



NOTE D'ANALYSE POLITIQUE

L'ÉCHEC DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES ET CONSTITUTIONNELLES AU TOGO : ENTRE ALTERNANCE RATÉE ET STABILITÉ POLITIQUE PROCRASTINÉE, CE QU'IL FAUT COMPRENDRE

Pascal LAGNEBLE,

Doctorant en droit international, UPMF Grenoble 2,

Togolais, Pascal Lagneble, a fait des études de droit public et de sciences politiques au Togo, au Bénin avant de continuer en France. Actuellement inscrit en thèse en droit international sur « Les cours régionales et l'intégration par les droits de l'homme », Pascal s'intéresse aux mutations politiques en Afrique, le système africain de protection des droits de l'homme. Les questions de paix et de résolution des conflits sont également au cœur de ses intérêts scientifiques.

MOTS-CLÉS : réformes institutionnelles et constitutionnelles, accords politiques, révision constitutionnelle, élection, opposition, démocratie.

INTRODUCTION

Le chapitre aura donc été clos sur la question des réformes institutionnelles et constitutionnelles au Togo. Pourtant, on avait cru à l'aboutissement des réformes avant les élections présidentielles prévues pour le 15 avril 2015 vu que les négociations y relatives ont occupé une bonne partie du calendrier politique togolais au cours de l'année 2014. Car, on le sait, les revendications politiques au Togo depuis l'instauration du multipartisme poursuivent un seul objectif : il s'agit de l'alternance politique au sommet de l'État, qui, à en croire les responsables politiques togolais, est la condition de la stabilité. Les togolais veulent un changement de pouvoir, une autre façon de gouverner. On ne peut pas parier sur une gouvernance sans faute même après un changement, mais les togolais semblent exprimer le désir d'un changement quel qu'il soit. Les choses sont ainsi puisque le Président Eyadéma qui a accédé au pouvoir depuis 1967 à la faveur d'un coup d'État¹ a dirigé le Togo d'une main de fer jusqu'aux années des conférences nationales² pour l'instauration du multipartisme. Même après la conférence nationale souveraine au Togo du 1^{er} juillet au 28 août 1991 qui a accouché d'une constitution démocratique, Gnassingbé Eyadéma dirigera encore le Togo jusqu'à sa mort en février 2005. Ce qui donne raison à ceux qui pensent par exemple au vu de la situation politique africaine que les élections tel qu'elles sont organisées dans certains pays « n'auraient pour effet que de légitimer un pouvoir dont la nature autoritaire se perpétue »³. Au total donc, Eyadéma aura dirigé le Togo pendant 38 ans sans partage. À sa mort le 6 février

1. Le coup d'État de janvier 1963 contre le premier président togolais Sylvanus Olympio est le premier dans la sous région après l'accession aux indépendances pour la plupart des pays africains en 1960.

2. On rappelle entre autres les conférences au Gabon du 27 mars au 12 avril 1990, au Bénin du 19 au 28 février 1990, au Congo du 25 février au 10 juin 1991. D'autres pays aussi ont suivi le pas. Il y a le Niger où la conférence s'est tenue du 29 juillet au 3 novembre 1991, au Mali du 29 juillet au 12 août 1991. Ce fut également le cas au Tchad du 15 janvier au 7 avril 1993 ou encore au Congo démocratique du 07 août à août 1992. La conférence sera également revendiquée au Cameroun et dans bons nombres de pays aussi bien francophones qu'anglophones comme ce fut le cas au Ghana ou encore au Nigéria.

3. Jean du bois de GAUDUSSON, « Les structures de gestions des opérations électorales », in [Actes de la troisième réunion préparatoire au symposium de Bamako : Les élections \(avril 2000\)](#), article disponible ici : [2005, le parlement togolais procède à la modification de deux dispositions fondamentales de la constitution. Il s'agit des articles 65 et 144. Le premier était relatif à la vacance de la présidence de la république. Le second interdisait que l'on procède à une révision de la constitution en période de vacance, d'intérim ou d'attente à l'intégrité du territoire. Les députés togolais se sont libérés de ces dispositions gênantes et il était aisé que l'on subodorât que l'objectif était d'empêcher le dauphin constitutionnel, le président de l'assemblée nationale de prendre le pouvoir qui était alors vacant à cause de la mort du général président conformément à l'article 65⁴ sus-évoqué.](http://demo-</p></div><div data-bbox=)

