

Constitution Togolaise de la IVe République : modification, révision, changement : quel(s) régime(s) juridique(s) ?

Par Me Assiom Kossi BOKODJIN

Avocat au Barreau du Togo

Inspecteur des Finances Publiques

Arbitre

- 12 avril 2024 -

« Tout citoyen a le devoir sacré de respecter la Constitution ainsi que les lois et règlements de la République »¹.

Le 25 mars 2024, les députés à l'Assemblée nationale togolaise élus à la suite des consultations législatives du 20 décembre 2018 ont adopté un texte dénommé « LOI N°... ..PORTANT CONSTITUTION DE LA Ve REPUBLIQUE ».

Ce texte a vocation à devenir, après sa promulgation, la nouvelle constitution du Togo et devrait faire passer le pays de la IVe à la Ve République. Il instituerait un nouveau régime politique en remplaçant le régime semi-présidentiel par un régime parlementaire dans lequel le chef de l'Exécutif serait désigné, non plus par le peuple au suffrage universel direct mais par le Parlement.

A la suite de vives critiques dans l'opinion publique, le chef de l'Etat a renvoyé le texte à l'Assemblée nationale pour « une deuxième lecture ». Dans la foulée, des consultations d'une partie de la population sont entreprises par un groupe de députés.

Cette situation qui intervient en pleine période électorale et à la veille des élections législatives suscite de houleux débats.

La présente réflexion aborde certains aspects techniques du sujet et apporte une contribution pour une réponse éclairée à la problématique de la poursuite ou non du processus en cours. Il s'agit de s'interroger, sans parti pris, d'une part sur la réelle nature juridique de la démarche entreprise par les députés et d'autre part, sur les règles de droit qui s'appliquent à cette démarche selon le droit positif togolais.

¹ Article 42 de la Constitution togolaise de la IVe République dans sa version à jour de la loi constitutionnelle du 15 mai 2019 et de toutes les révisions constitutionnelles antérieures.

S'agit-il d'une modification de la Constitution ? Peut-on la distinguer de la révision de la Constitution ? Quel lien entre changement ou réécriture de la Constitution et révision et /ou modification de la Constitution ? Quels sont les organes habilités à opérer ces démarches ?

Ces questions sont d'autant plus importantes que selon certains, à l'instar du Professeur KOKOROKO Dodzi, il y a une différence entre modification et changement ou révision de la Constitution². Pour d'autres, en revanche, comme le Professeur WOLOU Komi, la démarche entreprise par l'Assemblée nationale doit s'analyser, pour le moins, en une modification de la Constitution et de ce fait, est contraire à l'article 59 alinéa 2 de la Constitution qui confère l'exclusivité de cette attribution au peuple, s'agissant du mode d'élection et du mandat du Président de la République.

La constitution Togolaise actuellement en vigueur a visé les termes « modification » et « révision » sans les définir.

Aux termes de son article 59, « **Le président de la République est élu au suffrage universel, libre, direct, égal et secret pour un mandat de cinq (05) ans renouvelable une seule fois.**

Cette disposition ne peut être modifiée que par voie référendaire.

Le Président de la République reste en fonction jusqu'à la prise de fonction effective de son successeur élu ».

L'article 144 quant à lui, qui est le seul article du Titre VIII consacré à la « révision » de la Constitution, dispose :

« L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au président de la République et à un cinquième 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 des députés composant l'Assemblée nationale.

A défaut de cette majorité, le projet ou la proposition de révision adoptée à la majorité des deux tiers des députés composant l'Assemblée nationale est soumis au référendum.

Le président de la République peut soumettre au référendum tout projet de loi constitutionnelle.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie en période d'intérim ou de vacance ou lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine et la laïcité de l'État ne peuvent faire l'objet d'une révision ».

