

LE CÉSARISME DANS LE RÉGIME PARLEMENTAIRE TOGOLAIS

Analyse comparée d'un parlementarisme de direction

(Constitution du 6 mai 2024)



Christian Eninam Trimua

Maître-Assistant — Université de Lomé

Résumé. — La Constitution togolaise du 6 mai 2024 emprunte au parlementarisme ses formes sans en restituer la substance. La présente contribution propose d'y voir un archétype constitutionnel autonome, qu'elle qualifie de « *césarisme dans le régime parlementaire* ». Le régime s'ordonne autour d'un Président du Conseil aux pouvoirs concentrés — chef du gouvernement, chef de la majorité, chef suprême des armées —, légitimé par une double assise démocratique parlementaire et territoriale, tandis que les institutions concurrentes — Assemblée nationale, Sénat, Président de la République — conservent leurs formes mais voient leur portée encadrée. Une responsabilité politique inversée, une clause anti-nomadisme et un bicamérisme ultra-rationalisé en organisent la cohésion ; la magistrature d'influence du chef de l'État est, quant à elle, étroitement contenue. L'analyse confronte cette configuration aux grilles classiques du droit constitutionnel comparé et l'inscrit dans le courant de l'ethno-constitutionnalisme africain. La viabilité démocratique du modèle dépend désormais du juge constitutionnel.

Mots-clés. — *Césarisme parlementaire ; archétype constitutionnel ; parlementarisme de direction ; responsabilité politique inversée ; clause anti-nomadisme ; bicamérisme ultra-rationalisé ; constitution sémantique ; exécutif unitaire ; magistrature d'influence ; ethno-constitutionnalisme.*

INTRODUCTION

Rares sont les constitutions qui, sous l'apparence d'un parlementarisme rénové, consacrent en réalité la prééminence durable de l'exécutif. La loi n° 2024-005 portant Constitution de la Ve République togolaise¹, promulguée le 6 mai 2024, illustre cette catégorie.

¹JORT n° 42 bis du 6 mai 2024, p. 1 et suiv. <https://droit-et-politique-en-afrique.info/constitution-du-6-mai-2024-de-la-v-republique-togolaise>

Issue d'une mobilisation du Parlement constituant dérivé², elle articule l'affichage du parlementarisme et la primauté juridique de l'exécutif. En érigeant stabilité institutionnelle et sécurité nationale en principes directeurs³, elle place au centre du dispositif un Président du Conseil aux pouvoirs concentrés, tandis que le Parlement conserve ses formes au prix d'une portée fonctionnellement réduite. Inscrite dans le sillage d'une centralisation exécutive ancienne, qu'elle réagence sans la rompre⁴, la Constitution emprunte au parlementarisme ses formes pour mieux ajuster, dans le détail des compétences, la prééminence du chef du gouvernement.

On qualifiera cette configuration de « *césarisme dans le régime parlementaire* », en ce qu'elle loge, à l'intérieur d'un régime parlementaire formellement conçu, une logique substantielle de direction césariste⁵. Elle prolonge, dans le contexte togolais, la logique de la « *monarchie républicaine* » analysée par Duverger⁶, qui articule l'idéal du parlementarisme équilibré et la consolidation césariste de l'exécutif. Selon la classification de Loewenstein, une telle configuration relève de la *constitution sémantique*⁷ : les règles, techniquement valides, n'ont plus pour fonction première de limiter le pouvoir, mais de le légitimer. Le décisionnisme schmittien⁸ et la sociologie wébérienne de la légitimité charismatique⁹ offrent à ce diagnostic, dans la Constitution togolaise de 2024, l'une de ses instanciations africaines les plus élaborées.

Quelques précisions terminologiques s'imposent avant l'analyse. Le *césarisme*, hérité de Jules César puis théorisé au XIX^e siècle dans le sillage des deux Bonaparte, désigne un régime de direction personnelle dans lequel un chef concentre l'autorité exécutive sous une faible contrainte institutionnelle¹⁰. Le *régime parlementaire*¹¹, fixé au XIX^e siècle, repose sur la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement, contrepartie d'un droit de dissolution. Le *césarisme dans le régime parlementaire* désigne la coexistence, dans une même architecture, de deux logiques en tension : un césarisme — exécutif durable, faiblement contraint — et un parlementarisme — gouvernement formellement responsable. Le *parlementarisme de direction* en est la modalité contemporaine : forme parlementaire où l'autorité du chef du gouvernement absorbe la fonction délibérative.

²La révision constitutionnelle adoptée par l'Assemblée nationale le 19 avril 2024, sans assemblée constituante ni référendum. V. Yaovi Kpedu, « Le parlement constituant en Afrique francophone », in *Mélanges Koffi Ahadzi-Nonou*, Presses universitaires de Poitiers, 2021, p. 461–486.

³Au Togo, « *stabilité institutionnelle* » et « *sécurité nationale* » structurent la doctrine juridique et les politiques publiques depuis soixante ans, corrélés aux exigences de convergence constitutionnelle de la CEDEAO.

⁴Christian Eninam Trimua, « L'idée républicaine de la constitution en Afrique », *Afrilex*, 2014, p. 20 et suiv.

⁵Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t. II, PUF, coll. « Thémis », 11^e éd., 1971, p. 215.

⁶Maurice Duverger, *La monarchie républicaine ou comment les démocraties se donnent des rois*, Robert Laffont, coll. « Libertés 2000 », 1974, 281 p.

⁷Karl Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, University of Chicago Press, 1957, pp. 147–155.

⁸Carl Schmitt, *Théorie de la Constitution*, PUF, 1993, p. 221.

⁹Max Weber, *Économie et société*, trad. fr., Plon, 1971, t. I, p. 289–325.

¹⁰Jules César (100–44 av. J.-C.) concentra pouvoirs civils et militaires, développant un culte de la personnalité.

¹¹Georges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, 1949 (rééd. Dalloz, coll. « Bibliothèque Dalloz », 2002, préf. G. Carcassonne et O. Duhamel), p. 117 et s.

Trois cadres d'analyse en rendent la logique intelligible. La distinction wébérienne entre légitimité légale-rationnelle et légitimité charismatique¹² rend compte du cumul, dans les régimes de direction stables, entre la légitimité que confère l'institution et celle que tire la personne du chef. Le décisionnisme schmittien¹³ — « *Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet* »¹⁴ — restitue la mécanique réelle du pouvoir dès lors qu'une majorité disciplinée est acquise : la décision cesse de naître de la délibération pour relever de la volonté du chef. La lecture tocquevillienne du « *despotisme doux* »¹⁵ et la notion de « *démocratie émasculée* » avancée par Théodore Holo¹⁶ complètent cette grille. Le régime conjugue alors un fondement démocratique, les formes du parlementarisme et une logique de direction qui les sous-tend.

C'est sur la qualification de cette configuration que la doctrine togolaise se partage. Trois lectures s'affrontent. La première, conduite par Adama Mawulé Kpodar, retient un *parlementarisme dualiste inversé*¹⁷. La démonstration s'ordonne en trois mouvements. Kpodar reconnaît d'abord, conformément à la lettre de l'article 54, l'existence d'une première responsabilité politique : celle du Président du Conseil devant l'Assemblée nationale, par les voies de la motion de défiance et de la question de confiance. Il interprète ensuite la procédure d'*impeachment* de l'article 44 alinéa 2 — mise en accusation du Président de la République à l'initiative d'un quart des députés, destitution prononcée à la majorité des deux tiers du Parlement réuni en Congrès — comme une seconde responsabilité politique, déployée cette fois devant les chambres réunies en Congrès. La qualification politique repose sur trois indices convergents : l'imprécision des conditions de déclenchement, qui abandonne au libre arbitre de ses initiateurs l'appréciation et la qualification des manquements imputés au chef de l'État — caractère propre d'un jugement d'opportunité politique et non d'une mise en cause pénale, laquelle requiert la définition préalable d'une incrimination ; la maîtrise procédurale du Président du Conseil sur l'initiative comme sur le vote, par le truchement de sa majorité ; la nature de la sanction, qui est une destitution. Kpodar en conclut que chacune des branches de l'exécutif répond, par sa voie propre et devant son instance propre, de sa responsabilité politique — le Président du Conseil en chambre unique, le Président de la République en chambres réunies en Congrès. La signature dualiste inversée tient précisément à ceci : il existe *deux*

¹²Max Weber, *Économie et société*, Plon, t. I, p. 289–325. Sur la distinction entre légitimité légale-rationnelle et légitimité charismatique dans la théorie wébérienne, v. Raymond Aron, *Les étapes de la pensée sociologique*, Gallimard, 1967, pp. 499–528.

¹³Carl Schmitt, *Théorie de la Constitution*, PUF, 1993 [1928], p. 221. Sur le décisionnisme schmittien appliqué aux régimes africains, v. Adama Kpodar, « Politique et ordre juridique : les problèmes constitutionnels de la prise du pouvoir au Togo en 2005 », *RTDP*, n° 1, 2006, pp. 1–48.

¹⁴Carl Schmitt, *Théologie politique*, éd. Duncker & Humblot (1922), trad. fr., p. 11. La traduction française canonique de la formule de Carl Schmitt est : « *Est souverain celui qui décide de l'état d'exception.* » ; Dans la traduction française de Julien Freund, *Théologie politique*, Gallimard, coll. « Tel », p.15.

¹⁵Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, t. II, Gallimard (Folio), 1986 [1840], pp. 434–440.

¹⁶Théodore Holo, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les Constitutions du renouveau démocratique en Afrique francophone », *Revue burkinabè de droit*, n° 45–46, 2008, p. 9–52.

¹⁷Adama Mawulé Kpodar, « Les originalités insoupçonnées de la Ve République togolaise » <https://droit-et-politique-en-afrique.info/les-originalites-insoupconnees-de-la-v-republique-togolaise-par-adama-mawule-kpodar>, p. 12.

responsabilités distinctes — par leurs titulaires, leurs instances, leur nature —, là où le dualisme classique postule une responsabilité unique du gouvernement, simultanément devant le Parlement et devant le chef de l'État. L'architecture togolaise renverse cette construction : elle inclut dans le jeu de la responsabilité politique celui qui, dans tout régime parlementaire, en demeure traditionnellement préservé. L'axe du dualisme se trouve retourné, descendant du chef de l'État vers le chef du gouvernement, par capillarité partisane. Le président de la République est, in fine, responsable devant le président du conseil, patron de la majorité congressionnelle.

À cette analyse, Dodzi Komla Kokoroko et Kossivi Hounaké¹⁸ opposent une lecture moniste, articulée autour de trois fondements solidaires. Le premier tient à la lettre du texte : la responsabilité du Gouvernement n'est inscrite, dans la Constitution, qu'à un seul axe — celui qui la mène devant l'Assemblée nationale —, conformément au critère monocentrique stabilisé depuis Capitant¹⁹. Le second fondement est sociologique : la source de cette responsabilité réside dans l'origine populaire du Président du Conseil, élu indirectement par le canal de l'élection législative — « *élection-reine* » qui authentifie le choix du chef de l'exécutif par le corps électoral, sur le modèle théorisé par Mirkine-Guetzévitch dès 1930 — et qui postule une redevabilité naturelle envers l'organe qui assure la représentation démocratique. La désignation parlementaire de l'article 47 ne fait alors qu'authentifier ce que le suffrage a déjà décidé. Le troisième fondement, le plus original, prolonge les deux premiers : du fait du lien intrinsèque et automatique qui unit le chef de la majorité parlementaire au Président du Conseil, le lieu d'exercice effectif de cette responsabilité moniste se déplace du cœur institutionnel du Parlement vers le siège du parti majoritaire — le contrôle se déployant désormais « *en dehors de l'Assemblée nationale, mais devant le parti* », selon la formule des coauteurs, selon les codes propres au modèle britannique. La précision dirimante tient ici à la nature même de cette migration : la thèse moniste ne conçoit, du Parlement institutionnel au siège du parti majoritaire, qu'une *seule* responsabilité politique, dont le titulaire reste le Président du Conseil et dont l'instance se déplace selon le contexte — jamais deux responsabilités distinctes. La migration ainsi identifiée ouvre toutefois une question que la thèse moniste laisse en suspens : celle du positionnement institutionnel du parti majoritaire, devenu siège substantiel d'une responsabilité que la Constitution ne discipline pas et que le droit des partis ne saisit qu'imparfaitement.

¹⁸Dodzi Komla Kokoroko, Kossivi Hounaké, « Quelques remarques sur le régime politique de la Ve République togolaise », *RFDC*, n° 144, 2025, p. 1175–1201. Le critère monocentrique du parlementarisme moniste, qui se caractérise par l'existence d'un seul axe de responsabilité gouvernementale — celui qui mène le Gouvernement à la chambre élue —, a été stabilisé par René Capitant : V. R. Capitant, *Régimes parlementaires*, in *Mélanges Carré de Malberg*, Sirey, 1933, p. 33–57 ; *Écrits constitutionnels*, CNRS, 1982. Sur la captation populaire par l'« *élection-reine* », V. B. Mirkine-Guetzévitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, LGDJ, 1931 ; « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel », *RDP*, 1928, p. 553 et s. Pour le rapprochement britannique avec l'unité du pouvoir gouvernant, V. W. Bagehot, *The English Constitution*, Fontana-Collins, 1963, p. 151 ; G. Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, 1949 ; A. Le Divellec, « Vers la fin du parlementarisme négatif à la française ? », *Jus Politicum*, hors-série, 2012, p. 15 ; J.-J. Urvoas, « Renforcer le Parlement : qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 9–19.

¹⁹ René Capitant, « Régimes parlementaires », in *Mélanges Raymond Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933, réédité in René Capitant, *Écrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, Paris, Éd. Panthéon Assas, 2004, pp. 305-323.

