

LA CONDUITE DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL EN AFRIQUE FRANCOPHONE : CAS DU BÉNIN, DU BURKINA FASO ET DU SÉNÉGAL

Yakouba OUEDRAOGO

Maître-assistant à l'Université Thomas SANKARA (BURKINA FASO)

Laboratoire de Droit public et de Science politique (L.D.P.S.P)

Résumé

Si l'Exécutif est chargé de la définition et de conduite de la politique de la Nation, les règles et méthodes selon lesquelles il exerce cette fonction gouvernementale restent peu connues et étudiées. À partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Sénégal, l'analyse met en évidence une complexité d'organisation du travail gouvernemental, qui comporte de nombreuses constantes, malgré la différence de régime politique et de structure de l'Exécutif, lesquels conditionnent néanmoins le pouvoir de décision. Le travail gouvernemental reste confronté aux lacunes des processus de décision et de contrôle, ce qui limite la qualité des décisions et l'efficacité des activités exécutives.

Mots clés :

- Pouvoir Exécutif
- Fonction gouvernementale
- structures
- procédures normatives
- contrôle.

Abstract

While the Executive is responsible for defining and conducting the Nation's policy, the rules and methods by which it performs this governmental function remain little known and studied. Based on the examples of Benin, Burkina Faso and Senegal, the analysis highlights a complexity of organization of government work, which involves many constants, despite the difference in political regime and structure of the Executive, which nevertheless condition decision-making power. Government work continues to face gaps in decision-making and control processes, which limits the quality of decisions and the effectiveness of executive activities.

Key words :

- Executive Power
- Government Function
- Structures
- Normative Procedures
- Control.

SOMMAIRE

I. UNE ORGANISATION RELATIVEMENT COMPLEXE DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

A. LES CONSTANTES : LE RÔLE DE PRÉPARATION DES SUPERSTRUCTURES EXÉCUTIVES

1. Une lisibilité partielle du rôle des acteurs ministériels
2. Un enchevêtrement des organes à vocation interministérielle

B. LE POUVOIR VARIABLE DES AUTORITÉS POLITIQUES D'IMPULSION ET DE DÉCISION

1. Un pouvoir monopolisé dans les régimes présidentiels
2. Un pouvoir partagé dans les régimes parlementaires

II. UNE EFFICACITÉ MITIGÉE DES PROCEDURES DE RÉALISATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

A. LES FAIBLESSES INHÉRENTES AUX PROCÉDURES NORMATIVES

1. Les insuffisances formelles
 - a) Les faiblesses de la qualité rédactionnelle
 - b) Les défaillances des conditions d'applicabilité des textes
2. Les lacunes substantielles

B. LES LIMITES DU SUIVI ET DU CONTRÔLE DES DÉCISIONS ET ACTIVITÉS GOUVERNEMENTALES

1. L'imprécision des mécanismes encadrant la prise de décision
2. L'efficacité incertaine des procédés de contrôle et d'évaluation

INTRODUCTION

« *J'ai le goût du travail bien fait et je sais que tout travail collectif comporte des règles fixes et exige une direction unique* ». Cette déclaration de Léon BLUM dans ses réflexions sur la réforme gouvernementale¹ interroge sur les moyens et techniques efficaces de gouvernement. Ces questions restent encore d'actualité dans les systèmes constitutionnels qui retiennent une « *conception majestueuse du pouvoir exécutif* »², faisant du Gouvernement le « *pivot des institutions* »³ et le principal moteur de l'action politique et administrative. En

1 L. BLUM, *La réforme gouvernementale*, 1936, p. 27, cité par J. GICQUEL et L. SFEZ, *Problèmes de la réforme de l'État en France depuis 1934*, Paris, PUF, 1965, p. 28.

2 I. M. FALL, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des États d'Afrique*, L'Harmattan, 2008, p. 13.

3 D. MAUS, « Gouvernement », *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 25 juillet 2020. URL : <http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/gouvernement/>; L. BADO, « Le Président du Faso et le Gouvernement dans la Constitution burkinabè du 11 juin 1991 », *RBD*, n° 42, 2e semestre 2002, p. 41 ; F. DELPÉRÉE, « L'Exécutif », in M. TROPER et D. CHAGNAULLAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Dalloz, t. 2 : La distribution des pouvoirs, 2012, p. 224 ; L. JAUME, « La réhabilitation de la fonction gouvernementale dans la Constitution de 1958 », *Esprit*, janv. 2002, pp. 86-98 ; M. BONNARD, « Notice 4. Le gouvernement », in M. VERPEAUX (coord.), *Institutions et vie politique*, Paris, La Doc. Fr., 4^e éd., 2012, coll. « Les notices », p. 41 ; J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 32^e éd., 2018, p. 688 et s.

Afrique francophone, les textes constitutionnels se situent dans la même tendance consacrant un pouvoir exécutif fort, dont l'autorité a été restaurée⁴.

Si l'importance des organes exécutifs est affirmée, la manière dont ils remplissent leurs fonctions demeure peu connue. Les méthodes de réalisation des activités exécutives préoccupent cependant les gouvernants. Après la nomination des membres du Gouvernement le 10 janvier 2021, le Premier ministre burkinabè Christophe DABIRÉ a présidé dès le 18 janvier un séminaire sur l'organisation du travail gouvernemental, dont l'objectif était de donner aux ministres les outils et de rappeler les textes et expériences sur une méthodologie de travail garantissant l'efficacité de l'action gouvernementale. Au même moment (les 18 et 19 janvier 2021), le Président gabonais présidait un séminaire gouvernemental dont l'objectif est de faire le bilan du plan de développement économique et social et de dégager des pistes d'action et des solutions⁵. La question des méthodes de conduite des activités exécutives a aussi fait l'objet en France de nombreux rapports et études⁶. L'importance de celles-ci et les difficultés rencontrées dans leur réalisation ont justifié l'idée de réfléchir sur « *La conduite du travail gouvernemental en Afrique francophone : cas du Bénin, du Burkina Faso et du Sénégal* ». Comme l'a souligné le Doyen Claude-Albert COLLIARD, « *le travail gouvernemental est une des activités essentielles de l'État. Il est donc intéressant de préciser les conditions dans lesquelles il s'accomplit. Un certain mystère les enveloppe [...]* »⁷.

Une réflexion sur ce thème nécessite des clarifications en raison des risques de confusions.

Le G(g)ouvernement qui donne le qualificatif au travail concerné est une notion « *imprécise ou plutôt multiforme* »⁸. Il désigne au sens large la forme d'organisation politique de l'État, sa structure institutionnelle ou la nature de son régime politique⁹. Dans un sens matériel,

4 J. OWONA, « Chapitre III : Le pouvoir exécutif », in *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, NEA, 1982, tome 1. « L'État et le droit », p. 98 ; A. T. BA, « L'exécutif dans les démocraties pluralistes africaines : l'exemple des États francophones de l'Afrique de l'ouest », *RBD*, n° 35, 1^{er} semestre 1999, pp. 18-74 ; G. MOYEN, « L'Exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain : les cas du Congo, du Bénin et du Togo », *Annales de l'Université Marien NGOUABI*, 2009, 10 (3), p. 42 et s.

5 Voir aussi au Bénin, la Déclaration du Conseil extraordinaire du mardi 21 juin 2011, cité par I. D. SALAMI et D. O. M. GANDONOU, *Droit constitutionnel et institutions du Bénin*, Editions CeDAT, 2014, p. 216 ; Gouvernement burundais, *Programme National de Réforme de l'Administration Publique* (PNRA). Exposés des motifs, février 2012. Voir la présentation des formations sur le site du MFPTSS : <http://www.ministereftss.gov.bi/?q=node/199> [consulté le 18/04/2020].

6 Voir par exemples : Conseil d'État, *Structures gouvernementales et organisation administrative*, Paris, La Doc. Fr., 1985 ; ÉNA, *Le travail gouvernemental* (Rapports de séminaires établis par les élèves de la promotion René Char – 1994), Paris, La Doc. Fr., 1996 ; Conseil d'État et IGF-Mission d'audit et de modernisation, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, n° 2007-M-020-01, établi par Jean-Pierre DUPORT et al., La Doc. Fr., juillet 2007.

7 C.-A. COLLIARD, « Le travail gouvernemental et ses méthodes », *Recueil Dalloz*, Chronique, 1948, 15e cahier, p. 61.

8 C.-A. COLLIARD, « Le travail gouvernemental et ses méthodes », *op. cit.*, p. 61 ; A. LOADA et L. M. IBRIGA, *Précis de droit constitutionnel et institutions politiques*, 2007, p. 627 ; J.-L. QUERMONE et D. CHAGNOLLAUD, *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, Paris, Dalloz, 4e éd., 1991, p. 207 ; C. ROSITANO, *Recherche sur le concept de gouvernement en droit public français*, L'Harmattan, 2016 ; G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Réédition présentée par G. CARCASSONNE et O. DUHAMEL du manuel de 1949, Dalloz, 2002, p. 504.

9 Voir dans ce sens : art. 2 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 ; art. 165 de la Constitution burkinabè du 2 juin 1991 ; art. 1^{er} in fine de la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 ; art. 2 et 89 de la Constitution française du 4 octobre 1958 ; M. SENELLART, « Gouvernement », in D. ALLAND et S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy-PUF, 5^e éd., 2014, coll. « Quadrige », p. 768.

il consiste à « *déterminer souverainement les buts de l'État – buts politiques, économiques, sociaux – et diriger l'État vers la réalisation de ces buts* »¹⁰. Au sens organique, il désigne l'organe ou l'ensemble des organes qui exercent une telle fonction¹¹. Dans une conception plus étroite, il constitue au sein de l'Exécutif « *l'ensemble collégial et solidaire de ministres placé sous l'autorité d'un Premier ministre (ou d'un président du Conseil, ou d'un chancelier [...]). Il représente ce que Benjamin Constant appelait le « pouvoir ministériel* »^[12], par opposition au chef de l'État »¹³. Aussi appelé Cabinet ou Conseil, le Gouvernement est né de l'évolution du régime britannique, qui a opéré un transfert de la réalité du pouvoir exécutif du Monarque vers le Cabinet, responsable uniquement devant la Chambre des Communes¹⁴. En Afrique francophone, le Gouvernement comprend, selon la hiérarchie et l'ordre protocolaire : le Premier ministre, les ministres d'État s'il y a lieu, les ministres, les ministres délégués et les secrétaires d'État¹⁵. Dans les régimes parlementaires, le Gouvernement est un organe de l'Exécutif¹⁶. Bien qu'il préside le Conseil des ministres, le Président de la République ne fait pas partie du Gouvernement¹⁷.

L'Exécutif auquel appartient le Gouvernement désigne au sens organique l'organe ou l'ensemble des organes exerçant la fonction exécutive dans l'État et, de façon impropre et restrictive¹⁸, au sens fonctionnel, l'ensemble des attributions qui relèvent d'une telle fonction (exécution des lois, conduite des affaires internationales, exercice du pouvoir réglementaire). Ce qui le caractérise, c'est d'être chargé de la fonction directionnelle et opérationnelle de l'État, contrairement au Parlement qui exerce un pouvoir de délibération et du contrôle. L'Exécutif est le pouvoir qui anime et coordonne tous les organes de l'État en les orientant vers la réalisation d'une politique qu'il a déterminée¹⁹, ce que traduit la formule constitutionnelle selon laquelle « *le Gouvernement [ou le Président de la République détermine et] conduit*

10 L. TROTABAS, *Constitution et Gouvernement de la France*, Armand Colin, 1933, cité par M. DUVERGER, « L'article 20 alinéa 1 », in F. LUCHAIRE et G. CONAC (dir.), *La constitution de la république française. Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 1979, p. 363.

11 B. ASSO, « Les départements ministériels dans les pays de l'Afrique noire francophone », in G. CONAC (dir.), *Les institutions administratives des États francophones d'Afrique noire*, Paris, Economica, 1979, coll. « La Vie du Droit en Afrique », p. 27.

12 B. CONSTANT, *Principes de politique*, Paris, Guillaumin, 1872, p. 19.

13 M. de VILLIERS et A. Le DIVELLEC, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 6e éd., 2007, p. 152 ; P. AVRIL et J. GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 5e éd., 2016, coll. « Que sais-je ? », p. 56.

14 D. BARRANGER, *Parlementarisme des origines. Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, Paris, PUF, 1999, coll. « Léviathan », 410 p.

15 Article 76 alinéa 1er de la Constitution togolaise du 14 octobre 1992 ; J. FOYER, « Les ministres entre eux : hiérarchie et collégialité », *Pouvoirs*, n° 36, 1986, pp. 103-116.

16 Art. 61 de la Constitution burkinabè du 2 juin 1991 ; Loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 modifiée portant révision de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 (Titre II, Chapitre II) ; Constitution nigérienne de 2011 (Titre III, Section 2) ; Constitution togolaise du 14 octobre 1992 (Titre IV, Sous-titre II).

17 La Constitution tchadienne du 4 mai 2018 fait du Président de la République un membre du Gouvernement, en plus des ministres (art. 103).

18 Le rôle de l'Exécutif dépasse la seule compétence d'exécution des lois, comme le laisse penser ce qualificatif. Il participe en réalité à toutes les fonctions de l'État ; B. MONTAY, *Doctrine des fonctions de l'exécutif*, thèse Université Paris II, 2017, p. 11 et s. ; L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, E. de Boccard, 4e éd., 1923, p. 121 ; G. BURDEAU, « Remarques sur la classification des fonctions étatiques », *RDP*, 1945, t. 60, pp. 202-228. Certains auteurs parlent ainsi de « pouvoir gouvernemental » (Ph. ARDANT et B. MATHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ-Lextenso, 30e éd. 2018-2019, p. 437) ou de pouvoir gouvernant (A. VIDAL-NAQUET, P. JENSEL-MONGE (dir.), *Du pouvoir exécutif au pouvoir gouvernant. Réflexions sur la notion de pouvoir exécutif à partir de la Ve République* (Actes du 4 octobre 2018, Aix-Marseille Université, Mare et Martin, 2021, 238 p.)) pour désigner l'Exécutif.

19 P. M. GAUDEMET, *Le pouvoir exécutif*, Paris, Montchrestien, 1996, p. 20.

la politique de la nation [...]. Il dispose de l'administration et des forces de défense et de sécurité »²⁰. Certains auteurs le considèrent comme étant le pouvoir supérieur dans l'État²¹.

Si le Gouvernement en régime présidentiel se confond à l'Exécutif confié tout entier au Président²², les régimes présidentiels d'Afrique francophone font du Gouvernement un organe autonome placé sous la direction du Président de la République, qui cumule la fonction présidentielle avec la qualité de Chef du gouvernement. L'article 54 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 révisée²³ prévoit que le président de la République est le détenteur du pouvoir exécutif et le Chef du Gouvernement²⁴. Au Sénégal, la révision constitutionnelle du 14 mai 2019 a supprimé le poste de Premier ministre²⁵ mais a maintenu le Gouvernement²⁶. La Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016 prévoit aussi que l'Exécutif est composé du Président de la République, du Vice-Président et du Gouvernement²⁷.

La notion de « travail gouvernemental » manque de définition juridique. Les Constitutions emploient plutôt les expressions « action du Gouvernement »²⁸ et « activité » des pouvoirs publics²⁹, incluant ainsi les organes exécutifs. Elles contiennent cependant des dispositions intéressant le travail gouvernemental. Il en est ainsi de celles portant sur les instances de délibération (Conseil des ministres et Conseils spécifiques³⁰), les pouvoirs du Président de la République (et du Premier ministre), les domaines et les procédures d'adoption des normes (projets de lois, projet de lois de finances, ordonnance, décrets). Ce sont des textes législatifs et réglementaires qui traitent plus du travail gouvernemental³¹. Celui-ci fait ainsi l'objet de

20 Art. 61 de la Constitution burkinabè du 2 juin 1991 ; article 77 de la Constitution togolaise du 14 octobre 1992.

21 J. BARTHELEMY, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, Paris, Giard et Brière, 1905 ; M. HAURIU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2^e éd., 1929, p. 383.

22 Aux États-Unis d'Amérique, archétype du régime présidentiel, la Constitution prévoit que « Le pouvoir exécutif sera conféré à un président des États-Unis d'Amérique. Il restera en fonction pendant une période de quatre ans [...] » (Art. II Section 1. de la Constitution de 1787). Il est plutôt d'usage de parler d'administration, accompagné du nom du président du moment, que de Gouvernement. L'absence de collégialité et de solidarité gouvernementale empêche les « secrétaires » d'État de constituer une équipe ayant une existence autonome ; M. de VILLIERS et A. Le DIVELLE, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, op. cit., p. 152.

23 Loi n° 2019-40 du 07 novembre 2019 portant révision de la Constitution. Pour des observations sur cette révision constitutionnelle, voir I. D. SALAMI, *La Constitution béninoise commentée (A jour de la loi n° 2019-40 du 7 novembre 2019 portant révision de la Constitution)*, CeDAT, 2^e éd., 2020, collection de poche, 114 p. ; G. BADET, « La rigidité de la constitution béninoise de 1990 à l'épreuve des expériences de sa révision », *Revue Afrilex*, août 2020, 34 p.

24 Voir aussi art. 54 de la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 modifiée.

25 Loi constitutionnelle n° 2019-10 du 14 mai 2019 portant révision de la Constitution du 22 janvier 2001. La suppression du poste de premier ministre a été justifiée par la volonté du Président d'agir plus vite, en mode « fast-track » et d'être en contact direct avec les Administrations.