² Sur plusieurs médias, le Professeur Dodzi KOKOROKO a pu soutenir que la modification de la Constitution est différente de sa révision de sorte que l'Assemblée nationale en vertu de l'article 144 de la Constitution est fondée à procéder à la révision étant entendu que c'est la modification du mandat et du mode d'élection du Président de la République qui est exclusivement réservée au peuple qui y procède par voie référendaire. Voir sa déclaration notamment sur TV5 Monde disponible sur le site de TV5 Monde [\(981\) Komla Dodzi Kokoroko, invité du JTA - YouTube](#). Ou sur Nana Fm [Est-il opportun de modifier la constitution alors que les regards sont tournés vers le 20avril ? \(youtube.com\)](#)

Que doit-on entendre par les termes « modifier » de l'article 59 et « révision » de l'article 144 ?

En principe, le sens de ces mots ne pose pas de grandes difficultés. Cependant, le contexte togolais oblige à un retour aux sources écrites pour son rappel.

On s'en remettra donc d'abord au dictionnaire LAROUSSE selon lequel le verbe « modifier » dérive du latin *modificare* qui signifie « changer quelque chose sans en altérer la nature »³. Modifier revient donc à changer quelque chose tout en en gardant l'essence, la nature.

Suivant le même dictionnaire, le nominal « révision » renvoie à l'action de réviser, le verbe « réviser » dérivant du latin « *revisere* » qui signifie « examiner de nouveau pour modifier s'il y a lieu ; revoir »⁴. Si on s'en tenait à cette définition, la révision peut ou ne pas entraîner une modification, puisqu'il s'agit d'examiner à nouveau et de modifier s'il y a lieu. On peut donc théoriquement réviser un texte sans le modifier selon cette assertion. La modification vient lorsque le réexamen donne suite à un changement. Le Robert abonde dans le même sens lorsqu'il définit la révision comme « action d'examiner de nouveau en vue de corriger ou de modifier »⁵. « Modifier », selon le même dictionnaire, c'est « changer sans altérer la nature »⁶.

Selon le Vocabulaire juridique de Gérard CORNU, « révision » en droit est un mot polysémique. On peut en retenir au moins trois sens. C'est d'abord « le réexamen d'un corps de règles en vue de son amélioration ». L'auteur donne l'exemple de « révision constitutionnelle, révision législative ». Ensuite, c'est « la modification d'un acte juridique en vue de son adaptation aux circonstances ». On parle par exemple de révision du loyer en faisant référence à la modification conventionnelle ou judiciaire du loyer commercial pendant la durée du contrat. Enfin, le mot désigne le réexamen juridictionnel d'une décision en vue de sa rétractation (par le même juge) ou de son annulation par une juridiction supérieure, auquel fait suite le cas échéant, un nouveau jugement de l'affaire au fond⁷.

Le Lexique des Termes Juridiques publié aux éditions Dalloz sous la direction de Serge GUINCHARD et de Thierry DEBARD précise qu'en Droit constitutionnel, la révision se définit comme la « *modification de la constitution par le titulaire du pouvoir constituant dérivé* »⁸. Le Dictionnaire juridique publié sous la direction de Catherine PUIGELIER ne dit pas autre chose. Selon ce dictionnaire, il s'agit de « *changement ou modification d'une Constitution relevant du pouvoir constituant* »⁹.

³ Idem.

⁴ Petit Larousse illustré, éd. 2019, p. 1009.

⁵ Le Robert, Dictionnaire de français, édition 2011, p.396.

⁶ Idem, p. 291.

⁷ Gérard CORNU, Vocabulaire juridique, association Henry Capitant, 11^e éd. Mise à jour, p. 930.

⁸ Lexique des Termes Juridiques, Serge GUINCHARD, Thierry DEBARD, Dalloz 2018-2019, p. 960

⁹ Catherine PUIGELIER (dir.) Dictionnaire juridique, 4^e éd. 2023, p. 1061.

Le sens juridique du mot révision est ainsi différent de son sens courant. En droit, révision implique systématiquement modification ou changement alors qu'entendu dans son sens courant, c'est le réexamen en vue d'une modification éventuelle.

