³. Les amendements ne suivent plus la règle habituelle. Ils peuvent être présentés directement en plénière⁸⁴. Il apparaît ainsi qu'en procédure d'urgence, des dérogations sont apportées à la procédure normale afin d'accélérer l'adoption de loi.

C'est le même esprit qui est en jeu quand le président demande un vote global de tout ou partie d'un projet de loi⁸⁵. Cette procédure peut être rapprochée de celle du vote bloqué pratiquée en France⁸⁶. Elle « *a pour effet d'empêcher l'Assemblée nationale de voter de façon séparée sur les amendements et de permettre un seul vote sur l'ensemble d'un texte* »⁸⁷. M. Avril fait remarquer que la procédure de vote bloqué, en même temps qu'elle est un

⁸⁰ C'est le nouveau nom de la procédure d'urgence dans la nouvelle rédaction de la Constitution française après la révision de 2008, voir art. 45, al. 2.

⁸¹ Art. 78 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin. L'Assemblée nationale doit au préalable se prononcer sur l'opportunité de la discussion immédiate demandée par le président de la République.

⁸² Voir art. 116 de la Constitution du Congo.

⁸³ Art. 79 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

⁸⁴ Art. 116 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Congo.

⁸⁵ Voir art. 100 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Congo.

⁸⁶ Voir art. 44, al. 3 de la Constitution française de 1958.

⁸⁷ LAUNDY (P.), *Les parlements dans le monde contemporain : Mode d'élection, fonctionnement, structures*, Lausanne, Ed. Payot, 1989, p. 107 ; CHANTEBOUT (B.), *Droit constitutionnel*, 30^e éd. (mise à jour août 2013), Paris, Sirey, 2013, p. 559, indique que la procédure de vote bloqué « *permet au gouvernement d'exiger de l'assemblée saisie qu'elle se prononce en un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements acceptés par lui [...]. Elle permet au Gouvernement de forcer la main à sa majorité lorsque celle-ci serait tentée de rejeter un article qu'il soutient ou d'accepter contre sa volonté des amendements de l'opposition* » ; voir aussi CARCASSONNE (G.), *La Constitution (introduite et commentée par)*, 11^e éd., Paris, Seuil, 2013, pp. 216-217.

instrument de procédure destiné à « *écarter les amendements qui ne conviennent pas au Gouvernement* », constitue également un moyen de pression pour faire adopter un article litigieux « *en l'amalgamant à d'autres dispositions susceptibles de réunir facilement une majorité* »⁸⁸.

A l'évidence, les procédures spéciales, tout en écartant les « *procédures de réflexion longues, contradictoires et constructives* »⁸⁹, permettent au président de la République d'influer sur l'adoption de la loi. Il guide le travail législatif et oriente par là-même la délibération parlementaire, en contraignant le parlement à adopter un texte de loi, au pis en déjouant les amendements, au mieux en limitant leur discussion.

Plus extraordinaire est la procédure d'adoption de la loi qui amène le président de la République à se poser en arbitre entre les deux chambres parlementaires en cas de désaccord sur le vote d'un même texte de loi. Elle est caractéristique du système bicaméral⁹⁰.

La demande de seconde délibération⁹¹ est une autre technique utilisée par le président de la République pour orienter la délibération parlementaire. Elle est une prérogative constitutionnelle⁹². En tant que telle, l'Assemblée nationale ne saurait la refuser. Ainsi, « *au droit pour le président de la République de demander une nouvelle délibération de la loi correspond une obligation pour l'Assemblée nationale de délibérer* »⁹³.

La demande de seconde délibération est cependant entourée de conditions. *Primo*, elle doit être demandée avant l'expiration du délai de promulgation de la loi et après le vote définitif de celle-ci. *Secundo*, le vote de cette seconde délibération est obtenu à une majorité qualifiée ou renforcée⁹⁴. *Tertio*, dans les régimes semi-présidentiels, la demande de seconde lecture doit avoir le contreseing du premier ministre⁹⁵. A ces conditions, le juge nigérien

⁸⁸ AVRIL (P.), « Le vote bloqué (1959-1970) », *R.D.P.*, 1971, pp. 487- 498.

⁸⁹ LE POURHIET (A.-M.), *Les ordonnances. La confusion des pouvoirs en droit public français*, op. cit., p. 2.

⁹⁰ Pour plus d'informations à cet effet, voir l'article 124 de la constitution du Congo ; voir aussi l'art. 45 de la Constitution de la France.

⁹¹ Cette prérogative présidentielle est l'héritière du droit de sanction, « prérogative exorbitante », qui permettait au titulaire du pouvoir exécutif, en approuvant la loi, de la rendre parfaite ou de lui donner le nom de loi. De même, il peut également refuser son assentiment absolument et indéfiniment. Ce système a été admis en France dans les Chartes de 1814 et de 1830, dans les Constitutions de 1852 et 1870. Pour d'informations, voir ESMEIN (A.), *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Ed. Panthéon-Assas., 2001, pp. 669 et s. ; voir aussi DUHAMEL (O.) et MENY (Y.) (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, pp. 945-946.

⁹² Art. 83 de la Constitution du Congo, art. 42 de la Constitution de la Côte d'Ivoire, art. 57 de la Constitution du Bénin ; art. 10 de la Constitution française du 4 octobre 1958.

⁹³ ACKA (S. F.), « La promulgation de la loi en Afrique noire francophone (Bénin, Cameroun, Côte d'Ivoire, Sénégal) », *Ohadata D-07-14*, www.ohada.com/doctrine/ohadata/D-07-14.html, p. 9.

⁹⁴ Elle est absolue des membres composant l'Assemblée nationale au Bénin (art. 57 de la Constitution), mais de deux tiers des membres présents à l'Assemblée nationale en Côte d'Ivoire (art. 42 de la Constitution) et de deux tiers des membres composant l'Assemblée nationale et du Sénat réunies en congrès au Congo (art. 83 de la Constitution).

⁹⁵ Voir Arrêt n° 95-06 du 5 septembre 1995 de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême du Niger.

ajoute que « *la demande de deuxième délibération ne doit pas être faite en des termes généraux et imprécis ; qu'elle doit préciser l'objet pour lequel elle a été formulée* »⁹⁶.

A l'analyse, plusieurs motifs⁹⁷ peuvent justifier la demande d'une nouvelle délibération. Il peut s'agir de motifs d'ordre technique⁹⁸, d'ordre juridique⁹⁹, voire de motifs d'ordre politique¹⁰⁰. Dans ce dernier cas, la demande de seconde lecture peut s'analyser comme un veto¹⁰¹. Toutefois, il s'agit juste d'un veto temporaire, car le président de la République ne peut imposer sa volonté au parlement¹⁰². Mieux, la seconde délibération ne doit pas être demandée « *dans le but d'entraver la promulgation d'une loi adoptée par l'Assemblée* »¹⁰³. Cependant, l'exigence d'une majorité renforcée ou qualifiée pour l'adoption de la loi en seconde délibération autorise à penser que la demande présidentielle peut prendre « *le caractère d'une opposition effective à la volonté premièrement exprimée* » par le parlement¹⁰⁴. En conséquence, à travers cette prérogative, on se rend compte de la capacité du président de la République, à « *mettre en cause les décisions du parlement* »¹⁰⁵, en les orientant dans une certaine mesure, voire en imposant son point de vue, surtout s'il dispose d'une majorité confortable et fidèle au parlement.

Toutefois, au lieu de demander une seconde délibération, le président de la République peut faire usage d'autres armes constitutionnelles, lorsqu'il assure la garantie de la régularité de la loi.

⁹⁶ Arrêt n° 95-06 du 5 septembre 1995 de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême.

⁹⁷ TABET (J. F.), *La faculté d'empêcher du Chef de l'État en droit comparé. Droit du Chef de l'État de s'opposer aux lois*, Bruxelles, Paris, Bruylant, Delta, L.G.D.J., 2001, pp. 41 et s., indique qu'il peut s'agir des raisons techniques, matérielles et de forme ; des raisons de fond (contenu et raison d'être de la loi ; motifs de coordination, autrement dit, recherche de concordance du texte voté avec la législation existante, c'est-à-dire harmonisation de la législation) ; des raisons politiques et des raisons constitutionnelles.

⁹⁸ Il peut s'agir du fait que le texte de loi voté est techniquement mal écrit : il est inintelligible et inapplicable.

⁹⁹ Il peut s'agir d'un risque d'inconstitutionnalité de la loi ; ce qui peut avoir pour conséquence une censure du juge constitutionnel.

¹⁰⁰ Il peut s'agir, entre autres, de l'hostilité du président de la République à l'égard de la loi votée par le parlement, voir ZOLLER (E.), *Droit constitutionnel*, 2^e éd. mise à jour, Paris, PUF, 1999, p. 445 ; voir aussi PUGET (H.) et SECHE (J.-C.), « La promulgation et la publication des actes législatifs en droit français », *R.A.*, 1959, p. 242. En droit français, le droit de demande d'une nouvelle délibération est aussi vu comme un moyen pour le Chef de l'État d'assurer, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des institutions, voir AUVERT (P.), « La faculté d'empêcher du président de la République », *R.D.P.*, 1986, pp. 152 et s.