26 Art. 6 de la Constitution du 22 janvier 2001 révisée.

27 Art. 53 de la Constitution du 8 novembre 2016. Sur le caractère présidentiel du régime ivoirien, voir F. WODIE, *Institutions politiques et droit constitutionnel en Côte d'Ivoire*, P.U.C.I., 1996, spéc. pp. 138-141 ; A. P. MEL, « La réalité du bicéphalisme du pouvoir exécutif ivoirien », *RFD Const.*, 2008/3, n° 75, p. 520.

28 C'est le cas des dispositions sur le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale (art. 79 de la Constitution béninoise ; art. 84 de la Constitution burkinabè ; art. 59 de la Constitution sénégalaise).

29 Art. 76 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 modifiée (sur l'outrage à l'Assemblée nationale) et art. 114 de la même Constitution (sur la compétence de la Cour constitutionnelle en matière de régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics, parmi lesquels figure le Gouvernement).

30 Conseils de défense, conseils de sécurité, conseils du renseignement, etc.

31 Art. 2 de l'Ordonnance malienne n° 04-001/P-RM du 25 février 2004 portant création du Secrétariat général du Gouvernement, ratifiée par la loi n° 04-013 du 16 juillet 2004 ; art. 2 du décret burkinabè n° 2014-055/PRES-TRANS/PM/SGG-CM portant attributions et organisation du Secrétariat général du gouvernement et du Conseil des ministres.

circulaires adoptées par le Chef du Gouvernement³² en vertu de l'autonomie d'organisation reconnue au Gouvernement. Corollaire du principe de la séparation des pouvoirs³³ qui « s'applique à l'égard du Gouvernement »³⁴, l'autonomie d'organisation lui permet de fixer lui-même « les conditions de sa propre organisation et de son fonctionnement interne »³⁵. L'organisation et le fonctionnement du Gouvernement relèvent du pouvoir réglementaire autonome³⁶. La circulaire sur la méthode de travail gouvernemental est une « sorte de *vademecum* »³⁷ dépourvue de valeur obligatoire³⁸ qui joue le rôle d'un règlement intérieur³⁹ en matière d'organisation de l'action gouvernementale. L'autonomie organisationnelle s'étend à la fixation de la rémunération des membres de l'Exécutif (Président de la République et membres du Gouvernement)⁴⁰.

32 G. KOUBI, « Les circulaires du Premier ministre (argumentations et justifications) », in *Mélanges Georges Dupuis*, Paris, LGDJ, 1997, p. 192.

33 O. NAREY (dir.), *Séparation des pouvoirs et contrepouvoirs, Actes des 1ères journées scientifiques de droit constitutionnel*, Niamey, du 10 au 13 octobre 2017, L'Harmattan-Sénégal, 2019, 518 p. ; J. I. SENOU, « Les figures de la séparation des pouvoirs en Afrique », *RDP*, n°1, 2019, p. 183.

34 Cons. const. français, Décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*, §80 et 82 ; Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, § 79-83 ; Décision n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011, *Mme Ekaterina B., épouse D., et autres* [Secret défense], cons. 20).

35 Cons. const. français, Décision n° 82-142 DC, 27 juillet 1982, *Loi portant réforme de la planification*, §15, Rec. p. 52 ; Cour const. du Bénin, Décision DCC 96-020 du 25 et 26 avril 1996 ; Décision DCC 01-069 du 26 juillet 2001, *MAHOUGNON Avlessessi Ludovic* ; Décision DCC n° 08-036 du 04 Mars 2008, *Eric DJEINHOUN* ; Décision DCC 11-048 du 26-07-2011.

36 M. CARON, « Les règlements autonomes existent... en droit gouvernemental », *AJDA*, 2021, p. 375 ; L. FAVOREU, « Les règlements autonomes n'existent pas », *RFDA*, 1987, p. 879 ; « Le pouvoir normatif primaire du gouvernement en droit français », *RFD Const.*, 1997, n° 32, p. 719.

37 O. BEAUD, « La circulaire du Premier ministre sur «le travail gouvernemental» : une impression de «déjà vu» ou une promesse de renouveau ? », *Jus Politicum*, publié le 29 mai 2017, <http://blog.juspoliticum.com/2017/05/29/la-circulaire-du-premier-ministre-sur-le-travail-gouvernemental-une-impression-de-deja-vu-ou-une-promesse-de-renouveau/>; [consulté le 16/08/2020]

38 CE français, 9 juillet 2007, *Syndicat entreprises générales de France-Bâtiment Travaux publics et autres*.

39 Dans un Arrêt n° 06/08/CC/MC du 14 Août 2008, sur le contrôle de constitutionnalité de la loi organique portant fonctionnement de l'Assemblée nationale, la Cour constitutionnelle du Niger considère « que s'agissant d'une institution de la République consacrée par la Constitution, les règles de son fonctionnement doivent en principe être fixées par une loi organique ; [...] que la Constitution n'a pas prévu de loi organique sur le fonctionnement de l'Assemblée Nationale », mais par un règlement intérieur (article 76 de la Constitution). On peut ainsi admettre par analogie, que la circulaire sur la méthode de travail gouvernemental remplit la même fonction qu'une loi organique ou un règlement intérieur régissant les travaux des organes constitutionnels comme le Parlement. Dans certains pays, l'organisation du Gouvernement fait d'ailleurs l'objet d'un règlement intérieur prévu par la Constitution. C'est le cas en Allemagne (art. 65 de la Loi fondamentale du 23 mai 1949) et au Burundi (art. 134 de la Constitution du 7 juin 2018). Voir Armel Le DIVELLEC, « La «supériorité» des normes «infra-constitutionnelles». Ou : la concrétisation normative textuelle des constitutions formelles », in A. VIDAL-NAQUET et al. (coord.), *Révolution, Constitution, Décentralisation. Mélanges en l'honneur de Michel Verpeaux*, Paris, Dalloz, 2020, p. 370.

40 Décret n° 2006-187 du 30 avril 2006 portant fixation du traitement des membres du Gouvernement en République du Bénin ; Décret burkinabé n° 2008-891/PRES/PM/MEF du 31 décembre 2008 portant rémunération du Premier Ministre, des Présidents d'Institutions et des membres du Gouvernement ; P. G. SOROKA BOL, « L'autonomie financière des pouvoirs publics dans les Constitutions post-crisis des États d'Afrique noire francophone », *RAFIP*, n°8 – 2^{ème} semestre 2020, pp. 109-135 ; Cons. const. français, Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012 § 79-83 (O. BEAUD, « Le Conseil constitutionnel et le traitement du Président de la République : une hérésie constitutionnelle », *Jus Politicum*, 2013 ; J.-F. KERLEO, « Le droit gouvernemental à l'épreuve de la déontologie », *AJDA*, 2018). Les traitements qui leur sont servis suscitent parfois des polémiques. Au Burkina Faso, un rapport publié en février 2021 par le Centre d'Information, de Formation et d'Etudes sur le Budget (CIFOEB) a ravivé les critiques sur les niveaux de rémunération des membres du Gouvernement. Ce rapport a révélé que le traitement de certains ministres dépasse les montants prévus par le décret fixant la rémunération des membres du Gouvernement (CIFOEB, *Coût salarial estimatif des gouvernements de 2016 A 2021*, 10 p.).

En doctrine, les recherches sur travail gouvernemental – et sur le droit gouvernemental entendu comme le droit relatif à l'organisation et au fonctionnement internes du Gouvernement⁴¹ - ne sont pas légion⁴². Les travaux y relatifs sont encore plus rares en Afrique francophone⁴³. Ce manque d'engouement s'expliquerait par la technicité et la pluridisciplinarité de ce thème⁴⁴ et le laconisme de ses sources juridiques, qui rendent difficiles les développements théoriques et rebutent les constitutionnalistes⁴⁵. L'intérêt de la présente recherche est donc de contribuer à l'étude d'une thématique importante mais peu explorée du droit public. Elle offre aussi l'occasion de mettre en lumière certaines institutions de l'ombre⁴⁶ qui jouent un rôle déterminant dans le fonctionnement et la continuité de l'État⁴⁷. Elle contribue enfin à l'appréciation des procédés de réalisation du travail gouvernemental, susceptible d'interpeller ainsi les autorités responsables en vue d'une amélioration.

Le travail gouvernemental peut être défini comme le :

« processus qui permet de traduire le programme politique dont sont porteurs les membres du gouvernement en actes de toute nature qu'eux-mêmes ou leurs subordonnés accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions pour la mise en œuvre de ce programme. Il s'agit d'un travail coordonné, mené en commun par plusieurs membres du gouvernement, sous l'égide du Premier ministre en relation avec les organes constitutionnels, avec l'appui de leurs administrations »⁴⁸.

Il s'agit du processus ou des activités qui mettent en œuvre la fonction gouvernementale, « quel que soit l'organe ou la combinaison d'organes par lequel elle est exercée »⁴⁹. L'adjectif « gouvernemental » sera ainsi ici entendu comme se rapportant à la fonction de direction, de définition et de conduite de la politique de la nation dont l'exercice ne relève pas du seul Gouvernement, mais fait surtout intervenir le Président de la République. Le travail

41 M. CARON, *Droit gouvernemental*, Paris, LGDJ-Lextenso, 2020, coll. « Systèmes », p. 15 et s. ; du même auteur, *L'Autonomie organisationnelle du gouvernement. Recherche sur le droit gouvernemental de la Ve République*, thèse de doctorat en droit public, Université Lille 2, 15 novembre 2014, p. 7 et s.

42 J. FOURNIER, *Le travail gouvernemental*, Paris, Dalloz-Presses de Sciences Po, 1987, 288 p. ; ENA, *Le travail gouvernemental* (Séminaires de la Promotion René Char – 1994), La Doc. Fr., 1996, 12 tomes ; Y. CHHIV, *Le travail gouvernemental au Cambodge de 1993 à 2015*, Thèse de doctorat, Université Paris Dauphine, 18 janvier 2017, 592 p. ; A. BERTRAND, *Les techniques du travail gouvernemental dans l'État moderne : étude de sciences politique et administrative et de droit constitutionnel comparé*, Bruxelles, I.I.S.A., 1954, 89 p. ; RFAP, n° 171 sur « La coordination du travail gouvernemental », 2019.

43 Voir cependant K. LY, *Travail gouvernemental et parlementaire au Niger : sur le chemin de la démocratie*, Thèse de droit public, Université Paris 11, soutenue le 10 novembre 2005, 479 p. ; C. de Bessombe B. HIOL, *Organisation du Travail Gouvernemental et Management de Projet: Approches, Méthodes et Outils à la lumière de l'expérience camerounaise*, EUE, 2019, 212 p.

44 Le travail gouvernemental se situe à cheval entre le droit constitutionnel, le droit administratif, la science politique et la science administrative (J. FOURNIER, *Le travail gouvernemental*, op. cit., p. 13).

45 X. MAGNON, « Chapitre 11. L'organisation particulière du Secrétariat général de l'Élysée et du cabinet du Premier ministre », in J.-M. EYMERI-DOUZANS et al., *Le règne des entourages*, op. cit., p. 359.

46 O. SCHRAMECK, *Dans l'ombre de la République. Les cabinets ministériels*, Dalloz, 2006, 224 p. ; du même auteur, *Les cabinets ministériels*, Dalloz, 1995.

47 J.-M. EYMERI-DOUZANS et Michel MANGENOT, « Assurer la continuité et l'impartialité de l'État » (Entretien avec Jean-Marc SAUVÉ), RFAP, 2019/3, n° 171, pp. 727-743.

48 ENA, *Le travail gouvernemental*, Paris, La Doc. Fr., 1996, t. 1, p. 11.

49 M. TROPER, « La théorie de la fonction gouvernementale chez Georges Burdeau », in Bernard CHANTEBOUT (coord.), *Le pouvoir et l'État dans l'œuvre de Georges Burdeau*, Economica-PUAM, 1993, coll. « Droit public positif », p. 75.

gouvernemental permet de transformer la volonté politique en production juridique⁵⁰ et en action publique. Il consiste dans les activités de préparation et d'adoption des textes⁵¹, de leur exécution ainsi que dans le suivi et le contrôle du bon fonctionnement des Administrations. Il comprend le travail collectif des organes exécutifs, celui de chacun de ses membres et le travail administratif d'organisation et de préparation des décisions.

Mettant en œuvre l'action politique et administrative, le travail gouvernemental comporte de multiples enjeux. Ceux-ci sont d'abord juridiques. Les organes chargés de sa conduite – particulièrement le Gouvernement - doivent en tant que pouvoirs constitués agir selon les principes de légalité, de collégialité et de solidarité⁵². Les enjeux sont ensuite politiques. La conduite du travail gouvernemental est tributaire des objectifs et priorités fixés par les autorités et reste influencée par la nature du régime politique et la structure de l'Exécutif. Le choix des trois pays vise à tenir compte de cette diversité des régimes politiques. La Constitution burkinabè du 11 juin 1991 institue un régime semi-présidentiel⁵³ ; celle du Bénin un régime présidentiel avec un Vice-Président élu en duo avec le Président à partir de 2021⁵⁴ et autorisant la nomination d'un Premier ministre⁵⁵ et la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 établit un « régime présidentiel hétérodoxe »⁵⁶ avec un Premier ministre nommé par intermittence⁵⁷, supprimé par la révision constitutionnelle de 2019. Le travail gouvernemental doit enfin répondre à un besoin d'efficacité en vue d'assurer le développement économique et le bien-être social⁵⁸.

La présente recherche entend à la lumière de ces considérations analyser et apprécier les modalités d'accomplissement du travail gouvernemental. Ainsi, selon quelles règles et quelles méthodes le travail gouvernemental est-il conduit ? La conception et la réalisation de ce travail garantissent-elles une action gouvernementale de qualité, satisfaisant les impératifs de légalité et d'efficacité ? Telle est en substance la problématique soulevée par le sujet.

50 M. TCHINGANKONG YANOU, « Vers la rationalisation du travail étatique au Cameroun. L'entrée de la «feuille de route» dans la pratique gouvernementale (2004-2014) », *RBSP*, Vol., n° 1, 2017, p. 226 ; J. GICQUEL, « Le programme de travail gouvernemental sous la Ve République. Brèves réflexions sur la main invisible de la République », in *Constitution et Finances publiques. Études en l'honneur de Loïc Philip*, Economica, 2005, p. 102. Voir la présentation du travail gouvernemental sur vie publique : <https://www.vie-publique.fr/fiches/19470-le-travail-gouvernemental>, [consulté le 28/08/2020].

51 Élaboration des projets de loi, adoption des ordonnances, des décrets, des arrêtés et autres actes réglementaires.

52 Article 57 de la Constitution sénégalaise ; art. 68 de la Constitution burkinabè.

53 L. BADO, « Le régime constitutionnel et politique de la 4e République », *RBD*, n° 21, janvier 1992, p. 9 ; A. LOADA et L. M. IBRIGA, *Précis de droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 366. Il en va de même au Niger (O. NAREY (dir.), *Le régime semi-présidentiel au Niger*, Actes du séminaire de Niamey, 26-28 octobre 2016, L'Harmattan-Sénégal, 2017, 304 p. ; M. ZAKI, « régime semi présidentiel et séparation des pouvoirs : Retour sur un appariement classique à la lumière de l'expérience constitutionnelle du Niger », *Afrilex*, décembre 2017, 31 p.).

54 Le Vice-Président est dépourvu de pouvoirs propres ; I. D. SALAMI, *La Constitution béninoise commentée (À jour de la loi n° 2019-40 du 7 novembre 2019 portant révision de la Constitution)*, op. cit., p. 21 et s.

55 La Cour constitutionnelle du Bénin considère depuis sa décision DCC n° 96-020 des 25 et 26 avril 1996 que la création d'un poste de Premier ministre n'affecte pas la nature présidentielle du régime politique béninois, dès lors qu'il n'a pas la qualité de Chef du Gouvernement. Le poste de Premier ministre a été pourvu à trois reprises : une première fois sous le Président KEREKOU (Décret n° 96-128 du 9 avril 1996-14 avril 1998), une deuxième et une troisième fois sous le Président Boni YAYI (28 mai 2011-8 août 2013 et 18 juin 2015-6 avril 2016). Voir I. D. SALAMI et D. O. M. GANDONOU, *Droit constitutionnel et institutions du Bénin*, op. cit., pp. 239-248. En Guinée, Sidya TOURE a été Premier ministre en 1996, alors que ce poste n'était pas prévu par la Constitution ; I. M. FALL, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des États d'Afrique*, op. cit., p. 122.

56 E.-H. MBODJ, « Le Sénégal, un régime présidentiel hétérodoxe », in H. ROUSSILON (dir.), *Les nouvelles Constitutions africaines*, Presses de Toulouse, avril 1995, p. 163.

57 E.-H. MBODJ, « Le Premier Ministre dans l'ordonnement constitutionnel sénégalais », *Alternatives Démocratique dans le Tiers-monde*, n° 6, juillet-décembre 1992, p. 57-71 ; I. M. FALL, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des États d'Afrique*, op. cit., p. 19.

58 L. BADO, « Réflexion sur la bonne gestion gouvernementale au Burkina Faso », *RBD*, n° 31, 1997, p. 73.

La démarche méthodologique privilégiera une approche positiviste, complétée par les pratiques institutionnelles et la jurisprudence. Le travail gouvernemental constitue un domaine de prédilection du droit non écrit⁵⁹, ce qui invite à combiner l'analyse juridique avec une conception institutionnelle⁶⁰ pour mieux l'appréhender. L'analyse est ancrée en droit constitutionnel, mais implique de prendre en compte des aspects de droit administratif pertinents⁶¹. Tout en étant axés sur les trois pays considérés, les développements comporteront en tant que de besoin des références sur d'autres systèmes constitutionnels.