Il en était ainsi car il y avait un dessein inavoué : la prise du pouvoir mais par celui qu'on voulait, en l'occurrence il s'agit du fils du feu président en la personne de Faure E. Gnassingbé. Ce dernier occupait un poste de ministre à la mort de son père mais une certaine manœuvre institutionnelle a permis qu'il soit d'abord vice président du parlement togolais, qualité qui lui permettra quelques heures après d'assurer l'intérim de son père étant donné que le président de l'assemblée nationale M. Fambare Ouattara Natchaba était empêché comme on venait de le signaler. Cette prise de pouvoir que la CEDEAO⁵ avait qualifiée de coup d'état constitutionnel⁶ a aussi été condamnée par la communauté internationale. Sous la pression de cette dernière notamment les menaces de l'Union Africaine d'imposer des sanctions et la suspension du Togo des instances de la Francophonie, Faure Gnassingbé aura démissionné de ses fonctions trois semaines après. On ne se tromperait pas à dire que cette démission s'apparentait à de la poudre aux yeux car elle aura été rattrapée par les élections présidentielles d'avril 2005 qui furent fortement contestées. Du coup, le pouvoir de Faure Gnassingbé souffrait d'un sérieux déficit de légitimité dû aux conditions troubles dans lesquelles il a accédé à la magistrature suprême, à l'instar des années du père. L'instabilité politique que connaissait le pays depuis les années du père s'est donc prolongée dans les années du fils. Pour y trouver un palliatif, l'ensemble de la classe politique togolaise s'était retrouvé pour signer sous la facilité

cratie.francophonie.org/article.php?id_article=363&id_rubrique=161, consulté en septembre 2014.

4. Cet article dispose : *En cas de vacance de la présidence de la République par décès, démission ou empêchement définitif, la fonction présidentielle est exercée provisoirement par le Président de l'Assemblée nationale.*

5. Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest.

6. Selon un communiqué de la CEDEAO réunie pour la circonstance le 9 février 2005 à Niamey en République du Niger exigeant un retour à l'ordre constitutionnel.

tation de l'ancien président burkinabé⁷ un Accord Politique Global ci-après l'APG⁸ qui était une sorte de remède au mal être politique togolais. Cet accord politique fait un certain nombre de recommandations donnant ainsi la clé qui permet de normaliser la situation politique togolaise. Parmi ces recommandations, figure en bonne place la limitation du nombre de mandat présidentiel pour permettre l'alternance tant attendue. Pour y arriver, la classe politique togolaise doit faire les réformes exigées par l'APG. Nous sommes en plein dans les questions de réformes institutionnelles et constitutionnelles au Togo entendues comme la mise en œuvre intégrale de l'APG. En claire, le respect de l'APG par le truchement des réformes institutionnelles et constitutionnelles est la condition du retour à la stabilité politique, qui conditionne elle-même les questions de développement économique, social... Alors ou en est-on avec cette question aujourd'hui à la veille d'une autre élection présidentielle? L'élection présidentielle comblera-t-elle les espérances relatives à l'alternance et à la stabilité politique? L'échec des réformes institutionnelles et constitutionnelles aura-t-elle des impacts sur la vie politique togolaise? Quels sont les éléments qui permettent de comprendre une telle situation? C'est à ces questions que cet article se propose d'apporter quelques éléments de réponses. Mais déjà l'observateur attentif aura un certain froid au dos quand on sait que la veille des élections présidentielles togolaises a encore consacré l'échec une fois de plus des négociations politiques devant aboutir aux réformes institutionnelles et constitutionnelles. Pour donc bien comprendre cet état de choses et espérer que la crise politique togolaise puisse se juguler rapidement, il faudra donc analyser les maux (I), et les remèdes (II).

I/ LES MAUX

L'histoire politique du Togo ne fut pas que douloureuse. On se souvient que dans les années précédant la conférence nationale souveraine, le Togo était qualifié de Suisse de l'Afrique. Un tout petit pays⁹ où il fait bon vivre et qui serait *l'or de l'humanité*¹⁰. Les colonisateurs allemands aussi avaient estimé déjà que ce pays était une *Muster Kolonie*¹¹. On pouvait

7. Allusion faite à Blaise COMPAORE.

8. Les cinq (05) partis de l'opposition (CAR, CDPA, CPP, UFC, PDR), le Gouvernement ainsi que deux organisations de la société civile (GF2D, RFAMPT), signeront l'APG sous la facilitation de Blaise Compaoré réunis à Ouagadougou du 07 au 19 août 2006.