Le différend entre Kpodar et Kokoroko-Hounaké est donc plus étroit qu'il n'y paraît. Il se joue, à l'intérieur d'un même camp, sur le nombre des axes de responsabilité — un, deux — et sur le caractère inversé ou non du dispositif. Mais les deux écoles partagent un présupposé qu'elles ne questionnent pas : la *nature parlementaire* du régime. C'est ce présupposé partagé qui constitue la prise véritable. Toutes deux se disputent les variantes d'une qualification commune — dualiste ou moniste, inversée ou non — qu'elles reçoivent du critère institutionnel sans la soumettre suffisamment à examen. La méthode est en cause autant que le diagnostic. En s'arrimant à la lettre de la Constitution et à la mécanique formelle des procédures, l'une et l'autre supposent que les responsabilités nommées par le texte produisent les effets que leur grammaire annonce. Or c'est précisément ce que la mécanique substantielle dément. Les deux thèses en présence ne sont donc ni concurrentes au sens fort, ni réductibles l'une à l'autre. Chacune saisit une portion de la réalité du régime que l'autre éclaire moins. Mais chacune laisse aussi un point dans l'angle mort, et c'est de la convergence de ces deux angles morts que naît la possibilité d'une troisième qualification.

La troisième voie, celle du *césarisme dans le régime parlementaire*, est d'abord une thèse substantialiste²⁰. Le critère substantiel est, à proprement parler, plus qualifiant que le critère institutionnel, car lui seul permet d'atteindre l'archétype — c'est-à-dire la mécanique réelle du pouvoir, derrière l'ornement des catégories reçues. Cette démarche prolonge la théorie de Loewenstein : passer de la *constitution sémantique*, où les catégories du parlementarisme servent à formaliser une configuration de pouvoir qu'elles ne contraignent pas, à la *constitution effective*, dont la grille saisit les ressorts opérants du régime. C'est, en d'autres termes, débusquer derrière l'innommé le nommé, et s'affranchir du nommé pour en saisir l'essence.

Appliquée à la Constitution du 6 mai 2024, cette méthode déloge le diagnostic parlementariste commun aux deux premières thèses. La responsabilité du Président du Conseil devant l'Assemblée nationale, telle que la procédure de l'article 54 l'organise, se retourne contre celui qui prétendrait l'activer : la sanction au bout de la procédure n'est plus celle du gouvernement mais celle du Parlement — dissolution automatique. La régulation partisane que les monistes érigent en équivalent fonctionnel est elle-même neutralisée par la clause anti-nomadisme de l'article 11 alinéa 3 de la constitution — « *mandat impératif déguisé* », selon les termes mêmes des coauteurs, tenants du monisme parlementaire togolais. L'analyse détaillée de ces verrous confirmera ce que le diagnostic d'ensemble livre déjà : la Constitution de 2024 décrit formellement une responsabilité politique substantiellement impraticable et neutralisée. Sa nature véritable n'est pas parlementaire ; elle est fondamentalement présidentiale. Il en résulte un déplacement de case dans la typologie des régimes politiques — hors de la famille parlementaire et de ses variantes, vers un archétype qui n'est ni présidentiel, ni semi-présidentiel. Celui-ci est subodoré comme « *une matrice parlementaire dans laquelle*

²⁰ Comme pour la qualification du bicéphalisme ou du monocéphalisme exécutif, le critère premier est ici substantiel et matériel ; l'institutionnel et le formel ne fournissent pas, à eux seuls, l'information décisive sur l'effectivité de la classification recherchée.

sommeille un embryon présidentiel »²¹, approché comme une « *présidentialisation du régime parlementaire* » par un pouvoir « *jupitérien* »²², mais jamais clairement classé comme un césarisme dans une matrice parlementaire²³.

L'histoire constitutionnelle du Togo²⁴ révèle une tension persistante entre aspiration au pluralisme et centralisation exécutive : parlementarisme instable de 1960 ; présidentialisme de 1961 pourvu du droit de dissolution²⁵ ; exécutif bicéphale président/vice-président d'inspiration américaine en 1963 ; présidentialisme militaire fondé sur la fusion parti unique-État de fait depuis 1963, puis constitutionnalisé avec le référendum constitutionnel de 1979 ; régime primo-ministériel présidentialisé issu de la Conférence nationale de 1991 ; semi-parlementarisme moniste avec la Constitution de 1992, puis basculement vers un semi-présidentialisme dualiste avec la révision du 31 décembre 2002²⁶ qui supprima la limitation des mandats présidentiels²⁷. Cette dynamique longue d'un exécutif fort et stabilisé a nourri ce que la doctrine a qualifié de « *fantasme monarchique* »²⁸, expression qui traduit l'idée selon laquelle la stabilité nationale dépendrait de la permanence d'un même centre de pouvoir²⁹, incarnée par une figure exécutive durable.

La Constitution de 2024 n'interrompt pas cette logique séculaire³⁰. Elle l'intègre dans un dispositif parlementaire rénové. Le constituant inscrit sa réforme dans la lecture d'une

²¹ *Ibid.* La formule traduit une intuition que partagent au fond les deux lectures doctrinales en présence — celle d'une concentration exécutive logée à l'intérieur d'un régime formellement parlementaire — mais que chacune nomme différemment.

²² Adama Kpodar, *op. cit.* L'auteur emprunte explicitement la qualification à la formule désignant le chef de l'État sous certaines lectures de la Ve République française.

²³ Christian Eninam Trimua, « Le chef de l'État dans le constitutionnalisme du nouveau démocratique », *RTSJ*, n° 3, juillet 2012, p. 123–140 ; sur les présidentialismes africains classiques, voir Pierre-François Gonidec, *Les systèmes politiques africains*, LGDJ, 1974, 2 t. ; Ismaïla Madior Fall, L'évolution constitutionnelle du Sénégal de la veille de l'indépendance aux élections de 2007, CREDILA, 2007, pp. 67–89 ; Frédéric Joël Aïvo, *Le Président de la République en Afrique noire francophone. Genèse, mutations et avenir de la fonction*, L'Harmattan, 2007, pp. 156–178.

²⁴ Palouki Massina, *Droit constitutionnel et institutions politiques togolais*, Graines de Pensées, 2022, p. 462–463.

²⁵ Examinant la Constitution togolaise du 9 avril 1961, Koffi Ahadzi-Nonou la qualifie de présidentialiste, en dépit du droit de dissolution dont elle dotait le chef de l'exécutif, au motif déterminant qu'elle n'organisait pas la responsabilité politique du gouvernement (*Constitutions et régimes politiques du Togo de 1960 à nos jours*, Graines de Pensées, 2020, p. 85 et suiv.). La leçon est transposable, *a contrario* et *a fortiori*, à la Constitution du 6 mai 2024. Si l'absence pure et simple de responsabilité politique suffit à ranger un régime dans la catégorie présidentialiste, malgré la présence d'un mécanisme parlementariste résiduel, alors la neutralisation procédurale d'une responsabilité formellement inscrite produit, en effectivité, le même résultat. L'organisation de la responsabilité — ou sa désorganisation — opère ici comme test décisif de la qualification. Sauf à admettre que la responsabilité politique du gouvernement puisse exister sans véritablement cibler le gouvernement — pétition qui vide la catégorie de toute substance — un régime qui prive la responsabilité de ses effets létaux relève, par sa logique de fonctionnement, du présidentialisme, fût-il vêtu d'oripeaux parlementaires.

²⁶ T. E. Koupokpa, *La révision constitutionnelle au Togo*, thèse de doctorat, Université de Gand / Université de Lomé, 2011, p. 77–82.

²⁷ M. S. Abdou-Salami, « La révision constitutionnelle du 31 décembre 2002 », *RBSJA*, n° 19, 2007, p. 53–94 ; É. K. Hator, « La révision constitutionnelle togolaise du 15 mai 2019 », *RAMReS/SJP*, n° spécial, 2023, p. 198–231.

²⁸ Christian Eninam Trimua, « Le fantasme monarchique en Afrique : Viva rex », in *Mélanges Koffi Ahadzi-Nonou*, Presses universitaires de Poitiers, 2021, p. 769–799.

²⁹ Pierre Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, Seuil, coll. « Les livres du nouveau monde », 2015, p. 25 et s.

³⁰ Palouki Massina, *op. cit.*, p. 206 ; Koffi Ahadzi-Nonou, *Constitutions et régimes politiques du Togo de 1960 à nos jours*, Graines de Pensées, 2020, p. 163.

histoire politique togolaise dominée par la coexistence de deux courants idéologiques — nationalisme et progressisme — cristallisés autour de deux patronymes matriciels : Gnassingbé et Olympio. Depuis la décennie 2010, ces héritages ont connu un rapprochement qui a atténué la polarisation tout en révélant une aspiration croissante à l’alternance personnelle. L’ingénierie de 2024 prend place dans ce contexte : élévation protocolaire du chef de l’État assortie d’un abaissement fonctionnel, présidentialisation matérielle du chef du gouvernement érigé en centre effectif de direction. Le titre de « *Président du Conseil* » participe de cette présidentialisation et ouvre la voie au transfert de la fonction de chef de l’État vers une personnalité issue des oppositions historiques — architecture rappelant l’Espagne post-1978 ou l’Afrique du Sud post-1994. Les premiers commentateurs — qu’ils observent « *quelques remarques sur le régime politique* »³¹, ou pour soulever des interrogations sur « *le pouvoir de nomination du président du Conseil* »³² ou souligner « *les originalités insoupçonnées* »³³ de la constitution de la Ve République — partagent un même constat : celui de la singularité du modèle. Le constitutionnalisme togolais du 6 mai 2024 ne se ramène ni au parlementarisme rationalisé français, ni au semi-présidentialisme portugais, ni au parlementarisme de parti dominant éthiopien³⁴. Aucun ne réunit, dans un même texte, responsabilité inversée, bicamérisme verrouillant l’exécutif et légitimation par un suffrage universel à plusieurs étages.

La Constitution togolaise du 6 mai 2024 marque-t-elle un archétype de régime politique ? Telle est la question qui structure cette contribution.

On entend par archétype, en perspective wébérienne³⁵, non une moyenne des phénomènes observés, mais un idéal-type heuristique : accentuation unilatérale de traits caractéristiques permettant de dégager la logique d’un phénomène social à des fins analytiques. L’hypothèse soutenue est que la Constitution de 2024 constitue cet archétype. Elle institue une forme de *césarisme dans le parlementarisme* : une direction exécutive forte, consolidée et logée à l’intérieur d’un régime parlementaire d’apparence. Le modèle invite à revisiter les typologies classiques du droit constitutionnel comparé et offre un cas d’école de la *constitution sémantique* au sens de Loewenstein. Il commande, sur le plan pratique, d’évaluer les conditions de compatibilité démocratique d’une configuration métissée qui assume sa logique de direction césariste tout en affirmant ses gènes parlementaires.

La démonstration s’ordonne en deux moments. La Constitution de 2024 est d’abord structurée autour d’un Président du Conseil césarisé (**I**), dont la concentration des pouvoirs et la double assise démocratique font le pivot du régime. Elle organise corrélativement, par des

³¹Dodzi Komla Kokoroko, Kossivi Hounaké, « Quelques remarques sur le régime politique de la Ve République togolaise », *RFDC*, n° 144, 2025, p. 1175–1201.

³²Wadouféi Babale, « Le pouvoir de nomination du président du conseil dans la constitution de la Ve République togolaise », *Afrilex*, 2026.

³³Adama Kpodar, « Les originalités insoupçonnées de la Ve République togolaise », *op. cit.*

³⁴V. Joseph Kazadi Mpiana, « Les régimes politiques africains et la nécessité de l’aggiornamento des critères de classification », *RIDC*, vol. 70, n° 3, 2018, p. 543–573.

³⁵Max Weber, *Économie et société*, trad. fr., Plon, 1971, t. I, p. 245.

mécanismes qui en préservent l'existence formelle tout en limitant la portée, un ensemble d'institutions concurrentes confinées **(II)**.

I. — UN PRÉSIDENT DU CONSEIL CESARISE

Si la Constitution distingue organiquement chef de l'État et chef du gouvernement, elle rompt d'emblée avec les configurations bicéphales antérieures. Le Président du Conseil concentre des pouvoirs exécutifs étendus **(A)** que vient légitimer une double assise démocratique, parlementaire et territoriale **(B)**.

A. — Des pouvoirs exécutifs concentrés

Comme le rappelait Gérard Conac, « *Deux coqs ne peuvent coexister dans la même basse-cour* »³⁶. Cette formule résume l'histoire tourmentée du bicéphalisme togolais et éclaire le choix d'unifier les pouvoirs entre les mains exclusives du Président du Conseil. Cette concentration procède d'une constitutionnalisation du commandement civil et militaire **(1)**, portée par une logique unitariste affirmée **(2)**.

1. — Un « monocéphalisme » substantiel constitutionnalisé

Le régime politique de la Ve République togolaise est conçu pour être, *de jure* comme *de facto*, substantiellement monocéphale³⁷. Cette qualification appelle une clarification. La doctrine n'a jamais arrêté de critère unique pour identifier un bicéphalisme exécutif. Deux écoles s'opposent, et le choix entre elles commande la lecture du dispositif togolais.

La première, d'inspiration formaliste, retient un critère institutionnel : il y a bicéphalisme dès lors que la Constitution institue deux organes distincts au sommet de l'exécutif, indépendamment de la distribution effective des compétences. Cette approche prolonge la théorie classique des organes constitutionnels formulée par Esmein, Hauriou et Carré de Malberg, et systématisée, dans le champ des typologies, par Burdeau, Duverger, Vedel et Gicquel³⁸. Elle se contente du dédoublement organique constitutionnellement affirmé et privilégie l'architecture sur la dynamique.

La seconde, plus exigeante, retient un critère substantiel : le bicéphalisme suppose, au-delà de la dualité des titulaires, un partage effectif des fonctions gouvernementales. Cette lecture trouve ses prémices dans l'approche fonctionnaliste de Duguit, pour qui les institutions

³⁶Gérard Conac, « Portrait du chef d'État », *Pouvoirs*, n° 25, 1983, p. 123.