¹⁰¹ SAUVIGNON (E.), « La promulgation des lois : réflexions sur la jurisprudence Desreumeaux », *R.D.P.*, 1981, p. 998 ; BAUFUME (B.), « Le droit présidentiel de demander une nouvelle délibération de la loi : le précédent du 13 juillet 1983 », *R.D.P.*, 1985, p. 1239. Sur l'historique du veto et la différence entre le veto et la demande de nouvelle délibération, voir BIDEGARAY (C.) et EMERI (C.), « Du pouvoir d'empêcher : veto ou contre-pouvoir », *R.D.P.*, 1994, pp. 325-350.

¹⁰² Voir RENOUX (T. S.) et DE VILLIERS (M.) (dir.), *Code constitutionnel*, Paris, LexisNexis, 2014, p. 584.

¹⁰³ Arrêt n° 95-06 du 5 septembre 1995 de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême du Niger, dernier considérant.

¹⁰⁴ CARRE DE MALBERG (R.), *Contribution à la théorie générale de l'État*, t. I, Paris, L.G.D.J., 1920, p. 401.

¹⁰⁵ UNION INTERPARLEMENTAIRE, *Les parlements dans le monde, Recueil de données comparatives*, op. cit., p. 1063.

2- La garantie de la régularité de la loi

Plusieurs prérogatives sont reconnues au président de la République pour donner son caractère régulier à la loi votée. La première est la demande de vérification de la conformité de la loi à la constitution. En tant que garant du respect de la constitution, l'exercice de ce droit est fondamental¹⁰⁶. Le contrôle de constitutionnalité est certes facultatif pour les lois ordinaires¹⁰⁷, mais obligatoire en ce qui concerne les lois organiques¹⁰⁸, à cause de leur importance¹⁰⁹. Cependant, il doit s'exercer dans le délai de la promulgation de la loi, lequel est, le cas échéant, suspendu.

Mais ce sont plutôt les effets de la décision du juge constitutionnel qui paraissent intéressants à cet égard, surtout lorsqu'il déclare la loi conforme à la constitution, et indique, dans le même temps, que certaines de ses dispositions sont inconstitutionnelles. Ces dispositions peuvent être également déclarées soit séparables¹¹⁰, soit inséparables du texte de loi. Dans le cas d'une inséparabilité, la loi est retournée au parlement pour correction des dispositions jugées contraires à la constitution. Quant à la séparabilité, elle offre le choix au président de la République de renvoyer le texte de loi au parlement pour corriger les articles inconstitutionnels, ou promulguer la loi sans lesdits articles. Le choix de la seconde possibilité donne bien évidemment à voir qu'il peut se passer du parlement¹¹¹. La loi est par conséquent promulguée, mais tronquée d'une partie de ses dispositions.

La deuxième prérogative du président de la République est la promulgation de la loi. Elle recèle généralement deux questions théoriques. La première concerne la nature du pouvoir de promulgation ; la seconde a trait à la portée juridique de l'acte de promulgation. La question de la nature du droit de promulgation invite à se demander, s'il s'agit d'une compétence liée ou d'un pouvoir discrétionnaire. Les dispositions constitutionnelles permettent d'affirmer qu'il s'agit plutôt d'une compétence liée¹¹². La position du juge et celle

¹⁰⁶ BONNET (E.), *De la promulgation*, 1908, pp. 122-123, cité par ACKA (S. F.), « La promulgation de la loi en Afrique noire francophone (Bénin, Cameroun, Côte d'Ivoire, Sénégal) », *op. cit.*, p. 1, affirme que « *par respect pour la dignité de sa charge, le Président de la République doit être censé ne promulguer que des lois conformes à la Constitution (...), la parole du Président doit être sacrée* » ; voir aussi JEZE (G.), « La promulgation des lois », *R.D.P.*, 1918, p. 379.

¹⁰⁷ Voir art. 83, al. 6 et 146 de la Constitution du Congo ; art. 121 de la Constitution du Bénin ; art. 95, al. 2 de la Constitution de la Côte d'Ivoire.

¹⁰⁸ Art. 148, al. 2 de la Constitution du Congo ; art. 117 de la Constitution du Bénin ; art. 95, al. 1 de la Constitution de la Côte d'Ivoire.

¹⁰⁹ Voir, entre autres, à cet effet, AMIEL (H.), « Les lois organiques », *R.D.P.*, mars-avr. 1984, pp. 405-450.

¹¹⁰ Sur la technique de la séparabilité, voir SOGLOHOUN (P.), *Le rôle du juge constitutionnel dans le processus de démocratisation en Afrique. Les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo*, Thèse de droit public, Université d'Abomey-Calavi, octobre 2011, pp. 353 et s.

¹¹¹ Voir par exemple la Décision DCC 09-084 du 06 août 2009 de la Cour constitutionnelle du Bénin.

¹¹² Voir art. 83 de la Constitution du Congo ; art. 57 de la Constitution du Bénin ; art. 42 de la Constitution de la Côte d'Ivoire.

de la doctrine vont également dans ce sens¹¹³. Mais bien plus, il s'agit d'une obligation constitutionnelle. Le président de la République se doit de l'accomplir dans des délais bien précis, à partir de la transmission de la loi par le parlement¹¹⁴, à moins qu'il n'en demande une seconde délibération ou le contrôle de constitutionnalité¹¹⁵. Autrement, la promulgation est faite par d'autres mécanismes constitutionnels prévus à cet effet¹¹⁶. Ce qui révèle l'importance de cet acte juridique et permet d'en appréhender la portée.

En effet, avec l'adoption de la loi par le parlement, la procédure législative n'est pas pour autant bouclée. La promulgation est l'acte qui permet de la clore. Dès lors, il se pose la question de savoir la valeur ou, si l'on préfère, la portée de l'acte de promulgation sur la loi votée par la représentation nationale. Le juge nigérien estime que « *la promulgation est l'acte par lequel le Président de la République authentifie le texte de loi, constate la régularité de son adoption et la déclare valable* »¹¹⁷. Maurice Hauriou va plus loin, quand il indique que la promulgation apporte la force exécutoire à la loi. Selon lui, la délibération parlementaire n'a pas encore force exécutoire. Elle lui vient plutôt du décret de promulgation ; et c'est précisément pour cela que la date officielle de la loi est celle du décret de promulgation et non

¹¹³ Voir aussi l'Arrêt n° 95-05 du 5 septembre 1995 de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême du Niger, où le juge indique que « *la promulgation des lois est une obligation constitutionnelle du Président de la République à laquelle il ne peut se soustraire* ». Sur la position de la doctrine, voir LUCHAIRE (F.) et CONAC (G.), *Le droit constitutionnel de la cohabitation. Bilan juridique d'une expérience politique*, Paris, Economica, 1989, p. 96 ; SAUVIGNON (E.), « La promulgation des lois : réflexions sur la jurisprudence Desreumeaux », *op. cit.*, pp. 994 et s. ; ACKA (S. F.), « La promulgation de la loi en Afrique noire francophone (Bénin, Cameroun, Côte d'Ivoire, Sénégal) », *op. cit.*, pp. 3 et s.

¹¹⁴ Les délais sont de vingt jours au Congo et cinq jours en cas d'urgence déclarée par le parlement (voir art. 83 de la Constitution du Congo) ; les mêmes délais s'appliquent en Côte d'Ivoire et au Bénin, c'est-à-dire quinze jours en temps normal et cinq jours en cas d'urgence déclarée (voir art. 42 de la Constitution de la Côte d'Ivoire et art. 57 de la Constitution du Bénin) ; voir aussi la Décision 99-058 du 29 décembre 1999 de la Cour constitutionnelle du Bénin. Cependant, il faut observer que la promulgation peut être retardée dans les cas où le président de la République demande une seconde délibération de la loi et celui où la loi est soumise au contrôle de constitutionnalité du juge, voir supra.

¹¹⁵ Voir, par exemple, à cet effet, la Décision DCC 98-015 du 06 février 1998 de la Cour constitutionnelle du Bénin. En effet, ainsi que le souligne BRANCHET (B.), *La fonction présidentielle sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 74, l'obligation de promulguer la loi est à la mesure de la liberté du président de la République de saisir le juge constitutionnel ; et la promulgation suppose ou, tout au moins, sous-tend implicitement la conformité de la loi à la constitution.

¹¹⁶ L'article 57, al. 5 de la Constitution du Bénin dispose à cet effet : « *...la Cour constitutionnelle, saisie par le président de l'Assemblée nationale, déclare la loi exécutoire si elle est conforme à la Constitution* ». c'est la même procédure qui est prévue à l'alinéa 3 de l'article 42 de la Constitution de la Côte d'Ivoire : « *Une loi non promulguée par le Président de la République jusqu'à l'expiration des délais prévus au présent article est déclarée exécutoire par le Conseil constitutionnel saisi par le Président de l'Assemblée nationale, si elle est conforme à la Constitution* ». La procédure prévue par la Constitution du Congo paraît la même, seulement, elle paraît obligée le président de la République à accomplir l'acte de promulgation. L'article 83 de la Constitution dispose en effet : « *Lorsque le Président de la République refuse de promulguer la loi.....Si la Cour constitutionnelle déclare la loi conforme à la Constitution, le Président de la République la promulgue* ». Ce mécanisme, contrairement à ceux des autres États paraît moins efficace, car même s'il s'agit d'une obligation constitutionnelle, il paraît bien difficile de contraindre le Chef de l'État à s'exécuter ; voir aussi la Décision 99-030 du 17 mars 1999 de la Cour constitutionnelle du Bénin.