9. Dont la superficie est seulement de 56 600 Km²

10. Selon un couplet de l'hymne national

11. Dont la traduction littérale et sémantique équivalent à « colonie modèle ».

alors espérer que les années de révolutions démocratiques allaient améliorer la donne mais hélas! L'adoption d'une constitution ouvrant la voie au pluralisme démocratique était déjà difficile d'application (A), une situation fragile que la maladie des révisions constitutionnelles personnalisées n'a fait qu'entériner (B).

A/ Aux origines de la Constitution togolaise du 27 septembre 1992

Les années 1980 ont eu beaucoup de qualificatifs en Afrique au sud du Sahara. Ce furent les années de création révolutionnaire du droit¹², ou encore les années des états généraux de la démocratie¹³. De ce fait, ces années appartiennent à la troisième vague du constitutionnalisme africain d'expression francophone¹⁴. Mais ce furent également des années de braise, et de restauration autoritaire¹⁵. A quelques exceptions près, la situation togolaise après la Conférence nationale souveraine s'apparentait à ce dernier qualificatif car la conférence n'a pas pu aboutir de manière durable au changement de régime et donc de système politique. Certes elle a accouché d'une constitution qualifiée de démocratique. Mais le tout résidera dans les positions ayant conduit à l'élaboration de la Constitution de 1992 et dans sa pratique.

D'abord, la tentation à laquelle les États d'Afrique de tradition francophone n'ont pas pu résister au moment de doter leur pays de textes en général tant lors de l'indépendance que des années de conférence nationales fut le mimétisme institutionnel et normatif¹⁶. Ce dernier aspect a fait corps dans les constitutions de ces pays et donc du Togo aussi. On avait donc voulu pour le Togo le régime semi-présidentiel qui est

12. Selon un article du Professeur Maurice KAMTO, « Les conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire du droit », in Jean du bois de GAUDUSON & Alli *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala 1997, pp. 177-196.

13. Théodore Holo, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée » in *Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives*, n°16, année 2006 p 18.

14. Kpodar A., « Bilan sur un demi-siècle du constitutionnalisme en Afrique noire francophone », Afrilex Cedradi, disponible ici : http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/BILAN_SUR_UN_DEMI-SIECLE_DE_CONSTITUTIONNALISME_EN_AFRIQUE_NOIRE_FRANCOPHONE.pdf.

15. Mbembé A., « Penser l'Afrique à partir du continent, enjeux pour la science politique? », Conférence Thinking Africa, janvier 2008 Paris I, Sorbonne en vidéo you tube : <https://www.youtube.com/watch?v=AEpniaek38A>, 29e minute 47 seconde.

16. Sur la question on peut voir avec intérêt une série d'articles d'un colloque ici : <http://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2009-2.htm>.

le mélange des deux régimes politiques classiques¹⁷ à savoir le régime présidentiel et le régime parlementaire. Ce régime institue donc un exécutif bicaméral¹⁸, le président procédant d'un vote au suffrage universel direct et le premier ministre issu de la majorité parlementaire susceptible d'être hostile au président politiquement. Toute la question était de savoir si un tel régime qui fonctionnait déjà en France avec difficulté, réussirait dans une Afrique fraîchement décolonisée des chefferies et royaumes où l'on est habitué à l'unique chef. On a pu alors écrire que cet aspect était un faible de la Constitution togolaise du 27 septembre 1992¹⁹. Cette argumentation peut trouver un point d'appui dans l'analyse du système présidentiel béninois procédant de la Constitution du 11 décembre 1990²⁰, qualifié d'africanisation réussie du model américain par le Professeur I. Salami²¹.

Ensuite, il semble que les acteurs politiques togolais n'ont pas eu la patience pour faire un travail de fond sur la constitution togolaise de septembre 1992, car «*pressés d'aller aux élections générales pour en finir avec une transition chaotique*»²². C'est du moins l'interrogation de la doctrine²³ pour dire que les acteurs politiques togolais n'ont pas su faire les acclimations nécessaires pouvant conduire à une pratique réaliste de la Constitution qui allait être adoptée.

