# ATELIER NATIONAL DE REFLEXION ET D'ECHANGES SUR LES REFORMES POLITIQUES ET INSTITUTIONNELLES

## *Conférence inaugurale HCRRUN, 11 juillet 2016*
## *Hôtel RADISSON*

Monsieur le Premier Ministre,
Mme la Présidente du HCRRUN,
Monsieur le Pdt de la CVJR,
Mesdames, Messieurs les Pdts des Institutions de la République
Mesdames, Messieurs les membres du gvt,
Mesdames, Messieurs les représentants du corps diplomatique et des institutions internationales,
Mesdames, Messieurs les représentants des partis et associations politiques
Mesdames, Messieurs les officiers supérieurs des FAT
Distingués invités en vos grades, titres et qualité,
Mesdames, Messieurs,

En 1852, Alexis de Tocqueville, le père de la démocratie américaine, s'exprimait ainsi devant l'Académie des Sciences morales et politiques de Paris : « Il y a dans la politique deux parts qu'il ne faut pas confondre. [...] La science politique et l'art de gouverner sont deux choses très distinctes. [...] Exceller dans l'un n'est point une raison de réussir dans l'autre ». Dans l'esprit de son auteur, cette observation était plutôt dirigée contre la prétention de certains « professionnels de la politique » à s'occuper exclusivement de « la réflexion politico-constitutionnelle». Et pourtant, et en cette matière, le couple « pouvoir-savoir » demeure bien assorti pour un mariage d'intérêt général au cœur de toute bonne République !

C'est sur cette leçon d'étape qui fait encore de place à ceux qui réfléchissent, décryptent et déchiffrent l'avenir politico-constitutionnel en éclaireurs suivant l'heureuse invitation de la Présidente du HCRRUN et du Président de la République du TOGO, SEM FEG, que j'ai accepté prendre part à cet atelier en prononçant la leçon inaugurale sur le concept de réforme institutionnelle. Je ne ferai pas un cours de droit, pas plus que je ne prononcerai un discours politique !

Pause

Mesdames, Messieurs,

Le Togo, dira-t-on, à raison, est un laboratoire en matière de démocratie politique. Devant l'idée de réforme institutionnelle partagée par toute la classe politique mais qui peine à se concrétiser, on retiendra que ce n'est pas tant la rigidité de la Constitution de la IVè République qui est à mettre en cause qu'une certaine idée des réformes institutionnelles avec ses présupposés, stéréotypes, paralogismes et excès.

Pause

D'emblée, il convient de s'entendre sur le concept de « réforme » et par extension de « réformes institutionnelles » au cœur de l'agenda politique au Togo. La « Réforme » venant du verbe « Réformer » doit être néanmoins distinguée de son homonyme « Reforme » découlant du verbe Reformer. Reformer, c'est former de nouveau, c'est-à-dire refaire ce qui était défait. Corriger pour ramener à la vertu, selon le mot de Montesquieu. On est certainement loin d'une telle situation au Togo. D'ailleurs, les partisans d'une nouvelle République sont peu nombreux dans le débat récurrent des réformes institutionnelles.

Vous l'auriez compris, vous l'aviez déjà compris, Réformer, c'est apporter alors une correction en vue d'une amélioration. Il s'agit d'un changement important apporté à quelque chose en partie, à une institution notamment, en vue de l'améliorer. Prise dans ce sens, la Réforme se rapproche plus de l'idée d'adaptation qui constituerait de ce point de vue, son double dans le miroir. Cette option permettrait une relecture dépassionnée, rationnelle et raisonnée des textes en vue d'amener les institutions à épouser la versatilité du temps.

L'institution, quant à elle, est un concept fondamental de la théorie juridique du Doyen Hauriou, le chef de file de l'Ecole de la puissance publique de Toulouse. La doctrine du droit distingue ainsi habituellement, d'une part, les institutions-organes, et d'autre part, les institutions-mécanismes, qui sont des faisceaux de règles régissant une certaine institution-organe ou une situation juridique donnée, tels que la Constitution, le mandat, les compétences des représentants du peuple, l'étendue de leur pouvoir qui ne seraient pas coulés dans du marbre. Autrement dit, « la Constitution n'est pas une tente dressée pour le sommeil ! ».