³⁷Contrairement à la Constitution de 1992, celle de 2024 organise les institutions selon un ordre protocolaire parlementaire : Parlement bicaméral, Président de la République, Gouvernement.

³⁸Pour la lignée formaliste, V. A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, Sirey, 8^e éd., 1927 ; M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, 2^e éd., 1929 ; R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Sirey, 1920. Pour la systématisation contemporaine, V. M. Duverger, *Les régimes politiques*, PUF, coll. « *Que sais-je ?* », 1996 ; G. Burdeau, *Traité de science politique*, t. V, LGDJ, 3^e éd., 1985 ; G. Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, 1949 (rééd. Dalloz, 2002) ; J. et J.-É. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, 35^e éd., 2021.

ne valent que par la réalité de leur fonctionnement, et a été reprise par la doctrine contemporaine — Cohendet, Lauvaux, Chantebout, Avril, Favoreu, Carcassonne, Rousseau, Troper, Baranger —, pour qui la qualification bicéphale exige que chacune des deux têtes participe, à un titre ou à un autre, à la conduite du gouvernement³⁹. Peu importe l'équilibre du partage : il faut, *a minima*, une participation des deux organes aux attributions gouvernementales. À défaut, le dualisme n'est qu'apparent ; le régime est, en réalité, moniste.

Confrontée à ces deux grilles, la Ve République togolaise présente un profil dissocié. Selon le critère institutionnel, le système est bicéphale : la Constitution distingue formellement Président de la République et Président du Conseil, et organise le protocole d'État autour de cette dualité. Selon le critère substantiel, en revanche, il est résolument monocéphale. La totalité des fonctions gouvernementales relève du seul Président du Conseil. Le Président de la République ne détient aucune des compétences minimales que les régimes parlementaires les plus rationalisés reconnaissent au chef de l'État. Il ne nomme pas le chef du gouvernement, n'accepte ni ne refuse sa démission, ne dispose ni du pouvoir de dissolution, ni du droit de grâce, ni de la promulgation des lois, ni d'un pouvoir réglementaire autonome — fût-il résiduel.

L'inversion est plus sensible encore : le Président du Conseil concourt à la désignation même du Président de la République, élu par le Congrès où la majorité, dont il est par construction le chef, est dominante. Maître des consignes de vote, il préside le groupe parlementaire majoritaire qui détient le monopole de la présentation des candidatures. Faiseur de Président de la République, il peut à la fois proposer le candidat, organiser son élection et, le cas échéant, obtenir sa destitution par l'ouverture de la procédure d'*impeachment*. La fonction présidentielle togolaise se présente ainsi comme un objet institutionnellement non exécutif et substantiellement non stabilisé par les typologies classiques.

Ce monopole structure le régime. Le pouvoir césariste, par nature, ne s'accommode pas de la concurrence institutionnelle. Le système togolais s'analyse, dès lors, comme un monisme exécutif substantiel voilé d'un dualisme institutionnel. Le bicéphalisme institutionnel apparent, constitutionnellement affirmé, demeure le paravent d'un monisme effectif, constitutionnellement organisé.

Le Président du Conseil occupe, dans la Constitution du 6 mai 2024, une position qui rompt avec toutes les configurations antérieures⁴⁰. Une telle concentration n'est ni le produit d'une dérive pratique ni celui d'une interprétation forcée de textes ambigus. Le constituant l'a

³⁹V. L. Duguît, *Traité de droit constitutionnel*, t. IV, De Boccard, 3^e éd., 1924 ; M.-A. Cohendet, *Le Président de la République*, Dalloz, 2^e éd., 2012 ; Ph. Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, PUF, 3^e éd., 2004 ; B. Chantebout, *Droit constitutionnel*, Sirey-Dalloz, 31^e éd., 2014 ; P. Avril, *Le régime politique de la Ve République*, LGDJ, 4^e éd., 1979 ; L. Favoreu (dir.), *Droit constitutionnel*, Dalloz, 23^e éd., 2021 ; G. Carcassonne et M. Guillaume, *La Constitution*, Seuil, 15^e éd., 2019 ; D. Rousseau, P.-Y. Gahdoun et J. Bonnet, *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ, 12^e éd., 2020 ; M. Troper, *La séparation des pouvoirs*, LGDJ, 2^e éd., 2015 ; D. Baranger, *Parlementarisme des origines*, PUF, 1999.

⁴⁰Maurice Duverger, « Les monarchies républicaines », *Pouvoirs*, n° 78, 1996, p. 107.

voulue, et il l'a inscrite dans le texte ; la rupture avec la tradition bicéphale est, en ce sens, assumée.

Trois dimensions du pouvoir exécutif, ailleurs séparées, se trouvent ici réunies. La dimension politique - détermination et conduite de la politique de la nation - appartient au seul Président du Conseil, sans concertation avec un chef de l'État doté de prérogatives concurrentes. La dimension administrative - direction de l'appareil d'État - relève des mêmes mains, supprimant la dualité fonctionnelle de la IV^e République togolaise. La dimension militaire - commandement suprême des forces armées et de sécurité - parachève cette unification. Cette triple concentration éloigne le modèle togolais des régimes parlementaires connus, africains comme européens. Le Président du Conseil dispose d'attributions plus étendues qu'aucun Premier ministre européen, et qui s'approchent, sur le papier, de celles des présidents exécutifs des régimes présidentielistes.

L'article 50 de la Constitution⁴¹ réunit ces fonctions : conduite de la politique nationale, présidence du Conseil des ministres, direction de l'administration, représentation internationale, exécution des lois, pouvoir réglementaire, nominations civiles et militaires, droit de grâce. S'y ajoutent des prérogatives institutionnelles : nomination d'un tiers du Sénat, désignation de juges constitutionnels, initiative législative, financière comprise, faculté référendaire, participation à la révision, droit de dissolution. Le modèle togolais rejoint la catégorie des régimes primo-ministériels forts identifiés par Duverger dans les parlementarismes rationalisés, tout en s'en distinguant par un degré de concentration supérieur⁴². La pratique institutionnelle prolonge cette centralité : contrôle de la composition gouvernementale, maîtrise des directions administratives, coordination de l'action ministérielle, ascendant déterminant sur la majorité parlementaire.

La transformation la plus sensible touche le commandement civil de l'institution militaire⁴³, domaine historiquement névralgique. Comme le rappelait Duguit, l'armée doit demeurer un « *instrument passif* »⁴⁴ entre les mains du gouvernement. La Constitution de 1992 avait tenté de partager les compétences militaires entre un Président de la République « *chef des armées* » et un Premier ministre responsable de la défense⁴⁵. Ce partage est demeuré

⁴¹Article 50 de la Constitution du 6 mai 2024, qui définit les compétences du Président du Conseil et leur étendue fonctionnelle.

⁴²Maurice Duverger, *Les régimes politiques*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 289, 1948 (rééd. 1996), p. 35 et s. ; Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Macmillan, 2^e éd., 1997, p. 101 et s.

⁴³V. Cyrille Monembou, « La séparation des pouvoirs civil et militaire dans le constitutionnalisme africain », in *Mélanges Koffi Ahadzi-Nonou*, op. cit., p. 491–608.

⁴⁴Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Boccard, T. IV, 2^e éd., 1924, p. 597.

⁴⁵Sous la précédente constitution, le président de la République, « chef des armées », présidait les conseils de la défense, déclarait la guerre sur autorisation de l'Assemblée nationale et décrétait la mobilisation générale après consultation du premier ministre. Pour sa part, le premier ministre, chef du gouvernement, présidait les comités de défense et pouvait suppléer, le cas échéant, le président de la République, dans la présidence des conseils de la défense. Il dirigeait l'action du Gouvernement dont celles des ministres chargés de la défense nationale ou des armées, celle du ministre chargé de la sécurité intérieure et de l'administration territoriale. Il coordonnait les fonctions des autres membres dont certaines avaient des compétences en matière de sécurité et de défense nationales, ou disposent des services de renseignement de premier ou de second niveau, à l'instar de certains

inopérant⁴⁶, en raison du rôle structurant de l'institution militaire dans la vie politique togolaise et de la rivalité implicitement induite par la coexistence de deux autorités politiques prétendant exercer un commandement militaire. La réalité du commandement demeura donc concentrée chez le Président de la République de l'époque, puis chez son successeur⁴⁷.

L'article 50, 2e et 3e tirets, de la Constitution du 6 mai 2024⁴⁸ opère une unification des attributions militaires et sécuritaires : il érige le Président du Conseil en « *chef suprême des armées* », tout en réaffirmant le caractère civil du gouvernement⁴⁹, et clôt la fiction d'un commandement partagé. L'adjonction de l'épithète « *suprême* », innovation lexicale notable, consacre un commandement unifié, plus cohérent avec la réalité institutionnelle historique. La Constitution répond ainsi à l'impératif de cohérence du commandement que Duguit jugeait fondamental⁵⁰, en éliminant le point de friction qu'avait constitué la dualité de commandement sous la IVe République.

L'unification du commandement, civile autant que militaire, répond à une exigence de cohérence décisionnelle qui déborde l'enjeu strictement juridique. Dans les régimes ouest-africains exposés à des crises sécuritaires, la séparation *de facto* a parfois constitué un facteur de vulnérabilité, exploité par des acteurs jouant l'un contre l'autre. La concentration opérée par la Constitution de 2024 lève ce point de friction.

Sur le plan administratif, la Présidence du Conseil s'appuie sur un dispositif intégré - Cabinet civil, Cabinet militaire, Secrétariats généraux de la Présidence du Conseil, du Gouvernement et du Conseil national de sécurité et de défense - qui réunit, dans une même main, décision politique, coordination administrative, production normative et conduite

services du ministère des finances ou du ministère de la justice. Le gouvernement, dont il était le chef, déterminait et conduisait la politique de la nation, ce qui inclut les politiques de défense et de sécurité. Il disposait de l'administration civile et militaire l'administration, des forces armées et de sécurité.

⁴⁶V. Céline Thriot, « La place des militaires dans les régimes post-transition d'Afrique subsaharienne : la resectorisation », *RIDP*, n° 1/2008, p. 15–34.

⁴⁷Les crises politiques successives depuis la Conférence nationale ont installé une pratique où les Premiers ministres, bien que constitutionnellement compétents, ont renoncé à exercer l'autorité sur les questions militaires. Les épisodes majeurs — hostilité de l'armée qui s'est retirée de la conférence nationale, intrusion militaire contre le Haut conseil pour la république pendant la transition, puis l'attaque de la primature le 3 décembre 1993 par un détachement de l'armée, qui conduisit à la reddition du Premier ministre de transition et à son renoncement définitif aux fonctions de ministre de la Défense, - ont consacré une convention constitutionnelle réservant exclusivement la défense, la sécurité nationales et les forces armées au président de la République. Par ailleurs, l'armée togolaise n'a jamais reconnu qu'un seul chef politique à la fois, et les frictions et rapports de force nés d'un commandement politique concurrent de l'armée entre le président de la République et le premier ministre dans la période 1991 à 1993, illustre ce fait. La Ve République entérine cet état de fait d'un commandement politique moniste de l'armée. Voir Koffi Ahadzi-Nonou, *Constitutions et régimes politiques du Togo de 1960 à nos jours*, Editions Graines de Pensées, 2020, à partir de la p. 85, 184 et suiv. L'auteur retrace l'évolution politique du Togo et le rôle permanent et déterminant des militaires dans la formation de toutes les républiques successives, les orientations constitutionnelles du pays et le choix de ses dirigeants.

⁴⁸Article 50, 2° et 3° tirets. V. Paterné Mambo et Henri Martin Ntah a Matsah, « L'armée dans les États d'Afrique francophone », in *Mélanges Koffi Ahadzi-Nonou*, op. cit., p. 487–505.

⁴⁹Article 4 de la Constitution du 6 mai 2024, qui fonde le caractère civil et démocratique de l'État togolais.

⁵⁰Art. 60 de la Constitution du 14 octobre 1992 : « Le Président de la République est le chef suprême des armées. Il préside le Conseil supérieur et le Comité de Défense. » V. Palouki Massina, *Droit constitutionnel et institutions politiques togolais*, Graines de Pensées, 2022, p. 289, sur l'effectivité du commandement militaire sous les Constitutions de 1992 à 2019.

sécuritaire. Cette architecture confirme l'analyse de Gonidec, selon laquelle les constitutions contemporaines visent à « renforcer la position du chef de l'exécutif »⁵¹, davantage que de la limiter par le droit.

À cette unification du commandement répond une logique de structuration de l'exécutif. La concentration des fonctions ne suffit pas : le constituant a entendu doter ce centre d'une cohérence interne, en organisant l'appareil gouvernemental selon une hiérarchie unitaire qui marque le second versant — doctrinal et organisationnel — de l'hégémonie présidentielle.

2. — *Une hégémonie unitariste affirmée*

La concentration des pouvoirs exécutifs entre les mains du Président du Conseil rompt avec le modèle du gouvernement collégial pour épouser celui de l'exécutif unifié, configuration qui s'inscrit dans la tendance contemporaine des constitutions à fortifier l'exécutif plutôt qu'à le limiter⁵². Elle trouve son cadre théorique dans la doctrine de l'exécutif unitaire, dont la Constitution togolaise de 2024 offre une application originale.

La construction unitariste repose sur une thèse implicite : le pouvoir exécutif togolais est substantiellement monocéphale. Le bicéphalisme institutionnel relève ici de l'artefact protocolaire ; le monocéphalisme substantiel en est le ressort effectif. La Constitution ne se contente pas de concentrer les pouvoirs : elle nie, dans ses effets, la dualité organique elle-même, en privant l'un des deux titulaires de toute attribution gouvernementale et en subordonnant son existence au choix de l'autre. L'unitarisme exécutif togolais traduit en norme une thèse, celle du monocéphalisme réel, qui par ses effets récuse le bicéphalisme apparent.