La conduite du travail gouvernemental suppose qu'il soit organisé, c'est-à-dire préparé, et se déploie selon des procédures qui assurent son efficacité⁶². Dans cette perspective, le travail gouvernemental fait l'objet d'une organisation complexe (I.). Ses méthodes de réalisation présentent des lacunes de nature à limiter l'efficacité de l'action gouvernementale (II.).

I- UNE ORGANISATION RELATIVEMENT COMPLEXE DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

Le travail gouvernemental mobilise de nombreux acteurs, institutions constitutionnelles et structures administratives. L'efficacité de leur intervention suppose une « division du travail », donc une répartition des rôles et des attributions. À cette fin, certains acteurs et structures se voient confier un rôle de préparation du travail gouvernemental (A.) et d'autres un rôle d'impulsion et de décision (B.).

Les constantes : la préparation par les superstructures exécutives

La préparation du travail gouvernementale incombe aux superstructures gouvernementales⁶³ ou administratives⁶⁴. Celles-ci regroupent les Administrations des sommets de l'Exécutif⁶⁵ ou « états-majors politiques »⁶⁶ qui jouent un rôle d'aide à la décision par les autorités politiques. Le partage des tâches entre ces structures révèle une lisibilité relative en ce qui concerne le rôle des autorités et structures ministérielles (1.) et un enchevêtrement en ce qui concerne les organes à vocation interministérielle (2.).

59 R. DENOIX de SAINT MARC, « Le fonctionnement du Conseil des ministres et du Gouvernement », in P. AVRIL et M. VERPEAUX (Dir.), *Règles et principes non écrits du droit public*, Colloque du Sénat des 28 et 29 mai 1998, Paris, éd. Panthéon Assas, 2000, p. 221 ; P. AVRIL, « Les conventions de la Constitution : une jurisprudence organique ? », *Mélanges Francis DELPEREE*, Bruylant-LGDJ, 2007, pp. 129-138 ; A. DELCAMP, « Après le triomphe du « droit constitutionnel jurisprudentiel », peut-on encore « penser » les institutions ? », *RFD Const.*, 2014, n° 100, p. 865.

60 A. GADJI, « L'économie dans les nouvelles constitutions des États d'Afrique francophone subsaharienne », *RBSJA*, n° 37, 2016, p. 50.

61 J.-L. QUERMONE et D. CHAGNOLLAUD, *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, op. cit., p. XII ; J. HUMMEL, « L'institution gouvernementale au sein d'une République administrative. Une lecture hauriou-tiste de l'article 20 », *Jus Politicum*, n° 24, mai 2020.

62 H. OBERDORFF, « Notice 5. Le travail gouvernemental, ses structures et ses procédures », in M. VERPEAUX (coord.), *Institutions et vie politique*, Paris, La Doc. Fr., 4^e éd., 2012, coll. « Les notices », p. 59.

63 Art. 3 de la loi burundaise n° 1/08 du 28 avril 2011 portant organisation de l'administration publique.

64 Art. 1^{er} du décret malien n° 2019-0332/PM-RM du 13 mai 2019 portant répartition des services publics entre la primature et les départements ministériels.

65 H. OBERDORFF, « L'administration des sommets de l'État en France », *RFAP*, n° 83- juillet-septembre 1997, pp. 411-421 ; V. WRIGHT, « Administrer le sommet de l'exécutif », *ibidem*.

66 H. OBERDORFF, « Le travail gouvernemental, structures et procédures », op. cit., p. 59.

1. Une lisibilité partielle du rôle des acteurs ministériels

Le département ministériel est le niveau de base du travail gouvernemental⁶⁷. Il se définit « *comme un ensemble hiérarchisé de services regroupés sous l'autorité d'un ministre et chargés de missions complexes* »⁶⁸.

Placés à la tête des départements, les ministres sont les principaux responsables de la direction du travail gouvernemental à l'échelle ministérielle⁶⁹. Quel que soit le type de régime politique, les ministres ne disposent pas d'un pouvoir propre de décision, mais bénéficient d'attributions déléguées par le Chef du Gouvernement ou le Chef de l'État⁷⁰. Ils sont chargés de l'exécution des décisions des autorités supérieures de l'Exécutif. Ils assurent un « *leadership politique et institutionnel* »⁷¹, préparent et mettent en œuvre la politique nationale dans leur secteur d'attributions. Ils participent aux instances collégiales du travail gouvernemental⁷² et contresignent certains actes du Président de la République et/ou du Premier ministre⁷³. Ils assurent la coordination du travail gouvernemental dans leur département à travers les réunions de cabinet⁷⁴ ou les séminaires de travail sur une thématique spécifique. Les ministres occupant des portefeuilles à compétence transversale jouent toutefois un rôle de coordination interministérielle. Il en est ainsi des ministres chargés des finances, de la fonction publique, de la justice (qui intervient aussi en matière de législation)⁷⁵, du porte-parole du Gouvernement⁷⁶ et du ministre chargé des relations avec le Parlement ou les institutions⁷⁷. Les ministres bénéficient aussi d'importantes attributions administratives⁷⁸.

Les ministres sont aidés dans leurs tâches par des superstructures ministérielles. Le cabinet ministériel joue à ce titre un « *rôle central* »⁷⁹. Composé des proches collaborateurs du

67 B. ASSO, « Les départements ministériels dans les pays de l'Afrique noire francophone », *op. cit.*, p. 27 et s.

68 Aain BOCKEL, cité par R.-G. NLEP, *L'administration publique Camerounaise. Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, Paris, LGDJ, 1986, coll. « Bibliothèque africaine et malgache », p. 53.

69 Art. 68 de la Constitution burkinabè.

70 Art. 65 de la Constitution burkinabè ; art. 49, 50 et 57 de la Constitution sénégalaise ; art. 54 et 70 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

71 Article 4 du décret béninois n° 2019-430 du 02 octobre 2019 fixant la structure type des ministères.

72 Conseil des ministres, Conseils de défense et de sécurité, Conseil du renseignement, Comités interministériels.

73 Art. 57 et 66 de la Constitution burkinabè du 11 juin 1991 ; art. 54 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

74 Elles réunissent autour du ministre, les principaux responsables du département (membres de cabinet, secrétaire général, Directeurs d'administration centrale, etc.).

75 G. DAO, « Réflexions sur la coordination interministérielle au Burkina Faso », in *Administration et développement au Burkina Faso*, par une équipe d'universitaires de l'ENAM de Ouagadougou et de l'IEP de Toulouse, Presses de l'IEP de Toulouse, 1987, p. 51 et s.

76 Il est chargé à titre principal de la communication sur les décisions et les réalisations gouvernementales ; C. OLLIVIER-YANIV, « La communication gouvernementale, un ordre en négociation », *RFAP*, 2019/3, n° 171, pp. 669-680 ; N. HUBÉ, « Le gouvernement peut-il parler d'une seule voix ? Institutionnalisation et délimitation du rôle du porte-parole du Gouvernement fédéral allemand (1949-2015) », *ibidem*, pp. 681-696.

77 Décret burkinabè n° 2021-0023/PRES/PM/SGG-CM du 1^{er} février 2021 portant attributions des membres du Gouvernement.

78 Il leur est reconnu un pouvoir réglementaire pour prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement des services rattachés à leurs ministères (CE français, 7 février 1936, *Jamart*). et un pouvoir hiérarchique sur les agents de leurs ministères, qui leur confère un pouvoir de commandement, d'instruction, de surveillance et de contrôle (J. OWONA, « Chapitre III : Le pouvoir exécutif », *op. cit.*, p. 115 ; G. DUPUIS, « Article 20 alinéa 2 », in F. LUCHAIRE et G. CONAC (dir.), *La constitution de la république française. Analyses et commentaires*, *op. cit.*, pp. 367-368).

79 Ch. BIGAUT, « Chapitre 20. Les cabinets, diplomates de l'interministériel et de l'arbitrage », in J.-M. EYMERI-DOUZANS et al., *Le régime des entourages*, *op. cit.*, pp. 599-600.

ministre choisis *intuitu personae*⁸⁰, le cabinet est un « conseil de surveillance de l'accomplissement de la mission de sauvegarde de l'intérêt général confiée au ministre »⁸¹. Il est chargé de fonctions politiques, à savoir la conception et l'élaboration de la politique du ministère, le traitement et le suivi des dossiers importants, l'explication et la communication sur l'action du ministère⁸². Le directeur de cabinet traite des affaires réservées et confidentielles et établit les contacts officiels avec les cabinets des autres ministères et institutions⁸³. Les membres du cabinet participent aux réunions interministérielles. Il est souvent reproché aux cabinets ministériels, outre le gonflement de leurs effectifs – engendrant un manque de transparence dans le recrutement⁸⁴ et la rémunération⁸⁵ –, de constituer un échelon hiérarchique supplémentaire entre le ministre et les directeurs de service⁸⁶. Les Administrations centrales se trouvent « parfois court-circuitées par les décisions du cabinet, qui intervient régulièrement dans la sphère administrative »⁸⁷. Au cabinet s'ajoute le Secrétariat général de ministère⁸⁸ qui, loin d'être un organe de superposition⁸⁹, est chargé de la « coordination technique de l'ensemble des structures administratives du département ministériel »⁹⁰. Il assure également la continuité de l'action administrative en cas de changement à la tête du ministère⁹¹.

80 Directeur de cabinet, conseillers techniques, chargés de mission, inspecteurs techniques des services, secrétariats permanents, secrétariat particulier, service du protocole et de la sécurité, etc. ; art. 2 du décret burkinabè n° 2016-027/PRES/PM/SGG-CM du 23 février 2016 portant organisation-type des départements ministériels ; art. 23 du décret n° 2019-430 du 02 octobre 2019 fixant la structure type des ministères au Bénin. La composition du cabinet des ministres délégués et des secrétaires d'État est plus légère que celle des ministres pleins. Malgré leur rôle d'aide à la décision, les collaborateurs ne bénéficient pas d'un statut constitutionnel clair ; S. MOUTON, « Chapitre 8 : L'inexistence juridique du collaborateur de l'exécutif. De l'insoutenable insaisissabilité constitutionnelle des entourages », in J.-M. EYMERI-DOUZANS et al., *Le règne des entourages*, op. cit., pp. 287-288. Voir Cour const. du Niger, Arrêt n° 07/CC/MC du 28 juillet 2020, sur l'importance du collaborateur (le secrétaire général) et le pouvoir de l'institution constitutionnelle (ici la Cour constitutionnelle) dans son choix.

81 Art. 22 du décret béninois n° 2019-430 du 02 octobre 2019 fixant la structure type des ministères.

82 « Le rôle des cabinets ministériels est aujourd'hui encore irremplaçable. Questions à ... Olivier SCHRAMECK, conseiller d'État », Propos recueillis par M.-Ch. de MONTECLER, *AJDA*, 2006, p. 2093.

83 Art. 3 du décret n° 2016-027/PRES/PM/SGG-CM du 23 février 2016 portant organisation type des départements ministériels au Burkina Faso.

84 IGE Sénégal, *Rapport public sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes*, 2016, p. 14 ; L. SPONCHIADO, « La nomination des collaborateurs ministériels à l'entrée et à la sortie du cabinet : des processus transparents », *Gestion et Finances Publiques*, 2020, n° 1, pp. 57-62.

85 M. CARON, « Le budget de fonctionnement des cabinets ministériels : une zone d'opacité persistante du droit gouvernemental », *Gestion et Finances Publiques*, 2020, n° 1, pp. 21-29 ; Ch. BIGAUT, « La spécificité juridique des contrats des membres de cabinets ministériels », *LPA*, n° 152, 1998, p. 8.

86 J.-L. QUERMONE, « La « mise en examen » des cabinets ministériels », *Pouvoirs*, n° 68, 1994, pp. 61-74.

87 H. PAULIAT, « Un Phénix administratif : le secrétaire général de ministère », in N. KADA (dir.), *Mélanges en l'honneur du Professeur Henri Oberdorff*, Paris, LGDJ, 2015, p. 272.

88 « A ne pas confondre avec le secrétariat particulier qui fait partie du cabinet du ministre. Placé sous la direction d'un chef de secrétariat, le secrétariat particulier suit les affaires personnelles des ministres (réception des visiteurs, interventions, réception et analyse du courrier personnel du ministre).

89 Cour des comptes française, *Les secrétaires généraux et les secrétariats généraux des ministères*, Référé n° 70554, juillet 2014, 11 p.

90 Art. 3 de la loi burkinabè n° 20/98/AN du 5 mai 1998 portant normes de création, d'organisation et de gestion des Structures de l'Administration de l'État, art. 26 et 33 du décret n° 2016-027/PRES/PM/SGG-CM du 23 février 2016 portant organisation type des départements ministériels au Burkina Faso ; art. 33 du décret n° 2019-430 du 02 octobre 2019 fixant la structure type des ministères au Bénin ; art. 3 du décret n° 2017-313 du 15 février 2017 instituant un secrétariat général dans les ministères et art. 3 et 4 du décret n° 2017-314 du 15 février 2017 fixant les règles de création et d'organisation des structures de l'Administration centrale des ministères au Sénégal. En l'absence de cabinet, c'est le secrétariat général constitue la principale structure au service du ministre (art. 11.-2 du décret camerounais du 09 décembre 2011 modifié sur l'organisation du gouvernement).

91 Art. 5 du décret sénégalais n° 2017-313 du 15 février 2017 instituant un secrétariat général dans les ministères.

En vertu de la séparation entre les fonctions politiques et les fonctions administratives et techniques⁹², le rôle du cabinet se distingue théoriquement de celui du secrétariat général. Mais la coexistence des deux structures n'exclut pas des conflits d'attributions. La distinction même entre fonctions politiques et fonctions administratives et techniques semble tenue. Le directeur de cabinet et le secrétaire général jouent chacun un rôle de coordination et d'arbitrage dans le fonctionnement des services qui leur sont rattachés et sont chargés d'assurer les relations avec les autres départements ministériels et les institutions. Il existe des risques d'empiètement sur leurs attributions respectives⁹³. Pour prévenir de telles situations, le décret béninois sur la structure-type des ministères prévoit que le cabinet et le secrétariat général exercent certaines attributions en collaboration l'un avec l'autre⁹⁴.

Les services centraux des ministères contribuent également au travail gouvernemental en tant que structures de base de préparation des décisions et en participant à certaines instances de décision et de coordination, comme les réunions de cabinet⁹⁵.

Le partage des attributions est plus complexe en ce qui concerne les organes à vocation interministérielle.

Un enchevêtrement des organes à vocation interministérielle

Ces organes regroupent le Secrétariat général du Gouvernement /et du Conseil des ministres (SGG/CM) et les superstructures de la présidence de la République et de la primature. Ils fonctionnent en réseau et forment selon la structure de l'Exécutif un duo ou un trio institutionnel chargé de la conduite du travail gouvernemental collectif.

Dans cet ordonnancement, le SGG est le chef d'orchestre de l'organisation administrative du travail gouvernemental⁹⁶, comme en témoignent les qualifications dont il fait l'objet⁹⁷. Les tâches du SGG ont été synthétisées par Jean-Marc SAUVE à travers trois périphrases : « *jurisconsulte du Gouvernement, greffier des délibérations du Gouvernement, organisateur administratif du travail gouvernemental* »⁹⁸.

92 La séparation entre les deux types de fonctions est érigée en principe d'organisation des structures administratives (art. 2 du décret n° 2019-430 du 02 octobre 2019 fixant la structure type des ministères au Bénin).

93 H. PAULIAT, « Un Phénix administratif : le secrétaire général de ministère », *op. cit.*, p. 272.

94 Art. 22 et 33 du décret n° 2019-430 du 02 octobre 2019.

95 Les autorités et les services déconcentrés et extérieurs et les directeurs de grands services publics jouent un rôle dans la conduite du travail gouvernemental. Mais « il reste cependant que c'est essentiellement au niveau de l'administration centrale que se situe le travail gouvernemental » (J. FOURNIER, *Le travail gouvernemental*, *op. cit.*, p. 101-102).

96 S. P. ONDONGO, *La place du secrétariat général du gouvernement dans l'organisation du travail gouvernemental : cas de la France et du Congo*, ENA, Master en administration publique, 2007, 56 p. ; R. DENOIX DE SAINT-MARC, « Le secrétaire général du Gouvernement », in R. DRAGO (dir.), *Le rôle et la place de l'État au début du XXI^e siècle*, Paris, PUF, 2001, p. 119.

97 « Main invisible de la République », « notaire », « greffier », « scribe », « gardien des procédures », « maître des horloges »... ; J. GICQUEL, « Le programme de travail gouvernemental sous la Ve République. Brèves réflexions sur la main invisible de la République », *op. cit.*, p. 102 ; J.-M. EYMERI-DOUZANS et M. MANGENOT, « Rouage ou centre de l'État ? (I) Genèse et institutionnalisation du secrétariat général du Gouvernement », *RFAP*, 2019/3, n° 171, p. 604.

98 J.-M. EYMERI-DOUZANS et M. MANGENOT, « Assurer la continuité et l'impartialité de l'État. Entretien avec Jean-Marc SAUVÉ », *op. cit.*, p. 728 ; J.-M. EYMERI-DOUZANS et Michel MANGENOT, « Rouage ou centre de l'État ? (II). Le Secrétariat général du Gouvernement en actes », *RFAP*, 2019/3, n° 171, p. 631.