Mais c'est surtout dans la pratique de la constitution de 1992 que résident les difficultés majeures. En effet, comment équilibrer les rôles au sommet de l'État quand le premier ministre est politiquement hostile au président, autrement dit, en période de cohabitation? C'est exactement l'équation que le système politique togolais devrait résoudre juste après la conférence nationale souveraine avec les législatives de 1994. Ces élections ont donné la majorité aux partis politiques

d'opposition soit 40 sièges sur les 78 attribués. Le président Eyadema devrait choisir le Premier Ministre au sein de l'opposition parlementaire conformément à l'article 66 de la constitution de 1992. Ainsi de M. Edem Kodjo, premier Premier Ministre après les élections législatives de 1994 jusqu'à M. Agbéyomé Kodjo en 2002 en passant par MM. Kwassi Klutse et K. Eugène Adoboli, soit 4 premiers ministres en moins de 10 ans, le président Eyadema n'a pas eu de premier ministre docile voulu car ceux-ci désiraient exercer les compétences que leur confère la constitution notamment comme chef du gouvernement, seconde tête de l'exécutif et dans la nomination aux hautes fonctions de la République. Il en était ainsi tout simplement à cause de la constitution qui a instauré un régime semi-présidentiel. C'est pourquoi le parti du président de la république le RPT²⁴ n'hésitera pas à procéder rapidement à la fameuse révision saint-sylvestre en 2002 alors que l'opposition togolaise boycottait les élections législatives anticipées de septembre 2002. C'est la naissance de l'autre mal-être politique togolais si ce n'est le principal.

B/ Le mal de la révision constitutionnelle du 31 décembre 2002

On sait que juste après l'adoption de la constitution de 1992, vu les difficultés résultant de son application, des voix s'élevaient pour exiger sa révision²⁵. Mais une chose est de vouloir réviser la constitution, une autre est de réunir les conditions de sa révision car le constituant togolais a produit un texte rigide²⁶. Aux termes donc de l'article 144 alinéa premier de la constitution de 1992 «l'initiative de la révision de la constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et à un cinquième (1/5) au moins des députés composant l'Assemblée Nationale». Il est clair que la révision de la constitution ne sera pas chose facile c'est pourquoi il aura fallu l'erreur fatale de l'opposition concernant le boycott des élections législatives anticipées de 2002 pour que le parti du président Eyadema puisse réaliser son dessein. Mais pour bien rendre compte des choses, il nous faut savoir précisément ce que c'est qu'une révision constitutionnelle et en quoi l'on peut dire dans le cas d'espèce qu'elle constitue le mal politique togolais sinon sa source majeure car en Afrique la question est presque un tabou au nom des controverses qui l'entourent.

24. Rassemblement du Peuple Togolais.

25. Mama-Sani ABOUDOU-SALAMI, *op. cit.* p. 70 et 71

26. Par opposition aux constitutions souples dont la révision ne nécessite pas de conditions particulières.

17. Voy. Joseph Barthélémy et Paul Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Panthéon-Assas 2004, p. 146 et ss.

18. L'exécutif à deux têtes.

19. Voir avec intérêt Jean Yaovi Degli, *Togo : à quand l'alternance politique*, Paris, Harmattan 2007.

20. En effet, la Constitution béninoise a donné naissance au régime présidentiel, où l'on a pris soin d'organiser le pouvoir présidentiel pour mettre fin à l'instabilité chronique que connaissait le Bénin et qui lui a valu la disqualification d'enfant malade de l'Afrique au nom des coups d'État à répétition. Ce régime a été qualifié par le Professeur Ahadjé K. de régime présidentiel de type particulier justement parce que le constituant béninois de 1990 a pris soin de tenir compte des particularités locales.

21. Ibrahim Salami, Cours de Droit constitutionnel, 2^e partie, FADESP, UAC, deuxième semestre 2008.

22. Mama-Sani ABOUDOU-SALAMI, «La révision constitutionnelle du 31 décembre 2002, une revanche sur la conférence nationale de 1991 ?», in *RBSJA*, 2004, p. 54.

23. *Ibidem*.