La théorie de l'exécutif unitaire⁵³, développée aux États-Unis dans sa version absolutiste, traduit cette thèse togolaise. Elle postule que le Président détient l'intégralité du pouvoir exécutif, jusqu'aux pouvoirs implicites. Transposée au Togo, cette conception fait du Président du Conseil l'unique titulaire de l'autorité exécutive : ministres, administrations, agences et établissements publics agissent par délégation, sous son autorité hiérarchique. La différence avec les régimes parlementaires européens classiques est nette : le Premier ministre y est *primus inter pares* au sein d'un gouvernement collégial dont les membres partagent une responsabilité solidaire. Au Togo, le Président du Conseil est l'unique source de l'autorité exécutive, les ministres en étant les délégués révocables à sa discrétion.

Cette lecture unitariste a été précisée par l'avis n° 007/25 du 29 avril 2025 de la Cour constitutionnelle⁵⁴ togolaise, qui rappelle que l'article 50 de la Constitution confère au Président du Conseil le droit de déterminer, « sous sa responsabilité », l'organisation et la nomenclature

⁵¹Pierre-François Gonidec, *Les systèmes politiques africains*, LGDJ, 1974, t. II, p. 80.

⁵²Pierre-François Gonidec, *Les systèmes politiques africains*, *op. cit.*, p. 80.

⁵³V. Dominique Custos, « Théorie de l'exécutif unitaire et contrôle présidentiel des agences indépendantes aux États-Unis », *RFAP*, n° 170, 2019, p. 327–344.

⁵⁴Cour constitutionnelle du Togo, Avis n° 007/25 du 29 avril 2025. La Cour a été saisie par le Premier ministre d'un projet d'ordonnance rattachant à la Présidence du Conseil les institutions, établissements et services placés sous la précédente présidence de la République, transfert opéré conformément aux articles 98 et 99 de la nouvelle Constitution.

gouvernementales. La Cour valide ainsi une interprétation reconnaissant au Président du Conseil un pouvoir de nomination et de révocation *ad nutum* de tout membre de l'exécutif, sans limite constitutionnelle explicite. Cet avis de la Cour constitutionnelle togolaise fait précédent : il consacre une conception du pouvoir gouvernemental dépassant la stricte énumération de l'article 50 et reconnaissant au chef de l'exécutif des pouvoirs implicites découlant de sa qualité d'unique titulaire.

Contrairement à certaines analyses⁵⁵, il n'est pas exact de soutenir que le Président du Conseil se serait arrogé ce pouvoir dans le silence du texte⁵⁶. Celui-ci précise, en effet, que le gouvernement est civil, que le Président du Conseil nomme aux emplois civils et militaires, qu'il dirige le gouvernement et préside les Conseils des ministres, tandis que le Président de la République ne dispose d'aucune attribution proprement gouvernementale.

Combinées à la doctrine de l'exécutif unitaire, ces dispositions fondent un pouvoir de nomination et de révocation entièrement concentré chez le chef du gouvernement. L'interprétation n'en soulève pas moins une difficulté théorique : en supprimant la collégialité gouvernementale au profit d'une hiérarchie stricte, elle convertit le gouvernement en instrument du Président du Conseil plutôt qu'en organe collectif coresponsable. La tension entre responsabilité gouvernementale collective — formellement maintenue — et direction unitaire — substantiellement établie — compte parmi les contradictions internes du régime.

La tension est patente lorsqu'on confronte la logique unitariste aux exigences du parlementarisme. Le contrôle parlementaire suppose une certaine autonomie des ministres à l'égard du chef du gouvernement et la possibilité d'engager leur responsabilité propre. La théorie de l'exécutif unitaire postule, à l'opposé, une chaîne hiérarchique intégrale où chaque membre est le délégataire du chef. Cohérente du point de vue de l'efficacité, cette logique fragilise la responsabilité politique, qui requiert que des acteurs distincts puissent répondre d'actes propres.

Le Conseil des ministres en sort modifié : moins instance de délibération que lieu d'information et d'échange, où s'enregistrent les orientations arrêtées par le Président du Conseil dans chacun des départements ministériels. Le contrôle parlementaire change alors de nature. De reddition des comptes, il devient appréciation d'ensemble de l'action gouvernementale, dont la majorité — soutien naturel du gouvernement — partage la responsabilité.

La concentration des pouvoirs ne saurait toutefois fonder à elle seule la légitimité d'un régime démocratique. Encore faut-il qu'elle s'appuie sur un fondement électoral solide, susceptible de la justifier au regard des exigences de la souveraineté populaire. La Constitution

⁵⁵Wadouféi Babale, « Le pouvoir de nomination du président du conseil », *Afrilex*, 2026, p. 9.

⁵⁶Art. 4, al. 3 ; art. 50, al. 1, 2 et 7 de la Constitution du 6 mai 2024. V. A. A. W. Ouandaogo, « La présidence du Conseil des ministres en droit constitutionnel des États d'Afrique noire francophone », *Afrilex*, mars 2025.

de 2024 répond à cette exigence par une architecture électorale singulière, qui assure au Président du Conseil une double assise démocratique — parlementaire et territoriale.

B. — Une légitimité démocratique dédoublée

La puissance institutionnelle du Président du Conseil repose sur un double ancrage démocratique. La présidentialisation des élections législatives transforme le scrutin parlementaire en mécanisme indirect de désignation du chef de l'exécutif (1), tandis que la captation nationale des élections locales prolonge cette légitimité au territoire en constituant l'antichambre de désignation du président de la République (2).

1. — Le scrutin législatif, voie de désignation indirecte du Président du Conseil

Une objection récurrente des contempteurs du régime politique togolais de la constitution du 6 mai 2024 porte sur la compatibilité démocratique et de la légitimité légale-rationnelle du pouvoir reconnu au Président du Conseil. Il est reproché au constituant d'avoir supprimé la désignation du Président de la République au suffrage universel direct⁵⁷ sans transférer cette exigence à la désignation du Président du Conseil⁵⁸. Cette objection, quoique séduisante, méconnaît la logique intrinsèque du régime : instituer un suffrage universel direct distinct du scrutin législatif ouvrirait la voie à une cohabitation structurelle, incompatible avec le couple chef du gouvernement / majorité parlementaire recherché précisément pour stabiliser la gouvernance. C'est la raison pour laquelle le constituant a choisi de présidentialiser les législatives plutôt que d'organiser un scrutin présidentiel direct concurrent.

La Constitution transforme ainsi la logique électorale en faisant du scrutin législatif un mode de désignation indirecte du chef du gouvernement. En disposant que le chef du parti majoritaire devient Président du Conseil, l'article 47 présidentialise les législatives. Les électeurs ne choisissent plus seulement des députés, ils choisissent un leader national dont l'accession à la tête du gouvernement est juridiquement garantie. Là où, au Royaume-Uni, la désignation du Premier ministre relève d'une convention non écrite⁵⁹, la Constitution togolaise en fait une obligation. Cette automaticité — chef de la majorité, chef du gouvernement — personnalise la compétition politique et confère au scrutin législatif la portée d'une élection présidentielle incidente. Le « *vote utile* » se généralise, la discipline partisane se renforce, les enjeux locaux se nationalisent.

L'originalité du dispositif tient à ce qu'il constitutionnalise une tendance sociologique largement étudiée, la personnalisation du pouvoir dans les démocraties parlementaires. Là où la plupart des régimes laissent ce phénomène s'imposer en marge des règles, la Constitution

⁵⁷V. Babacar Kanté, « La Constitution comme synthèse de valeurs », *wathi.org*, sept./oct. 2016.

⁵⁸Le suffrage universel direct du Président de la République induirait une campagne aux promesses adressées à l'électeur individuel, alors que la distribution constitutionnelle des attributions n'autorise pas leur réalisation. Pour le Président du Conseil, le système est conçu non comme une gouvernance individuelle exposée à la personnalisation du pouvoir, mais comme un pouvoir de groupe adossé à la majorité parlementaire.

⁵⁹Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford University Press, 1995, p. 112–145.

togolaise le traduit en règle juridique. En érigeant le chef du parti majoritaire en Président du Conseil par obligation constitutionnelle, elle écarte toute dissociation entre compétition électorale et désignation du chef de l'exécutif. Le régime se rapproche, ainsi, des systèmes à démocratie majoritaire, tout en s'en distinguant par le caractère explicitement constitutionnel de la règle.

Le mode de scrutin de liste bloquée à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne⁶⁰, fondé sur la méthode d'Hondt⁶¹, renforce cette dynamique en favorisant les grandes listes et en incitant les partis à se regrouper en blocs disciplinés autour d'un leader identifié. La départementalisation des circonscriptions, fondée sur les préfectures⁶², impose en outre une implantation territoriale large, qui confère au futur Président du Conseil une légitimité géographiquement équilibrée, conforme à la logique du « *one person, one vote, one value* » de la jurisprudence américaine⁶³. Le scrutin législatif devient « *l'élection reine* »⁶⁴, celle qui décide de la direction politique du pays. La doctrine comparée confirme cette lecture : pour Giovanni Sartori, il s'agit d'un pluralisme modéré structuré autour de blocs disciplinés ; pour Arend Lijphart, d'un système hybride, majoritaire dans la désignation de l'exécutif, consensuel dans la représentation territoriale ; pour Maurice Duverger, d'un cas exemplaire d'effets mécaniques et psychologiques des institutions sur le système des partis⁶⁵.

La présidentialisation des législatives infléchit ainsi la dynamique partisane. La Constitution togolaise réunit dans un même scrutin deux logiques que les régimes comparables maintiennent séparées : la représentation parlementaire et l'investiture gouvernementale. La compétition locale se nationalise, les candidats se disciplinent autour du leader, chaque circonscription devient un front du combat pour le pouvoir central. Les partis adoptent une stratégie pyramidale intégrée : la campagne législative vaut campagne pour la présidence du Conseil ; les régionales consolident la majorité nationale ; les municipales servent d'infrastructure territoriale.

2. — *Les élections locales, antichambre du Président de la République*

La décentralisation consolidée par la Constitution de 2024⁶⁶ fait des collectivités territoriales un maillon central de la légitimation démocratique. Régions et communes, administrées par des conseils élus au suffrage universel direct, conditionnent la composition du Sénat : deux tiers de ses membres sont élus par les représentants locaux, le dernier tiers étant

⁶⁰Art. 184 de l'ordonnance n° 2024-003/PR portant code électoral, JORT n° 122 bis du 3 décembre 2024.

⁶¹V. Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford University Press, 1994, p. 25–29.

⁶²La préfecture est une subdivision administrative du Togo, équivalente au département français. Elle constitue l'unité territoriale de base pour les élections législatives. Chaque préfecture regroupe plusieurs cantons et forme une circonscription électorale cohérente, permettant une représentation territoriale équilibrée au Parlement.

⁶³Principe du *one person, one vote, one value*— *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964).

⁶⁴Dodzi Komla Kokoroko, Kossivi Hounaké, « Quelques remarques... », *RFDC*, n° 144, 2025, p. 1178 et s.

⁶⁵Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems*, Cambridge University Press, 1976, p. 121–165 ; Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, Yale University Press, 1999, p. 3–45 ; Maurice Duverger, *Les Partis politiques*, Armand Colin, 1951, p. 217–245.

⁶⁶V. la loi n° 2007-011 du 13 mars 2007 portant décentralisation et libertés locales.

désigné par le Président du Conseil. Le Sénat participant à l'élection du Président de la République, les élections locales cessent d'être un enjeu purement territorial : elles s'intègrent à la chaîne institutionnelle qui relie le territoire, le Parlement et la présidence. L'antichambre territoriale du chef de l'État se referme par la même discipline partisane qui assure la cohésion de la majorité à l'Assemblée — la clause anti-nomadisme de l'article 11 alinéa 3, dont la portée structurelle sera analysée plus loin (II.A.1), opère dès ici en verrou des fidélités territoriales. C'est l'une des innovations notables du modèle togolais.

Les élections régionales, organisées dans les mêmes circonscriptions préfectorales que les législatives, au scrutin de liste bloquée à la représentation proportionnelle au plus fort reste⁶⁷, tendent à reproduire les équilibres issus des législatives. Les municipales en font autant. Cette hiérarchie territoriale instaure une logique électorale ascendante : les résultats municipaux, agrégés par préfecture, reconstituent les équilibres régionaux, qui reprennent eux-mêmes ceux des législatives. Il en résulte, pour le Président du Conseil, une double légitimité — parlementaire et territoriale — qui fait de lui le pivot du parlementarisme de direction. En contrôlant la majorité des représentants territoriaux, il conserve une capacité d'influence sur l'élection du chef de l'État, dont la désignation procède du vote conjoint des deux chambres dont la composition reflète des dynamiques électorales qu'il impulse.

La pyramide ainsi construite repose sur un constat largement partagé par la science politique : dans les démocraties à partis fortement organisés, où les enjeux nationaux priment sur les enjeux locaux, la nationalisation des élections locales tend à s'imposer d'elle-même. Au Togo, cette nationalisation n'est pas seulement une tendance — elle est une mécanique constitutionnelle. Elle fait du système électoral un instrument de consolidation continue de la majorité, à tous les niveaux. La stabilité du régime tient moins, dès lors, à la solidité d'une majorité parlementaire ponctuelle qu'à un maillage institutionnel d'ensemble, qui s'étend des collectivités locales jusqu'au Sénat.

Cette captation produit un effet de stabilisation institutionnelle. Là où les régimes distinguant nettement démocratie locale et démocratie nationale font des scrutins locaux le baromètre de la popularité gouvernementale et un terrain d'expression de l'opposition, le Togo intègre ces scrutins à la chaîne de désignation du chef de l'État. Les élections locales en deviennent des enjeux nationaux de premier rang. La compétition politique s'unifie du local au national autour d'un même pivot. La légitimité démocratique du Président du Conseil se nourrit de toutes les strates du système électoral.