¹¹⁷ Arrêt n° 95-05 du 5 septembre 1995 de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême du Niger.

celle à laquelle elle a été votée¹¹⁸. Carré de Malberg est d'un avis contraire, quand il indique que la promulgation ne fait que déclarer cette force. Il affirme qu'« *on ne peut donc pas dire que la force propre à la loi – de quelque nom qu'on l'appelle, impérative ou exécutive – procède de la volonté ou du commandement de l'Exécutif : l'ordre législatif vient uniquement des assemblées* »¹¹⁹. Dit en d'autres termes, « *c'est après la promulgation (...), ce n'est pas en vertu de la promulgation, que la loi doit être exécutée* »¹²⁰.

En tout état de cause, quelle soit la position adoptée, il faut bien reconnaître que la promulgation¹²¹ a une portée juridique certaine sur la loi votée par le parlement, car une loi non promulguée ne saurait être exécutée. Dès lors, le président de la République, en faisant usage de cette prérogative, exerce le dernier acte de la procédure législative, en accomplissant par là-même une formalité essentielle et nécessaire¹²².

En définitive, ainsi qu'on peut le remarquer, le président de la République prend une part active à la confection de la loi. Il a le pouvoir, non seulement de déclencher la procédure législative, mais également la prérogative de la clore. On peut dès lors affirmer que le président de la République est un véritable co-législateur positif. Dans certaines circonstances, il devient législateur, en ce qu'il se substitue au parlement.

II-Les pouvoirs de substitution au parlement

En dépit de la séparation des pouvoirs, le président de la République dispose de prérogatives lui permettant de se substituer au parlement¹²³ et de prendre des actes

¹¹⁸ HAURIOU (M.), *Principes de droit public*, Rééd., Paris, Dalloz, 2010, p. 448 ; HAURIOU (M.), GICQUEL (J.), GELARD (P.), *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 7^e éd., Paris, Montchrestien, 1980, p. 1120 ; voir aussi BATAILLER (F.), *Le Conseil d'État juge constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 1966, pp. 173-174 ; VEDEL (G.), *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Rééd., Paris, Dalloz, 2002, p. 489, pense également que c'est par la promulgation que la loi est rendue parfaite.

¹¹⁹ CARRE DE MALBERG (R.), *Contribution à la théorie générale de l'État*, op. cit., p. 413 ; voir aussi dans ce sens, JEZE (G.), « La promulgation des lois », op. cit., p. 379, note de bas de page 2 et pp. 385-386 ; SAUVIGNON (E.), « La promulgation des lois : réflexions sur la jurisprudence Desreumeaux », op. cit., p. 999 ; DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, t. IV, 2^e éd., Paris, L.G.D.J., 1924, pp. 627-629.

¹²⁰ M. le Tribun Andrieux, cité in Pierre-Antoine Fenet, Recueil complet des travaux préparatoires du code civil, t. 6, Paris, éd. Au dépôt rue Saint-André-des-Arcs, 1827, p. 232, cité par BOTTINI (F.), « La promulgation des lois parlementaires », *R. F.D.C.*, n° 76, 2008, p. 763.

¹²¹ Pour être plus complet sur la question, il convient de faire la différence entre promulgation et publication. En effet, la promulgation permet de constater l'existence d'une loi, alors que la publication vise à la faire connaître à l'ensemble du corps social, voir ESMEIN (A), *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, rééd. Paris, Panthéon Assas, 2001, p. 669 ; CARRE DE MALBERG (R.), *Contribution à la théorie générale de l'État*, op. cit., p. 439 ; PUGET (H.) et SECHE (J.-C.), « La promulgation et la publication des actes législatifs en droit français », op. cit., pp. 239-248 ; voir aussi la Décision DCC 95-035 du 1^{er} septembre 1995 de la Cour constitutionnelle du Bénin.

¹²² JEZE (G.), « La promulgation des lois », op. cit., p. 386.

¹²³ LE POURHIET (A.-M.), *Les ordonnances. La confusion des pouvoirs en droit public français*, op. cit., p. 1, pense que cette substitution de l'exécutif au parlement constitue la forme la plus radicale du renforcement de l'exécutif constaté dans les régimes politiques contemporains.

législatifs¹²⁴. Le pouvoir de substitution répond, en réalité, au souci de remédier au refus ou à la négligence d'un organe d'accomplir un acte qui entre normalement dans le cadre de ses attributions¹²⁵. Cette situation institue au profit du président de la République soit les « pleins pouvoirs » ou « pouvoirs spéciaux »¹²⁶, soit les « pouvoirs exceptionnels » ou des « pouvoirs de crise ». A l'occasion, il rassemble en ses mains les pouvoirs qui lui permettent de faire face à la situation du moment. C'est dire que la substitution au parlement a un but précis et circonstanciel. Elle se traduit, d'une part, par la prise des ordonnances (A) et, d'autre part, par l'exercice des pouvoirs exceptionnels (B).

A- La prise d'ordonnances

Les actes législatifs pris par le président de la République portent le nom d'ordonnances¹²⁷. Elles sont de nature hybride : organiquement, elles relèvent du domaine réglementaire, alors que matériellement, elles sont d'origine législative. Autrement dit, si les ordonnances sont prises par le président de la République, elles sont normalement du domaine de la loi. C'est dire qu'elles sont le résultat d'une incursion du président de la République dans le domaine constitutionnellement réservé au parlement. Généralement, on distingue deux types d'ordonnances. Dans un premier temps, elles peuvent être prises sur habilitation du parlement (1), dans un second temps, elles peuvent résulter d'un dessaisissement du parlement (2).

¹²⁴ Voir BON (P.), « Les actes législatifs de l'exécutif », op. cit., p. 472.

¹²⁵ VIGNES (C.-H.), « Le pouvoir de substitution », *R.D.P.*, 1960, pp. 737-738.

¹²⁶ DE SOTO (J.), « La loi et le règlement dans la Constitution du 4 octobre 1958 », *R.D.P.*, 1959, p. 287 ; FOURRE (J.), « Le recours aux ordonnances en vertu de l'article 38 de la Constitution », *L.P.A.*, n° 135, 10 nov. 1986, p. 4.

¹²⁷ Les ordonnances ont été inventées avec la Constitution française de 1958 pour rompre avec la pratique des décrets-lois des III^e et IV^e Républiques, voir COLLIARD (J.-C.), « Que reste-t-il de l'article 38 de la Constitution ? », *Terres du droit. Mélanges en l'honneur de Yves JEGOUZO*, Paris, Dalloz, 2009, p. 121 ; sur la notion, voir TOUSCOZ (J.), « La notion d'ordonnance », *Etudes de droit public*, Paris, Cujas, 1964, pp. 219-248 ; voir aussi BOYER-MERENTIER (C.), *Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, Economica, 1996, pp. 11 et s. ; LE POURHIET (A.-M.), *Les ordonnances. La confusion des pouvoirs en droit public français*, op. cit., p. 2, pense que cette terminologie est un avertissement pour indiquer que « la norme en cause n'a pas été adoptée par le parlement », bien qu'elle intervienne dans le domaine de la loi ; Sur la naissance et l'évolution des délégations législatives en Angleterre, en France et aux États-Unis, voir SCHMITT (C.), « Une Etude de droit constitutionnel comparé : l'évolution récente du problème des délégations législatives », *Introduction à l'étude de droit comparé. Recueil d'études en l'honneur d'Edouard LAMBERT*, t. 3, Paris, L.G.D.J., 1938, pp. 200-210. En Espagne, les ordonnances portent le nom de « décret législatif », voir CARRO (M.) et MESTRE (J.), « Espagne. La délégation législative », *R.F.D.A.*, sept.-oct. 1987, p. 726.

1- Des ordonnances sur habilitation du parlement

L'habilitation ou la délégation législative¹²⁸ est une technique juridique permettant au parlement d'autoriser, de manière temporaire et limitée, le gouvernement, au moyen d'une loi, à faire usage du pouvoir législatif dans certains domaines bien précis. Elle obéit à plusieurs conditions¹²⁹. La première situe le cadre matériel et temporel de l'habilitation, à savoir l'exécution du programme du gouvernement et dans un délai limité¹³⁰. Le constituant congolais précise que la demande de vote de la loi d'habilitation doit indiquer la matière dans laquelle le président de la République souhaite prendre les ordonnances.

La deuxième condition indique le moyen de l'habilitation : elle doit être faite par une loi, laquelle est à l'initiative du gouvernement. La troisième condition précise les modalités de mise en œuvre de ce moyen. La loi d'habilitation doit être votée à la majorité des deux tiers des membres composant l'Assemblée nationale au Bénin. Cette majorité est simple au Congo. En Côte d'Ivoire, elle n'est pas précisée, c'est dire donc qu'elle est également simple. A travers, cette exigence, on se rend compte que l'octroi de l'habilitation n'est pas automatique, autrement dit, le parlement peut rejeter la demande.