Le concept d'institution désigne alors aussi bien les institutions-normes que les institutions organes, donc les institutions politiques.

Par conséquent, nous estimons que l'expression réforme institutionnelle désigne à la fois les réformes institutionnelles, politiques et constitutionnelles.

Pause

Mais alors, comment doit-on dérouler les réformes institutionnelles ? En réalité, l'idée de réforme ne date pas d'aujourd'hui. Les premiers pas vers un consensus sur la question des réformes au Togo remontent à l'Accord Politique Global de 2006. Faute d'effectivité globale, la question a été rediscutée lors des travaux de la Commission Vérité Justice et Réconciliation. Elle a été présentée à cette occasion comme une des clés d'accélération de la réconciliation nationale.

Je vous propose pour cette leçon inaugurale une approche binaire qui mettrait tour à tour les réformes institutionnelles en liaison avec le contexte d'abord (I) et ensuite le texte (II).
**Pause**

## I- Les réformes institutionnelles en contexte

Il s'agira de mettre en lumière le tracé politique et l'esprit des réformes institutionnelles au Togo.

S'agissant du premier point qui est le tracé politique, l'agenda des réformes institutionnelles relève des stipulations de l'Accord Politique Global que du Rapport de la Commission Vérité, Justice et Réconciliation. Relativement à l'APG, il importe de relever que certains de ses points ont trouvé application dans le cadre de réformes législatives. Mais, beaucoup reste à faire en matière de réformes constitutionnelles. Il s'agit pour la plupart de la partie III de l'APG, intitulé : La poursuite des réformes constitutionnelles et institutionnelles nécessaires à la consolidation de la démocratie, de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance.

De façon beaucoup plus exhaustive, le point 3.2 de l'Accord stipule que « les parties prenantes au Dialogue national, engagent le gouvernement à étudier les propositions de révision constitutionnelle, notamment : le régime politique, la nomination et les prérogatives du Premier ministre, les conditions d'éligibilité

du président de la République, la durée et la limitation du mandat présidentiel, l'institution du Sénat, la réforme de la Cour constitutionnelle ».

Pour toutes ces réformes, l'APG rappelle à l'alinéa 2 du paragraphe 3.2 que « le gouvernement prendra en charge ces propositions pour la prochaine législature ». Ainsi, même si le processus de réforme devra s'inscrire dans la durée, l'Accord précise qu'il doit « constituer une des priorités du gouvernement ». Un Comité de suivi composé d'un représentant de chaque composante du Dialogue ainsi que d'autres personnalités ayant pris part audit dialogue a été mis en place en vue de la mise en œuvre des dispositions de l'APG. Mais, le bilan des activités du Comité n'a pas été à la hauteur des espérances. On comprend dès lors que la plupart des réformes suggérées au § 3.2 de l'APG aient été reprises en compte par la CVJR.

La création de la CVJR s'inscrit dans les sillons tracés par l'APG, notamment en son § 2.4 intitulé « Pardon et réconciliation nationale » qui prévoyait la mise en place d'une Commission devant favoriser le pardon et la réconciliation nationale ». Créée par le Décret 2009-046/PR et conformément en son article 8, la CVJR remettra, le 3 avril 2012, au Président de la République, le Rapport de ses travaux comprenant bien entendu ses conclusions et recommandations.

Et c'est sur les recommandations qui figurent dans le Volume 1 que nous invoquons ce Rapport. La CVJR a en effet formulé des recommandations à l'endroit du gouvernement, des partis politiques, des institutions et des populations au sujet du programme de réparation et des réformes à opérer en vue de consolider le processus de réconciliation. Concrètement, les points devant faire l'objet des réformes et qui se rapprochent pour la plupart des dispositions de l'APG figurent au paragraphe 2 de la Synthèse des recommandations. Il y est formulé notamment des recommandations relatives aux réformes politiques (2.1) et la réforme du système judiciaire (2.2).