Deux acceptions peuvent nous permettre d'appréhender la notion de révision constitutionnelle. Le sens commun du mot révision et son sens en droit constitutionnel. Dans le premier cas, il s'agit « d'examiner à nouveau, pour modifier, s'il ya lieu ou d'examiner en vue de réparer ou remettre en bon état de marche ou encore revoir ce que l'on a étudié »²⁷. En droit constitutionnel, réviser la constitution « c'est remettre l'ouvrage original sur les métiers »²⁸ pour « tendre vers sa perfectibilité, par des retouches, tout en gardant l'esprit des institutions mises en place »²⁹. Donc on peut bien réviser une constitution sinon, « l'un des pires péchés d'orgueil que puisse commettre le constituant est de considérer que son œuvre étant parfaite, et ayant de ce fait vocation à l'éternité, il faut interdire aux générations futures de la défigurer... »³⁰.

Mais le mal de la révision constitutionnelle du 31 décembre est qu'elle était tout sauf une révision constitutionnelle devant garder l'esprit des institutions mises en place par la constitution comme on venait de le signaler. Elle a été opérée pour le grand bonheur du président d'alors. En ce sens, elle fut une révision personnalisée et taillée sur mesure. L'on s'est d'ailleurs interrogé dans la doctrine pour se demander si la révision constitutionnelle de 2002 était une revanche sur la conférence nationale ?³¹ Tout d'abord, le régime togolais a changé de nature. Si la constitution de 1992 avait prévu un exécutif bicaméral, les réformes de 2002 font du président l'unique chef de l'exécutif par la modification de l'article 66 de la constitution de 1992 qui exigeait que le Premier ministre soit nommé « dans la majorité parlementaire ». Le Premier ministre qui avant 2002 dirige l'administration civile et militaire selon l'article 77, qui est le chef du gouvernement, dirigeant son action et coordonnant la fonction des autres membres au sens de l'article 78, fera tout désormais « sous l'autorité du Président de la République » selon l'article 77 nouveau. Si la constitution de 1992 avait partagé le pouvoir de nomination du Premier ministre entre le président et le parlement auquel était d'ailleurs confié le rôle décisif³², avec la révision de 2002 le sort du premier ministre dépend exclusivement du Président de la République qui le nomme et le révoque à volonté. Cette nouvelle écriture signifie

que le président togolais a la latitude de nommer qui il veut sans condition aucune. De la sorte, le Premier ministre qui n'a aucun sens ni poids constitutionnels ne peut que travailler de manière clientéliste à fidéliser ses rapports avec le président. On pourrait multiplier les exemples en continuant par exemple la liste avec la nomination aux hautes fonctions militaires et administratives tout comme le renforcement des fonctions législatives du Président vis-à-vis de l'Assemblée nationale. Mais il faut signaler que l'une des raisons qui fait de la révision de 2002 un problème politique au Togo est surtout relative à la réécriture de l'article 59. C'est cet article nouveau qui illimite désormais le nombre de mandat présidentiel. De « 5 ans renouvelable une seule fois », nous sommes arrivés à « ... le Président est rééligible ». C'est ce qui fait dire aux observateurs que la nature autoritaire du régime en place se perpétue et que la révision de 2002 a donné caution légale au système par une sorte de monarchisation. Il faudra donc trouver les remèdes nécessaires pour remettre le pays sur pieds politiquement.

II/ Les remèdes possibles aux questions actuelles.

L'essentiel de la thérapie politique a été esquissé par l'APG de Ouagadougou. Selon donc les recommandations de l'APG, on peut ranger les choses de deux côtés. D'une part ce qu'il conviendra d'appeler les remèdes juridiques (A), et d'autre part les remèdes politique (B).

A/ Les remèdes juridiques

Ce que nous pouvons ranger du côté des remèdes juridiques procède du point III de l'APG de Ouagadougou. Selon les termes de cet accord, les acteurs politiques togolais s'engagent à « mettre en œuvre les réformes permettant d'adopter des textes fondamentaux consensuels conformément à l'esprit de la Constitution d'octobre 1992 et du Code Électoral du 05 avril 2000 issu de l'Accord-cadre de Lomé »³³. Plus loin l'APG devient plus claire. « Les Parties au Dialogue National engagent le Gouvernement à étudier les propositions de révision constitutionnelle, notamment: le régime politique, la nomination et les prérogatives du Premier Ministre, les conditions d'éligibilité du Président de la République, la durée et la limitation des mandats présidentiels, l'institution d'un Sénat, la réforme de la Cour Constitutionnelle »³⁴. Très clairement, l'APG exige le rétablissement du contrat social par le truchement d'une révision constitutionnelle dont on verra les conditions dans les remèdes politiques. Le contrat social vient de la philosophie du consen-