En revenant à l'article 144 de la Constitution qui parle de la révision, le texte organise le mode par lequel la Constitution peut être révisée en prévoyant une majorité qualifiée de quatre cinquième des députés et le recours au référendum lorsque la proposition ou le projet est adopté à une majorité des deux tiers. Le texte interdit formellement, dans tous les cas, la révision de la forme républicaine et de la laïcité de l'Etat. « **La forme républicaine et la laïcité de l'Etat ne peuvent faire l'objet d'une révision** », dispose-t-il. A l'analyse de cette disposition, on peut comprendre que la révision ici n'est pas un simple réexamen du texte en vue d'une modification qui ne serait qu'éventuelle, mais la modification elle-même. C'est pour cette raison que le Constituant a posé d'une part des conditions contraignantes, à savoir la majorité qualifiée et le recours au référendum pour ce qui peut être changé et a dit clairement ce qui ne peut l'être, quelle que soit la voie adoptée.

L'article 59 en son alinéa 2, lui, réserve exclusivement au peuple le pouvoir de modifier par voie de référendum, le mode d'élection et la durée du mandat du Président de la République.

Au détour de toutes ces définitions, nous pouvons retenir, pour l'essentiel, que la modification de la constitution est un changement apporté à la constitution dans un ou plusieurs de ses articles ou encore dans sa structure générale ou l'organisation de ses articles, sans altération de sa nature. Elle s'assimile à la révision.

La littérature est évidemment abondante sur le sujet du constitutionnalisme africain¹⁰. Mais l'heure n'est pas à l'étalement des théories des constitutionnalistes qui ont abordé le sujet tout au long de l'histoire du Droit jusqu'à notre époque contemporaine. Il est question de répondre précisément aux interrogations posées ci-dessus à l'aune du droit positif togolais.

Ceci dit, il résulte de l'analyse que la nature de la démarche des députés togolais en fin de mandat est, à tout le moins, une modification de la constitution **(I)** qui touche au domaine réservé du peuple et de ce fait, mérite un arrêt pur et simple pour se conformer aux dispositions impératives de l'article 59 précité **(II)**.

¹⁰ Voir entre autres, K. Ahadzi-Nonou, « *Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain. Le cas des États d'Afrique noire francophone* », Afrique juridique et politique, vol. 1, n° 2, 2002, p. 38. ; C. Debbasch, « *Le nouveau visage constitutionnel de l'Afrique noire francophone* », in Mélanges Charles Cadoux, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1999 ; C. J. Friedrich, « *La démocratie constitutionnelle* », Revue Internationale de Droit Comparée, 1960, vol. 12, n° 1, pp. 268-269 ; X. Philippe, « *La démocratie constitutionnelle sud-africaine : un modèle ?* », Pouvoirs, 2009/2, n° 129 ; B. Guèye, « *La démocratie en Afrique : succès et résistances* », Pouvoirs, 2009, n° 2, pp. 5-26 ; T. Holo, « *Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les constitutions du renouveau démocratique dans les États de l'espace francophone africain : régime juridique et système politique* », Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives, 2006, n° 16, pp. 17-18 ; M.-A. Glèlè, *Naissance d'un État noir : l'évolution politique et constitutionnelle du Dahomey de la colonisation à nos jours*, Paris, LGDJ, 1969 ; P.-F. Gonidec, *L'État africain*, Paris, LGDJ, 1970 ; J. Lombard, *Structures de type féodal en Afrique noire*, Paris, Mouton, 1965 ; G. Pambou Tchivounda, *Essai sur l'État africain post-colonial*, Paris, LGDJ, 1982, pp. 94-102. 7. M. Bléou, *Le président de la République ivoirienne*, Thèse de droit, Nice, université de Nice, 1984.

I- La démarche de changement de constitution, une modification de la constitution

Les députés togolais ont procédé à un changement de la Constitution qu'il est artificiel de distinguer de la modification de la Constitution (A) ou de la révision de celle-ci (B).