L'histoire récente éclaire l'ampleur de l'inflexion. Engagée dès les années 1980, la décentralisation togolaise a longtemps fonctionné comme un théâtre démocratique secondaire ; les municipales de 2019, en particulier, avaient laissé prospérer des candidatures indépendantes faute d'enjeu national perçu. La Constitution de 2024 a tranché ce détachement. Elle contraint désormais les formations politiques à déployer une stratégie pyramidale articulant les niveaux

⁶⁷Art. 221 (élections régionales) et art. 240 (élections municipales) de l'ordonnance n° 2024-003/PR portant code électoral.

national, régional et municipal, et l'ordonnancement des scrutins — législatives, puis municipales, puis régionales — ajoute à cette cohérence un effet d'entraînement que les expériences espagnole, italienne ou sud-africaine ont bien illustré. La cohérence verticale entre communes, régions, Sénat et Assemblée devient un levier de gouvernement : politiques publiques facilitées dans leur mise en œuvre, résistances locales atténuées, conditions de la responsabilité du Président de la République devant le Congrès assurées. L'interaction avec les autorités traditionnelles, dont la médiation prolonge la légitimité institutionnelle, achève d'ancrer le maillage. Au sommet de cette pyramide, le Président du Conseil devient, au sens propre, un faiseur de Président de la République.

II. — DES INSTITUTIONS CONCURRENTES CONFINEES

À ce premier pivot répond une recomposition des institutions susceptibles de lui faire concurrence. Plutôt que de supprimer les organes de contrôle, la Constitution joue sur leur effectivité : elle en conserve l'apparence et n'en supprime pas les moyens, mais en encadre l'exercice. La logique se déploie à deux niveaux : un parlementarisme bicaméral ultra-rationalisé (A) ; un Président de la République assigné à une magistrature d'influence étroitement encadrée (B).

A. — Un parlementarisme bicaméral ultra-rationalisé

Le concept de « *parlementarisme rationalisé* »⁶⁸ désigne les constitutions qui encadrent juridiquement les rapports entre gouvernement et Parlement, afin de prévenir les crises ministérielles. Dans la Constitution de 2024, cette rationalisation prend une forme inédite : la responsabilité politique du gouvernement est non seulement rationalisée, mais constitutionnellement inversée, convertissant le contrôle parlementaire en instrument de cohésion majoritaire (1), tandis qu'une architecture bicamérale asymétrique optimise le jeu parlementaire en faveur de l'exécutif (2).

1. — Une responsabilité politique inversée

La responsabilité politique inversée désigne le mécanisme par lequel le constituant retourne contre l'Assemblée la sanction qu'elle prétendrait infliger au gouvernement. La responsabilité politique du gouvernement est au cœur du régime parlementaire⁶⁹ et l'un des acquis majeurs du constitutionnalisme moderne⁷⁰. Elle s'entend de la possibilité, pour le Parlement, de renverser le gouvernement par un vote hostile⁷¹, tandis que l'exécutif dispose, en

⁶⁸V. Boris Mirkine-Guetzevitch, « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel », *RDP*, 1928, p. 553.

⁶⁹V. Olivier Beaud, « La responsabilité politique face à la concurrence d'autres formes de responsabilité des gouvernants », *Pouvoirs*, n° 92, 2000, p. 22.

⁷⁰Pierre Brunet, Francis Hamon, Michel Troper, *Droit constitutionnel*, 4^e éd. 2025–2026, LGDJ, p. 125–126.

⁷¹Denis Baranger, *Le droit constitutionnel*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2002, p. 90 ; Pierre Pactet et Ferdinand Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, Sirey, 38^e éd., 2019, p. 156.

contrepartie, du pouvoir de dissolution⁷². L'histoire constitutionnelle togolaise montre que ce schéma est resté largement théorique. Sous les Constitutions de 1960, 1963 et 1992, qui prévoyaient toutes la responsabilité gouvernementale⁷³, une seule motion de censure a abouti, le 31 décembre 2000, dans un contexte plus tactique que parlementaire⁷⁴. Le parlementarisme togolais a donc toujours été, dans les faits, un parlementarisme à responsabilité théorique. La Constitution de 2024 acte cette réalité en l'inscrivant dans un dispositif inédit, à responsabilité inversée.

L'article 54 de la Constitution organise cette inversion. Il prévoit deux mécanismes — question de confiance et motion de défiance — tous deux constructifs, sur le modèle de la Loi fondamentale allemande⁷⁵. Un vote hostile sur la confiance entraîne la dissolution de l'Assemblée nationale dans les trente jours, sauf désignation préalable d'un nouveau chef du gouvernement⁷⁶. La motion de défiance, soumise à des seuils élevés (deux cinquièmes pour l'initiative, trois quarts des membres composant pour l'adoption), exige la désignation préalable d'un successeur et entraîne, en cas d'échec⁷⁷, la dissolution de l'organe parlementaire qui en est l'initiateur.

L'asymétrie qui en résulte joue presque entièrement en faveur du Président du Conseil. Parce que celui-ci est, par construction, le chef de la majorité, toute mise en cause de l'exécutif entraîne la dissolution automatique de l'Assemblée nationale — sanction solidaire qui revient, pour la majorité, à se renverser elle-même. Exécutif et législatif sont condamnés à fonctionner en « *duo gagnant* » au risque d'ouvrir un « *duel perdant* »⁷⁸. La responsabilité politique du

⁷²« En théorie, ces deux pressions s'équilibrent, la menace de dissolution permettant au chef du gouvernement d'obtenir un compromis, la menace de censure empêchant qu'il abuse de son autorité. Malheureusement, ce schéma juridique ne correspond pas à la situation naturelle des forces politiques. » Maurice Duverger, « Les monarchies républicaines », *Pouvoirs*, n° 78, 1996, p. 111.

⁷³Au Togo, la responsabilité politique du gouvernement a été prévue sous la loi constitutionnelle du 23 avril 1960, sous la II^e République (1963-1967) et sous la IV^e République (1992-2024), mais n'a été mise en œuvre qu'une seule fois, de manière opportuniste, le 31 décembre 2000.

⁷⁴La seule motion de censure ayant abouti dans l'histoire constitutionnelle togolaise, le 31 décembre 2000, procédait d'un compromis politique plutôt que d'une véritable mise en jeu de la responsabilité gouvernementale. En effet, incapable de révoquer directement le Premier ministre dans un régime semi-parlementaire moniste, le président Gnassingbé Eyadema fit adopter par sa majorité parlementaire une motion de censure contre Eugène Koffi Adoboli, dépourvu d'assise politique, entraînant sa démission et son remplacement par le président de l'Assemblée nationale, Agbeyomé Kodjo. Cette expérience isolée s'explique par une faible institutionnalisation de la responsabilité politique, liée à la culture politique nationale et à une interdépendance structurelle entre majorité parlementaire, gouvernement et président de la République. Même lors de la brève cohabitation de 1994-1996, la majorité issue de l'opposition était trop fragile pour contrebalancer l'autorité présidentielle. Ainsi, dans l'histoire constitutionnelle togolaise, la responsabilité politique demeure un principe surtout textuel, rarement effectif dans la pratique.

⁷⁵Art. 54 de la Constitution du 6 mai 2024. La motion de défiance constructive est inspirée des art. 67-68 de la Loi fondamentale allemande et de l'art. 113 de la Constitution espagnole de 1978. La spécificité togolaise tient à l'automatisme de la dissolution lorsque le seuil n'est pas atteint et à la rigueur des seuils requis (deux cinquièmes pour l'initiative, trois quarts pour l'adoption).

⁷⁶Armel Le Divellec, in Beaud et Blanquer (dir.), *La Responsabilité des gouvernants*, Descartes & Cie, 1999, p. 189.

⁷⁷L'art. 54 prévoit, en cas de motion de défiance adoptée, la possibilité pour la majorité de désigner un nouveau Président du Conseil dans un délai bref, évitant ainsi la dissolution automatique de l'Assemblée.

⁷⁸Adama Kpodar, « Les originalités insoupçonnées de la Ve République togolaise », op. cit., p. 13 (« duo gagnant » / « duel perdant »).

gouvernement devient une responsabilité du Parlement « *du fait du gouvernement* » — analogue, par construction, à la responsabilité du fait d'autrui en droit civil⁷⁹. L'Assemblée nationale se trouve sanctionnée pour les actes du gouvernement qu'elle a soutenu et dont elle est solidaire.

La comparaison avec la Loi fondamentale allemande, qui a inspiré la motion de défiance constructive, fait apparaître l'originalité du dispositif togolais. En Allemagne, la motion constructive a été utilisée avec succès en 1982, remplaçant le chancelier Schmidt par Kohl : preuve de son efficacité comme instrument de responsabilité politique dans un système pluraliste. Au Togo, les seuils requis et la menace automatique de dissolution rendent le mécanisme quasi théorique en système à parti dominant. La similitude formelle masque des logiques opposées. L'instrument allemand stabilise le pluralisme sans neutraliser la responsabilité ; l'instrument togolais neutralise la responsabilité pour stabiliser un régime à parti dominant. La présence formelle d'un mécanisme de responsabilité politique ne suffit pas, dès lors, à qualifier un régime de parlementaire au sens matériel si ce mécanisme est institutionnellement impraticable dans les conditions normales de fonctionnement du système partisan.

L'article 16 de la Constitution⁸⁰ confie à l'Assemblée nationale le contrôle du gouvernement ; mais ce contrôle perd, par construction, sa portée la plus contraignante. Le contrôle se réduit aux instruments parlementaires non létaux (questions écrites ou orales, interpellations, missions d'information, commissions d'enquête sans vote) tandis que les mécanismes décisifs (commissions d'enquête suivies d'un vote, motion de défiance) sont neutralisés par des seuils élevés, une procédure sophistiquée et la menace de dissolution. L'équilibre classique entre responsabilité politique et droit de dissolution s'en trouve rompu. Seul subsiste, pleinement opérant, le droit de dissolution ; la République togolaise rejoint, à cet égard, la catégorie des exécutifs politiquement irresponsables *de facto*.

La clause anti-nomadisme de l'article 11, paragraphe 3 de la constitution⁸¹, parachève le dispositif. La perte automatique du siège pour quiconque quitte ou est exclu de sa formation politique cimente la solidarité du groupe autour du Président du Conseil. Elle transforme la nature du mandat : le député n'est plus le représentant de la nation votant en son âme et conscience, mais le représentant de son parti, contraint à la discipline. Combinée à l'absence

⁷⁹L'article 1242 du Code civil français, qui fonde la responsabilité du fait d'autrui sur un lien d'autorité et de dépendance, inspire par analogie la construction de la responsabilité politique. Transposée au domaine constitutionnel, cette logique revient à considérer que l'Assemblée nationale peut être sanctionnée par sa dissolution en raison de l'autorité qu'elle exerce — ou est censée exercer — sur le gouvernement.

⁸⁰Article 16 de la Constitution du 6 mai 2024 : « L'Assemblée nationale exerce la fonction législative à titre principal. Elle contrôle seule l'action du gouvernement. Dans les conditions précisées par la présente Constitution, elle reçoit le concours du Sénat. »

⁸¹Article 11, § 3 de la Constitution du 6 mai 2024 : « [...] Tout député ou tout sénateur qui, en cours de mandat, quitte son parti politique ou démissionne ou est définitivement exclu de sa formation politique, perd automatiquement son siège à l'Assemblée nationale ou au Sénat. [...] »

d'investiture parlementaire *ab initio*⁸² du gouvernement, elle consolide un « *parlementarisme négatif* » au sens où Le Divellec, Avril et Taube en ont approfondi la notion⁸³, à rebours de l'« *elective function* » théorisée par Bagehot⁸⁴. Une conception renouvelée de la responsabilité politique se fait jour : la légitimité d'origine prime sur la légitimité d'exercice. Le gouvernement n'a pas à recueillir, avant son entrée en fonction, l'approbation du Parlement. Il est, de droit, le prolongement institutionnel de la majorité. Le Président du Conseil l'a théorisé, lors de son discours sur l'état de la nation du 2 décembre 2025, sous les traits d'une « *coresponsabilité* »⁸⁵ entre exécutif et majorité, qui convertit la responsabilité politique en solidarité horizontale plutôt qu'en mécanisme vertical de contrôle.

L'absence d'investiture crée toutefois un vide symbolique. Le Président du Conseil l'a comblé, le 2 décembre 2025, par une innovation institutionnelle : la captation du discours sur l'état de la Nation, traditionnellement réservé au chef de l'État⁸⁶. Prononcé devant le Parlement réuni en Congrès⁸⁷, sans débat ni vote, ce discours a fonctionné comme un substitut formel à la déclaration de politique générale, comblant le vide laissé par l'absence d'investiture, tout en confirmant que la direction politique ne procède pas de la délibération parlementaire. Il en résulte un césarisme dans le régime parlementaire — exécutif dominant, majorité disciplinée, Parlement juridiquement encadré — configuration que la doctrine rapproche tantôt d'une monarchie⁸⁸, tantôt d'une monarchie républicaine⁸⁹.

L'inversion de la responsabilité politique s'inscrit dans un dispositif plus vaste, qui touche également l'architecture des chambres et le partage de la fonction normative. La rationalisation se prolonge dans une organisation bicamérale asymétrique, où la concentration de la production du droit entre les mains du gouvernement complète la neutralisation du contrôle parlementaire.

2. — *Un bicamérisme asymétrique hyper-optimisé*

Le bicamérisme ultra-rationalisé s'ordonne autour d'une Assemblée nationale fonctionnellement contenue et d'un Sénat structurellement subordonné mais fonctionnellement

⁸²Art. 47 de la Constitution du 6 mai 2024 : le Président du Conseil prête serment devant la Cour constitutionnelle et entre en fonction sans investiture parlementaire préalable, sa désignation étant déduite de plein droit du résultat des élections législatives.