Cependant, le constituant congolais indique qu'en cas de rejet de la loi, le président de la République peut tout de même légiférer par ordonnance après avis de la Cour constitutionnelle. Cette solution paraît ne pas respecter le principe de la délégation législative, car elle voudrait simplement signifier que le parlement est contraint de se dessaisir de son pouvoir, chaque fois que le gouvernement en fait la demande ; autrement, il peut être évincé par le président de la République avec la complicité du juge constitutionnel. Ce coup de force contre le parlement¹³¹ s'assimile, non seulement à une violation du sacro-saint principe de la séparation des pouvoirs, mais donne aussi la preuve des pouvoirs importants du président de

¹²⁸ BON (P.), « Les délégations législatives en droit comparé franco-espagnol », *Etudes offertes à Jean-Marie AUBY*, Paris, Dalloz, 1992, p. 467, souligne bien à propos que les deux termes (habilitation et délégation) peuvent être tenus pour synonymes, bien qu'en théorie, ils désignent des figures juridiques qui ne sont pas forcément identiques, voir aussi dans ce sens DUHAMEL (O.) et MENY (Y.) (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, op. cit., pp. 601-602. Pour BON (P.), « Les délégations législatives en droit comparé franco-espagnol », op. cit., p. 463, « La délégation législative désigne la situation dans laquelle une loi votée par le Parlement confère à l'Exécutif le pouvoir d'édicter des normes juridiques qui présentent certains des attributs de la loi : par exemple, les normes juridiques édictées par l'exécutif ont rang de loi et peuvent modifier des lois antérieurement votées par le Parlement ; par exemple encore, dans l'hypothèse où la définition de la loi est apparemment matérielle, elles peuvent intervenir dans le domaine normalement attribué à la loi ».

¹²⁹ Voir art. 102 de la Constitution du Bénin ; art. 132 de la Constitution du Congo ; art. 75 de la Constitution de la Côte d'Ivoire ; art. 38 de la Constitution française du 4 octobre 1958 ; voir également l'Avis CC-00-01 du 07 janvier 2000 de la Cour constitutionnelle du Bénin.

¹³⁰ Par rapport à la problématique du délai, voir pour le cas de la France, COLLIARD (J.-C.), « Que reste-t-il de l'article 38 de la Constitution ? », op. cit., pp. 125-126 ; MONTANE DE LA ROQUE (P.), « L'article 38 de la Constitution et la loi de pouvoirs spéciaux du 4 février 1960 », *Mélanges offerts à Jacques Maury*, t. II, Paris, Dalloz et Sirey, 1961, p. 213.

¹³¹ En effet, par les conditions de délai, de majorité et de ratification qu'elle pose, la délégation législative apparaît comme une technique qui respecte les droits du parlement, voir EBRARD (P.), « L'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958 et la V^e République », *R.D.P.*, 1969, pp. 285 et s.

la République et d'une hiérarchisation verticale des pouvoirs. En effet, étant entendu que l'habilitation législative n'est pas conditionnée par une quelconque urgence¹³² ou péril, le parlement doit rester seul juge de sa décision de concéder ses pouvoirs¹³³.

L'habilitation octroyée, les ordonnances sont prises en conseil des ministres suite à l'avis du juge constitutionnel. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Cependant, un projet de loi doit être déposé pour les ratifier avant la date fixée par la loi d'habilitation, autrement elles deviennent caduques. C'est dire donc que les ordonnances sont des actes règlementaires au début de leur existence. Ce n'est qu'après la ratification qu'elles sont considérées comme actes législatifs¹³⁴. Ainsi, même si les ordonnances relèvent du domaine de la loi, il n'en reste pas moins que le critère formel prévaut à cet égard, en ce sens qu'elles sont des actes administratifs, tant qu'elles n'ont pas été ratifiées par le parlement¹³⁵. Marcel Waline estime, toutefois, que les actes pris, en vertu d'une délégation législative, doivent être considérés comme des actes législatifs, étant entendu que lesdits actes sont censés émaner du parlement¹³⁶. Mais si tel est le cas, on est en droit de se demander à quoi sert finalement l'intervention du parlement¹³⁷. Mieux, à l'expiration du délai fixé par la loi d'habilitation, elles ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans leurs dispositions qui sont du domaine

¹³² Sur la notion et son rôle, lire avec intérêt FRIER (P.-L.), *L'urgence*, Paris, L.G.D.J., 1987, 599 p.

¹³³ Voir aussi à cet effet, EBRARD (P.), « L'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958 et la V^e République », *op. cit.*, p. 273.

¹³⁴ Sur la question, voir aussi DE BECHILLON (D.), « La vraie nature des ordonnances », *Le dialogue des juges. Mélanges en l'honneur du président Bruno GENEVOIS*, Paris, Dalloz, 2009, pp. 209-215. Cette position a été adoptée par le Conseil d'État français qui s'est reconnu compétent pour contrôler les ordonnances non ratifiées prises sur le fondement de l'article 38, voir à cet effet, l'Arrêt du Conseil d'État français, CE, 3 nov. 1961, *Damiani* ; voir aussi CE, 24 nov. 1961, Ass. *Fédération nationale des syndicats de police*. Commentant cet arrêt, VEDEL (G.), « Discontinuité du droit constitutionnel et continuité du droit administratif : le rôle du juge », *Le juge et le droit public. Mélanges offerts à Marcel WALINE*, t. II, Paris, L.G.D.J., 1974, pp. 787-788, approuve : « sans qu'il soit besoin d'insister, on rappellera qu'il maintient inébranlablement le principe selon lequel, jusqu'à ratification législative, les ordonnances de l'article 38, comme naguère les décrets-lois, demeurent des actes administratifs soumis à son contrôle tant que le législateur ne les a pas ratifiés » ; voir, entre autres, à cet effet MATHIEU (B.), « Les rôles respectifs du Parlement, du Président de la République et du Conseil constitutionnel dans l'édition des ordonnances de l'article 38 », *R.F.D.A.*, sept.-oct. 1987, p. 719. En Espagne, en revanche, la ratification n'est pas exigée ; les décrets législatifs ont valeur législative dès leur édicition, voir CARRO (M.) et MESTRE (J.), « Espagne. La délégation législative », *op. cit.*, p. 727. Il en est de même en Finlande, voir MOODEEN (T.), « Finlande. La législation déléguée », *R.F.D.A.*, sept.-oct. 1987, p. 728. Pour d'autres systèmes juridiques, voir dossier : « Ordonnances et législation déléguée à l'étranger », *R.F.D.A.*, sept.-oct. 1987, pp. 723-755.

¹³⁵ Voir aussi BON (P.), « Les délégations législatives en droit comparé franco-espagnol », *op. cit.*, p. 485.

¹³⁶ WALINE (M.), *Traité de droit administratif*, 8^e éd., (mise à jour au 15 juillet 1959), p. 9, cité par BON (P.), « Les délégations législatives en droit comparé franco-espagnol », *op. cit.*, p. 486 ; WALINE (M.), « Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la Constitution de 1958 », *R.D.P.*, 1959, p. 709 ; voir aussi DE SOTO (J.), « La loi et le règlement dans la Constitution du 4 octobre 1958 », *op. cit.*, p. 288. Pour plus d'informations sur les positions de Marcel Waline et Jean De Soto, et pour un avis contraire, lire MONTANE DE LA ROQUE (P.), « L'article 38 de la Constitution et la loi de pouvoirs spéciaux du 4 février 1960 », *op. cit.*, pp. 215 et s.

¹³⁷ Il importe de préciser que ce sont les dispositions de nature législative qui acquièrent la valeur législative du fait de la ratification du parlement, voir MONTANE DE LA ROQUE (P.), « L'article 38 de la Constitution et la loi de pouvoirs spéciaux du 4 février 1960 », *op. cit.*, p. 221.

législatif¹³⁸. Cela se comprend aisément. Il ne veut nullement signifier que ces ordonnances ont déjà valeur législative¹³⁹, mais seulement que le parlement reprend ses compétences dans le domaine à lui attribué par le constituant.

La législation déléguée ou secondaire¹⁴⁰, peu usitée en Afrique¹⁴¹, est très pratiquée en France, où l'abus a été parfois dénoncé, en ce qu'elle est devenue un procédé ordinaire et banal de législation¹⁴². Selon Jean-Marc Sauvé, cette banalisation est due à la crise contemporaine de la fonction législative et l'assouplissement des contraintes imposées par la Constitution 1958, à savoir l'instrument d'habilitation et de ratification et du délai¹⁴³.

Au total, on peut faire le constat que, certes le président de la République a le pouvoir constitutionnel de se substituer au parlement, mais que ce dernier demeure l'alpha et l'oméga durant le processus. Cependant, si dans le cadre de la délégation législative, le parlement se dessaisit de ses compétences, dans d'autres circonstances, il en est plutôt dessaisi.

2- Des ordonnances par dessaisissement du parlement

Les ordonnances qui résultent du dessaisissement du parlement ont un point commun : elles sont utilisées pour la mise en exécution de la loi de finances. Elles répondent cependant à des conditions qui divergent sensiblement d'un État un autre. Au Bénin, les ordonnances budgétaires peuvent être prises, si le projet de loi de finances a été déposé à temps¹⁴⁴ - c'est-à-dire une semaine avant l'ouverture de la session budgétaire - à l'Assemblée nationale et que celle-ci ne s'est pas prononcée à la date du 31 décembre. Cependant les ordonnances budgétaires ne deviennent définitives que si, convoquée en session extraordinaire dans un

¹³⁸ Voir par exemple, à cet effet, l'Arrêt n° 000-120 du 27 juillet 2000 de la Cour constitutionnelle du Mali.

¹³⁹ FOURRE (J.), « Le recours aux ordonnances en vertu de l'article 38 de la Constitution », *op. cit.*, p. 11, estime que « puisque la modification de ces ordonnances n'est plus possible que par la loi à l'expiration de la durée d'habilitation, c'est aussi qu'elles sont législatives ».

¹⁴⁰ La législation secondaire est l'appellation de la législation déléguée dans les pays anglo-saxons, notamment en Grande-Bretagne, voir DUPRAT (J.-P.), « Les ordonnances de l'article 38 et la législation secondaire en Grande-Bretagne », *Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean François LACHAUME*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 467-487.