En tant que juriste, le SGG est chargée de veiller à la régularité juridique de l'action gouvernementale⁹⁹. Il conseille et assiste l'Exécutif dans l'adoption des actes normatifs, des décisions de nomination aux emplois publics, des membres du Gouvernement ainsi que dans la définition de leurs attributions¹⁰⁰. Il assure la « *vigilance légistique* »¹⁰¹ : il reçoit et ventile les projets de textes, met en œuvre la procédure normative¹⁰² depuis la mise en forme des projets jusqu'à leur adoption définitive, procède à la saisine¹⁰³ ou à la défense des textes devant les juridictions constitutionnelle ou administratives¹⁰⁴. Il intervient après l'adoption des textes pour recueillir les signatures obligatoires et procéder à la publication. En tant que greffier, le SGG assure le secrétariat du Conseil des ministres et des autres Conseils et Comités restreints dont il établit les relevés de décisions et de conclusions¹⁰⁵. Malgré le caractère d'acte préparatoire ou interne à l'Exécutif, la Cour constitutionnelle du Bénin a constaté dans une Décision du 27 décembre 2007 une violation de la Constitution par un relevé de décision du SGG¹⁰⁶. Le SGG constitue aussi la mémoire du Gouvernement¹⁰⁷, chargée de conserver les archives des décisions. Il assure enfin la bonne organisation du travail collectif du Gouvernement¹⁰⁸. C'est lui qui installe les nouveaux membres du Gouvernement, élabore – sous l'autorité du Président (et avec la collaboration du Premier ministre) – l'ordre du jour du Conseil des ministres, qu'il convoque par délégation du Président. Il en prépare – en relation avec le Chef et le porte-parole du Gouvernement – le compte-rendu. Il collecte auprès des départements ministériels les informations nécessaires à l'élaboration de l'avant-projet de programme de travail gouvernemental (PTG)¹⁰⁹, assure les liaisons intra-gouvernementales et les relations techniques avec les autres institutions. Le SGG intervient dans la coordination interministérielle, la gestion du planning des déplacements des membres du Gouvernement et de leur participation aux cérémonies officielles¹¹⁰.

99 Art. 4 du décret burkinabè n° 2014-055/PRES-TRANS/PM/SGG-CM portant attributions et organisation du Secrétariat général du gouvernement et du Conseil des ministres ; art. 2 de l'Ordonnance malienne n° 04-001/P-RM du 25 février 2004 portant création du Secrétariat général du gouvernement, ratifiée par la loi n° 04-013 du 16 juillet 2004.

100 Art. 10 du décret malien n° 2013-235/P-RM du 7 mars 2013 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement du Secrétariat général du gouvernement.

101 K. GILBERG, « La fabrique gouvernementale de la loi », *JCP G*, 06/03/2017, NS 10 (Panorama de la législation 2016), p. 9 ; J. MAÏA, « La légistique au Secrétariat général du Gouvernement », *Courrier juridique des finances et de l'industrie*, 01/06/2008, NS, pp. 21-24.

102 Art. 4 du décret burkinabè n° 2014-055/PRES-TRANS/PM/SGG-CM portant attributions et organisation du Secrétariat général du gouvernement et du Conseil des ministres.

103 Le juge constitutionnel burkinabè dénie toutefois au SGG-CM la qualité pour le saisir (Const. Décision n° 2003-001/CC du 20 mai 2003, sur la conformité à la constitution de la loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 portant loi organique relative aux lois de finances). La saisine par le SGG-CM était une pratique acceptée sous l'ancienne Chambre constitutionnelle de la Cour suprême (voir CS/Ch. Const., Avis n° 02/CS/CC du 31 mai 1995 ; Avis n° 03/CS/CC du 24 janvier 1995). Voir Centre pour la gouvernance démocratique, *Grands avis et décisions de la justice constitutionnelle burkinabè (GADJCB) de 1960 à nos jours*, 2009, p. 53 et 54.

104 E. CARTIER, « Le secrétaire général du gouvernement, défenseur attitré de la loi dans le cadre du contentieux de la QPC », *LPA*, 2013, n° 38, pp. 4-10.

105 Seules les notes du SGG et celles du Secrétariat général de la Présidence sont reconnues comme authentiques à l'issue de tels Conseils et Comités.

106 Décision DCC 07-175 du 27 décembre 2007, *WELE Oboubé Jeanne et consorts*.

107 P. PETITCOLLOT, « La mémoire du travail gouvernemental », *RFAP*, 01/04/2002, n° 102, pp. 285-294.

108 Art. 2 du décret burkinabè n° 2014-055/PRES-TRANS/PM/SGG-CM portant attributions et organisation du Secrétariat général du gouvernement et du Conseil des ministres.

109 Art. 4 du décret malien n° 2013-235/P-RM du 7 mars 2013 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement du Secrétariat général du gouvernement.

110 Art. 3 du décret burkinabè n° 2014-055/PRES-TRANS/PM/SGG-CM portant attributions et organisation du Secrétariat général du gouvernement et du Conseil des ministres.

En République du Congo, il dispose pour ce faire d'un pouvoir hiérarchique sur les secrétaires généraux et les directeurs généraux des ministères¹¹¹.

Si le SGG est généralement considéré comme un simple « état-major administratif »¹¹², son statut et son positionnement institutionnel posent des difficultés. Au Burkina Faso, le SGG-CM est une structure autonome et spécifique de la Présidence, mais le Secrétaire général du gouvernement relève à la fois du Premier ministre, Chef du Gouvernement, et du Président du Faso, Président du Conseil des ministres¹¹³. Le SGG-CM est nommé à chaque formation d'un nouveau Gouvernement au Burkina Faso, même en cas de reconduction du SGG sortant¹¹⁴. Cette pratique politise le poste au lieu de l'institutionnaliser et interroge sur ses relations avec le Gouvernement.

Le SGG agit en collaboration avec le cabinet et le secrétariat général du Premier ministre et/ou ceux du Président de la République¹¹⁵. Ces structures ont vocation à couvrir tous les secteurs d'intervention de l'État¹¹⁶ et priment sur les collaborateurs des ministres. Le cabinet se décompose souvent en un cabinet civil ou politique et en un cabinet militaire¹¹⁷. Le cabinet civil assiste le Président et le Premier ministre dans les affaires politiques et protocolaires, la coordination, les arbitrages et la prise des décisions, assurent leur représentation et le suivi de la mise en œuvre de leurs instructions¹¹⁸. Toutefois, les cabinets comportent souvent des collaborateurs officieux dont la nomination et la rémunération manquent de transparence¹¹⁹.

111 Art. 5 du décret n° 92-325 du 1^{er} juillet 1992 portant attributions et organisation du Secrétariat général du Gouvernement.

112 J. GICQUEL, « Le programme de travail gouvernemental sous la Ve République. Brèves réflexions sur la main invisible de la République », *op. cit.*, p. 104.

113 Art. 1^{er} décret burkinabè n° 2014-055/PRES-TRANS/PM/SGG-CM portant attributions et organisation du Secrétariat général du gouvernement et du Conseil des ministres.

114 Voir par exemple le décret n° 2021-003/PRES/PM du 10 janvier 2021 portant nomination du secrétaire général du Gouvernement et du conseil des ministres, qui reconduit M. Stéphane Wenceslas SANOU.

115 Décret n° 2016-072 du 10 mars 2016 portant création du Secrétariat Général de la Présidence de la République et Décret n° 2016-499 du 11 août 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du Secrétariat général de la présidence de la République du Bénin ; Décret n° 2016-099/PRES 23 mars 2016 portant organisation des services de la présidence du Faso ; Décret sénégalais n° 2007-909 du 31 juillet 2007 relatif à l'organisation de la Présidence de la République, modifié.

116 Art. 5 du décret n° 1939/PR/PM du 07 novembre 1992 portant organisation et attributions des services du Premier ministre, Chef du Gouvernement au Gabon.

117 R.-G. NLEP, *L'administration publique Camerounaise. Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, *op. cit.*, p. 136 ; X. MAGNON, « Chapitre 11. L'organisation particulière du Secrétariat général de l'Elysée et du cabinet du Premier ministre », *op. cit.*, pp. 359-388.

118 Art. 2-5 du décret n° 2016-099/PRES du 23 mars 2016 portant organisation des services de la présidence du Faso ; art. 13 du décret burkinabè n° 2019-0984/PRES/PM du 18 octobre 2019 portant attributions, organisation et fonctionnement des services du Premier Ministre.

119 M. CARON, « Chapitre 9. L'opacité financière régnant dans les entourages de l'exécutif », in Jean-Michel EYMERIC-DOUZANS et *al.*, *Le règne des entourages*, *op. cit.*, pp. 313-336. Avec l'arrivée au pouvoir de Félix TSHISEKEDI en République démocratique du Congo par exemple, les dépenses de la présidence se sont élevées à 329 milliards de francs congolais en 2019, soit près de sept fois plus importantes que les prévisions qui avaient été élaborées sous la présidence Kabila. L'Observatoire de la dépense publique (ODEP), une ONG citoyenne, a révélé dans un rapport de 2021 que 1.081 personnes sont prises en charge par le Trésor public au niveau du cabinet du chef de l'État : <https://www.africaradio.com/news/rdc-les-depenses-de-l-executif-plombent-les-maigres-finances-publiques-184219>. [consulté le 03/04/2021].

Le secrétariat général est chargé de la coordination des services, de la continuité de l'action administrative et des liaisons avec les organes extérieurs¹²⁰. Au Bénin, la coexistence d'un SGG et d'un SG de la Présidence a pu engendrer une rivalité entre les deux structures¹²¹. Les réformes intervenues depuis 2011 ont consacré l'ascendance du SG de la présidence¹²², dont l'organigramme intègre le SGG.

L'intervention des collaborateurs des autorités exécutives, notamment ceux du Président, est susceptible de perturber la répartition des tâches entre les acteurs en charge du travail gouvernemental. Ces collaborateurs « assurent [...] souvent, en plus de leur mission propre, la coordination du travail gouvernemental et l'animation du contrôle des départements ministériels »¹²³. Il peut ainsi se former un « super-exécutif »¹²⁴ ou « un gouvernement de l'ombre »¹²⁵, supplantant les services du Premier ministre dans la direction et la coordination de l'action gouvernementale. La suppression du poste de Premier ministre au Tchad par la Constitution du 4 mai 2018 s'explique par l'intervention active du SG de la présidence dans le travail gouvernemental, qui a rendu son maintien inutile. Ces collaborateurs bénéficient parfois d'un statut ou d'un rang de ministre¹²⁶, ce qui pose le problème de leur rapport avec le Gouvernement¹²⁷.

Les pouvoirs des collaborateurs restent toutefois tempérés par l'intervention des autorités politiques.

B. LE POUVOIR VARIABLE DES AUTORITÉS POLITIQUES D'IMPULSION ET DE DÉCISION

Les autorités ici considérées sont le Président de la République et le Premier ministre, à qui il est reconnu les pouvoirs de décision. La conduite du travail gouvernemental constitue un pouvoir monopolisé dans les régimes présidentiels (1.), mais est relativement partagée

120 Art. 30-32 du décret n° 2016-099/PRES du 23 mars 2016 portant organisation des services de la présidence du Faso ; art. 29 du décret burkinabè n° 2019-0984/PRES/PM du 18 octobre 2019 portant attributions, organisation et fonctionnement des services du Premier ministre ; art. 3 du décret n° 2016-499 du 11 août 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du Secrétariat général de la présidence de la République du Bénin. Au Burkina Faso, un Secrétariat général de la défense nationale assiste le Chef du Gouvernement dans l'exercice de ses responsabilités en matière de défense et de sécurité nationale (art. 16 du décret n° 2019-0984/PRES/PM du 18 octobre 2019 portant attributions, organisation et fonctionnement des services du Premier Ministre).

121 I. D. SALAMI et D. O. M. GANDONOU, *Droit constitutionnel et institutions du Bénin*, op. cit., pp. 233-236.

122 Le secrétaire général préside la conférence de cabinet à laquelle participent les collaborateurs du Chef de l'État (art. 7 du décret n° 2016-072 du 10 mars 2016 portant création du Secrétariat Général de la Présidence de la République au Bénin).

123 J.-C. GAUTRON et J.-L. BALANS, « L'organisation des services de la présidence et la coordination interministérielle », in G. CONAC (dir.), *Les institutions administratives des États francophones d'Afrique noire*, op. cit., p. 18.

124 F. FOUCAUD, « Le secrétaire général de l'Élysée : éclairage sur la présidentialisation du régime », *RDP*, n° 4-2010, p. 1027.

125 *Ibidem*.

126 Art. 4, 14 et 30 du décret n° 2016-099/PRES du 23 mars 2016 portant organisation des services, art. 15 et 31 du décret n° 2019-0984/PRES/PM modifié du 18 octobre 2019 portant attributions, organisation et fonctionnement des services du Premier Ministre au Burkina Faso ; art. 6 du décret n° 2007-909 du 31 juillet 2007 modifié relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Présidence de la République au Sénégal.

127 Le poste de directeur de cabinet ou de SG sert parfois de tremplin pour l'accession à de plus hautes fonctions politiques. C'est le cas en Côte d'Ivoire où MM. Amadou Gon COULIBALY et Patrick ACHI ont occupé le poste de secrétaire général de la Présidence avant d'être nommés Premiers ministres. M. Amadou Gon COULIBALY a été premier ministre de janvier 2017 jusqu'à son décès en juillet 2020. M. Patrick ACHI, jusqu'alors secrétaire général de la présidence, a été nommé le 08 mars 2021 Premier ministre par intérim suite à l'indisponibilité de M. Hamed BAKAYOKO pour raison de santé. Il a été par la suite confirmé à ce poste le 26 mars 2021.

dans les régimes à tendance parlementaire (2.), même si son exercice peut se révéler concurrentiel.

1. Un pouvoir monopolisé dans les régimes présidentiels

Dans les régimes présidentiels, la frontière entre institution présidentielle et institution gouvernementale est poreuse¹²⁸. Au Sénégal, l'Inspection générale d'État (IGE) a constaté un « *recentrage de l'action du Gouvernement autour du Président de la République, à la faveur de la dernière révision de la Constitution ayant consacré [...] la suppression du poste de Premier ministre* »¹²⁹. La qualité de détenteur exclusif du pouvoir exécutif et de Chef du Gouvernement confère au Président le monopole de l'impulsion et de la décision gouvernementale¹³⁰. Il est ainsi chargé de déterminer et de conduire la politique de la Nation. Les documents de politique générale adoptés à cet effet sont toutefois dépourvus de valeur juridique et ne peuvent faire l'objet de contrôle juridictionnel¹³¹. Il en est de même du programme de travail gouvernemental (PTG), instrument de planification qui indique les principales orientations de l'activité gouvernementale sur un horizon temporaire donné (mois, semestre ou année) et servant à la préparation de l'ordre du jour du conseil des ministres¹³². La valeur de cet instrument reste indicative et non contraignante pour le Gouvernement et pour le Parlement en ce qui concerne son volet législatif¹³³.

Le Président dispose du pouvoir réglementaire, de l'Administration et des forces de défense et de sécurité. Il nomme les membres du Gouvernement¹³⁴ – responsables uniquement devant lui -, fixe sans contreseing leurs attributions, met fin à leurs fonctions, préside le Conseil des ministres et nomme aux emplois de la haute administration publique. Il exerce concurremment avec les parlementaires l'initiative des lois¹³⁵.

Le juge constitutionnel béninois reconnaît au Chef de l'État « *le pouvoir d'organiser l'Administration à l'effet de conduire son action et de satisfaire les intérêts légitimes des citoyens* »¹³⁶. Pas même la nomination d'un Premier ministre et l'élection d'un Vice-Président à partir de 2021 ne semblent limiter le monopole présidentiel dans la conduite du travail gouvernemental. S'agissant du Premier ministre, la Cour constitutionnelle considère depuis sa décision DCC n° 96-020 des 25 et 26 avril 1996 que sa nomination n'affecte pas la nature du régime, dès lors qu'il ne lui est pas reconnu la qualité de Chef du Gouvernement. Il en

128 I. M. FALL, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des États d'Afrique*, op. cit., p. 105.

129 IGE, *Rapport public sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes*, 2018-2019, p. 19.

130 Art. 54 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 modifiée ; art. 42, 49 et 50 de la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 modifiée ; art. 63 de la Constitution ivoirienne du 08 novembre 2016.

131 Cour const. Bénin, Décision DCC 18-027 du 08 février 2018, *GANDAHO Dhrelaie Ralmeg*, Rec., 2018, vol. 1, p. 162. Le requérant demandait à la Cour de constater une violation de la Constitution (art. 40) en raison de la non prise en compte des engagements internationaux de l'État en ce qui concerne l'éducation aux droits humains dans l'exécution du Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) 2016-2021. Mais la Cour a considéré que le PAG « n'est pas un acte administratif au sens de la Constitution ». Elle a donc déclaré la requête irrecevable.

132 J. GICQUEL, « Le programme de travail gouvernemental sous la Ve République. Brèves réflexions sur la main invisible de la République », op. cit., p. 101 ; M. TCHINGANKONG YANOU, « Vers la rationalisation du travail étatique au Cameroun. L'entrée de la «feuille de route» dans la pratique gouvernementale (2004-2014) », op. cit., pp. 219-261.

133 Cons. const. français, Décision n° 95-368 DC du 15 décembre 1995, *Résolution modifiant le règlement du Sénat*.

134 Au Bénin, le pouvoir de nomination des membres du Gouvernement n'est encadré que par la formalité de l'avis consultatif préalable du Bureau de l'Assemblée nationale (art. 54 de la Constitution).