⁸³Armel Le Divellec, « Vers la fin du "parlementarisme négatif" à la française ? », *Jus Politicum*, hors-série, 2012, p. 15 ; Pierre Avril, « Renforcer le Parlement : qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs*, n° 146, septembre 2013, p. 9–19, spéc. p. 11 ; Caroline Taube, « Des démocraties apaisées », *Pouvoirs*, n° 195, novembre 2025, p. 21–30

⁸⁴Walter Bagehot, *The English Constitution*, Fontana-Collins, 1963, p. 151.

⁸⁵Dans son discours sur l'état de la Nation du 2 décembre 2025, le Président du Conseil a justifié le changement de régime par la nécessité d'une solidarité politique renforcée, affirmant que la majorité « porte avec [lui] la responsabilité de l'action ».

⁸⁶Sous la Constitution de 1992, le discours sur l'état de la Nation relevait de la prérogative du chef de l'État ; la Constitution de 2024 ne précise pas l'autorité compétente, ouvrant la voie à la captation par le Président du Conseil.

⁸⁷Discours sur l'état de la Nation du 2 décembre 2025. La convocation du Congrès pour l'adresse sur l'état de la Nation est discutable, car cette formation parlementaire n'a que des compétences constitutionnellement limitées ne comprenant pas cet exercice. La forme conforme aurait été une adresse devant l'Assemblée nationale, ouverte aux sénateurs

⁸⁸Koffi Ahadzi-Nonou, *op. cit.*, p. 80–81.

⁸⁹Maurice Duverger, « Les monarchies républicaines », *op. cit.*, n° 78, 1996, p. 112–114.

et politiquement renforcé. La Constitution du 6 mai 2024 instaure un parlementarisme fortement rationalisé, dont l'optimisation est articulée autour de trois mécanismes : un domaine de la loi strictement délimité, un pouvoir réglementaire étendu, et un bicamérisme hiérarchisé, voire inégalitaire.

Les articles 17 et 18 de la constitution⁹⁰ - tout en reproduisant les anciens articles 84 et 85 de la constitution du 14 octobre 1992⁹¹ - opèrent une distinction rigoureuse entre loi et règlement. La loi a une compétence d'attribution, tandis que le gouvernement bénéficie d'une compétence réglementaire générale, incluant la possibilité de légiférer par ordonnances⁹² dans tous les domaines non réservés à la loi. L'articulation concentre la production normative chez le Président du Conseil : les lois sont enfermées dans leur domaine d'attribution, le droit réglementaire — part la plus volumineuse de la production normative moderne — relève entièrement de l'exécutif. Il en résulte une puissance normative inédite dans l'histoire constitutionnelle togolaise.

Contrairement au système français, où le Conseil constitutionnel peut autoriser le déclassement de dispositions législatives empiétant sur le domaine réglementaire⁹³, le modèle togolais ne prévoit ni déclassement automatique ni mécanisme juridictionnel robuste, ce qui ravive le risque de pollution législative, déjà observé sous la IV^e République. La distinction constitutionnelle - domaine de la loi/domaine du règlement - pourrait s'en trouver fragilisée à long terme. Le Secrétariat général du Gouvernement gagnerait à évoluer en filtre constitutionnel, chargé d'identifier en amont les dispositions de nature réglementaire avant leur introduction dans la loi⁹⁴ et leur adoption définitive.

Le Sénat, non dissoluble et doté de pouvoirs législatifs réels, demeure structurellement subordonné à l'Assemblée nationale. Sa composition — largement contrôlée par les exécutifs territoriaux et par le Président du Conseil, qui en désigne directement un tiers — en fait moins un contrepoids qu'un stabilisateur⁹⁵. L'ensemble forme un bicamérisme de stabilisation : ni équilibré à l'américaine, ni de révision à la française, il vise à ancrer la majorité gouvernementale dans une structure à deux chambres complémentaires. Le Sénat reçoit ainsi des pouvoirs législatifs substantiels mais aucun pouvoir politique — il ne peut engager la

⁹⁰Art. 17 et 18 de la Constitution du 6 mai 2024. L'art. 17 énumère les matières législatives selon une logique d'attribution ; l'art. 18 reconnaît au gouvernement une compétence réglementaire générale, complétée par un pouvoir d'ordonnance.

⁹¹La nouvelle disposition reprend l'article 84, constitution du 14 octobre 1992 qui déterminait la liste des matières dont la loi fixe les règles, mais l'étend en intégrant quelques matières supplémentaires, notamment celles relatives au « statut du chef de file de la majorité parlementaire ».

⁹²Cette législation par ordonnance est soumise à la triple condition d'une habilitation parlementaire préalable, d'un avis consultatif de la Cour constitutionnelle et d'une ratification postérieure dans un délai préfixé par la loi d'habilitation.

⁹³V. Cons. const., décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982 (« Loi sur les prix et les revenus ») ; décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, Validation d'actes administratifs

⁹⁴Pierre Avril, « Diriger le gouvernement », *Pouvoirs*, n° 83, 1997, p. 31–40.

⁹⁵V. Sénat français, *Les Sénats africains : état des lieux et perspectives*, Paris, 2023. Dans plusieurs États africains, la chambre haute joue une fonction de stabilisation institutionnelle plutôt qu'un rôle de contrôle gouvernemental effectif.

responsabilité du gouvernement. La comparaison internationale éclaire la configuration : le Bundesrat allemand combine asymétrie politique et puissance matérielle, doté d'un veto absolu sur certaines lois mais étranger à la responsabilité gouvernementale ; la Rajya Sabha indienne participe au processus législatif tandis que la Lok Sabha domine la responsabilité politique⁹⁶.

Cette asymétrie révèle une logique cohérente : les outils juridiques et mécanismes institutionnels des contrôles parlementaires existent formellement. Toutefois, leur effectivité est conditionnée par des règles procédurales et des seuils qui les rendent difficiles à activer dans un système à parti dominant. La cible de la défiance n'est plus l'exécutif, mais son commettant parlementaire qui ne peut y échapper qu'en dégainant le premier la désignation d'un nouveau chef de la majorité parlementaire et donc président du conseil par automatisme. Adama Kpodar saisit l'asymétrie de ce dispositif dans une métaphore qu'il emprunte au répertoire bédésèque et qui révèle son caractère hypothétique théorique — celle du « Lucky Luke constitutionnel »⁹⁷. Qui aura le tir le plus rapide en cas de tension entre le Président du Conseil et sa majorité ? alors même que le Président du Conseil dispose de la dissolution discrétionnaire de l'article 51, alinéa 1, et de la prime au sortant, qui le conserve en fonction, « jusqu'à l'investiture de son successeur » — Kpodar y voit un « léger avantage »⁹⁸.

Trois objectifs se conjuguent : stabiliser l'action gouvernementale, discipliner la majorité, prévenir les crises ministérielles. La responsabilité politique inversée devient le pivot du parlementarisme de direction, protégeant l'exécutif et verrouillant la majorité. En pratique, elle n'est activable qu'en cas de crise interne à la majorité — hypothèse du « Brutus » ralliant des dissidents au sein du parti dominant, qui se heurte à la motion de défiance constructive imposant la désignation préalable d'un successeur, ou hypothèse d'une coalition fragile recomposable. Dans les deux cas, la dissolution mécanique en cas d'échec dissuade toute initiative et fait de la responsabilité un mécanisme de dernier recours, activable seulement lorsque la majorité se désagrège.

Dans les deux cas, la dissolution apparaît comme l'unique issue institutionnelle, rendant la responsabilité politique quasi inopérante. La responsabilité politique devient un mécanisme de dernier recours, activable seulement lorsque la majorité se désagrège.

La finalité de ce dispositif asymétrique est autant politique que fonctionnelle : il vise à garantir à toute coalition gouvernementale deux chambres favorables, et empêcher l'opposition de contrôler simultanément les deux niveaux du Parlement. L'article 55 de la Constitution⁹⁹

⁹⁶Olivier Beaud, *Le fédéralisme*, PUF, 1998 ; Christophe Jaffrelot, *L'Inde contemporaine*, Fayard, 2019.

⁹⁷ Adama Kpodar, *op. cit.* L'auteur déploie la métaphore en ces termes : « Qui aura le tir le plus rapide [...] pour atteindre son partenaire devenu un jour indiscipliné ? Le Président du Conseil ou la majorité à l'Assemblée nationale ? »

⁹⁸ *Ibid.* L'auteur observe : « Mais encore, dans ce duel, le Président du Conseil part avec un léger avantage car, si l'issue n'est favorable ni à l'un, ni à l'autre, selon l'article 51 alinéa 1 de la constitution, « Le Président du conseil reste en fonction jusqu'à l'investiture de son successeur » alors que les députés sont renvoyés devant les électeurs ».

⁹⁹ Article 55 de la Constitution du 6 mai 2024 : « Le Président du Conseil peut soumettre au Sénat, pour un débat sans vote, toute communication sur l'exécution de son programme. »

illustre ce ressort : l'option qu'il offre d'un débat sans vote devant le Sénat sur l'exécution du programme gouvernemental devient un outil stratégique permettant au Président du Conseil de sonder, et au besoin de contourner, l'Assemblée nationale, sans jamais exposer son gouvernement à une mise en cause.

La rationalisation du contrôle parlementaire infléchit la culture politique. Lorsque toute mise en cause sérieuse du gouvernement entraîne la dissolution, commissions d'enquête, questions au gouvernement et débats budgétaires perdent une part de leur dimension de contre-pouvoir effectif. La tension classique entre stabilité gouvernementale et effectivité du contrôle est, au Togo, tranchée nettement en faveur de la première. Il en résulte un paradoxe : la stabilité tient moins à la confiance du Parlement dans le gouvernement qu'à la discipline de la majorité à l'égard du Président du Conseil — discipline soutenue par la clause anti-nomadisme, les seuils de la motion de défiance et la menace de dissolution. Réelle, cette stabilité demeure tributaire de la cohérence du parti majoritaire dominant, à laquelle toute fracture interne suffirait à porter atteinte.

La rationalisation parlementaire conduit à un déplacement systémique : la régulation des crises politiques migre, hors des institutions formelles, vers le parti majoritaire. Ce déplacement, identifié par Kokoroko et Hounaké comme pilier de leur lecture moniste¹⁰⁰, élève le parti majoritaire au rang de *quasi-institution constitutionnelle*¹⁰¹. Le statut est paradoxal : la

¹⁰⁰L'analogie britannique parfois invoquée à l'appui de la lecture moniste — qui voit dans la responsabilité partisane le prolongement effectif de la responsabilité constitutionnelle — méconnaît une différence d'armature institutionnelle. Au Royaume-Uni, la mise en cause interne du Premier ministre par son parti repose sur une infrastructure procédurale précise : le *1922 Committee — Conservative Private Members' Committee* — institué dès 1923 et codifié dans les statuts du Parti conservateur, dispose du pouvoir de déclencher un vote de défiance interne dès lors que 15 % des députés conservateurs en font la demande par lettre adressée au président du comité ; il a permis la destitution interne de Margaret Thatcher en 1990, de Theresa May en 2018-2019 et de Boris Johnson en 2022-2023, et fonctionne comme un *gubernaculum* partisan qui prend le relais du *gubernaculum* constitutionnel lorsque la rationalisation rend ce dernier inopérant. Le parti travailliste dispose d'un mécanisme analogue à travers ses procédures de *leadership challenge*. À cette armature s'ajoutent des contre-pouvoirs externes — presse libre, *Civil Service* protégé par le statut de *Northcote-Trevelyan*, services de renseignement institutionnellement autonomes — sans lesquels la fronde interne perdrait son terreau. Au Togo, aucun équivalent du *1922 Committee* n'a été institué dans les principales formations politiques ; les statuts partisans, lorsqu'ils existent, ne prévoient pas de procédure formalisée de mise en cause du chef. Surtout, l'article 11, paragraphe 3, sanctionne automatiquement de la perte du siège tout député qui quitte, démissionne ou est exclu de sa formation politique, transformant toute fronde organisée en suicide parlementaire. Invoquer l'analogie britannique sans mesurer cette différence d'armature revient à importer la catégorie sans l'écosystème qui la rend opérante. Pour une étude comparative récente, V. notamment R. Heffernan, « Prime Ministerial Predominance ? Core Executive Politics in the UK », *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 5, n° 3, 2003, p. 347-372

¹⁰¹La notion de *quasi-institution constitutionnelle* emprunte ici à la théorie institutionnelle de Maurice Hauriou, qui reconnaissait aux corps sociaux dotés d'une organisation interne stable et d'une fonction régulatrice constante une dimension institutionnelle excédant leur statut juridique formel. V. M. Hauriou, « *La théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social* », *Cahiers de la Nouvelle Journée*, n° 4, 1925, p. 1-45 (rééd. in *Aux sources du droit*, Bloud & Gay, 1933, rééd. Centre de philosophie politique et juridique, 1986). La caractérisation s'appuie également sur la distinction burdellienne entre constitution écrite et *constitution silencieuse*, qui désigne les règles non écrites complétant ou contredisant la constitution formelle (G. Burdeau, « *Une survivance : la notion de Constitution* », in *L'évolution du droit public. Études offertes à Achille Mestre*, Sirey, 1956, p. 53-62 ; *Traité de science politique*, t. IV, *Le statut du pouvoir dans l'État*, 3^e éd., LGDJ, 1984). Dans la tradition française récente, Pierre Avril a thématiqué le rôle régulateur des *conventions de la Constitution* et, plus précisément, des règles internes aux partis politiques dans le fonctionnement effectif des régimes parlementaires : V. P. Avril, *Les conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit politique*, PUF, coll. « Léviathan », 1997 ; « *Les*

Constitution ne mentionne pas le parti dans son organisation, mais c'est en son sein que se déploie la solution politique aux crises menaçant la stabilité du système. La crise de déloyauté envers le Président du Conseil — *l'effet Brutus* — ne peut se résoudre ni à l'Assemblée, où la clause anti-nomadisme sanctionne les dissidents par la perte automatique du siège, ni au Congrès, dont la majorité est patronnée par le chef de la majorité, ni devant le Président de la République, dont les pouvoirs sont effacés. Elle se résout - si elle se résout - à l'intérieur du parti¹⁰², dans un espace que la Constitution ne pénètre pas et que le droit des partis ne discipline qu'imparfaitement. La résilience normative de la Constitution dépend ainsi, par effet de structure, d'un espace que la Constitution elle-même ne saisit pas.