¹⁴¹ Voir la loi d'habilitation n° 99-034 du 04 Août 1999 pour la prise de l'Ordonnance n° 99-043/P-RM du 30 Septembre 1999 régissant les Télécommunications en République du Mali.

¹⁴² Sans être exhaustif, on peut citer : EBRARD (P.), « L'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958 et la V^e République », *op. cit.*, p. 264 ; DELVOLLE (P.), « Déclin ou renouveau de la loi ? L'été des ordonnances », *R.F.D.A.*, 2005, pp. 909-917 ; GAUDEMET (Y.), « La loi administrative », *R.D.P.*, 2006, p. 67 ; GAUDEMET (Y.), « Sur l'abus ou sur quelques abus de la législation déléguée », in DRAGO (R.), *La confection de la loi*, Paris, PUF, 2005, pp. 157-166 ; voir aussi DE SOTO (J.), « La loi et le règlement dans la Constitution du 4 octobre 1958 », *op. cit.*, p. 287 ; JEGOUZO (Y.), « De l'usage immodéré des ordonnances », *A.J.D.A.*, 2006, p. 1297.

¹⁴³ SAUVE (J.-M.), « La législation déléguée », *Communication donnée au Colloque organisé par le Centre d'études constitutionnelles et politiques, l'Institut Cujas et la Société de législation comparée*, 6 juin 2014, pp. 2 et s., disponible sur <http://www.conseil-État.fr/fr/discours-et-interventions/la-legislation-deleguee.html>, consulté le 11 septembre 2014.

¹⁴⁴ Voir art. 109 de la Constitution du Bénin.

délai de quinze jours, l'Assemblée nationale, saisie par le président de la République pour ratification, ne vote pas le budget à la fin de ladite session¹⁴⁵.

Au Congo, si le parlement ne vote pas le budget à la fin de la session d'octobre, qui est la session budgétaire, le président de la République demande une session extraordinaire de quinze jours au plus, pour permettre au parlement de procéder à nouveau au vote du budget. Passé ce délai, le budget est établi définitivement par ordonnance après avis de la Cour constitutionnelle¹⁴⁶.

En Côte d'Ivoire, le délai donné à l'Assemblée nationale pour voter le budget général est de soixante jours. Après ce délai, le président de la République peut prendre des ordonnances pour faire exécuter le budget. Toutefois, comme au Bénin, les ordonnances ne deviennent définitives qu'à la fin de la session extraordinaire de quinze jours au cours de laquelle l'Assemblée nationale, saisie pour ratification, ne vote pas le budget¹⁴⁷.

Ces dispositions reçoivent explications. Les différents constituants se gardent bien d'offrir au président de la République des pouvoirs lui permettant de passer facilement outre le vote du parlement. C'est pourquoi, le recours aux ordonnances budgétaires est soumis à une triple condition. Il faut d'abord que le budget soit déposé dans les délais, ou à défaut le parlement dispose d'un temps fixe déterminé, pouvant lui permettre d'étudier et de voter le budget. Le recours aux ordonnances suppose donc un examen infructueux de l'Assemblée nationale à l'expiration dudit délai, autrement dit si elle ne s'est pas prononcée sur le budget, c'est-à-dire par un vote soit favorable, soit défavorable. En effet, « *Le mot « prononcé » n'a pas le sens d'une acceptation. Si le Parlement a rejeté le projet de budget, il s'est bel et bien prononcé et il n'est pas possible de procéder par voie d'ordonnance* »¹⁴⁸. Après cet examen infructueux, la loi de finances est certes mise en vigueur par ordonnances¹⁴⁹. Cependant, le parlement dispose d'une seconde chance pour se rattraper : la session extraordinaire de quinze jours. Ce n'est que dans le cas où ce second examen est infécond que les ordonnances prises deviennent définitives. On le voit, non seulement le parlement se montre négligent, en

¹⁴⁵ Voir art. 110 de la Constitution du Bénin.

¹⁴⁶ Voir art. 127 de la Constitution du Congo.

¹⁴⁷ Voir art. 80 de la Constitution de la Côte d'Ivoire.

¹⁴⁸ Propos tenus par le commissaire du Gouvernement M. R. Janot au cours des débats du Comité Consultatif constitutionnel de la Constitution française de 1958, in *Travaux Préparatoires de la Constitution*, Documentation Française, 1960, p. 56, cité AMSELEK (P.), *Le budget de l'État sous la V^e République*, Paris, L.G.D.J., 1966, p. 509, note de bas de page n° 90.

¹⁴⁹ Dans sa Décision DCC 00-072 du 17 novembre 2000, la Cour constitutionnelle du Bénin indique que le projet de loi de finances qui doit être mis en vigueur par ordonnance est celui tel que déposé au parlement. Autrement dit, le gouvernement ne saurait modifier le projet de loi de finances sur lequel le parlement n'a pu se prononcer, avant de le mettre en vigueur par ordonnance.

n'assumant pas ses prérogatives constitutionnelles, mais ce manquement lui est imputable¹⁵⁰. A cet égard, le recours aux ordonnances budgétaires se révèle bien être une nécessité d'État.

En effet, conçues pour sanctionner une « *carence inexcusable du Parlement* » qui aura « *fait preuve ... de son inefficacité* »¹⁵¹, les ordonnances budgétaires sont présentées comme un mécanisme pratique, à même de maintenir à l'État ses moyens de fonctionnement¹⁵². Si le constituant a prévu des délais stricts, c'est, d'une part, pour permettre au parlement de disposer du temps nécessaire pour la discussion et le vote du budget, et d'autre part, pour indiquer que passé ces délais, la situation de l'État devient critique, car la loi de finances présente « *le caractère d'une loi obligatoire* »¹⁵³. Le président de la République est alors obligé de suppléer à la carence du parlement qui, « *faute d'avoir pu voter le budget avant le 1^{er} janvier de l'année, date fatidique pour lever légalement taxes et impôts et ordonner les dépenses, autorisés pour un an* »¹⁵⁴, est ainsi dépossédé de ses prérogatives.

Ce dessaisissement du parlement permet au président de la République de mettre en exécution le budget général, en vue d'assurer la survie et la continuité de l'État. Une telle substitution se justifie donc amplement ; mieux elle est indispensable, et apparaît, à maints égards, comme une sanction du parlement législateur. On se demande dès lors, comment un parlement, déjà fortement affaibli par une concurrence impitoyable des autres pouvoirs, pourrait se laisser ainsi sanctionner, en n'assumant pas sa mission. C'est la raison pour laquelle, cette technique se trouve difficilement appliquée¹⁵⁵.

Cependant, au Bénin, c'est par une ordonnance budgétaire que la loi de finances 2000 fut mise en exécution¹⁵⁶. L'ordonnance budgétaire de 2013 fut, quant à elle, le fruit d'une situation ambiguë. En effet, suite au vote du budget général de l'État exercice 2014, survenu le 19 décembre 2013, le parlement conclut au rejet de la loi de finances. Saisie, la Cour constitutionnelle indique dans sa décision intervenue le 30 décembre 2013¹⁵⁷, que le vote secret qui a servi à délibérer est contraire à la Constitution, remettant ainsi en cause le vote

¹⁵⁰ Le retard dans le vote du budget imputable au gouvernement est réglé par d'autres mécanismes, en l'occurrence, la technique des douzièmes provisoires, ou du provisoire budgétaire.

¹⁵¹ GAUCHER (P.), cité par TANO (F.), « La constitutionnalisation de l'urgence budgétaire et les crises politiques en Afrique : Côte d'Ivoire, Bénin », *art. préc.*

¹⁵² TANO (F.), « La constitutionnalisation de l'urgence budgétaire et les crises politiques en Afrique : Côte d'Ivoire, Bénin », *art. préc.*

¹⁵³ Voir GICQUEL (J.), « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *R.F.F.P.*, n° 97, 2007, p. 14.

¹⁵⁴ FOURRE (J.), « Le recours aux ordonnances en vertu de l'article 38 de la Constitution », *op. cit.*, p. 5.

¹⁵⁵ En France par exemple, cette technique n'a jamais été utilisée, voir l'étude du Sénat français sur « Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution », février 2014, disponible sur http://www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances0.html, consulté le 07 juin 2014.

¹⁵⁶ Voir ordonnance n° 2000-01 du 02 janvier 2000 portant loi de finances pour la gestion 2000.

¹⁵⁷ Voir Décision DCC 13-171 du 30 décembre 2013.

intervenue le 19 décembre. Malgré l'injonction formulée par le juge, invitant les députés à voter à nouveau la loi de finances au plus tard le 31 décembre de l'année en cours, le budget n'a pu être voté. C'est dire donc que le parlement n'a pu se prononcer avant la date butoir. Cette situation obligeait, en conséquence, le président de la République à prendre une ordonnance budgétaire. Cependant à la session extraordinaire, ladite ordonnance fut ratifiée. C'est dire donc que le parlement a fini par se prononcer et de manière favorable pour le budget initial.

On le voit, les conditions de cette technique paraissent hypothétiques. C'est la raison pour laquelle elle est peu usitée. Dans d'autres circonstances, les pouvoirs du président de la République paraissent plus importants. C'est le cas, quand il exerce les pouvoirs exceptionnels.