27. E. Boshab, *Entre la révision de la constitution et l'ina-
nition de la Nation*, Bruxelles, Larcier, 2013, p. 26

28. F. Delpérée, *La Constitution, de 1830 à nos jours*,
Bruxelles, Racine, 2006, p. 8

29. E. Boshab, *op.cit.*

30. Jean Waline, « Les révisions de la constitution de
1958 », in *Droit et politique à la croisée des cultures*,
Mélanges Philippe Ardant, L.G.D.J, 1999 p. 235

31. Mama-Sani ABOUDOU-SALAMI, *préc.*

32. Mama-Sani ABOUDOU-SALAMI, *op. cit.* p. 85

33. Point III/1 de l'APG : http://www.synergietogo.com/IMG/pdf/accord_politique_global_200806.pdf

34. Point III/ 2 de l'APG, *Préc.*

sualisme incarné par les auteurs comme J. Locke, JJ. Rousseau, et Th. Hobbes. L'idée tient à ce qu'il existe un lien formel entre le peuple et les dirigeants, c'est-à-dire un contrat qui permet aux peuples de connaître ses prérogatives et ses responsabilités tout comme aux dirigeants. De manière contemporaine, le document qui renferme les termes de ce contrat est la constitution. Dans le cas togolais, l'intérêt est relatif à une stabilité politique et le rétablissement de la confiance politique. Pour y arriver, sur le plan juridique, il n'y aura pas d'autres moyens que l'invocation de la constitution togolaise juridiquement c'est-à-dire l'invocation des mécanismes constitutionnels prévus à cet effet. La constitution togolaise étant une constitution rigide par opposition aux constitutions souples qui ne nécessitent pas de procédures spécifiques pour leur révision, elle a pourvu le moyen de sa réforme. Sera donc pris à témoin l'article 144 de la constitution surtout dans ses quatre premiers alinéas qui disposent : « *L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République et à un cinquième (1/5) au moins des députés composant l'Assemblée nationale, le projet ou la proposition de révision est considéré comme adopté s'il est voté à la majorité des quatre cinquièmes (4/5) des députés composant l'Assemblée nationale. À défaut de cette majorité, le projet ou la proposition de révision adoptée à la majorité des deux tiers (2/3) des députés composant l'Assemblée nationale est soumis au référendum. Le Président de la République peut soumettre au référendum tout projet de loi constitutionnel* ». Mais l'on observera dans le cas togolais que la solution constitutionnelle semble difficile à trouver. En effet comment réunir les conditions constitutionnelles dans les circonstances actuelles de la situation politique togolaise où on prête au parti au pouvoir l'intention de ne jamais opérer les réformes de l'APG ? Pourquoi presque 9 ans après la signature de l'APG elle n'est toujours pas appliquée alors qu'au lendemain de sa signature en 2007 on a pu organiser de manière consensuelle des élections législatives acceptables qui étaient aussi une recommandation de l'APG ? Il est clair que les acteurs politiques togolais n'arrivent pas à s'entendre. Dans ces conditions, le droit n'est peut-être plus la solution, il est peut-être l'une des solutions car si la constitution a été conçue à la base idéologiquement pour être *le correctif juridique du politique*³⁵, sa dénaturation au nom des révisions qui la vident de tout son sens ont inversé la tendance. Dans ses conditions c'est peut-être le politique qui viendra au secours du juridique. En d'autres termes, il nous faut sérieusement analyser les remèdes politiques à la situation togolaise.