A- Le caractère artificiel de la distinction entre modification et changement

Le droit n'est pas une science occulte. Il est rationnel. L'occultisme, du latin *occultus*, qui signifie « caché, secret », désigne l'ensemble des arts et sciences occultes (alchimie, astrologie, magie, divination, médecine occulte) touchant aux secrets de la nature, à ce qui est non visible. Tel n'est pas le cas de la science juridique, encore moins du droit positif qui est l'ensemble des règles de droit qui gouvernent la vie d'une société. Ces règles parce qu'elles sont destinées à régler des situations concrètes doivent pouvoir être lisibles et compréhensibles pour tout le monde. Il en est ainsi de la Constitution qui est la Loi fondamentale, le contrat social, le statut de l'Etat. L'interprétation de ses règles ne doit donc, en aucune manière, relever de l'alchimie ou de la magie.

Il est unanimement admis dans tous les discours qui se font entendre depuis le 25 mars 2024, et même un peu avant, que la démarche entreprise par l'Assemblée nationale togolaise est un changement de la Constitution. Les auteurs de cette initiative de même que ceux qui en soutiennent la pertinence et la légalité admettent qu'il s'agit même de changement de République qui fait passer le Togo de la IV^e à la V^e République.

A la lumière des définitions rappelées ci-haut, il n'est pas rationnellement possible de distinguer cette démarche d'une modification de la Constitution. Il n'est pas possible de changer une Constitution sans la modifier.

En effet, la proposition de texte en cause prévoit en son article 35 alinéa 1 que « **Le Président de la République est élu sans débat par le Parlement réuni en Congrès** ». L'article 37 poursuit que « **Le Président de la République est élu pour un mandat unique de six (06) ans** ».

Or, la Constitution actuellement en vigueur prévoit dans son article 59 tel que modifié par la loi n° 2019 - 003 du 15 mai 2019 que « **Le Président de la République est élu au suffrage universel, libre, direct, égal et secret pour un mandat de cinq (05) ans renouvelable une seule fois**.

Cette disposition ne peut être modifiée que par voie référendaire.

Le Président de la République reste en fonction jusqu'à la prise de fonction effective de son successeur élu »¹¹.

¹¹ Avant cette réforme du 15 mai 2019, l'article 59 était ainsi libellé : « *Le Président de la République est élu au suffrage universel direct et secret pour un mandat de cinq (05) ans. Il est rééligible. Le Président de la République reste en fonction jusqu'à la prise de fonction effective de son successeur élu* ».

Il apparaît clairement que la règle posée à l'article 59 de la Constitution en vigueur est remplacée par une nouvelle qui est celle des articles 35 et 37 de la proposition de texte actuellement en deuxième lecture à l'Assemblée nationale. Désormais, au lieu de suffrage universel direct, le Président de la République sera élu « **sans débat par le Parlement réuni en Congrès** ». Il y a modification, il y a changement. Même à s'en tenir au sens courant du mot révision qui postule qu'il s'agit d'un réexamen en vue d'une modification s'il y a lieu, dans le cas qui nous occupe, cette modification a eu lieu puisque des règles ont été changées en particulier celle posée à l'article 59 alinéa 1.

B- La distinction entre modification et révision, une chimère

D'aucuns ont soutenu que l'Assemblée nationale a mis en œuvre l'article 144 de la Constitution. Elle a donc procédé à la révision de la Constitution, sans la modifier. C'est chimérique, c'est irréel.