B- L'exercice des pouvoirs exceptionnels

Les périodes de crise sont des occasions pour le président de la République de mettre en œuvre une fois encore les énormes prérogatives qui sont les siennes. Il active les pouvoirs exceptionnels prévus à cet effet. Ces pouvoirs particuliers qui lui sont dévolus, lui permettent, non seulement de se substituer au parlement, mais de pouvoir prendre des actes dans divers autres domaines. L'objectif étant de prendre des mesures de sortie de crise. Malgré les conditions qui entourent la mise en œuvre desdits pouvoirs (1), on en note tout de même un usage problématique (2).

1- Une mise en œuvre conditionnée

Présents dans la plupart de nombreuses constitutions¹⁵⁸, les pouvoirs exceptionnels instituent au profit de son titulaire des compétences qui, hors d'un régime démocratique, l'assimileraient à un dictateur¹⁵⁹. En effet, qu'ils soient nommés « pouvoirs exceptionnels », « pouvoirs de crise », « pouvoirs de nécessité » ou « pouvoirs de l'urgence », les pouvoirs dévolus au président de la République en périodes exceptionnelles sont des pouvoirs

¹⁵⁸ Voir art. 16 de la Constitution française ; art. 68 et 69 de la Constitution du Bénin ; art. 84 et 85 de la Constitution du Congo ; art. 48 de la Constitution de la Côte d'Ivoire. Ces dispositions adoptent, à quelques petites nuances près, le même style rédactionnel

¹⁵⁹ FRIER (P.-C.), « Les législations d'exception », *Pouvoirs*, n° 10, p. 28, précise que c'est une véritable dictature de salut public qui se met en place au profit du président de la République, quand il fait recours aux pouvoirs de crise ; ONDO (T.), *Le droit parlementaire gabonais*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 186, indique, quant à lui, que les pouvoirs exceptionnels font du président de la République « un véritable dictateur provisoire qui captive le pouvoir législatif ».

exorbitants¹⁶⁰, en ce sens qu'ils font concentrer « *l'ensemble des compétences étatiques, et pas seulement législatives, entre les mains du Chef de l'État* »¹⁶¹. Dès lors, il est autorisé à prendre toutes les mesures qu'il estime nécessaires pour la circonstance.

La nature des mesures n'étant nullement précisée, le président de la République peut être amené à prendre plusieurs types de décisions. Elles peuvent être de nature constitutionnelle consistant, par exemple, à suspendre une disposition constitutionnelle, ou des mesures législatives, ou encore des mesures réglementaires, judiciaires voire juridictionnelles, etc¹⁶². Mais comme le fait observer Geneviève Camus, « *l'exercice de la fonction législative par le titulaire des pouvoirs de nécessité constitue le cœur même de l'utilisation des pouvoirs de nécessité* »¹⁶³. Dit autrement, les pouvoirs législatifs sont les plus usités par le président de la République en circonstances exceptionnelles. Mieux, la particularité des mesures prises dans ce contexte ont valeur législative même sans ratification du parlement¹⁶⁴.

Il apparaît que les pouvoirs de crise constituent une négation du principe de séparation des pouvoirs, même s'ils se révèlent être d'une nécessité pratique¹⁶⁵. Ils permettent de pouvoir faire face aux situations d'urgence qui mettraient en péril le fonctionnement des institutions. C'est dire qu'en périodes exceptionnelles, le droit devient exceptionnel et s'adapte aux circonstances. En conséquence, pour assurer une certaine efficacité auxdits pouvoirs, il est accordé aux mesures prises, le privilège d'« *actes de gouvernement au sens technique de*

¹⁶⁰ VEDEL (G.), cité par VOISSET (M.), *L'article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, L.G.D.J., 1969, p. 2, définit ces pouvoirs exceptionnels de « *prérogative mystérieuse et redoutable* ».

¹⁶¹ LE POURHIET (A.-M.), *Les ordonnances. La confusion des pouvoirs en droit public français*, op. cit., p. 119.

¹⁶² Sur les effets possibles ou les mesures possibles de la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels, voir VOISSET (M.), *L'article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958*, op. cit., pp. 67 et s. Cependant, la prise de ces mesures doit avoir un but : assurer aux pouvoirs publics les moyens d'assurer leur mission dans les moindres délais. C'est dire donc que les mesures prises doivent avoir un lien ou un rapport avec la menace en cause. Autrement dit, le président de la République est limité dans la prise de ses mesures exceptionnelles. Mais concernant les différentes mesures exceptionnelles prises par M. Charles de Gaulle lors de la mise en œuvre des pouvoirs de crises en 1961, voir *idem*, pp. 141 et s.

¹⁶³ CAMUS (G.), *L'état de nécessité en démocratie*, Paris, L.G.D.J., 1965, p. 279 ; voir aussi DE SOTO (J.), « La loi et le règlement dans la Constitution du 4 octobre 1958 », *op. cit.*, p. 289.

¹⁶⁴ FAVOREU (L.), « Ordonnances ou règlements d'administration publique ? (la destinée singulière des ordonnances de l'article 38 de la Constitution) », *R.F.D.A.*, sept.-oct. 1987, p. 690, note 22, s'étonne à cet effet : « *Le problème est que l'on ne voit pas pourquoi, alors, les mesures prises par le président de la République en vertu de l'article 16 sont des mesures législatives ab initio dès lors qu'elles interviennent dans le domaine de la loi (...). L'argument tiré de l'idée de confusion (temporaire) des pouvoirs en période d'application de l'article 16 n'explique rien, car le Parlement, au cours d'une telle période, n'est pas dépouillé de son pouvoir législatif, alors qu'il l'est en cas d'application de l'article 38 (du moins si le gouvernement évoque l'article 41). Il y a là une logique qui échappe au sens commun* ».

¹⁶⁵ LAMARQUE (J.), « la théorie de la nécessité et l'article 16 de la constitution de 1958 », *R.D.P.*, 1961, p. 560 fait justement remarquer que les pouvoirs exceptionnels sont généralement présentés comme une application de l'idée de « *l'état de nécessité* ».

l'expression »¹⁶⁶, c'est-à-dire des actes éminemment politiques, échappant au contrôle juridictionnel¹⁶⁷, à moins d'un contrôle externe.

Cependant, pour éviter que le recours aux pouvoirs exceptionnels ne constitue un abus¹⁶⁸, les constituants ont, non seulement posé des conditions, mais prévu aussi des garanties à leur mise en œuvre¹⁶⁹. On distinguera les conditions positives qui sont les conditions strictes de déclenchement des pouvoirs exceptionnels, les conditions négatives et les conditions de but.

Les conditions positives se déclinent en conditions de fond et de forme. Les conditions de fond sont au nombre de deux. Elles mettent en relief d'abord la menace grave et immédiate qui plane, soit sur les institutions de la République, soit sur l'indépendance de la nation, soit sur l'intégrité du territoire national et enfin, soit sur l'exécution des engagements internationaux. Ensuite, cette menace doit avoir pour conséquence une interruption¹⁷⁰ ou simplement une menace sur le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels. Dit en d'autres termes, il faut une jonction entre les causes et les conséquences. Les conditions de forme, quant à elles, exigent, d'abord du président de la République, titulaire des pouvoirs de crise, de consulter certaines autorités, en l'occurrence, les présidents des chambres parlementaires et de la juridiction constitutionnelle. En France, cette consultation s'étend au Premier ministre¹⁷¹. Il se doit également d'informer la Nation par message. Enfin, au Bénin, le constituant ajoute que lesdites mesures doivent être prises en conseil des ministres.

Les conditions négatives qui constituent des restrictions indiquent, d'une part, au Bénin, que les mesures exceptionnelles prises ne doivent pas suspendre les droits des citoyens garantis par la Constitution¹⁷² et, d'autre part, en France, l'interdiction de la dissolution de

¹⁶⁶ MORANGE (G.), « Le contrôle des décisions prises au titre de l'article 16 », *D.*, 1962, Chron. XVIII, p. 111.

¹⁶⁷ Voir DUHAMEL (O.) et MENY (Y.) (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, op. cit., pp. 6-7 ; voir aussi CARPENTIER (E.), « L'acte de gouvernement » n'est pas insaisissable », *R.F.D.A.*, 2006, pp. 661-677.

¹⁶⁸ MORANGE (G.), « Le contrôle des décisions prises au titre de l'article 16 », op. cit., p. 109, souligne que « *C'est... un fait d'expérience que le recours à l'état de nécessité peut conduire à des abus, le soi-disant état de nécessité n'existant, trop souvent, que dans l'esprit de celui ou de ceux qui doivent bénéficier de la concentration des pouvoirs qu'il entraîne* ».

¹⁶⁹ Voir art. 16 de la Constitution française ; art. 68 et 69 de la Constitution du Bénin ; art. 84 et 85 de la Constitution du Congo ; art. 48 de la Constitution de la Côte d'Ivoire.

¹⁷⁰ Les constitutions de la Côte d'Ivoire et de la France parlent uniquement d'interruption et non de menace ou d'interruption. Dit autrement, la simple menace d'interruption des pouvoirs publics et constitutionnels ne peut donner lieu à l'activation des mesures exceptionnelles, encore moins l'irrégularité de leur fonctionnement, voir RENOUX (T. S.) et DE VILLIERS (M.) (dir.), *Code constitutionnel*, op. cit., p. 598.

¹⁷¹ Pour plus d'informations sur les conditions de mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels, voir VOISSET (M.), *L'article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958*, op. cit., pp. 13-54.

¹⁷² Il faut saluer cette vigilance du constituant béninois qui a su prévoir cette limite aux pouvoirs de crise, car ainsi que le remarque BRAIBANT (G.), « L'État face aux crises », *Pouvoirs*, n° 10, p. 6, les crises ont tendance « à entraîner un recul du droit ».

l'Assemblée nationale pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels. En outre, le parlement peut imposer une limitation temporelle, en se réunissant de plein droit dès l'activation des pouvoirs de crise, et en fixant un délai pour l'utilisation desdits pouvoirs.