35. Kpodar A. Op. cit. p. 17

B/ Les remèdes politiques

La situation politique togolaise est peut-être unique en raison de ses causes profondes et des acteurs en présence. Mais elle ne peut être déconnectée totalement de la situation politique d'une Afrique de l'Ouest balayée par les mêmes conflits qui obligent à trouver un autre fondement au pouvoir en dehors de la constitution³⁶ notamment les accords politiques. Les situations ivoirienne et malienne en sont des exemples. Sur le plan politique donc, selon l'APG, c'est la démocratie même qu'il faut restaurer au Togo. En ce sens, l'APG fait des élections démocratiques son tout premier point. Mais pour être efficace, les dispositifs togolais relatifs aux élections doivent être eux-mêmes réformés. Ainsi le premier point de l'APG fait un certain nombre de précisions. Pour ce qui est des élections législatives, il faudrait le choix entre scrutin proportionnel de liste à la plus forte moyenne ou au plus fort reste avec la préfecture comme circonscription électorale et un scrutin uninominal majoritaire à deux (2) tours³⁷, un redécoupage électoral basé sur un recensement général de la population³⁸. Pour ce qui est du déroulement des élections, les Parties prenantes au Dialogue conviennent du principe de l'accès équitable des partis, des candidats et de la société civile aux médias d'État³⁹. Mais observons que notre objectif ici n'est pas de relater les points de l'APG. Plus en profondeur il s'agit de voir politiquement les difficultés d'application de l'APG. De notre point de vue la solution n'est peut-être pas dans l'organisation des élections car il y en avait eu après la signature de l'APG et il y en aura encore dans moins d'un mois. D'ailleurs, « *l'élection n'est nulle part une fin en soi, et ne constitue en fait qu'un instrument. Pour parvenir à ses fins, cet instrument doit être efficace et agir dans un contexte qui lui est favorable, et enfin être admis par les acteurs concernés* »⁴⁰. Justement dans la situation politique togolaise, il nous semble que le rôle des acteurs est ce qui pourrait être déterminant. On peut voir ici deux points qui expliquent qu'il faudra changer les manières de lutter.

Premièrement, on peut observer qu'au Togo les problèmes politiques tout comme leurs solutions sont toujours personnalisés à cause d'une certaine compréhension de la politique qui privilégie par erreur les

36. Kpodar A. Op. cit. p. 17

37. Point I/ 2/3 de l'APG

38. Point I/2/4 de l'APG

39. Point I/2/10 de l'APG

40. Badié (B), « La crise ivoirienne », entretien disponible sur le site du journal LE MONDE : http://www.lemonde.fr/idees/chat/2013/03/13/les-conflits-africains-pourquoi-surgissent-ils-et-comment-les-resoudre_1847392_3232.html.

personnes au lieu des idées et de l'intérêt général. Tout est fait pour ou contre une personne et cela ne date pas d'aujourd'hui. Si nous devons nous référer à la conférence nationale souveraine au Togo, l'on comprendrait assez aisément que l'objectif des congressistes de 1992 n'était pas primordialement de doter leur pays d'une constitution. Il faut faire en sorte que l'on eût un outil juridique qui permettait d'aller aux élections législatives après car « *chaque protagoniste espérait obtenir une majorité parlementaire qui devrait lui permettre de parfaire la constitution à son goût* »⁴¹. Pour le gouvernement de transition de l'époque le souci était « *d'éviter un vide juridique et de déclencher le processus électoral* »⁴². Pour un acteur politique de l'époque⁴³, il fallait au plus vite « *parvenir aux élections qui demeurent notre objectif fondamental* »⁴⁴. Puisque les attentes n'étaient comblés de cette manière, alors le pays sera obligé de passer par une crise jusqu'en 2002 où encore une fois, dans une logique intéressée, on a opéré une révision pour le grand bonheur du président Eyadema. Le deuxième élément est relatif à l'unité de l'opposition togolaise. Nous osons dire que les acteurs politiques togolais ne savent pas s'entendre surtout ceux de l'opposition. Le défaut d'entente ou une mauvaise entente, ou encore une entente hypocrite peut expliquer deux événements majeurs qui ont sapé l'évolution politique togolaise. D'abord, la révision constitutionnelle de 2002 a pu intervenir seulement à cause du boycott des élections législatives anticipées de la même année. En effet il s'était agi de la part de l'opposition d'une sorte de conformisme. Malgré les avertissements des organisations de la société civile et des expériences qu'on pouvait tricher ailleurs, l'opposition togolaise a boycotté les élections pour se conformer à une frange de l'opposition qualifiée de radicale. Ne pas faire ainsi équivaldrait à se montrer comme un faux opposant. Il faut signaler qu'en 2002 le parti qu'on qualifiait d'être le plus important dans le rang de l'opposition était l'UFC⁴⁵. Le manque d'unité ou de coordination dans les rangs de l'opposition explique aussi l'échec de la dernière tentative de réussite des réformes institutionnelles et constitutionnelles. En effet la résolution du problème politique réside comme on l'avait signalé dans l'application de l'APG depuis 2006. L'application de l'APG est elle-même tributaire