Dans son article intitulé « *Changement de Constitution et durée au pouvoir en Afrique* », Joseph Kenneth-Massil donne une définition intéressante de la révision d'une Constitution. Il écrit : « *On entend par révision constitutionnelle « la modification d'une constitution, c'est-à-dire l'abrogation de certaines de ses règles (ou de l'ensemble) et leur remplacement par d'autres règles » (Vedel [1949] p. 115). Pour Beaud [2001], ajoute-t-il, la révision constitutionnelle prend deux formes : « formellement, la révision de la constitution est une technique juridique par laquelle les pouvoirs publics modifient expressément le texte de la constitution (selon des modalités diverses), après avoir suivi une procédure spéciale qu'on appelle la procédure de révision. Définie matériellement, la révision de la constitution est le résultat de cette procédure dans la mesure où elle décrit l'objet de la modification de la constitution »¹².*

Cette définition vient confirmer celles rappelées dans notre introduction. La révision, en Droit, implique nécessairement et obligatoirement modification. La révision de la Constitution est la « *modification de la constitution par le titulaire du pouvoir constituant dérivé* »¹³.

Il n'est donc pas possible de distinguer révision et modification.

La mise en œuvre de l'article 144 aboutit nécessairement à une modification à moins que le texte définitif ne soit pas adopté, soit par l'Assemblée nationale, soit par le peuple qui se prononce par un référendum.

La voix de la sagesse, dans ces conditions, appelle à un arrêt pur et simple du processus. A défaut, l'application de l'article 59 oblige à recourir au peuple.

¹² Joseph Kenneth-Massil, *Changement constitutionnel et durée au pouvoir en Afrique : une approche économique*, Revue d'économie politique, éd. Dalloz 2019/1 Vol 129n pp. 105 à 135.

¹³ Lexique des Termes Juridiques, Serge GUINCHARD, Thierry BENARD, Dalloz 2018-2019, p. 960.

II- La modification du mode d'élection et du mandat du Président de la République, un domaine réservé du peuple

Le recours à un référendum pour modifier le mode d'élection du Président de la République et son mandat, que ce soit en terme de nombre ou de durée, est inévitable **(A)**. Ce principe posé à l'article 59 a son fondement dans la source de la souveraineté dans l'Etat **(B)**.

A- Le recours obligatoire au référendum pour la modification de l'alinéa 1 de l'article 59

Il est possible de mener un débat scientifique sur la pertinence du régime parlementaire ou sur les avantages et les inconvénients de chaque régime en général et dans le contexte togolais en particulier. Tel n'est pas le but de la présente réflexion. En revanche, il n'est pas possible de douter de l'organe appelé, selon la Constitution actuellement en vigueur, à prendre en définitive la décision de changement de régime. C'est le peuple. C'est ce qui est dit dans l'article 59 de la Constitution.

En effet, l'Assemblée nationale a pouvoir, en vertu de l'article 144 de la Constitution en vigueur, de modifier toutes les règles de la Constitution sauf trois.

La première, parce que la décision de sa modification appartient au peuple, c'est la règle relative au mode d'élection et du mandat du Président de la République. Cette règle de la Loi fondamentale « ne peut être modifiée **que** par voie référendaire ». L'assemblée nationale peut en prendre l'initiative à raison de un cinquième au moins des députés, tout comme le Président de la République. Mais la décision finale appartient au peuple et n'appartient qu'au peuple.

Les deux autres règles ne peuvent pas être modifiées par l'Assemblée tout simplement parce que la Constitution elle-même interdit leur modification. Ces deux règles sont insusceptibles de révision. Il s'agit de la forme républicaine de l'Etat et de sa laïcité. « **La forme républicaine et la laïcité de l'État ne peuvent faire l'objet d'une révision** ».

Le Togo est une république. Il n'est pas possible de le changer. Le Togo est un Etat laïc. Il est interdit de changer ce statut à notre pays.

Parce que c'est le peuple qui a l'exclusivité du pouvoir de décider du changement du mode de scrutin et du mandat du Président de la République, les députés doivent saisir la brèche, à eux offerte par le chef de l'Etat pour en appeler au peuple par l'organisation d'un référendum.

Quel est le fondement de ce principe posé à l'article 59 de notre Constitution ?

B- Le fondement du principe

Pourquoi faut-il recourir au peuple ? De quel peuple s'agit-il ?

Il faut recourir au peuple parce que la Constitution en a décidé ainsi.