Par ailleurs, une autre condition qui est la finalité assignée aux mesures exceptionnelles paraît plus déterminante, en ce qu'elle se révèle comme un objectif. Elle indique que la prise desdites mesures doit « *s'inspirer de la volonté d'assurer aux pouvoirs publics et constitutionnels dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission* »¹⁷³. Autrement dit, les mesures exceptionnelles doivent avoir comme but, le rétablissement d'une situation normale et permettre aux pouvoirs publics d'exercer pleinement leurs fonctions. Derrière cette condition de but, se trouve une condition de délai. L'expression « *les moindres délais* » laisse apparaître que les mesures exceptionnelles doivent être comme des frappes chirurgicales, visant à régler la crise de manière rapide. Malgré ces diverses conditions qui devraient, non seulement clarifier, mais aussi corseter la mise en œuvre des pouvoirs de crise, on se rend à l'évidence que leur utilisation est généralement sujette questions.

2- Un usage problématique

Malgré leur caractère exceptionnel, les pouvoirs de crise ont été mis en œuvre dans la vie contemporaine des États. Plusieurs remarques peuvent être faites à ce sujet. D'abord, on peut constater que les raisons qui ont présidé à leur application sont diverses. En France et en Côte d'Ivoire, ce sont respectivement et uniquement les événements survenus dans la nuit du 21 au 22 avril 1961¹⁷⁴ et du 19 septembre 2002¹⁷⁵ qui ont conduit à son usage. Au Bénin, en revanche, où l'usage des pouvoirs exceptionnels a trouvé sa terre d'élection, il a été invité au débat juridico-politique à maintes reprises depuis 1994¹⁷⁶. Les raisons sont liées aux désaccords entre le président de la République et le parlement, quand il lui refuse son accord sur plusieurs projets, notamment le vote du budget général de l'État¹⁷⁷.

¹⁷³ Voir art. 16 de la Constitution française et art. 69 de la Constitution du Bénin. La formulation des deux dispositions est à peu près la même.

¹⁷⁴ Il s'agit d'un putsch d'un groupe d'officiers généraux à Alger.

¹⁷⁵ Il s'agit de la rébellion dans le nord du pays.

¹⁷⁶ Pour plus d'informations sur l'usage des pouvoirs exceptionnels au Bénin, lire BOSSOU (M.), « L'article 68, sa pratique et ses conséquences », *Actes des « journées de réflexion sur la Constitution du 11 décembre 1990*, Cotonou, Institut des Droits de l'Homme et de la Démocratie – La démocratie au quotidien, 07- 08 août 2006, Les actes, Série « Rencontres », n° 5, pp. 103-118 ; voir aussi FALL (I. M.), « Les pouvoirs de mesures exceptionnelles du président de la République », *Revue de contentieux constitutionnel*, I, 2013, pp. 214 et s. ; KPODAR (A.), « Pouvoirs exceptionnels », in *ABJC, Revue de contentieux constitutionnel*, I, 2013, pp. 201 et s.

¹⁷⁷ TANO (F.), « La constitutionnalisation de l'urgence budgétaire et les crises politiques en Afrique : Côte d'Ivoire, Bénin », *art. préc.*, indique à cet effet, qu' « *en dépit de quelques opinions doctrinales favorables aux pouvoirs exceptionnels pour établir le budget, cette éventualité est demeurée théorique jusqu'à l'exemple béninois, qui a permis de réaliser que des problèmes d'ordre budgétaire pouvaient constituer une menace sur l'exécution des engagements internationaux et le*

Ensuite, on peut observer qu'au Bénin, les avis négatifs des institutions consultées ne constituent pas un frein à la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels.

En outre, la nature des mesures prises est également diverse. En France, dix-huit décisions ont été prises, dont entre autres, l'extension des pouvoirs de police, la modification de l'organisation judiciaire et de son fonctionnement et la suspension de certaines garanties statutaires des fonctionnaires civils et militaires¹⁷⁸. Ainsi, ont été apportées « *de nombreuses restrictions aux libertés et aux droits protégés par les lois en vigueur ou même par la Constitution* »¹⁷⁹. En Côte d'Ivoire, il y eut entre autres, la décision du président de la République déclarant éligibles « *à titre exceptionnel et uniquement pour l'élection présidentielle de 2005 les candidats présentés par les partis politiques signataires de l'Accord de Linas-Marcoussis* »¹⁸⁰ et le report des élections législatives dû essentiellement à l'interruption du fonctionnement de la Commission Electorale Indépendante¹⁸¹, prolongeant ainsi le mandat des députés arrivé à expiration le 16 décembre 2005¹⁸². Malgré cette situation, les projets de lois de finances n'étaient plus soumis au parlement pour approbation et vote. Le budget général de l'État était établi par ordonnance¹⁸³. Au Bénin, la pratique politique et constitutionnelle a fini par habituer au fait que les mesures exceptionnelles équivalent à des ordonnances, soit pour faire adopter le budget général de l'État, soit pour faire adopter des accords de prêt.

Enfin, la dernière remarque a trait à la durée de mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels. Au Bénin, le parlement a toujours pu se réunir et fixer le délai de mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels. En revanche, en France et en Côte d'Ivoire, lesdits pouvoirs ont été appliqués sur une période relativement longue¹⁸⁴.

fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels ». Sur la doctrine favorable, voir, par exemple, AMSELEK (P.), *Le budget de l'État sous la V^e République*, Paris, L.G.D.J., 1966, p. 509. Mais il précise que cette hypothèse a lieu au cas où, dans certaines circonstances exceptionnelles, le parlement se trouve empêché d'exercer ses fonctions.

¹⁷⁸ Voir VOISSET (M.), *L'article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958*, op. cit., pp. 141 et s.

¹⁷⁹ FRIER (P.-C.), « Les législations d'exception », op. cit., p. 30.

¹⁸⁰ Voir Décision n° 2005-1/PR du 5 mai 2005.

¹⁸¹ Voir Décision n° 2005-011/CC/SG du 28 octobre 2005 du Conseil constitutionnel de la Côte d'Ivoire.

¹⁸² Voir Avis n° 2005-013/CC/SG du 15 décembre 2005 du Conseil constitutionnel de la Côte d'Ivoire. Le Conseil s'est fondé sur deux arguments : les pouvoirs de l'Assemblée nationale ne pouvaient prendre fin sans porter atteinte à des principes et règles de valeur constitutionnelle (séparation et équilibre des pouvoirs, exercice de la souveraineté du peuple par ses représentants élus, continuité de la vie de la Nation) et la réunion de plein droit de l'Assemblée nationale en cas de mise en œuvre de l'article 48 de la Constitution.

¹⁸³ Voir TANO (F.), « La constitutionnalisation de l'urgence budgétaire et les crises politiques en Afrique : Côte d'Ivoire, Bénin », art. préc.

¹⁸⁴ Voir SAINT-BONNET (F.), « Article 16 », in LUCHAIRE (F.), CONAC (G.) et PRELOT (X.), (dir.), *La Constitution de la République française*, 3^e éd., Paris, Economica, 2009, p. 529 ; FRIER (P.-C.), « Les législations d'exception », op. cit., p. 30, précise à cet effet que « *l'article 16 fut ... maintenu en vigueur jusqu'au 30 septembre 1961, alors que le putsch d'Alger s'était depuis longtemps effondré* ». Il ajoute que cette utilisation avec les risques d'abus que cela comporte paraît choquante. Dans son message du 25 avril 1961 adressé au Parlement, M. Charles de Gaulle considère que le Parlement pouvait continuer

On peut donc faire la remarque que, dans un cas comme dans l'autre, l'usage des pouvoirs exceptionnels est problématique. Au Bénin, la banalité de « *l'activation d'une telle mécanique constitutionnelle dans un État de droit et de démocratie pluraliste* »¹⁸⁵ perturbe le sens de la démocratie dont doit faire preuve le titulaire desdits pouvoirs. En réalité, les pouvoirs exceptionnels sont « *en général nommés ainsi parce qu'ils sont censés n'être que rarement utilisés, et ce parce qu'ils sont exorbitants* »¹⁸⁶. Mieux, ils « *... doivent être rares et utilisés exclusivement dans certaines circonstances qui précisément les justifient en même temps* »¹⁸⁷. En France et en Côte d'Ivoire, c'est la durée de mise en œuvre qui pose problème. Comme on peut s'en apercevoir, les pouvoirs exceptionnels renforcent la prédominance du président de la République sur l'échiquier institutionnel. Ceci est encore plus préoccupant, lorsque l'usage, au lieu d'être exceptionnel, devient trivial. Il en est ainsi, parce que la mise en œuvre desdits pouvoirs manque de contrôle efficace. Il s'avère dès lors nécessaire d'en renforcer le contrôle.

