

SYMPOSIUM SUR LE CONSTITUTIONNALISME EN GUINEE

CONAKRY DU 21 AU 22 FÉVRIER 2023

SOUS-THEME

LA PROBLÉMATIQUE DE LA SEPARATION DES POUVOIRS

BABACAR KANTE

EXPERT OIF

INTRODUCTION

Aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a pas point de Constitution ». Cette affirmation péremptoire présente l'allure d'un postulat. Il existe en effet de nombreux pays où les droits des citoyens ne sont pas garantis ni la séparation des pouvoirs déterminés et qui prétendent avoir une Constitution.

Le principe de la séparation des pouvoirs serait-il alors un mythe ? Il est vrai que cette notion a tellement évolué temporellement et géographiquement de sa conception originelle à nos jours qu'il est difficile de la conceptualiser.

Dans le cas des pays africains, le principe est consacré par toutes les constitutions. Mais au vu de la pratique, il se pose une question qui relève de l'évidence : ne faudrait-il pas repenser la séparation des pouvoirs après une soixantaine d'années d'expérience ? Il n'a presque jamais été appliqué nulle part en Afrique, malgré l'attachement théorique que lui témoignent les régimes politiques.

Ne faudrait-il pas repenser ce principe en le contextualisant ? Il apparaît en effet intéressant de voir si et dans quelle mesure, n'arrivant pas à remplir la fonction qui lui est initialement dévolue, il n'y a pas lieu, soit de le réaménager, soit de lui substituer un autre principe à même de jouer le même rôle.

Dans la perspective de la première hypothèse qui semble plus réaliste, l'abandon du principe n'étant pas envisageable, il serait possible de concevoir une interprétation du principe de la séparation des pouvoirs dans le sens d'une orientation vers une séparation des fonctions. On évoluerait ainsi, pour atteindre un équilibre, de la séparation des pouvoirs vers une séparation des fonctions et d'une séparation des fonctions vers une collaboration des fonctions.

I. DE LA SEPARATION DES POUVOIRS A LA SEPARATION DES FONCTIONS

Une des raisons de cette nécessaire évolution de la séparation des pouvoirs vers une séparation des fonctions est que le principe a perdu de son importance au cours de son évolution. La pratique des différents Etats l'a vidé de son contenu. Son application a, dans la réalité, produit des effets pervers. La conséquence est que la séparation des fonctions vient jouer un rôle supplétif.

A. LES EFFETS PERVERS DE LA SEPARATION DES POUVOIRS

Ces effets pervers se mesurent au fait que, tout d'abord, le principe revêt un caractère mythique. Deux exemples suffiront à le démontrer. Le premier concerne les Etats-Unis d'Amérique où le Vice-président est le président du Sénat. Il ne s'agit pas de l'exercice d'une fonction symbolique parce qu'il a une voix délibérative qui peut même faire pencher la balance en cas d'égalité. Le deuxième est relatif à la France où le premier Ministre est le président du Conseil d'Etat, juridiction chargée de juger l'administration.

Ensuite, la mystique du pouvoir fait que, ainsi que l'écrivait Montesquieu : « C'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ». Il en est de même d'ailleurs des institutions. Le cas des organes de gestion des élections en est une

illustration. Après leur création, on a en effet assisté à des combats de frontières pour la délimitation de leurs pouvoirs par rapport aux autres institutions étatiques en matière de gestion des élections.

On constate ainsi que le pouvoir, comme phénomène politique, implique des rapports d'autorité et de commandement exacerbés surtout en Afrique. Il nécessite cependant des contre-pouvoirs dont l'existence risque de créer des « chocs de souveraineté ». La question est donc de savoir si ce principe dans une application pure, est adapté au contexte africain.

B.LE RÔLE SUPPLETIF DE LA SEPARATION DES FONCTIONS

La difficile application du principe de la séparation des pouvoirs appelle la recherche d'autres leviers afin d'assurer la nécessaire collaboration entre les pouvoirs. La séparation des fonctions présente, dans cette perspective, un double intérêt.

Le premier intérêt consiste en la reconnaissance d'une dualité des fonctions dans l'Etat. La première fonction correspond à une fonction de décision, d'impulsion, d'exécution, d'action de l'administration. Dès lors, il convient de trouver des modalités de collaboration entre tous ces organes chargés de la même fonction de gouvernement, ce terme étant entendu au sens large. La deuxième fonction est une fonction de contrôle. Ces fonctions de contrôle peuvent être exercées par des institutions comme le Parlement, la justice ou d'autres institutions administratives indépendantes. Ne serait-il pas possible de trouver des modalités de collaboration rationnelle entre ces organes remplissant la même fonction, tout en respectant leurs compétences respectives ?