135 Article 105 de la Constitution béninoise ; art. 80 de la Constitution sénégalaise.

136 Cour cons. Bénin, Décision DCC 18 – 171 du 14 août 2018 ; Décision DCC 18-261 du 18 décembre 2018, *KOKO Noël Olivier*, Rec. 2018, p. 1153.

sera de même du Vice-Président qui, bien qu'élu en duo avec le Président, sera dépourvu de pouvoirs propres¹³⁷. Non membre du Gouvernement, il sera chargé de représenter le Président de la République à la demande de celui-ci à l'intérieur ou à l'extérieur du pays¹³⁸. Hormis l'hypothèse où il assurera l'intérim présidentiel¹³⁹, il n'exercera pas une réelle emprise sur le travail gouvernemental. Le Président reste néanmoins soumis aux exigences constitutionnelles, législatives et réglementaires qui lui sont imposées dans la conduite du travail gouvernemental comme la promulgation des lois, la convocation du conseil des ministres et la signature des actes qui y sont délibérés¹⁴⁰.

Malgré la structure relativement simple de l'Exécutif, il arrive que l'accomplissement du travail gouvernemental en régime présidentiel comporte des insuffisances. L'IGE du Sénégal a dénoncé à maintes reprises une pratique inadéquate qui consiste, après la formation du Gouvernement, à créer de nouvelles structures à travers le décret portant répartition des services de l'État entre la Présidence de la République, le SGG et les ministères. Selon l'IGE, « le recours à ce texte pour créer ou supprimer des structures génère [...] des difficultés pour apprécier le cadre organisationnel de référence des départements ministériels »¹⁴¹.

Le pouvoir de conduite du travail gouvernemental est partagé en régime parlementaire.

2. Un pouvoir partagé dans les régimes parlementaires

Dans les régimes parlementaires, le travail gouvernemental emprunte les chemins du dualisme de l'Exécutif¹⁴². Chargé de la conduite de la politique de la Nation, le Premier ministre est l'acteur clé du travail gouvernemental¹⁴³. Sans être un supérieur hiérarchique des ministres¹⁴⁴, il n'est pas non plus un simple *primus inter pares* au sein du collège gouvernemental¹⁴⁵. Il bénéficie d'une prépondérance juridique et politique¹⁴⁶. La direction et la coordination de l'action gouvernementale, l'exercice du pouvoir réglementaire et de nomination aux emplois publics ainsi que l'initiative des projets de lois lui donnent une ascendance sur les autres membres du Gouvernement¹⁴⁷. Il dispose pour ce faire de nombreux moyens

137 I. D. SALAMI, *La Constitution béninoise commentée (A jour de la loi n° 2019-40 du 7 novembre 2019 portant révision de la Constitution)*, op. cit., p. 21 et s. ; S. OUÉDRAOGO, « Le statut constitutionnel du Vice-Président en Afrique noire francophone », *RBD*, n° 61, 2nd semestre 2020, p. 405.

138 Article 54-1 de la Constitution béninoise.

139 Art. 50 de la Constitution béninoise.

140 Cons. const. burkinabè, Décisions n° 2015-025/CC du 09 juillet 2015 et n° 2015-049/CC du 8 décembre 2015 portant constatation de la non promulgation dans les délais légaux de lois adoptées par le Conseil nationale de la Transition ; (CS/Ch. Const. du Niger, Arrêt n° 96-003 du 16 janvier 1996 ; Arrêt n° 95-05 du 5 septembre 1995).

141 IGE, *Rapport public sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes*, 2018-2019, p. 29 ; *Rapport public sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes*, 2014, p. 24

142 D. MONGOIN, « Les rapports entre le président de la République et le Premier ministre », in Ph. BLACHER (dir.), *La Constitution de la Ve République - 60 ans d'application (1958-2018)*, Paris, LGDJ, 2018, coll. Hors collection, pp. 201-218.

143 Bureau du Vérificateur Général du Mali, *Direction administrative et financière. Primature. Opérations de dépenses, Vérification financière*, août 2020, p. 2.

144 CE français, 12 novembre 1965, *Compagnie marchande de Tunisie*.

145 G. P. TCHIVOUNDA, « Essai de synthèse sur le Premier ministre africain », *RJPIC*, juillet-septembre 1979, pp. 259-283 ; S. DIOP, *Le Premier ministre africain : la renaissance du bicéphalisme exécutif en Afrique à partir de 1969*, thèse de doctorat d'État en droit, Université de Dakar, 1985 ; A. BOURGI, « Enfin des premiers ministres à part entière », in *JA*, n° 1583 du 1^{er} au 7 mai 1991, p. 26 ; P. TÜRK, « Le Premier ministre, clé de voûte ou soliveau ? », in Ph. BLACHER (dir.), *La Constitution de la Ve République - 60 ans d'application (1958-2018)*, op. cit., pp. 183-200.

146 Art. 65 de la Constitution malgache du 11 décembre 2010 ; L. FAVOREU et al., *Droit constitutionnel*, Dalloz, 21^e éd., 2019, p. 952 ; J. MASSOT, « Faut-il encore un premier ministre ? », *LPA*, 2008, n° 103, p. 5.

147 Art. 1^{er} du décret n° 380/PR du 25 février 2012 fixant les attributions du Premier ministre au Gabon ; art. 2 du

juridiques et de structures d'action. Il peut exceptionnellement présider le Conseil des ministres, sur délégation du Président et pour un ordre du jour déterminé¹⁴⁸. Il donne aux ministres des directives sur la conduite du travail gouvernemental, tranche les conflits entre eux et arbitre les crédits accordés à chaque département. En vertu du paradoxe selon lequel « *plus on dilue, plus on concentre* »¹⁴⁹, le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre s'accroît à mesure que le nombre de ministres est élevé. Le pouvoir de coordination s'exerce dans le cadre des comités interministériels, des comités restreints, des conseils de cabinet et des réunions interministérielles¹⁵⁰. Les services très étoffés (cabinet, secrétariat général, parfois SGG)¹⁵¹ font de la primature « *le siège du commandement opérationnel de l'appareil étatique* »¹⁵².

Les interférences du Président dans le travail gouvernemental placent toutefois le Premier ministre dans un « *relatif inconfort politique et juridique* »¹⁵³. Le pouvoir de définir la politique de la Nation permet au Président de fixer les orientations et les priorités de l'action gouvernementale¹⁵⁴. Il bénéficie de compétences réservées en matière de défense et de conduite des affaires étrangères. Il assure la présidence de nombreuses instances gouvernementales¹⁵⁵. Celle du Conseil des ministres – réunissant l'ensemble des membres du Gouvernement – constitue une prérogative importante¹⁵⁶. Sans être une instance de décisions

décret burkinabè n° 2019-0984/PRES/PM du 18 octobre 2019 portant attributions, organisation et fonctionnement des services du Premier ministre ; art. 1er du décret n° 2019-116/PRE du 26 mai 2019 fixant les attributions des Ministères au Djibouti.

148 Art. 47 et 64 de la Constitution burkinabè ; art. 73 de la Constitution nigérienne du 25 novembre 2010 ; art. 55 de la Constitution malienne du 25 février 1992. Au Burkina Faso, le Conseil des ministres du mercredi 10 février 2021 s'est tenu sous la présidence du Premier ministre, Joseph DABIRÉ, par délégation du Président du Faso qui a effectué un déplacement en Belgique et en France.

149 G. CARCASSONNE, « Ce que fait Matignon », *Pouvoirs*, n° 68, 1994, pp. 36-37.

150 La terminologie utilisée réserve à l'appellation de conseils les réunions de tous ou partie des membres du Gouvernement sous la présidence du Président de la République. Les comités interministériels désignent les réunions de ministres sous la présidence du Premier ministre. Les comités restreints sont des réunions informelles de ministres et de hauts fonctionnaires convoquées par le Premier ministre sur un objet déterminé, sans régularité et à la composition variable. Le conseil de cabinet ou conseil de Gouvernement réunit dans certaines conjonctures, certains ministres sous la présidence du Premier ministre. Les réunions interministérielles (RIM) regroupent uniquement des membres des cabinets ministériels et des fonctionnaires des administrations centrales sous la présidence d'un membre du cabinet du Premier ministre ou du SGG (A. LOADA et L. M. IBRIGA, *Précis de droit constitutionnel et institutions politiques*, 2007, p. 380 ; M. LONG, *Les services du Premier ministre*, op. cit., p. 31 ; A. DELION, « Les Conseils et comités interministériels », *AJDA*, juin 1965, p. 266-276 ; D. DULONG, P. FRANCE et J. LE MAZIER, « À quoi riment les « RIM » ? Les réunions interministérielles ou l'ordinaire du travail gouvernemental », *RFAP*, 2019/3, n° 171, pp. 697-712 ; J.-L. BODIGUEL, « Les réunions interministérielles », in *Administration et politique sous la Ve République*).

151 M. LONG, *Les services du Premier ministre. Conférences*, PUAM, 1981.

152 P. AVRIL, « Diriger le gouvernement », *Pouvoirs*, n° 83, 1997, p. 33.

153 X. MAGNON, « Chapitre 11. L'organisation particulière du Secrétariat général de l'Élysée et du cabinet du Premier ministre », op. cit., p. 379 ; J.-F. de BUJADOUX, « Présidence arbitrale ou « présidence gouvernante », aux sources d'une vieille querelle républicaine », *LPA*, n° 239, 2016, p. 8.

154 J.-M. N. NDZINA NOAH, « La définition de la politique de la Nation par le Président de la République », in P. E. ABANE ENGELO et J.-P. MARKUS (dir.), *La fonction présidentielle au Cameroun*, L'Harmattan, 2019, p. 35.

155 Conseil des ministres, Conseil de défense et de sécurité, Conseil supérieur de la magistrature, etc.

156 Th. O. TAMA AYINDA, « Le conseil des ministres dans le constitutionnalisme des États d'Afrique noire francophone », *Revue Africaine de Recherche Juridique et Politique*, n° 1, Varia, mai 2020, p. 164 ; B. TRICOT, « Article 9 », in F. LUCHAIRE et G. CONAC (dir.), *La constitution de la république française. Analyses et commentaires*, op. cit., p. 236.

obligatoires¹⁵⁷, le Conseil des ministres reste l'instance suprême de l'Exécutif et du travail gouvernemental, « *le lieu d'impulsion et de conclusion [de ce travail] sous la direction effective du chef de l'État* »¹⁵⁸. Il est un point de passage obligé pour les décisions importantes comme les projets de loi¹⁵⁹, les actes de nomination à certains emplois publics¹⁶⁰, l'engagement de la responsabilité politique du Gouvernement, la déclaration de l'état d'urgence et de l'état de siège. Convoqué au nom du Président de la République – qui définit les membres du Gouvernement qui y sont conviés – en collaboration avec le Premier ministre, le Conseil des ministres est « *un révélateur et un vecteur de la puissance* »¹⁶¹ présidentielle ou la manifestation de la « *dyarchie hiérarchisée* »¹⁶² au sein de l'Exécutif. Son caractère formaliste et son rythme hebdomadaire lui confèrent une nature routinière, ce qui interroge sur la périodicité qui garantirait une meilleure organisation du travail gouvernemental. La recherche d'un meilleur calendrier pour la tenue du Conseil des ministres a amené l'Exécutif ivoirien à opter depuis janvier 2021 pour un rendez-vous bihebdomadaire. Ce réaménagement vise à gagner davantage en rigueur et en efficacité dans le traitement des dossiers. Le Président exerce également un pouvoir de coordination de l'action gouvernementale¹⁶³ à travers son cabinet, le SG¹⁶⁴ et d'autres structures rattachées à la présidence. En période de concordance des majorités, la prééminence politique confère au Président¹⁶⁵ un pouvoir d'évocation des

157 Les délibérations du Conseil des ministres sont insusceptibles d'un recours pour excès de pouvoir ; CE français, 25 novembre 1977, *Compagnie des architectes en chef des bâtiments civils et palais nationaux*, Rec., 1977, p. 463. La jurisprudence constitutionnelle béninoise est toutefois ambiguë sur la nature des délibérations du Conseil des ministres. Dans une décision DCC 07-165 du 27 novembre 2007, *AGOUNKPE HODONOU*, elle semble leur nier le caractère de décision juridique. Dans d'autres décisions, elle a constaté une violation de la Constitution par un communiqué du conseil des ministres (Cour cons. Bénin, Décision DCC 01-074 du 13 août 2001, *Groupe MYC International*) et par un relevé de décision du SGG (Décision DCC 07-175 du 27 décembre 2007, *WELE Oboubé Jeanne et consorts* ; L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine : Droit constitutionnel jurisprudentiel et politiques constitutionnelles au prisme des systèmes politiques africains*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 15 et s.).

158 J.-M. SAUVE, « Le conseil des ministres », in *Constitution et pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Montchrestien, 2008, p. 512 et 500 ; J.-Ph. DEROSIER, « Le Conseil des ministres. Institution multiséculaire dans Constitution sexagénaire », in Ph. BLACHER (dir.), *La Constitution de la Ve République. 60 ans d'application (1958-2018)*, op. cit., pp. 219-231 ; CS/ch. Const. Niger, Arrêt n° 95-05 du 5 septembre 1995.

159 Cons. const. français, 12 septembre 1984, Décision n° 84-179 DC, *Loi relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public*, Rec., p. 73, cons. 1 à 3.

160 S. OUEDRAOGO, « La nomination des hauts fonctionnaires en droit public africain », *RBD*, n° 58, 2e semestre 2019, pp. 101-131 ; L. SPONCHIADO, *La compétence de nomination du Président de la cinquième République*, thèse de doctorat en droit public, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 8 juillet 2015, 782 p. ; B. MONTAY « Le pouvoir de nomination de l'Exécutif sous la Ve République », *Jus Politicum*, n° 11, 2° 13, [http://juspoliticum.com/article/Le-pouvoir-de-nomination-de-l-Executif-sous-la-Ve-Republique-817.html], p. 8.

161 J.-M. SAUVE, « Le conseil des ministres », op. cit., p. 500. Les actes délibérés en Conseil des ministres doivent ainsi être obligatoirement signés par le Président de la République (CE français, Ass., 10 septembre 1992, *Meyet*, Rec., p. 32 ; CS/ch. Const. Niger, Arrêt n° 96-003 du 16 janvier 1996).

162 J. MASSOT, *Chef de l'État et Chef du Gouvernement. La dyarchie hiérarchisée*, La Dor. fr., 2008, coll. « Les Études ».

163 Art. 3 du décret gabonais n° 380/PR du 25 février 2012 fixant les attributions du Premier ministre.

164 F. FOUCAUD, « Le secrétaire général de l'Élysée : éclairage sur la présidentialisation du régime », op. cit., p. 1027.

165 F. J. AÏVO, *Le Président de la République en Afrique noire francophone. Genèse, mutations et avenir de la fonction*, L'Harmattan, 2007, coll. « Études africaines », 644 p. ; D. GNAMOU, « La monarchisation des exécutifs en Afrique francophone », in K. AHADJI-NONOU et al. (coord.), *Démocratie en questions. Mélanges en l'honneur du professeur Théodore HOLO*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2017, pp. 69-94.

affaires gouvernementales¹⁶⁶. Le Premier ministre et le Gouvernement deviennent ainsi des acteurs d'exécution de la politique du Président¹⁶⁷.

Une concurrence entre le Premier ministre et le Président se manifeste en période de cohabitation politique. Sans être relégué à un rôle nominal¹⁶⁸, le Président perd sa prééminence politique et le Premier ministre recouvre toutes ses prérogatives constitutionnelles. Le conflit institutionnel engendré lors de la cohabitation survenue au Niger après les législatives anticipées du 12 janvier 1995 en fournit une illustration¹⁶⁹. Le Président a refusé de convoquer le conseil des ministres, d'inscrire à son ordre du jour les sujets proposés par le Gouvernement et même, entre le 6 avril et le 15 août 1995, de le présider. Saisie par la majorité parlementaire, la Chambre constitutionnelle a affirmé que « *s'il appartient au Président de la République seul de convoquer et de présider le conseil des ministres, la fixation des points à inscrire à l'ordre du jour doit nécessairement être faite d'un commun accord avec le Premier Ministre, chef du Gouvernement, chargé de déterminer et de conduire la politique de la Nation* »¹⁷⁰. En Tunisie, le blocage par le Président Kaïs SAÏED de la prestation de serment des ministres nommés lors du remaniement du 16 janvier 2021 malgré un vote de confiance de l'Assemblée des représentants du peuple illustre aussi la rivalité qui peut exister dans la conduite du travail gouvernemental entre le Chef de l'État et celui du Gouvernement dans un régime semi-présidentiel¹⁷¹.

La complexité de l'organisation du travail gouvernemental dépeint sur les procédures de réalisation.

166 J. OWONA, « Chapitre III : Le pouvoir exécutif », *op. cit.*, p. 112 ; B. EDOUA BILONGO, « La fonction d'arbitrage du président de la République dans l'ordre constitutionnel », in P. E. ABANE ENGELO et J.-P. MARKUS (dir.), *La fonction présidentielle au Cameroun, op. cit.*, p. 63.

167 A. T. BA, « L'exécutif dans les démocraties pluralistes africaines : l'exemple des États francophones de l'Afrique de l'ouest », *op. cit.*, p. 39. Laurent BADO, « Le Président du Faso et le Gouvernement dans la Constitution burkinabè du 11 juin 1991 », *op. cit.*, p. 43.

168 Jacques FOURNIER a montré qu'en période de cohabitation, le Président de la République conserve de pouvoirs importants : la présidence du conseil des ministres, « la bombe et le protocole » en raison de ses responsabilités en matière de défense et de diplomatie, le pouvoir de nomination aux emplois supérieurs et le pouvoir de promulgation des lois (J. FOURNIER, « Politique gouvernementale : les trois leviers du Président », *Pouvoirs*, n° 41, 1987, pp. 63-74).