La question du contrôle des pouvoirs de crise se révèle être une préoccupation, non seulement légitime, mais aussi partagée¹⁸⁸. Dans le rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, présidé par M. Edouard Balladur, on peut lire à ce sujet : « *L'insuffisance des mécanismes de contrôle en cas de mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution* » est une « *anomalie* »¹⁸⁹. Géneviève Camus pense aussi que le contrôle des pouvoirs exceptionnels est « *le contrepoids indispensable pour réaliser, dans une perspective dynamique, l'équilibre général entre les exigences de l'efficacité et les exigences de la démocratie* »¹⁹⁰. Dès lors, pour remédier à cette

normalement ses activités législatives et de contrôle « *pour autant qu'il ne s'agisse pas des mesures prises ou à prendre en vertu de l'article 16* », voir VOISSET (M.), *L'article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958*, op. cit., p. 232. Mieux, il dénia au parlement le droit de légiférer : « *Je tiendrai pour contraire à al Constitution que la réunion annoncée du parlement ait un aboutissement législatif* », voir AVRIL (P.) et GICQUEL (J.), *Droit parlementaire*, op. cit., p. 124. De même, en Côte d'Ivoire, bien que le mandat du parlement fut prorogé, celui-ci ne put se prononcer sur la mise en œuvre des les pouvoirs de crise, tant et si bien que le président les exerça pendant une longue durée. Dans son message à la nation le mardi 26 avril 2005, M. Laurent Gbagbo, déclara que « *jusqu'à la fin de la crise, (il prendrait), en vertu des pouvoirs que (lui) confère l'article 48 de notre Constitution, toutes les mesures qui (lui) paraîtront exigées par les circonstances* », voir JORCI, n° 2 du vendredi 6 mai 2005.

¹⁸⁵ Pour reprendre l'expression de BOLLE (S.), « Le Bénin sous ordonnances », *art. préc.*

¹⁸⁶ FONTAINE (L.), « La constitutionnalisation des pouvoirs d'exception comme garantie des droits ? L'exemple des démocraties est-européennes à la fin du XX^e siècle », *C.R.D.F.*, n° 6, 2007, p. 42.

¹⁸⁷ Ibidem.

¹⁸⁸ Voir, par exemple, PLATON (S.), « Vider l'article 16 de son venin : les pleins pouvoirs sont-ils solubles dans l'État de droit contemporain ? », *R.F.D.C.*, hors-série, n° 2, 2008, pp. 97-116 ; FRIER (P.-C.), « Les législations d'exception », *op. cit.*, p. 30, fait remarquer, par exemple, que « *le filet juridique dans lequel s'insèrent les mesures exceptionnelles reste fort lâche* » ; LAMARQUE (J.), « la théorie de la nécessité et l'article 16 de la constitution de 1958 », *op. cit.*, pp. 618 et s.

¹⁸⁹ Voir Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, présidé par M. Edouard BALLADUR, *Une V^e République plus démocratique*, 2007, p. 20.

¹⁹⁰ CAMUS (G.), *L'état de nécessité en démocratie*, op. cit., p. 333.

anomalie, le rapport du Comité Balladur propose le contrôle par le Conseil constitutionnel des pouvoirs exceptionnels à partir du trentième jour de leur déclenchement¹⁹¹. Il s'inscrit ainsi dans la pensée de M. Morange qui estime aussi que « *les seules garanties valables résident dans le contrôle rapide et efficace des décisions prises par le bénéficiaire des pouvoirs de nécessité* »¹⁹².

Au Bénin, le juge constitutionnel estime que le seul contrôle possible est celui des limites assignées auxdits pouvoirs, à savoir la sauvegarde des droits des citoyens garantis par la Constitution et la volonté d'assurer aux pouvoirs publics et constitutionnels les moyens d'assurer leur mission dans les moindres délais¹⁹³. Seulement, cette garantie de sauvegarde des droits fondamentaux des citoyens peut se révéler contreproductive à l'épreuve des faits¹⁹⁴. Dès lors, dans la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels, il s'avère, certes indispensable de renforcer le contrôle aussi bien parlementaire que juridictionnel, mais également de souhaiter que la « *conscience professionnelle* »¹⁹⁵ du titulaire des pouvoirs exceptionnels soit toujours au rendez-vous.

*

**

Au terme de cette étude, on peut faire le constat que le président de la République dispose d'énormes pouvoirs et prend une part active à la confection de la loi. Sous certaines conditions et dans certaines circonstances, il fait même office de législateur, et se révèle dès lors « *partie intégrante de l'organe législatif* »¹⁹⁶. Ces pouvoirs législatifs font de lui un pouvoir souverain supérieur aux autres¹⁹⁷. Dans un tel contexte, la souveraineté parlementaire reçoit un coup et on en arrive à bon droit à se demander si le parlement détient encore la puissance législative. M. Avril pense que, même si la loi ne se fait plus uniquement par le parlement, c'est au parlement qu'elle se fait¹⁹⁸. Dès lors, on peut estimer que, même si le président de la République prend une part active à la confection de la loi, il n'en demeure pas

¹⁹¹ Voir Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *préc.*, p. 21 ; voir aussi art. 16, al. 6 de la Constitution du 4 octobre 1958.

¹⁹² MORANGE (G.), « Le contrôle des décisions prises au titre de l'article 16 », *op. cit.*, p. 109.

¹⁹³ Voir DCC 27-94 du 24 août 1994 ; Décision DCC 02-099 du 14 août 2002 ; Décision DCC 10-129 du 21 octobre 2010.

¹⁹⁴ Voir KPODAR (A.), « Pouvoirs exceptionnels », *op. cit.*, pp. 206-207.

¹⁹⁵ Voir FRIER (P.-C.), « Les législations d'exception », *op. cit.*, p. 31.

¹⁹⁶ PLOUVIN (J.-Y.), « Le droit présidentiel de demander une nouvelle délibération de la loi », *R.D.P.*, 1980, p. 1570.

¹⁹⁷ Voir BEAUD (O.), « Le souverain », *Pouvoirs*, n° 67, pp. 33-45 ; GOGUEL (F.), « Réflexions sur le régime présidentiel », *R.F.S.P.*, n° 2, 1962, p. 305, pense qu'« *qu'il y a quelque chose de fruste, d'insuffisamment élaboré, dans un régime comportant l'affrontement d'une autorité personnelle et d'une autorité collective, l'une et l'autre issues du suffrage universel...* ».

¹⁹⁸ AVRIL (P.), « Qui fait la loi ? », *op. cit.*, pp. 98 et s.

moins que le sens matériel de la loi est préservé. Dit en d'autres termes, l'élément essentiel qui caractérise la loi est sa matière ou, si l'on préfère, son domaine constitutionnellement défini. On comprend dès lors qu'il vaut mieux définir la loi par rapport à son objet que par rapport à son auteur qui devient, dans ce cas, secondaire¹⁹⁹. Autrement dit, la loi n'est plus seulement l'acte voté par le parlement ; il est plutôt l'acte qui relève du domaine tel que défini par la constitution²⁰⁰.

Mais doit-on pour autant dresser le constat du décès du critère organique dans la définition de la loi ? Carré de Malberg pense au contraire que le pouvoir législatif commence avec le parlement et finit avec lui. Il en est son monopole exclusif. L'auteur fait savoir en effet que « *l'adoption seule est acte de puissance législative. Toutes les opérations qui la précèdent, ne font que préparer la confection de la loi ; toutes celles qui la suivent, ne sont que la conséquence de la naissance d'une loi, qui du seul fait de son adoption, est parfaite* »²⁰¹. C'est dire donc que, quoi qu'il en soit, le fait que le président de la République détienne des pouvoirs législatifs exorbitants ne signifie nullement une extinction du rôle du parlement. Mieux, le parlement demeure au centre de l'élaboration de la loi à travers la délibération qui est l'instrument unique qui lui permet d'exercer le pouvoir législatif²⁰². Cependant, au vu des prérogatives législatives exorbitantes qu'exerce le président de la République, on se demande à bon droit si le principe, ou plutôt le « *dogme de la séparation des pouvoirs* »²⁰³ n'est pas de plus en plus un leurre²⁰⁴.

¹⁹⁹ Voir aussi WALINE (M.), « Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la Constitution de 1958 », *op. cit.*, p. 716.

²⁰⁰ Voir, sur ce débat, PEZANT (J.-L.), « Contribution à l'étude du pouvoir législatif selon la constitution de 1958 », *Le pouvoir. Mélanges offerts à Georges BURDEAU*, Paris, L.G.D.J., 1977, pp. 466 et s.

²⁰¹ CARRE DE MALBERG (R.), *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Economica, 1984, p. 3.

²⁰² COUDERC (M.), « Le législateur parlementaire : pour en finir avec un pléonasme », *Pouvoirs*, n° 64, p. 50 et pp. 57 et s.

²⁰³ Selon les mots de AVRIL (P.), « Les commissions parlementaires entre groupes politiques et gouvernement », in FRAYSSE (F.) et HOURQUEBIE (F.) (dir.), *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, *op. cit.*, p. 93.

²⁰⁴ CAPITANT (R.), J.O., Débat, Ass. Nat., 2^e séance, 19 mai 1987, p. 1117, cité par FAVOREU (L.), « Ordonnances ou règlements d'administration publique ? (la destinée singulière des ordonnances de l'article 38 de la Constitution », *op. cit.*, p. 691, estime bien à propos : « *Ne nous laissons pas tromper par les mots. La séparation des pouvoirs, telle qu'on a pu l'enseigner et la pratiquer au XVIII^e siècle, ne correspond plus, en aucune façon, aux nécessités d'un État moderne. Le pouvoir législatif, dans tous les États modernes, est exercé par la collaboration étroite du gouvernement et du Parlement, avec prédominance croissante du gouvernement, qui assume, comme disent les Britanniques, le leadership du mouvement législatif. Le gouvernement seul peut efficacement prendre la direction des grandes réformes législatives susceptibles d'être votées par le Parlement* ».