B. — Un Président de la République encadré

On entend par magistrature d'influence le rôle dévolu au Président de la République dépourvu de pouvoirs gouvernementaux : pouvoir d'orientation, de persuasion, de mise en garde et de régulation symbolique. Le chef de l'État conserve une place singulière dans l'équilibre constitutionnel de 2024¹⁰³. Comparé aux chefs d'État des constitutions précédentes¹⁰⁴, il conserve une influence réelle sur la vie politique, sans pour autant être marginalisé¹⁰⁵ (1). Le constituant, soucieux de prévenir toute reconstitution rampante d'un bicéphalisme fonctionnel, a pris la précaution de cantonner cette influence (2).

1. — Une influence assumée

Le bicéphalisme n'est caractérisé, en régime parlementaire, que lorsque subsiste un espace fonctionnel partagé entre chef de l'État et chef du gouvernement. Comme le rappelait Jean Gicquel, le chef d'État parlementaire est toujours le produit d'un dosage propre à chaque système¹⁰⁶. Dans les régimes les plus rationalisés (Allemagne, Suède, Japon), ce champ partagé est neutralisé. Karl Loewenstein y voyait une « *désactivation politique de la magistrature*

conventions de la Constitution », *Pouvoirs*, n° 50, 1989, p. 113–122. La présente contribution prolonge cette tradition en l'appliquant aux partis politiques togolais : zone de régulation politique substantielle, indispensable à la stabilité du régime, mais que ni la Constitution ni le droit des partis ne saisissent par des règles formelles assorties de garanties.

¹⁰² En Allemagne, la responsabilité partisane est encadrée par le pluralisme constitutionnellement garanti, par la jurisprudence de la *Bundesverfassungsgericht* sur la liberté du mandat parlementaire (article 38 de la Loi fondamentale), et par la culture du compromis coalitionnaire qui rend la dissidence interne moins coûteuse pour celui qui la porte. Le précédent Olaf Scholz de décembre 2024, cité par les coauteurs, illustre précisément cet arrière-plan — la coalition feu tricolore s'est défaite par retrait d'un partenaire, non par discipline imposée d'un parti dominant.

¹⁰³ Sous la Constitution de 1992, le chef de l'État cumulait des fonctions de représentation et de direction, en qualité de Président de la République et de chef de l'exécutif. La Constitution de 2024 sépare ces deux dimensions en confiant la direction au Président du Conseil.

¹⁰⁴ Contrairement à la constitution de 2024, l'institutionnalisation d'un exécutif puissant constitue un invariant du constitutionnalisme africain et togolais depuis l'indépendance. V. Christian Eninam Trimua, « Le chef de l'État dans le constitutionnalisme du renouveau démocratique », *op. cit.*, p. 123–140.

¹⁰⁵ Le sentiment de marginalisation du Président de la République, parfois exprimé dans le débat public, s'explique par le contraste entre ses attributions symboliques et la concentration des pouvoirs effectifs entre les mains du Président du Conseil.

¹⁰⁶ Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 25^e éd., 2018, p. 367.

suprême »¹⁰⁷, Maurice Duverger une dépolitisation progressive, Arend Lijphart la condition même de la clarté de la chaîne de responsabilité. Le modèle togolais relève de cette même famille. Le Président du Conseil incarne le chef de l'exécutif selon le schéma du « *prime ministerial government* » décrit par Giovanni Sartori¹⁰⁸, tandis que le Président de la République relève des « *dignified parts* » de Walter Bagehot — autorité symbolique, garante de l'unité nationale, qui représente l'État sans le gouverner.

L'observation des pratiques institutionnelles confirme cette hiérarchie effective. Lorsqu'un litige foncier, une violation alléguée de droits ou un différend administratif appellent l'intervention des pouvoirs publics, les associations de défense des droits humains et les citoyens lésés sollicitent moins la fonction d'arbitrage du Président de la République que les services de la Présidence du Conseil, perçue comme l'autorité effectivement en mesure de trancher ou de proposer une solution transactionnelle équitable. Le Président de la République conserve l'initiative de la parole symbolique ; le Président du Conseil, celle de la décision. Cette dissymétrie pratique consolide la lecture institutionnelle : la magistrature d'influence demeure, dans son exercice quotidien, une autorité d'orientation, non d'exécution.

Comparé aux chefs d'État des régimes parlementaires les plus rationalisés — l'Empereur du Japon, symbole de l'État sans pouvoir gouvernemental ; le Roi de Suède, chef d'État cérémoniel depuis 1974 ; le Président de l'Inde, dont les fonctions arbitrales sont soumises au contreseing —¹⁰⁹, le Président togolais relève du même modèle de dissociation entre autorité d'orientation et autorité de décision. Élu au suffrage universel indirect par le Parlement réuni en Congrès, sur proposition exclusive des groupes parlementaires régulièrement constitués à l'Assemblée nationale¹¹⁰, il dispose d'une légitimité électorale représentative de la diversité politique, sociale et professionnelle du pays. Ses messages aux chambres¹¹¹, ses consultations obligatoires¹¹² et facultatives avec le Président du Conseil, ses prérogatives de légation active et passive et son rôle de conciliateur lui assurent une présence institutionnelle active.

En matière internationale, le Président de la République exerce ainsi des prérogatives sensibles. S'il ne nomme pas les ambassadeurs, il délivre les lettres de créance nécessaires à leur prise de fonction et reçoit celles des ambassadeurs étrangers accrédités par le

¹⁰⁷Karl Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, op. cit., p. 112 ; Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, PUF, 12^eéd., 1996, p. 412 ; Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, Yale University Press, 1999, p. 103.

¹⁰⁸Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, op. cit., p. 131 ; Walter Bagehot, *The English Constitution*, Oxford University Press, coll. « Oxford World's Classics », 2001 [1867], p. 35.

¹⁰⁹Constitution du Japon, 1947, art. 1 et 4 ; *Regeringsformen* suédois, 1974 ; Constitution de l'Inde, art. 74.

¹¹⁰Art. 35, al. 2 de la Constitution du 6 mai 2024 : « Les candidats à la fonction de Président de la République sont présentés par les groupes parlementaires régulièrement constitués à l'Assemblée nationale »

¹¹¹Article 41 de la Constitution du 6 mai 2024 : « Le Président de la République peut envoyer des messages aux chambres. »

¹¹²Art. 42, 3^e tiret, de la Constitution du 6 mai 2024 : le Président de la République reçoit, au moins deux fois par mois, le Président du Conseil pour des consultations sur les affaires intérieures et internationales.

gouvernement¹¹³. Ce pouvoir formel lui confère un droit de regard — voire un veto implicite — sur les nominations diplomatiques. Un refus de délivrance de la lettre de créance, nécessaire à la prise de fonction dans l'État d'affectation, peut suffire à faire échouer une nomination. Bien que ses actes soient soumis au contreseing du Président du Conseil¹¹⁴, son influence sur le choix des personnalités proposées peut être réelle, en particulier sur les fonctions touchant à des questions internationales sensibles.

L'article 40 de la Constitution le définit comme « *symbole de l'unité nationale* »¹¹⁵. La formule lui confère une autorité morale fondée sur la représentation de l'unité au-delà des clivages partisans, qu'il peut mobiliser lors des consultations avec le Président du Conseil — en attirant l'attention sur les risques d'atteinte à l'égalité, sur les équilibres régionaux et professionnels, sur les frustrations sociales ou politiques susceptibles de menacer la paix civile¹¹⁶.

Cette magistrature d'influence prend également une dimension juridictionnelle. Comme le Président du Conseil et les présidents des chambres, il peut saisir les hautes juridictions — Cour constitutionnelle, Cour de cassation, Conseil d'État, Cour des comptes — pour avis ou à titre contentieux sur toute question d'intérêt juridique, constitutionnelle ou administratif, sur le fonctionnement des institutions. Il peut, semblablement, saisir le Conseil supérieur de la magistrature pour avis sur toute question juridictionnelle, sur le fonctionnement de la justice ou la déontologie des magistrats¹¹⁷. Il peut également solliciter ces institutions sur d'autres questions d'intérêt général, notamment économiques ou sociales.

Cette capacité de saisine, consultative ou contentieuse, place le chef de l'État au cœur de la gouvernance juridictionnelle et lui confère, sur la production normative, une influence qui excède le seul registre symbolique. Le Président de la République n'est donc pas un acteur passif : ses initiatives, même marginales, peuvent infléchir les équilibres du régime.

Cette influence s'exerce également dans la médiation politique. En jurant « *solennellement fidélité à la Constitution de la République* », le chef de l'État assume implicitement un rôle de « *gardien de la Constitution* »¹¹⁸, formule mobilisée par certains

¹¹³Article 42, 1^{er} et 2^e tirets de la Constitution du 6 mai 2024 : « Le Président de la République : accrédite les ambassadeurs nommés en conseil des ministres ; reçoit et accueille formellement les ambassadeurs et envoyés spéciaux acceptés et accrédités par le gouvernement après qu'ils ont été dûment autorisés. »

¹¹⁴Article 43 de la Constitution du 6 mai 2024 : « Les actes du Président de la République sont contresignés par le Président du Conseil. »

¹¹⁵Article 40 de la Constitution du 6 mai 2024 et formule du serment prévu à l'article 35 : le Président s'engage « à consacrer [ses] efforts au bien-être du peuple togolais et à travailler à la consolidation de l'unité nationale ».

¹¹⁶Les saisines récentes de la présidence par certaines formations politiques, comme l'ANC, sur des sujets sensibles (dialogue politique, déclassification d'archives relatives à l'assassinat du président Sylvanus Olympio) illustrent son rôle de garant de la cohésion nationale. Si leur impact reste limité, c'est en raison de la jeunesse de l'institution présidentielle sous la Ve République et de l'absence d'un secrétariat général pleinement opérationnel.

¹¹⁷Article 67 de la constitution du 6 mai 2024 : Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi d'avis par le Président de la République, le Président du Conseil, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat. Ces avis portent sur le fonctionnement général de la justice et la déontologie des magistrats.

¹¹⁸Article 35 alinéa 4 et 5: Le Président de la République élu prête serment devant le Congrès dans les termes suivants : « Devant Dieu et devant le peuple togolais, seul détenteur de la souveraineté nationale, Nous..., Président

constituants africains pour désigner la fonction arbitrale du chef de l'État dans les régimes parlementaires. Lorsqu'un désaccord oppose le Président du Conseil à la majorité, ou le gouvernement aux institutions de contrôle, le Président de la République peut intervenir en médiateur, en mobilisant les outils constitutionnels disponibles : audiences, messages aux chambres, communications officielles. Dépourvue de force contraignante, cette médiation n'en est pas dénuée d'efficacité politique. La légitimité élective indirecte du chef de l'État, représentative de la diversité du Parlement, lui confère une autorité symbolique difficile à ignorer publiquement.

2. — *Une influence cantonnée*

La Ve République togolaise organise, autour du chef de l'État, un dispositif de modération cohérent, qui le cantonne à une magistrature d'influence. Le dispositif tient à la fois aux mécanismes juridiques classiques — contreseing, mise en accusation, responsabilité pénale — et à une ingénierie constitutionnelle plus discrète, portant sur le profil même du Président, au premier chef la condition d'âge. Combinés, ces éléments forment un dispositif d'encadrement complet, qui prévient les velléités d'émancipation exécutive ou de nuisance institutionnelle¹¹⁹ sans priver le Président de toute présence institutionnelle.

Le point de départ de cette architecture réside dans l'ordre des désignations : le Président du Conseil est nommé avant l'élection du Président de la République, sur constat de la majorité parlementaire. Ce renversement chronologique implique qu'un Président de la République ne peut être élu qu'avec l'accord de la majorité dont le Président du Conseil est, par construction, le chef.

L'article 43 de la Constitution forme le deuxième verrou. En exigeant que les actes du Président de la République soient contresignés par le Président du Conseil¹²⁰, il en fait davantage qu'un mécanisme classique de responsabilité ministérielle. Il consacre un instrument de canalisation du pouvoir présidentiel, qui atténue l'initiative autonome du chef de l'État dans la conduite des affaires publiques. Par le contreseing, le Président du Conseil s'engage solidairement dans les actes du chef de l'État ; il ne peut donc contresigner que les actes qu'il approuve, ce qui place le Président de la République en position de proposition plutôt que de décision, conformément à la dissociation fonctionnelle entre autorité de suggestion et autorité de décision.

de la République togolaise élu conformément aux lois de la République, jure solennellement fidélité à la Constitution de la République [...]

¹¹⁹Sur le pouvoir de nuisance institutionnelle des présidents non exécutifs en régime parlementaire, V. A. Le Divellec, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, LGDJ, 2004 ; D. Maus, « Le rôle des chefs d'État en régime parlementaire », *Pouvoirs*, n° 78, 1996.

¹²⁰Art. 43 de la Constitution du 6 mai 2024. V. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, PUF, 12^e éd., 1996, p. 412.

La procédure de mise en accusation prévue à l'article 44¹²¹ institue, à l'encontre du Président de la République, un dispositif que la doctrine antérieure tenait pour une simple mise en cause pénale et dont la qualification appelle révision. Engagée sur initiative d'un quart des députés — qualifiée de « *dualisme inversé* » par une partie de la doctrine¹²² —, elle exprime la volonté du constituant de maintenir le chef de l'État dans une position de neutralité stricte, sous la menace d'une destitution en cas d'ingérence gouvernementale. Cet *impeachment* institutionnel ne vise pas à contrôler un pouvoir exécutif actif — comme aux États-Unis — mais à prévenir qu'un pouvoir symbolique ne le devienne. Prononcée par le Congrès aux deux tiers, la destitution constitue une épée de Damoclès permanente, dissuasive de toute reconstitution d'une présidence active hors des canaux institutionnels prévus.