Ce peuple c'est « l'addition des individus qui forment sa réalité sociologique » selon Georges Burdeau¹⁴. C'est aussi, poursuit ce constitutionnaliste, « dans la grande tradition du droit public français, l'ensemble des citoyens. Envisagé comme tel, il n'est plus la collectivité différenciée par les classes, la profession, ou le chiffre des revenus ; il est le rassemblement homogène et unanime des hommes dans la mesure où, imposant silence à leurs différences, ils statuent en fonction de leur commune qualité de membres de la nation. C'est de ce peuple de citoyens que procède la volonté générale selon Rousseau ; c'est en lui que, depuis 1791, nos Constitutions démocratiques ont placé la souveraineté »¹⁵.

Il en est ainsi parce que la souveraineté appartient au peuple. C'est le peuple qui délègue son pouvoir à des personnes qu'il choisit. C'est également lui qui détermine, à travers l'adoption de la Loi fondamentale, les attributions de ces personnes. Il peut se réserver le droit de prendre lui-même directement certaines décisions. Celle de changer le mode de scrutin et le mandat du Président de la République a été jugée suffisamment grave pour ne pas être déléguée à ses mandataires. Il a décidé de maintenir ce pouvoir dans son giron. Il est souverain.

Les dispositions de l'article 4 de la Constitution en vigueur sont édifiantes à ce propos :

« La souveraineté appartient au peuple. Il l'exerce par ses représentants et par voie de référendum. Aucune section du peuple, aucun corps de l'État ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. L'initiative du référendum appartient, concurremment, au peuple et au président de la République. Un référendum d'initiative populaire peut être organisé sur la demande d'au moins cinq cent mille électeurs représentant plus de la moitié des préfectures. Plus de cinquante mille d'entre eux ne doivent pas être inscrits sur les listes électorales d'une même préfecture. La demande devra porter sur un même texte. Sa régularité sera appréciée par la Cour constitutionnelle ».

C'est aussi parce que la souveraineté appartient au peuple que lui seul peut se donner une nouvelle Constitution. Il n'est pas concevable dans une société démocratique qu'on change de Constitution et donc de République sans recourir au peuple. « Dans une société démocratique, le pouvoir constituant originaire appartient au peuple : lui seul peut se donner une nouvelle Constitution », écrivent Philippe ARDANT et Bertrand MATHIEU dans leur manuel de Droit Constitutionnel et Institutions politiques¹⁶.

Au total, le régime semi-présidentiel peut avoir ses inconvénients et le régime parlementaire ses vertus. Cependant, le premier n'est pas en soi, la source des crises socio-politiques et des violations graves des droits humains que le Togo a connues jusqu'ici. La source de ces crises est ailleurs. Le rapport final de la Commission Vérité Justice et Réconciliation (CVJR), cette commission dont les travaux ont coûté plusieurs milliards au

¹⁴ G. Burdeau, Traité de science politique, tome IV, n° 57 et suivants.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ Philippe ARDANT et Bertrand MATHIEU, Droit constitutionnel et institutions politiques, 34^e éd. 2022-2023, LGDJ, p.85, n°101.

contribuable togolais, a détaillé les sources des conflits post-électoraux et recommandé des actions à mener pour la garantie de non-répétition¹⁷.

Le rhume ne se guérit pas parce qu'on décide de l'appeler désormais rhinite. Il se guérit lorsqu'il est traité au moyen des soins appropriés. Lorsque le problème n'est pas traité mais déplacé, il reste là et continue de faire mal. Ayons le courage de faire face aux sources des crises qui naissent au lendemain des élections présidentielles. Sinon, on risque, au lieu d'éviter ces crises, de les déplacer vers les élections législatives.

Pour ce qui est du processus de changement de Constitution, il y a lieu de l'arrêter purement et simplement ou, à défaut, soumettre le texte au référendum conformément à l'article 59 alinéa 2.

Que la Sagesse nous vienne en aide.

¹⁷ Rapport final de la CVJR, pages 249 et suivants.