169 CS/Cham. Const. Niger, Arrêt n° 95-05 du 5 septembre 1995 ; V. TANKOANO, « La cohabitation dans un régime semi-présidentiel africain : le cas du Niger », *RBD*, n° 30, 1996, pp. 195-216. La signature des ordonnances a suscité un conflit comparable lors de la première cohabitation en France. Voir M. TROPER, « La signature des ordonnances. Fonctions d'une controverse », *Pouvoirs*, n° 41, 1987, pp. 75-91 ; F. LUCHAIRE, G. CONAC et G. MANGIN, *Le droit constitutionnel de la cohabitation : bilan juridique d'une expérience politique*, 23 mars 1986-8 mai 1988, Paris, Economica, 1989, 336 p.

170 CS/Cham. Const. du Niger, Arrêt n° 95-06 du 05 septembre 1995.

171 La querelle entre les deux autorités portait sur les divergences d'interprétation de la Constitution, en ce qui concerne la consultation du Président de la République en cas de remaniement ministériel. Alors que la Constitution du 27 janvier 2014 prévoit que le Chef du Gouvernement choisit les ministres des affaires étrangères et de la défense en concertation avec le Président de la République (art. 89), le Président SAÏED estime qu'il devait être consulté sur le remaniement opéré en janvier 2021, qui ne touche pas ces domaines. Il refuse ainsi de convoquer les nouveaux ministres pour leur prestation de serment, empêchant ainsi leur entrée en fonction. En l'absence de Cour constitutionnelle, la solution de ce conflit ne peut être que politique ; C. LAFRANCE, « Tunisie : l'exécutif se déchire sur l'interprétation de la Constitution », *J.A.*, 11 février 2021.

II. UNE EFFICACITÉ MITIGÉE DES PROCEDURES DE RÉALISATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

La conduite du travail gouvernemental requiert la mise en œuvre de procédures et de méthodes¹⁷² définies par la Constitution et les textes législatifs et réglementaires. Ces procédures comportent cependant des faiblesses aussi bien dans le volet normatif du travail gouvernemental (A.)¹⁷³ qu'en matière de suivi et de contrôle des décisions et activités gouvernementales (B.).

A. LES FAIBLESSES INHÉRENTES AUX PROCÉDURES NORMATIVES

« *L'activité normative est l'épine dorsale de l'action gouvernementale* »¹⁷⁴. L'Exécutif est un acteur majeur du droit et même de la loi¹⁷⁵, définie *stricto sensu* comme une délibération du Parlement régulièrement promulguée par le Chef de l'État : « *gouverner c'est [aussi] légiférer* »¹⁷⁶. C'est l'exécutif qui maîtrise le processus d'élaboration de la loi (projets de loi)¹⁷⁷, dirige la procédure parlementaire d'adoption¹⁷⁸ et intervient en aval pour la promulguer. Son intervention dans le domaine législatif s'est accrue dans le contexte de la crise sanitaire liée à la pandémie à coronavirus, qui a banalisé le recours aux ordonnances sur habilitation parlementaire¹⁷⁹. Des faiblesses existent toutefois, tant dans les aspects formels des procédures normatives (1.) que dans leur dimension substantielle (2.).

1. Les insuffisances formelles

Les insuffisances formelles renvoient aux aspects de légistique formelle. La recherche de la qualité du droit a conduit au développement d'une science de la législation, appelée légistique, définie comme « *une discipline qui propose des connaissances, une méthode, des*

172 L. BADO, « Réflexion sur la bonne gestion gouvernementale au Burkina Faso », *op. cit.*, p. 75.

173 D. DARBON, « «Un royaume divisé contre lui-même». La régulation défaillante de la production du droit dans les États d'Afrique noire », in D. DARBON et J. du Bois de GAUDUSSON (dir.), *La création du droit en Afrique*, Karthala, 1997, pp. 101-129.

174 M. DIONNE, Préface à l'ouvrage de P. A. TOURE, *La légistique. Technique de conception et de rédaction des lois et des actes administratifs : une tradition de gouvernance normative*, L'Harmattan-Sénégal, CREDILA, 2018, p. 11.

175 S. Th. BILOUNGA, « La crise de la loi en droit public camerounais », in M. KAMTO, S. DOUMBE-BILLE et B. M. METOU (dir.), *Regards sur le droit public en Afrique. Mélanges en l'honneur du Doyen Joseph-Marie BIPOUN WOUUM*, L'Harmattan, 2016, p. 113.

176 J. GICQUEL, « Le programme de travail gouvernemental sous la Ve République. Brèves réflexions sur la main invisible de la République », *op. cit.*, p. 99 ; J. SOLAL-CELIGNY, « 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 Doc. Fr., vol. 1, 1987, p. 333, cité par P. AVRIL, « Qui fait la loi ? », *Pouvoirs*, 2005/3, n° 144, p. 91.

177 R. HERTZOG, « Où commence la procédure législative ? À propos des règles applicables à l'initiative des lois », in *Écrits de droit public, financier et constitutionnel, Mélanges en l'honneur de Michel Lascombe*, Paris, Dalloz, 2020, pp. 405-421.

178 M.-L. BASILIEN-GAINCHE, « Le modèle européen de démocratie parlementaire serait-il gouvernemental ? », *RDP*, 2009, n° 3, p. 877 ; M. MOPIN, « Diriger le Parlement », *Pouvoirs*, n° 83, 1997, p. 53.

179 P. N'DRI-THEOUA, « ordonnances et séparation des pouvoirs budgétaires en période de covid-19 », *RAFP*, n°8 – 2^{ème} semestre 2020, pp. 9-51.

outils au service de la formation de la législation »¹⁸⁰. Elle se subdivise en deux branches : la légistique formelle, qui s'intéresse à la qualité formelle et rédactionnelle des textes, et la légistique matérielle, qui s'attache à leur contenu et cherche à en optimiser les effets¹⁸¹. Les insuffisances de légistique formelle concernent la qualité rédactionnelle (a.) et l'applicabilité des textes (b.).

a) Les faiblesses de la qualité rédactionnelle

La mauvaise qualité du droit souvent dénoncée est imputable en partie au travail normatif gouvernemental¹⁸². Dans une correspondance du 27 février 2017 adressée aux ministres, le Premier ministre burkinabè Paul Kaba THIEBA relevait « *de nombreuses insuffisances sur le travail gouvernemental en matière de procédures législatives* » et les invitait « à prendre les dispositions idoines en vue de pallier ces lacunes récurrentes [...] pour une meilleure amélioration »¹⁸³. Malgré « *le prestige de [son] héritage légistique [184]* », le Sénégal connaît aussi « *la crise de la technique législative* »¹⁸⁵. L'IGE a constaté dans ses rapports l'inobservation des normes de rédaction et du circuit d'adoption des textes¹⁸⁶. La qualité du droit, particulièrement l'intelligibilité et l'accessibilité de la loi, sont cependant élevées au rang d'objectif à valeur constitutionnelle¹⁸⁷.

Ces insuffisances s'expliquent d'abord par les défaillances de la conception et de la régulation de la production normative. En effet, « *des textes importants continuent d'être*

180 J.-D. DELLEY et A. FLÜCKIGER, « La légistique : une élaboration méthodique de la législation », in R. DRAGO (dir.), *La confection de la loi. Rapport du groupe de travail de l'Académie des sciences morales et politiques*, Paris, PUF, 2005, p. 83 ; A.-M. LEROYER, « Légistique », in D. ALLAND et S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy-PUF, 2003, pp. 922-924 ; Ch. VAUTROT-SCHWARZ, « Légistique appliquée : le destin christique des lois des 2 juillet et 6 août 1986 », *AJDA*, n° 36, 2014, p. 2025 ; C. KLEITZ, « L'art de la légistique », *Gaz. pal.* 07 janvier 2010, n° 07, p. 08.

181 C.-A. MORAND, « Éléments de légistique formelle et matérielle », in Ch.-A. MORAND (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, PUAM, 1999, p. 17.

182 D. SY, « Droit administratif et communicabilité en Afrique », *Afrilex*, 2013, p. 9 ; D. MAUS, « Table-ronde », in B. MATHIEU et M. VERPEAUX (dir.), *La réforme du travail législatif*, Cahiers constitutionnels de Paris 1, Dalloz, 2006, p. 65 ; A. VIANDIER, « La crise de la technique législative », *Droits*, n° 4, 1986, p. 78.

183 Circulaire n° 2017-013 PM/SG/DGPJ/OPS du 27 février 2017 portant Insuffisances du travail gouvernemental en matière de procédures législatives.

184 Sur l'importance de cet héritage, Voir P. A. TOURE, *Recueil de textes relatifs au travail législatif et réglementaire du gouvernement. Textes assemblés, commentés et annotés*, L'Harmattan Sénégal, 2020, 524 p.

185 P. A. TOURE, *La légistique. Technique de conception et de rédaction des lois et des actes administratifs: une tradition de gouvernance normative*, op. cit., p. 15 ; du même auteur, « Les manquements constatés dans la rédaction des textes législatifs et réglementaires », in *la procédure d'adoption des textes législatifs et réglementaires au Sénégal*, atelier ENA, 28 et 29 avril 2015 ; A. L. COULIBALY, « De l'art de mal légiférer au paradigme du mieux légiférer : contribution à la recherche d'une nouvelle gouvernance normative au Sénégal », in A. SALL et I. M. FALL (dir.), *Actualités du droit public et de la science politique en Afrique, Mélanges en l'honneur de Babacar KANTE*, Dakar, L'Harmattan, 2017, p. 664 ; I. Y. NDIAYE, « L'art de mal légiférer (propos irrévérencieux sur certains textes de lois) », *Rev. Ass. sén. dr. pén.*, n° 02, juillet-décembre 1995, p. 53.

186 IGE, *Rapport public sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes*, 2014, p. 30 ; *Rapport public sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes*, 2015, p. 36 ; M. DIAKHATE, *La rédaction administrative au Sénégal*, Dakar, CREDILA, 2^e éd., 2016 ; J. GANDOUIN et J.-M. ROUSSIGNOL, *Rédaction administrative Afrique. Maghreb-Afrique subsaharienne*, Armand Colin, 4^e éd., 2017, 240 p.

187 Haute cour const. de Madagascar, Décision n° 22-HCC/D3 du 1er avril 2015 relative à la loi n° 2015-011 portant statut particulier de la Commune Urbaine d'Antananarivo, Capitale de la République de Madagascar (A. S. NDIAYE, « Le pouvoir d'injonction du juge constitutionnel en Afrique noire francophone », *Annales africaines*, n° 10, avril 2019, p. 40, note 17) ; Cons. Const. français, 16 décembre 1999, Décision 99-421 DC, *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*.

élaborés dans la précipitation, l'improvisation, pour revenir peu de temps après en discussion [...] ; des lois promulguées souffrent de l'absence de leurs mesures d'application [...] »¹⁸⁸.

Ensuite, l'absence de texte déterminant « *la légistique gouvernementale* »¹⁸⁹ nuit à la qualité du droit. Contrairement à la procédure parlementaire – décrite par la Constitution, des textes législatifs et les règlements des Assemblées – la procédure normative gouvernementale n'est pas codifiée et unifiée, mais reste disséminée dans les textes définissant les organigrammes et les attributions des ministères et institutions. En l'absence d'un texte juridique et de documents indicatifs comme les guides de légistique¹⁹⁰, la technique normative s'inspire de guides étrangers¹⁹¹ et « *s'apprend «sur le tas», par l'usage et la pratique* »¹⁹².

L'élaboration des projets et textes normatifs mobilise de nombreux acteurs¹⁹³. L'initiative relève des autorités politiques, mais « *c'est en pratique à l'administration qu'incombe le travail concret de rédaction* »¹⁹⁴. Il revient, au sein du ministère sectoriel concerné, aux services compétents ou aux cellules juridiques¹⁹⁵. Si plusieurs ministères sont impliqués, il est désigné un ministère chef de file qui doit associer les autres ministères intéressés¹⁹⁶. La mouture est ensuite transmise au SGG pour recueillir les observations des autres ministères et les avis des organismes consultatifs. La phase gouvernementale prend fin avec la délibération en Conseil des ministres s'il s'agit d'un projet de loi, d'une ordonnance ou d'un décret qui doit y être pris.

L'élaboration des textes par l'Administration permet de bénéficier de l'expertise des services opérationnels chargés de leur application, mais elle pose un problème de légitimité. Elle lui confère un pouvoir d'influence sur le contenu des textes¹⁹⁷, pouvoir qui appartient aux autorités politiques en vertu des principes démocratiques.

Il faut souligner la volonté d'améliorer la qualité des textes à travers les procédures de consultation et l'intervention de structures techniques. La consultation peut être prévue par

188 L. BADO, « Réflexion sur la bonne gestion gouvernementale au Burkina Faso », *op. cit.*, p. 78.

189 M. CARON, *Droit gouvernemental*, *op. cit.*, p. 103 et s.

190 Certains pays comme le Niger, le Mali et la Guinée disposent de Guides pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires. Ces textes ne sont toutefois pas diffusés.

191 Comme le Guide de légistique français ; SGG et CE, *Guide de légistique 3ème édition mise à jour 2017*, Paris, La Doc. Fr., 2017, 701 p.

192 P. A. TOURE, *La légistique. Technique de conception et de rédaction des lois et des actes administratifs : une tradition de gouvernance normative*, *op. cit.*, p. 177.

193 K. GILBERG, « La fabrique gouvernementale de la loi », *JCP G*, 06/03/2017, NS 10 (Panorama de la législation 2016), p. 6.

194 J. CHEVALLIER, « La place de l'administration dans la production des normes », *Droit et société*, 2011/3, n° 79, pp. 625-626 ; J.-M. DELARUE, « Les limbes textuels ou la fabrication des textes normatifs par l'administration centrale », in *Juger l'administration, administrer la Justice. Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 219-257.

195 Art. 42 du décret béninois n° 2019-430 du 02 octobre 2019 fixant la structure type des ministères. Les textes politiquement importants ou sensibles peuvent être élaborés directement par le cabinet du ministre.

196 Art. 41 du décret malien n° 2019-0331/P-RM du 13 mai 2019 fixant les attributions spécifiques des membres du gouvernement.

197 J. CHEVALLIER, « La place de l'administration dans la production des normes », *op. cit.*, pp. 623-636 ; H. PAULIAT, « Un Phénix administratif : le secrétaire général de ministère », *op. cit.*, p. 275.

la Constitution¹⁹⁸ ou des textes législatifs ou réglementaires¹⁹⁹. Dans ce cas, le non-respect de cette formalité constitue un vice de procédure qui rend l'acte annulable²⁰⁰. Les pouvoirs publics peuvent aussi de manière facultative associer certains organismes publics²⁰¹ ou des groupes d'intérêt²⁰² à l'élaboration des textes. Le passage des projets devant des structures dédiées (Comité Technique de Vérification des Avant-projets de Loi au Burkina Faso²⁰³, Comité technique de validation des textes législatifs et réglementaires au Sénégal²⁰⁴ et du Service de la législation et de la réglementation au Bénin²⁰⁵) permet d'améliorer leur qualité.

L'absence de structures et de mécanismes propres à la réception du droit international et du droit communautaire réduit aussi la qualité des textes juridiques. Les normes externes touchent, au-delà du droit matériel, le système institutionnel²⁰⁶. Le droit externe soulève des problèmes de coordination avec le droit national²⁰⁷, au double point de vue matériel (coordination-intégration) et formel (coordination-harmonisation)²⁰⁸. Le défi qui se pose est de

198 Il en est ainsi en cas de mise en œuvre des pouvoirs de crise par le Chef de l'État (art. 68 de la Constitution béninoise ; art. 59 de la Constitution burkinabè), d'initiative du référendum (art. 58 de la Constitution béninoise) ou d'exercice de certains pouvoirs de nomination (art. 143 de la Constitution béninoise).

199 P. A. TOURE, *La légistique. Technique de conception et de rédaction des lois et des actes administratifs : une tradition de gouvernance normative*, op. cit., p. 336 et s. ; circulaire n° 00001 PM/SGG/SGA/PAT du 15 janvier 2018.

200 Cour const. du Niger, Arrêt n° 2002-009/CC du 18 janvier 2002 (non-respect de la formalité de consultation obligatoire du Conseil supérieur de la magistrature avant la nomination de magistrats du siège à la Cour suprême) ; Cons. Const. français, Décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, *Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques*. Sur les vices de procédure dans la phase parlementaire, voir E. NGANGO YOUNBI, « Excès de pouvoir législatif en Afrique noire francophone », *Démocratie en questions. Mélanges en l'honneur du professeur Théodore HOLO*, op. cit., p. 601. Le vice de procédure peut concerner les textes administratifs (I. D. SALAMI, *Droit administratif*, CeDAT, 2^e éd., 2021, p. 430 ; P. E. ABANE ENGELO, *Traité de droit administratif du Cameroun. Théorie générale et droit administratif spécial*, L'Harmattan, 2019, p. 127 ; S. YONABA, *Droit et pratique du contentieux administratif burkinabè : de l'indépendance à nos jours*, P.U.O., 3^e éd., 2015, p. 194).

201 Comme la juridiction constitutionnelle (art. 102 de la Constitution du Bénin, art. 106 de la Constitution du Niger, art. 107 de la Constitution burkinabè, art. 86 et 105 de la Constitution du Togo ; A. ISSOUFOU, « L'autorité des avis du juge constitutionnel en Afrique francophone », *Afrilex*, janvier 2020, 39 p.) ; le Conseil économique, social et environnemental (art. 139 de la Constitution béninoise, art. 87-1 de la Constitution sénégalaise, art. 141 de la Constitution burkinabè) ; la Cour suprême (art. 18 de la loi organique n° 2017-09 du 17 janvier 2017 sur la Cour suprême au Sénégal) ou d'autres institutions constitutionnelles (art. 1^{er} de la loi organique n° 2016-24 du 14 juillet 2016 relative à l'organisation et au fonctionnement du Haut Conseil des Collectivités territoriales au Sénégal).