L'extraction conceptuelle de la procédure de l'article 44 du registre pénal vers le registre politique repose sur trois indices : absence de définition préalable des causes, libre appréciation des manquements par les initiateurs et donc ouverture vers une qualification politique opportuniste, nature politique de la sanction - destitution prononcée par le Congrès. Ces indices déplacent la procédure d'une catégorie marginale — la responsabilité pour crime — vers une catégorie structurante — la responsabilité politique du chef de l'État. Cette responsabilité se déploie en deux phases distinctes mais articulées. La première, politique, culmine dans la destitution prononcée par le Congrès, sanction politique d'un manquement librement qualifié par la majorité parlementaire patronnée par le Président du Conseil ; elle est autonome et peut clore définitivement le sort du chef de l'État. La seconde, pénale, n'a rien d'automatique : elle est suspendue à la persistance, par le Président destitué, de la posture qui a déclenché la mise en accusation, et déclenche alors la saisine de la Cour de Justice de la République (article 84). L'enchaînement n'est ni juridiquement forcé ni temporellement contraint : il est entièrement discrétionnaire, suspendu à la volonté du chef de la majorité qui contrôle la chaîne d'autorités. Le Président du Conseil dispose ainsi sur la tête du chef de l'État d'une emprise à double détente — politique d'abord, pénale ensuite — qui n'est pas une dérive accidentelle mais une propriété structurelle du dispositif¹²³.

La destitution emporte la déchéance de l'immunité pénale liée à la fonction. Si le Président destitué entretient la crise à l'origine de la procédure, désimmunisé, il devient justiciable d'une procédure pénale ordinaire, placée en pratique sous le contrôle politique du Président du Conseil — qui maîtrise tant l'initiative parlementaire de l'accusation, désimmunisante, que l'engagement des poursuites, conduites par le garde des Sceaux.

¹²¹Art. 44 de la Constitution du 6 mai 2024. La mise en accusation peut être déclenchée par un quart des députés et la destitution prononcée par le Congrès aux deux tiers. La procédure couvre la haute trahison, l'atteinte à la souveraineté nationale et l'immixtion dans la conduite gouvernementale.

¹²²Adama Kpodar, « Les originalités insoupçonnées de la Ve République togolaise », *op. cit.* ; Georges Vedel, *Droit constitutionnel*, PUF, 2^e éd., 1993, p. 289.

¹²³La présente démonstration de l'extraction conceptuelle de l'article 44 du registre pénal vers le registre politique, ainsi que l'articulation des deux phases — politique puis pénale, suspendue à la persistance — qui constitue la double détente de l'emprise du Président du Conseil sur le chef de l'État, prolonge et systématise les analyses esquissées par A. Kpodar, *op. cit.*, sans toutefois en partager la qualification typologique d'ensemble.

L'article 45 parachève le dispositif en consacrant une irresponsabilité pénale temporaire pendant le mandat¹²⁴, assortie d'une suspension des délais de prescription qui rend l'engagement de la responsabilité pénale possible après la destitution. L'épée de Damoclès, ainsi maintenue au-delà du mandat, se prolonge dans le temps en fonction du fait déclencheur. La qualification pénale des faits politiques à l'origine de la procédure relève, *in fine*, du parquet et, par voie hiérarchique, du ministre de la justice et du Président du Conseil — ce qui consolide la loyauté du chef de l'État dans le couple gagnant. La conclusion s'impose : politiquement responsable devant le Congrès, le Président de la République est, en réalité et *in fine*, responsable politiquement et pénalement devant le Président du Conseil.

Ainsi, dans le régime de la Ve République togolaise, la responsabilité s'y dédouble selon deux axes : une responsabilité inter-pouvoirs - exécutif devant le législatif - et une responsabilité intra-exécutif - du Président de la République devant le Président du Conseil par ricochet et par déterminisme partisan.

Comparé aux régimes pourvus d'un mécanisme d'*impeachment* tels que les États-Unis, la Ve République togolaise s'en distingue en profondeur. Aux États-Unis, l'*impeachment* contrôle un pouvoir exécutif politiquement actif, engagé dans la direction des affaires publiques. Au Togo, la mise en accusation prévient qu'un pouvoir symbolique ne devienne actif. L'instrument américain sanctionne des abus de pouvoir ; l'instrument togolais prévient des usurpations de fonction ou des excès de pouvoir politique. Le premier est un mécanisme de contrôle *ex post* ; le second, un mécanisme de préservation *ex ante* qui incline le comportement présidentiel vers la réserve avant toute survenance d'incident¹²⁵.

À ces mécanismes juridiques s'ajoute le vieillissement constitutionnel de la fonction présidentielle. Le constituant a fixé l'âge minimal d'accession à 50 ans¹²⁶, quand le Président du Conseil peut être désigné dès 40 ans, traduisant la volonté de réserver la magistrature suprême à des personnalités d'expérience, jugées moins enclines à des velléités exécutives hors cadre¹²⁷. Le contraste avec la juvénocratie gouvernementale dessine un équilibre générationnel : le gardien des équilibres est appelé à être un personnage de modération, le moteur de l'action politique un acteur de vigueur. Cette distinction rejoint, sur le plan théorique, la séparation classique entre *principium* et *gubernaculum* — la fonction de représentation et la fonction de direction¹²⁸. Elle a structuré durablement les régimes monarchiques puis les régimes

¹²⁴La constitution avait, en première lecture, porté l'âge minimal d'accès à la fonction présidentielle à 60 ans. Le seuil retenu de 50 ans procède d'un compromis entre exigence d'expérience et ouverture politique.

¹²⁵Bruce Ackerman, *The Failure of the Founding Fathers*, Harvard University Press, 2005, p. 87.

¹²⁶En première lecture la constitution avait porté l'âge minimum d'accès aux fonctions de président de la République à 60 ans, avant son amendement en seconde lecture pour le ramener à 50 ans. Cette tendance montre bien la gérontocratisation voulue et assumée de la fonction de président de la République.

¹²⁷Max Weber, *Économie et société*, op. cit., t. I, p. 245 ; sur la logique de gérontocratisation des fonctions de représentation, V. également Pierre Bourdieu, *La noblesse d'État*, Minit, 1989, p. 533 et s.

¹²⁸Sur la distinction *principium* / *gubernaculum*, V. C. Schmitt, *Théorie de la Constitution*, op. cit. ; B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, 1995, p. 95 et s.

parlementaires, où le chef de l'État incarne le *principium* et le gouvernement exerce le *gubernaculum*.

La Ve République togolaise construit ainsi un modèle de chef de l'État qui s'écarte de la présidence active des régimes semi-présidentiels (Portugal, France, Finlande) sans rejoindre la présidence cérémonielle des monarchies parlementaires scandinaves. Acteur institutionnel de plein exercice, doté de compétences réelles mais encadrées par un contreseing généralisé, une procédure d'impeachment activable et une condition d'âge dissuasive, le Président togolais incarne une forme originale de présidence tutélaire — ni simple notaire constitutionnel, ni codirecteur de l'exécutif. Sa fonction : garantir la continuité de l'État et l'unité nationale au-delà des clivages, sans empiéter sur la direction politique réservée au Président du Conseil. Le modèle est cohérent avec la logique d'ensemble du régime, où la robustesse de l'institution symbolique conditionne l'unité nationale sans constituer un foyer susceptible de fragiliser la direction.

L'ensemble — majorité parlementaire, Président du Conseil, Président de la République — est appelé à fonctionner en *trio* solidaire, quelle que soit la convergence ou la divergence des affiliations politiques, au risque, à défaut, de voir les deux premiers recomposer le troisième. Dans ce trio, c'est au Président de la République — maillon le plus exposé, structurellement dépendant — qu'il revient d'assurer la solidarité passive, l'orientation objective et la neutralité active qui garantissent l'équilibre politique et le bon fonctionnement institutionnel de l'ensemble. C'est lui, en effet, qui est le plus exposé à la tentation d'un activisme contraire à l'esprit de la fonction.

CONCLUSION

La Constitution togolaise du 6 mai 2024 dessine ce que la présente contribution propose d'appeler l'archétype du *césarisme dans le régime parlementaire* : un Président du Conseil césarisé¹²⁹, légitimé par une double assise démocratique autour de qui les institutions concurrentes sont substantiellement encadrées. Il relève, en cela, de la *constitution sémantique* au sens de Loewenstein, formellement valide mais fonctionnellement orientée vers la légitimation du pouvoir dominant¹³⁰.

Au-delà du cas togolais, l'archétype ouvre des perspectives doctrinales : il invite à revisiter les typologies classiques du droit constitutionnel comparé¹³¹. Il alimente, sur le plan

¹²⁹V. M. Duverger, *Échec au roi*, Albin Michel, 1978 ; P.-F. Gonidec, *Les systèmes politiques africains*, op. cit.

¹³⁰K. Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, op. cit., pp. 147–155 ; sur la distinction entre constitutions normatives, nominales et sémantiques, V. également M. García-Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1985.

¹³¹V. J. Kazadi Mpiana, « Les régimes politiques africains et la nécessité de l'aggiornamento des critères de classification », *RIDC*, vol. 70, n° 3, 2018, p. 543–573.

africain, le courant de l'*ethno-constitutionnalisme*¹³² — qui plaide pour un constitutionnalisme pluriel, à la fois politique, social et démotique¹³³, affranchi du mimétisme. Il propose, au-delà du modèle pluraliste promu par la conditionnalité démocratique des années 1990, une troisième voie : un cadre parlementaire formellement démocratique qui assume sa logique de direction.

À la lecture proprement constitutionnelle s'ajoute une lecture comparée et prospective, étroitement liée à la monarchisation du régime — entendue non comme métaphore polémique, mais comme construction analytique. La modernité politique substitue à la filiation biologique une filiation partisane : la dynastie repose désormais sur la transmission intra-partisane du pouvoir, par la fidélité au noyau historique et la continuité d'une famille politique au-delà des patronymes. Lorsqu'elle se prolonge sans terme, s'établit une dynastie *partisane* — forme moderne et républicaine de la *monarchie*, que Maurice Duverger avait identifiée, à propos de la Ve République française, sous l'expression de *monarchie républicaine*¹³⁴. La monarchie ne s'y manifeste plus par le lien de sang, mais par le lien idéologique et la communion partisane.

Le Togo de 2024 en livre la mécanique avec une rare lisibilité. En érigeant en automatisme la coïncidence entre direction du parti majoritaire et présidence du Conseil, le constituant a verrouillé le ressort essentiel de la monarchisation, dont l'Allemagne contemporaine et ses dix-huit années Merkel offrent l'illustration la plus éclairante. À l'échelle du continent, les accessions présentées comme dynastiques du fait de l'identité de patronymes entre prédécesseurs et successeurs — sous les patronymes Gnassingbé, Déby Itno, Bongo Ondimba ou Obiang Nguema — sont appelées à se raréfier, non par épuisement du désir dynastique, mais par déplacement de ses formes. Aux successions filiales succéderont, sous des constitutions formellement irréprochables, des successions partisans par voie institutionnelle. La monarchisation républicaine est devenue technique et moins héréditaire — et la construction togolaise du 6 mai 2024, dans le cadre d'une réconciliation symbolique entre les filiations politiques Gnassingbé et Olympio, en livre l'archétype contemporain.

Reste ouverte la question de savoir si la Constitution de 2024 demeurera dans la catégorie des constitutions normatives ou basculera dans celle des constitutions sémantiques. La centralité exécutive est compensée par une Déclaration solennelle des droits et devoirs annexée à la Constitution et par un dispositif renforcé d'autorités indépendantes et de juridictions, dont l'effectivité dépendra de leur appropriation. Le rétablissement des saisines d'office du juge constitutionnel et de la saisine ouverte aux groupes parlementaires¹³⁵, acquis

¹³²Christian Eninam Trimua, « L'idée républicaine de la Constitution en Afrique francophone », *Afrilex*, 2014, p. 118 ; A. Kpodar, « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », *Afrilex*, 2013 ; Christian Eninam Trimua, « *Le fantasme monarchique en Afrique : Viva rex* », *op. cit.*, p. 769–799.

¹³³La distinction entre droit constitutionnel politique, droit constitutionnel social et droit constitutionnel démotique a été formulée par Marcel Prélôt, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, coll. « Précis », 5^e éd., 1972, p. 31 et s.

¹³⁴Maurice Duverger, *La monarchie républicaine ou comment les démocraties se donnent des rois*, Robert Laffont, coll. « Libertés 2000 », 1974, 281 p.

¹³⁵Article 104 de la Constitution togolaise du 14 octobre 1992, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2019-003 du 15 mai 2019.

de la révision de 2019 omis en 2024, paraît à cet égard relever d'un véritable effet cliquet¹³⁶, tant elles garantissent les droits proclamés. La normativité résiliente du droit constitutionnel¹³⁷ offre l'horizon de la Ve République togolaise. *Le césarisme dans le régime parlementaire* n'est, à ce titre, pas seulement un objet juridique inédit, c'est aussi un défi adressé à la science constitutionnelle. À elle, d'en éprouver les ressorts et d'en penser les conditions de soutenabilité démocratique — car c'est dans cet espace, entre la déférence des juges et une direction exécutive non contrainte, que se jouera, autant que le sort d'un régime, la maturité du constitutionnalisme africain contemporain.

¹³⁶L'effet cliquet exprime un principe de non-régression : un niveau de protection des droits ou une garantie acquise ne peut être affaibli par une norme ultérieure. V. CC, déc. n° 84-181 DC du 11 oct. 1984.

¹³⁷V. Dodzi Komla Kokoroko, Kossivi Hounaké, op. cit. ; Frédéric Joël Aïvo, « Le juge constitutionnel et la démocratie en Afrique », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 28, 2010, pp. 67–89.