Le deuxième intérêt est que la séparation des fonctions correspondrait ainsi à une définition finaliste des différents pouvoirs et à une séparation des missions ayant pour objet la recherche d'un même résultat que la séparation des pouvoirs. Pour être effective et efficace, cette séparation des fonctions nécessite cependant la détermination de plages de convergence entre les différents organes de l'Etat.

II.DE LA SEPARATION DES FONCTIONS A LA COLLABORATION DES FONCTIONS

Cette approche nécessite un changement de paradigme. Tout comme le principe de la séparation des pouvoirs se présente à certains égards comme un postulat, on pourrait considérer la séparation des fonctions comme induisant la possibilité d'une collaboration des fonctions.

Il s'agit cependant d'identifier les sources potentielles de conflits et de rechercher des modalités de collaboration rationnelle entre les différents pouvoirs.

A.LES SOURCES POTENTIELLES DE CONFLITS ENTRE LES POUVOIRS

On pourrait s'en tenir à deux types de conflits : les conflits de nature politique d'une part et, d'autre part, les conflits à caractère juridique.

En ce qui concerne les conflits d'ordre politique, l'exemple le plus illustratif se trouve être les conflits entre la majorité et l'opposition. Le système électoral et le règlement intérieur de l'Assemblée nationale constituent des outils et des instruments de résolution de ce type de

conflits. En effet, le choix en faveur du scrutin majoritaire ou du scrutin proportionnel emporte des conséquences dont on peut réduire les effets négatifs. De même, le fait de conférer des droits à l'opposition dans le fonctionnement de l'Assemblée nationale serait, paradoxalement, de nature à prévenir certains conflits. Malheureusement, les considérations d'ordre purement politique l'emportent souvent sur la volonté de collaborer au sein de l'Assemblée nationale.

S'agissant des conflits à caractère juridique, différents organes peuvent disposer de pouvoirs qui ne sont pas naturels. Ainsi, le pouvoir exécutif peut, dans certaines circonstances, intervenir dans le processus législatif. De même, il peut interférer dans le fonctionnement de la justice. En de pareils cas, la prévention des conflits, par une répartition claire et équilibrée des compétences, serait le meilleur remède à l'émergence d'un conflit.

B. LES MODALITES DE LA COLLABORATION DES FONCTIONS

Deux modalités de collaboration pourraient être envisagées. La première consiste en la recherche d'un équilibre dans l'exercice des fonctions. Cet équilibre peut être recherché aussi bien au plan horizontal que vertical.

Au plan horizontal, il s'agit de trouver des modalités de collaboration par exemple entre le Président de la République et le Gouvernement, entre le Gouvernement et le Parlement, entre le Gouvernement et les institutions administratives indépendantes de même qu'entre le pouvoir législatif et les institutions publiques indépendantes.

Au plan vertical, il est question de trouver un équilibre entre les autorités centrales et les collectivités locales et les établissements publics. Il devrait être possible de permettre au Gouvernement d'être le garant de l'unité de l'Etat tout en respectant la nécessaire autonomie des collectivités décentralisées.

La deuxième modalité de collaboration serait une collaboration régulée par la juridiction constitutionnelle. Ces juridictions constitutionnelles jouent un rôle de plus en plus important dans les démocraties naissantes. C'est le cas au Bénin et en République centrafricaine. Ce rôle d'arbitre et de régulateur du fonctionnement des institutions publiques devrait être renforcé. L'évolution jurisprudentielle de certaines Cours constitutionnelles montre que ces dernières ont tendance à s'arroger un certain nombre de pouvoirs pour mettre un terme à ces crises juridiques et politiques.

Si une telle répartition des fonctions est consacrée et acceptée, le pouvoir exécutif pourrait rester le gérant de l'intérêt général et le juge constitutionnel deviendrait le garant de la paix et de la stabilité politique.

CONCLUSION

Les difficultés d'adaptation en Afrique d'un certain nombre de principes apparemment universels sont réelles. Les citoyens sont en demande de plus de démocratie. Mais le discrédit sur la politique les pousse à se détourner des institutions publiques. Une collaboration rationnelle entre elles, sur la base d'un vrai changement de paradigme, serait peut-être de nature à les faire revenir vers elles au lieu d'une affirmation d'un principe de la séparation des

pouvoirs qui n'est pas respectée. Pour ce faire une bonne stratégie de communication est nécessaire pour faire face aux réseaux sociaux.