202 Partenaires techniques et financiers, syndicats, société civile, citoyens, secteur privé, chefs traditionnels et religieux, etc. ; M. B. MEBENGA, « La participation du citoyen à la création du droit : l'exemple du «large débat national» sur la réforme constitutionnelle au Cameroun », in D. DARBON et J. du Bois de GAUDUSSON (dir.), *La création du droit en Afrique*, op. cit., pp. 197-216 ; A. VIDAL-NAQUET, « La transformation de l'écriture de la loi : l'exemple de la loi sur la République numérique », *NCCC*, n° 57, 2017, p. 59.

203 Art. 3 du décret n° 2013-318/PRES/PM/SGG-CM/MRIRP/MEF du 19 avril 2013 portant attributions, organisation et fonctionnement du Comité Technique de Vérification des Avant-projets de Loi (COTEVAL).

204 IGE, *Rapport public sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes*, 2015, p. 39. Le Bureau Organisation et Méthodes permet aussi de rationaliser les textes sur l'organisation des ministères.

205 Art. 12 du décret n° 2006-270 du 14 juin 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du Secrétariat général du Gouvernement.

206 H. OBERDORFF, « Les incidences de l'Union européenne sur les institutions françaises », *Pouvoirs*, n° 69, 1994, p. 96 ; A. BONDUELLE, « Union européenne et procédures du travail gouvernemental », *LPA*, 1995, p. 37 ; M. RAMMATA, *Le travail gouvernemental et l'Union européenne en France et en Grèce*, thèse de doctorat en droit public, Université Paris 1, 2001.

207 Ch. LEQUESNE, « Union européenne et coordination gouvernementale. Quid novi en France ? », in F. d'ARCY et L. ROUBAN (dir.), *De la Ve République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1996, pp. 259-277.

208 V. LANCERON, *La fonction de coordination en droit public*, thèse de Doctorat en droit public, Université Paris II Panthéon-Assas, 2016, résumé.

parvenir à gérer cette « *complexité juridique* »²⁰⁹ afin garantir un « *pluralisme ordonné* »²¹⁰. À cette fin, il est souvent mis en place des structures et des mécanismes destinés à faciliter l'intégration des normes externes dans l'ordre juridique national. C'est le cas en France où un Secrétariat Général aux affaires européennes (SGAE)²¹¹, pendant du SGG pour les questions européennes²¹², a été créé. Dans les États africains, l'intégration du droit externe en droit interne relève des structures ordinaires du travail gouvernemental (SGG)²¹³. Or, la réception des normes externes comme la transposition du droit communautaire relève « *des techniques de légistique spécialisée* »²¹⁴, qui ne sont pas maîtrisées par les services rédacteurs des textes de transposition²¹⁵.

Les modalités d'entrée en vigueur et d'opposabilité des textes révèlent aussi des faiblesses.

b) Les défaillances des conditions d'applicabilité des textes

Les modalités d'entrée en vigueur des textes, qui conditionnent leur applicabilité et leur opposabilité, comportent des défaillances susceptibles de réduire la qualité du droit et la sécurité juridique. La publication par insertion au Journal officiel (J.O.) est retenue comme modalité d'entrée en vigueur des lois, des ordonnances et des actes administratifs à caractère réglementaire²¹⁶ et la notification comme formalité d'applicabilité des actes et décisions à caractère individuel²¹⁷. Une procédure de publication d'urgence par voie d'affichage dans les collectivités et circonscriptions administratives permet de réduire les délais d'opposabilité²¹⁸.

209 M. DELMAS-MARTY, « La grande complexité juridique du monde », in *Mélanges Gérard Timsit*, Bruylant, 2005, p. 89.

210 M. DELMAS-MARTY, *Trois défis pour un droit mondial*, Paris, Seuil, coll. « Essais », 1998 ; *Les forces imaginantes du droit, Tome 2. Le pluralisme ordonné*, Seuil, coll. « La couleur des idées », 2006.

211 Le SGAE a remplacé en 2005 le Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI), qui avait été créé en 1948.

212 A. MARIN, « Un rapprochement du Secrétariat général du gouvernement et du Secrétariat général des affaires européennes ? Perspectives d'évolution de la coordination interministérielle française », *RFAP*, n° 158-2016, p. 375.

213 Art. 4 du décret burkinabé n° 2014-055/PRES-TRANS/PM/SGG-CM portant attributions et organisation du SGG-CM ; art. 10 du décret n° 2011/412 du 09 décembre 2011 portant réorganisation de la présidence de la République au Cameroun. Les structures souvent créées intéressent le financement et les modalités d'intervention des partenaires extérieurs et non la dimension normative de leur action (voir par exemple Décret n° 2017-106 du 27 février 2017 portant création du Comité de mobilisation des financements et de coordination des relations avec les différents partenaires techniques et financiers pour la mise en œuvre du Programme d'Action du Gouvernement au Bénin).

214 P. A. TOURE, *La légistique. Technique de conception et de rédaction des lois et des actes administratifs : une tradition de gouvernance normative*, op. cit., p. 313 ; « Le cadre normalisé de la transposition des directives communautaires au Sénégal », in *Séminaire régional sur la pratique des États membres en matière de transposition des directives communautaires*, Bissau, du 28 novembre au 02 décembre 2016.

215 Circulaire n° 008/PM/SGG/SGA/PAT du Premier ministre sénégalais du 1er juin 2016 sur la transposition des directives communautaires.

216 Art. 1^{er} de l'ordonnance n° 75-23/PRES du 6 mai 1975 fixant les règles d'application des lois et ordonnances, décrets et arrêtés ministériels, ainsi que les actes administratifs à caractère individuel ; L. YARGA, « De l'applicabilité des textes législatifs et réglementaires en Haute-Volta », *RBD*, n° 1, janvier 1982, pp. 21-26 ; M. M. MBACKE, « L'entrée en vigueur des actes réglementaires en droit sénégalais », *RIPAS*, n° 23-24, janvier-décembre 1990, p. 128.

217 Art. 5 de l'ordonnance burkinabé n° 75-23/PRES du 6 mai 1975 fixant les règles d'application des lois et ordonnances, décrets et arrêtés ministériels, ainsi que les actes administratifs à caractère individuel.

218 Art. 3 de l'ordonnance burkinabé n° 75-23/PRES du 6 mai 1975 fixant les règles d'application des lois et ordonnances, décrets et arrêtés ministériels, ainsi que les actes administratifs à caractère individuel.

Le système d'applicabilité et d'opposabilité des actes à caractère général²¹⁹ présente des lacunes. Il n'est pas prévu d'exception à l'obligation de publication, alors que certains textes intéressant la sécurité et la sûreté de l'État, marqués par le secret, doivent pouvoir déroger totalement ou partiellement à la procédure de publicité²²⁰. L'absence de délai de publication n'oblige pas les auteurs de textes à respecter cette formalité, qui n'est généralement accomplie avec diligence que pour les textes les plus importants. La procédure de publication ne tient pas compte de la place des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) qui jouent un rôle dans la diffusion du droit²²¹. Au Sénégal, le projet de loi n° 02/2021 sur les règles d'applicabilité des lois, des actes administratifs à caractère réglementaire et des actes administratifs à caractère individuel adopté par l'Assemblée nationale le 22 février 2021 reconnaît une valeur juridique aux supports électroniques du J.O. Il met en place un cadre juridique unique d'entrée en vigueur des textes²²². La publication d'urgence par voie d'affichage ne garantit pas la pérennité et la preuve de la connaissance des textes.

Pour une meilleure applicabilité des textes et la sécurité juridique des justiciables, le système d'entrée en vigueur mériterait d'être adapté aux évolutions contemporaines du droit et de son environnement²²³.

Aux insuffisances formelles s'ajoutent des lacunes d'ordre matériel.

2. Les lacunes substantielles

Les lacunes substantielles relèvent de la légistique matérielle qui s'intéresse à « *l'étude de l'ensemble des procédés permettant de renforcer l'efficacité des textes (réalisation d'une étude d'impact, bonne articulation normative, évaluation rétrospective de la loi, etc.)* »²²⁴. Il s'agit de la branche de la légistique qui vise à améliorer le contenu et l'efficacité du droit. Le travail normatif gouvernemental souffre de l'absence ou de l'insuffisance de certaines techniques de légistique matérielle.

Dans le processus d'élaboration des textes, une fois le problème à résoudre identifié et la nécessité d'une intervention normative établie, l'étape suivante consiste à réaliser des études préalables en vue d'évaluer la « faisabilité » du projet normatif et de s'assurer de « *l'efficacité et de la pérennité des solutions proposées* »²²⁵. MONTESQUIEU conseillait dans ce sens qu' « *il ne faut pas faire par les lois ce qu'on peut faire par les mœurs* » ! L'intervention normative doit se révéler nécessaire pour résoudre le problème social posé.

219 Les actes à caractère individuel deviennent exécutoires pour leur destinataires à compter de la notification, qui est établie par récépissé de la partie intéressée ou, à défaut, par l'original de la notification conservée dans les archives de l'autorité dont émane la décision individuelle (art. al. 2 de l'ordonnance burkinabè). Ils deviennent opposables aux tiers à compter du jour où ceux-ci en ont officiellement connaissance.

220 C'est le cas des textes sur le renseignement ; art. 13 de la loi sénégalaise n° 2016-33 du 14 décembre 2016 relative aux services de renseignement ; art. 5 de la loi n° 026-2018/AN du 1^{er} août 2018 portant réglementation générale du renseignement au Burkina Faso.

221 E. CARTIER, « Publicité, diffusion et accessibilité de la règle de droit dans le contexte de la dématérialisation des données juridiques », *AJDA*, 2005, p. 1092 ; S. TURGIS, « L'accès au droit par internet », *AJDA*, 2015, p. 142.

222 Le système d'entrée en vigueur des textes au Sénégal établissait un délai différencié en fonction de la situation sur le territoire national (voir art. 2 de l'ancienne loi n° 70-14 du 06 février 1970 modifiée).

223 L. YARGA, « De l'applicabilité des textes législatifs et réglementaires en Haute-Volta », *op. cit.*, p. 25 et 26.

224 P. A. TOURE, *La légistique. Technique de conception et de rédaction des lois et des actes administratifs : une tradition de gouvernance normative*, *op. cit.*, p. 20.

225 *Ibidem*, p. 26.

Les études d'impact et d'opportunité ainsi que les autres procédures d'études préalables répondent à cette préoccupation. Les études d'impact constituent tout particulièrement un instrument de rationalisation du travail normatif gouvernemental²²⁶. Elles « *peuvent être définies comme des études préalables à l'élaboration d'un texte législatif ou réglementaire ayant pour objet d'identifier les problèmes auxquels le projet normatif entend remédier, de fixer ses objectifs, de déterminer les options envisageables en vue de répondre à l'objectif qui lui est assigné ainsi que les impacts potentiels de l'intervention normative (incidences économiques, sociales, budgétaires, environnementales, institutionnelles, etc.)* »²²⁷. Il s'agit d'un mécanisme de parlementarisme rationalisé, dont la particularité est de viser le Gouvernement et non le Parlement. En droit français, l'étude d'impact a été revalorisée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008²²⁸ en vue d'améliorer la qualité de la législation. Selon Bertrand-Léo COMBRADE, « *l'obligation d'étude d'impact s'analyse comme un dispositif d'encadrement de l'activité du Gouvernement dans le cadre de la préparation des projets de loi. [Elle] est censée permettre à la représentation nationale de retrouver une certaine prise sur le processus législatif* »²²⁹. La technique de l'étude d'impact infléchit le travail gouvernemental « *sans le réformer substantiellement* »²³⁰.

Dans les pays africains étudiés, l'étude d'impact et d'opportunité n'est pas systématisée comme une procédure obligatoire préalable à l'adoption des textes normatifs, même les plus importants comme les projets de lois. Elle est seulement prévue dans des domaines particuliers²³¹. Au Sénégal, la loi d'orientation du 04 mai 2009 sur les agences d'exécution prévoit que « *le décret de création est accompagné d'une étude d'opportunité et d'impact démontrant la valeur ajoutée du recours à la formule de l'agence* »²³². Le droit béninois soumet aussi aux procédures d'évaluation environnementales toute politique ou activité, tout plan ou projet susceptible d'avoir des effets positifs ou négatifs sur l'environnement²³³. Au Burkina Faso, l'étude d'impact est exigée lorsqu'une intervention est susceptible d'avoir un fort impact social ou d'affecter la situation des personnes, comme en matière environne-

226 A. NOURY, « L'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État : une tentative de rationalisation du travail gouvernemental », *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, n° 2/2000, p. 628 ; S. BRACONNIER, « La technique de l'étude d'impact et le renouveau de l'action publique », *RDP*, 1998, p. 817.

227 P. A. TOURE, *La légistique. Technique de conception et de rédaction des lois et des actes administratifs : une tradition de gouvernance normative*, *op. cit.*, p. 28.

228 Article 39 al. 3 et 4 de la Constitution ; articles 7-12 de la loi organique du 15 avril 2009 ; A. HAQUET, « Les études d'impact des projets de loi : espoirs, scepticisme et compromis », *AJDA*, 2009, p. 1986 ; I. LIANOS et M. KARLIUK, « L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : genèse, diffusion et acteurs », *RFAP*, 2014, n° 149, pp. 5-27 ; M. PHILIP-GAY (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, Paris, LGDJ, 2012 ; J. SIRINELLI, « La justiciabilité des études d'impact des projets de loi », *RDP*, 2010, n° 05, p. 1367.

229 B.-L. COMBRADE, *L'obligation d'étude d'impact sur les projets de loi*, thèse de droit public, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 8 décembre 2015, p. 54.

230 A. NOURY, « L'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État : une tentative de rationalisation du travail gouvernemental », *op. cit.*, p. 628.

231 Au Sénégal, la circulaire n° 02937 PM/CAB/CS/GOUV. SD du 24 octobre 2013 sur le respect de la procédure d'adoption des textes législatifs et réglementaires énonce que les projets de texte devront, être accompagnés par une évaluation de leur incidence budgétaire « et, le cas échéant, d'une étude d'impact sur le plan organisationnel, social et économique ».

232 Art. 2, al. 3 de la loi d'orientation n° 2009-20 du 04 mai 2009 sur les agences d'exécution ; circulaire n° 4006/ PM du 17 septembre 2014 sur l'étude d'opportunité et d'impact préalable à la création d'une agence d'exécution ; V. M. NIANG, *Les agences d'exécution et la modernisation de l'État*, Dakar, l'Harmattan, 2017, p. 44 et s.

233 Loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement ; décret n° 2017-332 du 06 juillet 2017 portant organisation des procédures de l'évaluation environnementale.

mentale²³⁴ et d'aménagement du territoire²³⁵. La généralisation de la technique des études d'impact pourrait contribuer à rationaliser la production normative et aider à appréhender les enjeux des interventions législatives.

Les mécanismes de contrôle et de suivi ne semblent pas mieux garantir l'efficacité de l'action gouvernementale.

B. LES LIMITES DU SUIVI ET DU CONTRÔLE DES DÉCISIONS ET ACTIVITÉS GOUVERNEMENTALES

Le suivi et le contrôle des décisions et activités gouvernementales ne font pas l'objet d'un intérêt dans les recherches sur le travail gouvernemental. Ils font cependant partie des missions de l'Exécutif²³⁶, chargé de s'assurer du fonctionnement effectif et efficace des Administrations publiques. Les procédés utilisés à cet effet présentent des limites tenant à l'imprécision des mécanismes permettant d'encadrer la prise des décisions par les membres du Gouvernement (1.) et à l'efficacité incertaine du contrôle et de l'évaluation des décisions gouvernementales (2.).

1. L'imprécision des mécanismes encadrant la prise de décision

L'encadrement de la prise de décision gouvernementale se réalise à travers les fonctions de direction, d'arbitrage et de coordination. Ces mécanismes se justifient par la structure plurielle du Gouvernement. La spécialisation verticale des ministères²³⁷, conjuguée avec la forte connexion entre les politiques publiques²³⁸ et l'absence de stabilité dans la structuration des départements ministériels²³⁹ entraînent une explosion de l'interministérialité. Le Gouvernement doit cependant fonctionner selon les principes d'unité, de collégialité et de responsabilité solidaire devant une Assemblée parlementaire²⁴⁰. D'où la nécessité d'une bonne coordination, afin de limiter les chevauchements et les conflits d'attributions²⁴¹. Le

234 Le code de l'environnement soumet les activités susceptibles d'avoir des incidences significatives sur l'environnement à l'avis préalable du ministre chargé de l'environnement, « établi sur la base d'une Évaluation environnementale stratégique (EES), d'une Etude d'impact sur l'environnement (EIE) ou d'une Notice d'impact sur l'environnement (NIE) » ; art. 25 de la loi n° 006-2013/AN du 2 avril 2013 portant code de l'environnement ; Décret n° 2015-1187/PRES/TRANS/PM/MERH/MATD/MME/MS/MARHA/MRA/MICA/MHU/MIDT/MCT du 22 octobre 2015 portant conditions et procédures de réalisation et de validation de l'évaluation environnementale stratégique, de l'étude et de la notice d'impact environnemental et social.

235 Art. 93 de la loi n° 034-2012/AN du 02 juillet 2012 portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso. L'étude ou la notice d'impact est l'un des éléments du rapport du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme et du plan d'occupation des sols (art. 58 et 72 de la loi n° 017-2006/AN du 18 mai 2006 portant code de l'urbanisme et de la construction).