de l'aboutissement du dialogue politique devant amener au consensus sur le projet de révision constitutionnelle qui est la condition même de la matérialisation des autres recommandations de l'APG. Il y a donc une opposition et une mouvance. Au lieu de deux positions sur cette question, on en a eu trois. Pour le pouvoir en place, il est un principe que la loi ne rétroagit pas, elle ne dispose que pour l'avenir, dans cette optique, si la révision constitutionnelle aboutit, elle ne saurait régir les situations passées. Une deuxième position de l'opposition dite radicale, en l'occurrence l'ANC⁴⁶ considère que le président actuel a déjà fait deux mandats, ainsi après les réformes il n'est plus éligible. La révision constitutionnelle doit rétroagir sur les situations antérieures. Une autre position d'autres partis d'opposition l'alliance CAR-ADDI considère qu'on peut modérer et dire que si les réformes constitutionnelles et institutionnelles aboutissent dans le mandat 2010-2015, l'on devra s'entendre et dire que ce dernier mandat sera pris en compte, auquel cas, le président actuel a encore une possibilité de se présenter. Mais malheureusement les deux premières positions n'ont pas pu infléchir la donne. Les togolais vont ainsi aux élections sans les réformes laissant dans l'impasse la question de la limitation du nombre de mandat présidentiel. Or, à un moment donné, voyant le risque d'une procrastination une fois encore des réformes, les autres partis politiques togolais et les organisations de défenses des droits de l'homme voulaient accepter la proposition du parti au pouvoir comme un pis-aller puisqu'au moins dans ce cas, l'on sait que de manière définitive, la question de la limitation du nombre de mandat présidentiel est réglée et que dans tous les cas, le président actuel n'a que deux possibilités de se présenter encore. Mais un autre parti d'opposition, l'ANC n'était pas de cet avis. L'on fera donc les élections sans réformes et si jamais cette opposition ne gagne pas les élections, alors, ce serait logique de dire que dans les mêmes conditions, les mêmes causes produiront les mêmes effets. Cela voudra dire que si les questions de réformes reviennent une autre fois avec la mouvance actuelle, elles reviendront encore avec l'épineuse question de la rétroactivité et les acteurs politiques togolais recommenceront les mêmes jeux. Il va sans dire que les remèdes politiques à la situation togolaise ne seront efficaces que si les acteurs politiques togolais changent leur manière de lutter.

Conclusion

S'il est vrai que dans les années de conférences nationales les nobles idéaux ayant conduits aux indépendances ont connu la grâce de Lazare⁴⁷, il est par

41. Mama-Sani ABOUDOU-SALAMI, *op. cit.* p. 55

42. Togo-Presse du 26 septembre 1992, p.02.

43. M. Edem Kodjo, Président de l'Union Togolaise pour la Démocratie.

44. Interview accordé le 18 août 1992 à Togo-Presse en sa qualité du Collectif de l'Opposition Démocratique (COD).

45. Union des Forces du Changements, parti majoritaire de l'opposition, aujourd'hui au gouvernement au nom d'un accord de 2010

46. Alliance Nationale du Changement

47. Avril (P.), « La constitution, Lazare ou Janus ? », RDP,

contre moins vrai qu'ils aient porté des fruits conséquents. Le constat qui a conduit à l'élaboration de cette contribution est bien simple. Aucun programme d'aide politique ne sera efficace, aucune réforme ne peut être opérée et aucun changement n'est possible si les acteurs en présence ne sont pas décidés à faire avancer les choses y compris par les compromis parfois. Le cas togolais est frappant à cet égard car si depuis les années du père les togolais souffrent d'une dictature politique, l'autre souffrance qui s'est doublée à la première est relative au manque d'alternative crédible des acteurs de l'opposition togolaise qui n'ont de réputation que dans leur lutte interne teintée d'égoïsme, de narcissisme et de mépris mutuel. Ce sont les hommes qui font avancer les choses. Ce sont eux qui prennent des décisions. Car au demeurant, si l'Afrique a besoin d'institutions fortes, elle a aussi besoin d'hommes forts qui savent marquer leur génération par le sacrifice de soit. Fadel Barro aura raison à cet égard lorsqu'il affirme que le leadership est un don de soit⁴⁸.

n° 4, 1990, pp. 949-960.

48. <http://www.thinkingafrica.org/V2/thinking-africa-tv/>,
36min 54^e seconde