236 K. THIAM, *Le contrôle de l'exécutif dans la création de l'État de droit en Afrique francophone*, Thèse de droit public, Université de Bordeaux, 14 décembre 2018, 405 p. ; CE et IGF, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, *op. cit.*, p. 7 ; ENA, *Le Travail gouvernemental*, t. 1 et 2, *op. cit.*, pp. 11-13.

237 L. BADO, « Réflexion sur la bonne gestion gouvernementale au Burkina Faso », *op. cit.*, p. 80.

238 Des domaines comme la protection de l'environnement, l'éducation et l'enseignement, l'aménagement du territoire, la fonction publique, la santé humaine et animale, les finances, etc... sont par nature transversaux et mobilisent de nombreux départements ministériels.

239 Y. JÉGOUZO, « Structures gouvernementales et changement », *AJDA*, 2012, p. 1025 ; E. LACROIX, « Le «transministériel» en marche », *AJDA*, 2007, p. 2401.

240 Ch. De NANTOIS, « La solidarité gouvernementale sous la Ve République : se soumettre, se démettre ou disparaître », *Jus Politicum*, n° 2, 2009.

241 A. BOCKEL, « Les institutions administratives », in *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, NEA, 1982, tome 1. « L'État et le droit », p. 164 ; G. DAO, « Réflexions sur la coordination interministérielle au Burkina Faso », *op. cit.*, pp. 47-56.

professeur Pierre-François GONIDEC relevait pourtant que la coordination est l'un des problèmes les plus importants dans le fonctionnement des États africains²⁴².

La principale difficulté à laquelle l'exercice de ces trois fonctions est confronté réside dans leur imprécision. Bien qu'elles soient évoquées par les textes constitutionnels, leur signification n'est pas établie. Il est même difficile de les distinguer.

La fonction de direction de l'action gouvernementale consiste « à maintenir l'unité politique et administrative du travail ministériel, sans cesse menacée par de puissantes tendances centrifuges. Elle s'exerce au sein même du gouvernement grâce à une action d'impulsion, de coordination et d'arbitrage destinée à donner aux affaires publiques des solutions conformes aux objectifs que le gouvernement s'est fixés »²⁴³. Elle suppose une supériorité de l'autorité qui dirige (Premier ministre et Président) sur les acteurs concernés (ministres).

La direction se rapproche – tout en s'en distinguant – de l'arbitrage, qui constitue en quelque sorte l'un de ses corollaires. L'arbitrage s'entend en effet de « toute décision du [chef du Gouvernement] prise dans le cadre de sa fonction de direction gouvernementale afin de trancher un litige mettant aux prises des membres du collège gouvernemental l'ayant saisi à cet effet »²⁴⁴. L'arbitrage désigne à la fois le processus et la décision par laquelle le Chef du Gouvernement tranche les divergences qui s'élèvent entre les départements ministériels. Il est souvent considéré comme un moyen de coordination²⁴⁵.

La coordination semble encore plus difficile à cerner²⁴⁶. Il s'agit d'une notion floue²⁴⁷, « intrinsèquement polysémique »²⁴⁸, qui se caractérise par son « inconsistance juridique »²⁴⁹. Selon Lucien SFEZ, elle « est un mélange indistinct de pouvoir hiérarchique et de concertation, de persuasion et d'arbitrage »²⁵⁰. Elle constitue un attribut de la direction²⁵¹ et se rapproche des processus décisionnels associant plusieurs acteurs, comme la concertation²⁵², la coopération et la consultation. La coordination peut être considérée comme la fonction ou le processus qui permet d'encadrer, dans le cadre de leurs attributions, les interventions des différents acteurs et structures, en vue d'assurer la cohérence ou l'unité d'action dans

242 P.-F. GONIDEC, *L'État africain*, LGDJ, 1970, coll. « Bibl. afr. et malg. Droit et sociologie politique », t. VIII, p. 213.

243 L. PAOLI, « Le Gouvernement », in *DPS*, IV, p. 236, cité par V. CONSTANTINESCO et S. PIERRE-CAPS, *Droit constitutionnel*, PUF, 2^e éd., 2006, p. 393.

244 A. BONDUELLE, *Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre sous la Ve République*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », t. 94, 1997, p. 85.

245 J.-É. GICQUEL, « Gouvernement », *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 101, 4 Janvier 2012 (Fiche actualisée au 30 Septembre 2017 par Vincent Tchen), §15 ; C. GOYARD, « La coordination et la consultation dans l'administration publique en France », *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 26, n° 4, octobre-décembre 1974, p. 757 ; https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_1974_num_26_4_15621 [consulté le 31/03/2020].

246 G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 10^e éd., 2014, coll. « Quadrige », p. 272.

247 É. ALSÈNE et F. PICHULT, « La coordination au sein des organisations : éléments de recadrage conceptuel », *Gérer et comprendre*, mars 2007, n° 87, p. 65.

248 S. DE LA ROSA, « L'Élaboration des positions nationales dans le cadre du semestre européen », *RFAP*, 2016/2, n° 158, p. 532 ; « Ce que coordonner veut dire. Le développement de la Méthode ouverte de coordination en matière de soins de santé », in E. BROSSET (dir.), *Droit européen et protection de la santé : bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2015.

249 V. LANCERON, *La fonction de coordination en droit public*, op. cit., p. 14.

250 L. SFEZ, *L'administration prospective*, Paris, Armand Colin, coll. « U », 1970, p. 238 et s. ; P. LEMOYNE de FORGES, *Recherche sur la coordination administrative. La coordination à l'intérieur des ministères*, Thèse de droit public, Université Paris II, 2016.

251 E. MIHULEAC, *La science de la direction. La coordination, attribut de la direction*, Bucarest, Editura Academiei R.S.R., 1987, 192 p.

252 Art. 91 de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006.

la prise de décision²⁵³. Il s'agit plus d'un mécanisme conciliant de gestion de la pluralité des centres de décision que d'un moyen hiérarchique de décision.

En plus de l'imprécision de leur contenu, les trois mécanismes d'encadrement de la prise de décision gouvernementale, notamment la coordination, connaissent une inflation, marquée par la multiplication des structures et agents qui les mettent en œuvre. Cet « *emballement pathétique* »²⁵⁴ entraîne une dégradation de la qualité de décision gouvernementale. L'une des conséquences est la dilution de l'autorité de l'Exécutif, en raison de l'éloignement du processus de décision des acteurs politiques²⁵⁵.

Les insuffisances touchent également les procédés de contrôle et d'évaluation.

2. L'efficacité incertaine des procédés de contrôle et d'évaluation

Les modalités de contrôle et d'évaluation des décisions et activités exécutives sont nombreuses et se rencontrent aux différents niveaux du travail gouvernemental. Certains d'entre eux sont intégrés aux organigrammes de l'Exécutif. Les textes sur les services de la présidence prévoient une structure chargée du suivi de la mise en œuvre du programme présidentiel. Il en est ainsi du Bureau opérationnel de suivi du Plan Sénégal Emergent (BOS-PSE)²⁵⁶ ; du Bureau de suivi du programme présidentiel au Burkina Faso²⁵⁷ ; du Bureau de l'évaluation des politiques publiques et de l'analyse de l'action gouvernementale²⁵⁸, du Conseil national de l'évaluation et de l'Unité Présidentielle de Suivi des Projets pour la mise en œuvre du programme d'action du Gouvernement (PAG) au Bénin²⁵⁹. La position et le rôle de ces structures sont parfois difficiles à situer dans l'organigramme de la présidence. Le suivi de la réalisation des décisions et des actions gouvernementales incombe également à certaines structures spécifiques du Premier ministre²⁶⁰ et au SGG²⁶¹. Le Premier ministre dispose au Burkina Faso d'une Direction de suivi et de l'évaluation qui « *a pour mission la mise en place des systèmes d'information pour le suivi, la coordination et l'évaluation des activités du Gouvernement et des Institutions* »²⁶².

253 M. MANGENOT, « Introduction. Ce que coordonner veut dire », *RFAP*, 2016/2 n° 158, p. 333.

254 Conseil d'État et IGF, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, op. cit., p. 1.

255 Pour y remédier, le Chef du Gouvernement français a par exemple recommandé en 2019 aux ministres une amélioration du fonctionnement du travail interministériel (voir la Circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail ; in *RFAP*, n° 171, 2019, Chronique d'administration publique).

256 Décret n° 2015-685 du 27 mai 2015 création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Bureau Opérationnel de Suivi du Plan Sénégal Emergent (BOS). Le suivi du PSE est assuré par un ministre nommé auprès du Président de la République.

257 Art. 61 al. 2 et art. 68 du décret n° 2016-099/PRES du 23 mars 2016 portant organisation des services de la présidence du Faso. C'est une structure de mission placée sous l'autorité d'un Directeur nommé par décret présidentiel.

258 Décret n° 2016-499 du 11 août 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du Secrétariat général de la présidence de la République du Bénin.

259 Décret n° 2017- 205 du 29 mars 2017 portant création et mise en place de l'Unité Présidentielle de Suivi des Projets pour la mise en œuvre du Programme d'Actions du Gouvernement.

260 Art. 2 du décret burkinabè n° 2019-0984/PRES/PM du 18 octobre 2019 portant attributions, organisation et fonctionnement des services du Premier Ministre.

261 Art. 2 du décret burkinabè n° 2014-055/PRES-TRANS/PM/SGG-CM portant attributions et organisation du Secrétariat général du gouvernement et du Conseil des ministres.

262 Art. 41 du décret n° 2019-0984/PRES/PM du 18 octobre 2019 portant attributions, organisation et fonctionnement des services du Premier Ministre ; art. 25 et 26 du décret n° 2018-0797/PM-RM du 19 octobre 2018 fixant l'organisation du cabinet du Premier ministre au Mali ; art. 7 du décret n° 380/PR du 25 février 2012 fixant les attributions du Premier ministre au Gabon.

Au sein des départements ministériels, le suivi et le contrôle des activités sont assurés par des instances comme les Conseils d'Administration des secteurs ministériels (CASEM)²⁶³. Les textes sur l'organisation-type des ministères intègrent une Inspection technique/générale des services (ITS ou IGS)²⁶⁴, chargée du contrôle de l'application de la politique du département et du fonctionnement des services.

Le contrôle de la réalisation des activités gouvernementales est aussi confié à des structures plus ou moins autonomes ou indépendantes de l'Exécutif. La plus importante de ces structures est l'organe de contrôle d'État²⁶⁵, que traduit le modèle de l'Inspection générale d'État (IGE) au Bénin²⁶⁶ et au Sénégal²⁶⁷ ainsi que l'Autorité supérieure de contrôle d'État et de lutte contre la corruption (ASCE-LC) au Burkina Faso²⁶⁸. Dans ce dernier pays, l'ASCE-LC est dotée du statut d'autorité administrative indépendante et dispose d'une autonomie financière²⁶⁹, ce qui la place hors de l'Administration active et de l'Exécutif. Au Bénin et au Sénégal, l'IGE est en revanche placée sous l'autorité directe du Président de la République²⁷⁰. Si cette dépendance est susceptible de renforcer l'autorité du contrôle, elle peut réduire son efficacité en raison des risques d'instrumentalisation des investigations.

Les attributions des organes de contrôle d'État touchent directement la conduite du travail gouvernemental. Au Sénégal, l'IGE peut émettre des avis sur les projets de textes qui lui sont soumis par l'Exécutif, évaluer des politiques et programmes, informer le Président de la République sur la qualité de la gestion des affaires publiques et exercer un contrôle de l'observation des textes qui régissent le fonctionnement des services publics²⁷¹. Au Burkina Faso, l'ASCE-LC a mené en 2018 des audits sur la gestion financière et comptable

263 Décret n° 2005-483/PRES/PM/MFPRE du 27 septembre 2005 portant création, attributions, composition et fonctionnement des organes d'administration, de gestion et d'évaluation au sein des départements ministériels ; Décret n° 2003-266/PRS/PM/MFPRE du 27 mai 2003 portant normes d'élaboration des programmes et rapports d'activités dans les structures de l'Administration d'État au Burkina Faso.

264 Art. 7-10 du décret n° 2016-027/PRES/PM/SGG-CM du 23 février 2016 portant organisation type des départements ministériels au Burkina Faso ; art. 31 du décret n° 2019-430 du 02 octobre 2019 fixant la structure-type des ministères au Bénin.

265 J.-M. BRETON, *Le contrôle d'État sur le continent africain*, LGDJ, 1978, coll. Bibliothèque africaine et malgache, 532 p. ; S. YONABA, « Un grand « corps » de l'État : l'Inspection générale d'État (IGE) », *Eureka*, septembre 1995, n° 14, pp. 24-34 ; A. K. GUEYE, *Inspections générales d'État d'Afrique. Réalités, perspectives et enjeux*, 2014.

266 Décret n° 2018-653 du 1^{er} août 2018 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Inspection générale d'État (IGE).

267 Décret n° 2007-809 du 18 juin 2007 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Inspection générale d'État.

268 Loi organique n° 082-2015/CNT du 24 novembre 2015 portant attributions, composition, organisation et fonctionnement de l'Autorité supérieure de contrôle d'État et de lutte contre la corruption (ASCE-LC) ; Loi n° 004-2015/CNT du 03 mars 2015 portant prévention et répression de la corruption au Burkina Faso, modifiée par la loi n° 033-2018/AN du 26 juillet 2018.

269 Art. 160. 5 de la Constitution burkinabè.

270 Art. 2 du décret béninois n° 2018-653 du 1^{er} août 2018 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Inspection générale d'État ; art. 1^{er} du décret n° 2007-809 du 18 juin 2007 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Inspection générale d'État. Au Cameroun le contrôle supérieur d'État fait l'objet d'un ministère, placé sous l'autorité d'un ministre délégué à la présidence de la République (art. 5 du décret n° 2011/408 du 09 décembre 2011 portant organisation du gouvernement, modifié et complété par le décret n° 2018/190 du 02 mars 2018). Au Mali, le Contrôle général des services publics est placé sous l'autorité du Premier ministre (art. 2 du décret n° 01-067/P-RM DU 12 février 2001 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement du Contrôle général des services publics ; Ordonnance n° 00-51/P-RM DU 27 septembre 2000 portant création du contrôle général des services publics).

271 IGE, *Faits saillants du Rapport public sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes 2012*, juillet 2013, p. 6 et 7.

de l'exercice 2017 de la Présidence du Faso, du Premier ministre et des départements ministériels²⁷².

Les faiblesses de ces mécanismes de contrôle résident dans l'absence ou l'inefficacité des sanctions du non-respect des procédures juridiques ou des objectifs assignés aux structures²⁷³. En dehors des cas de corruption, de fraudes et d'infractions assimilées et de violation des règles de gestion, le suivi et le contrôle des activités gouvernementales ne sont pas toujours assortis de sanctions.

CONCLUSION

Chargé de la direction et de la conduite des affaires publiques, l'Exécutif se trouve au cœur du fonctionnement de l'État et de la vie socio-économique. On comprend dès lors les enjeux que le travail gouvernemental suscite, mais aussi les difficultés de son étude.

Il ressort que le travail gouvernemental fait l'objet d'une organisation complexe, en termes de structures, d'instances et d'acteurs intervenants. L'analyse comparative permet d'isoler de nombreux « invariants » du travail gouvernemental, qui se retrouvent dans les régimes de types présidentiel et parlementaire. Ces constances concernent le rôle des structures et des autorités ministérielles, les unes étant chargées de la préparation et de l'aide à la décision et les autres de l'exécution des décisions des autorités supérieures. Il en va de même des organes à vocation interministérielle, à savoir le SGG et les états-majors du Premier ministre et du Président de la République. La dualité mise en place dans les organigrammes entre le cabinet et le secrétariat général cause des difficultés dans la répartition des tâches et le fonctionnement de ces structures. L'influence de la structure monocéphale ou dualiste de l'Exécutif sur le travail gouvernemental concerne la répartition des attributions entre le Premier ministre et le Président de la République. En régime parlementaire, les conditions d'exercice des pouvoirs respectifs de ces deux autorités varient selon que l'on est en période de concordance ou de divergence de majorités.

Les procédures de réalisation du travail gouvernemental présentent des insuffisances qui limitent l'efficacité de l'action gouvernementale. Les processus d'élaboration et d'adoption des textes souffrent de l'absence de textes uniques sur les procédures normatives gouvernementales et de guides de légistique. Dans des pays ayant hérité d'une tradition de droit écrit, on peut déplorer cette insuffisante formalisation des processus normatifs qui laisse plus de place aux pratiques. Si cette situation offre plus de souplesse, elle nuit à la transparence et à la qualité du droit, qui caractérisent une bonne gestion gouvernementale.

L'application sectorielle de la technique des études d'impact et d'opportunité ne garantit pas la qualité substantielle du droit. La conduite du travail gouvernemental interroge aussi sur les mécanismes de suivi et de contrôle des décisions gouvernementales. Jouant une fonction d'aide à la décision voire de sanction, ces procédés mériteraient d'être renforcés en vue d'améliorer l'efficacité de l'action gouvernementale.

272 Elle a décelé des irrégularités dans la gestion des comptes de dépôts, des régies d'avances et la consommation de carburants et lubrifiants ; ASCE-LC, *Rapport de synthèse de l'audit/investigation de la gestion 2017 de la présidence du Faso, du Premier ministre et des ministères*, 2018, 43 p.

273 D. OUEDRAOGO, « Regard critique sur les rapports publics des institutions et autorités administratives indépendantes de contrôle et de régulation au Burkina Faso », *Vénégé : La Revue Africaine des Sciences Administrative, Juridique et Politique*, mars 2021, p. 10 et s.