Sur les réformes politiques, les Recommandations 4 à 8 ont posé les principes nécessaires d'une démocratie durable et du bon gouvernement. Elles ont abordé la question de la séparation des pouvoirs, de l'alternance démocratique, la durée et la limitation du mandat présidentiel, le mode de scrutin pour l'élection du président de la République, le droit de vote des togolais de la diaspora,

le découpage électoral, les droits de l'homme, etc. Il s'agit pour la CVJR des réformes nécessaires à la Réconciliation nationale telle que prônée par la classe politique togolaise dans son ensemble.

Sur le système judiciaire, les Recommandations 9 et 10 ont posé les bases d'une réforme devant aboutir à une justice accessible, indépendante et garante des droits et libertés des citoyens.

Enfin, pour la CVJR ces réformes doivent s'opérer à travers des lignes directrices qu'elle a d'ailleurs pris soin de préciser.

S'agissant de l'esprit des réformes qui est le second point, il est l'œuvre de la Recommandation 8. Celle-ci rappelle que « la question des réformes institutionnelles constitue un problème complexe qui mériterait d'être posé dans le cadre d'une réflexion sérieuse devant nous amener à nous interroger sur l'adaptation, à nos réalités sociologiques, du modèle importé en vigueur dans notre pays depuis l'indépendance. Fondé sur l'individualisme et une conscience citoyenne rationnelle, ce modèle éprouve du mal à régir notre société nationale pluriethnique où les réflexes communautaristes continuent d'être prédominants ».

Les lignes directrices tracées par la CVJR sont claires. Il s'agit de tourner le dos au mimétisme avec cette réserve que nous vivons la communautarisation ou l'internationalisation des mœurs politiques et constitutionnelles, aux tentatives de faire greffer de force des institutions qui n'expriment pas notre histoire ou nos réalités. Le problème est réel. Les régimes politiques tout comme les institutions se sont imposés dans les grandes démocraties à travers des trajectoires impliquant la sociologie, les traditions, et parfois même par le cours du hasard et de circonstances anodines. La Ve République française n'aurait pas existé sans les leçons tirées des III et IVè Républiques par le Général de Gaulle et Michel Debré en convoquant les discours d'Epinal et de Bayeux. De même, l'on ne peut étudier le parlementarisme anglais sans la dynastie de Hanovre, ni le présidentialisme américain sans les pères fondateurs.

Mesdames, Messieurs…Et quelles leçons alors pour l'exemplaire République togolaise que les uns et les autres appellent de tous leurs vœux à travers la rhétorique réformiste ? Revisitons alors l'esprit de la IVè République togolaise.

S'il existe, prend-t-il suffisamment en compte notre histoire, nos réalités sociologiques ou anthropologiques ? Le Togo est-il un Etat national ? Plurinational ? Pluriethnique ? Voilà des concepts ou des réalités qui doivent aujourd'hui plus qu'hier nous interpeller. Et c'est à cela que nous convient la CVJR et le HCRRUN. Nous regorgeons aujourd'hui d'assez d'universitaires respectés et responsables (je ne voudrais pas me hasarder sur la distinction dangereuse entre universitaire et intellectuel, un universitaire est avant tout et d'abord intellectuel), pour nous complaire encore dans le mimétisme grégaire. Mettons alors en place des institutions qui nous ressemblent et à travers lesquelles nous pourrions nous mirer. L'adhésion est le préalable de l'appropriation !

Quelle est notre perception du pouvoir politique ? Peut-il être déconnecté du phénomène socio-politique ? Si la société est le support des phénomènes politiques et juridiques, comment ne peut-elle pas s'identifier au droit qu'elle secrète elle-même? La société est un fait de nature. C'est la réalité sociologique première, le champ ouvert où se développe le phénomène politique, et dans certains cas, la compétition pour le pouvoir. Le pouvoir politique est [donc] immanent au fait social quel que soit le type de société envisagé. Le Professeur Léon Duguit, éminent doyen de la faculté de droit de Bordeaux et le père de l'Ecole du service public, le rappelait il y a un siècle déjà.

Cette exigence liée à l'existence même de la société se manifeste également dans le domaine du Droit. Qu'il s'exprime en un ensemble de règles élaborées suivant une procédure formelle, ou au contraire en un ensemble de normes consensuelles déterminant la conduite sociale, le Droit, les institutions doivent apparaître comme une nécessité sociale, comme un facteur déterminant de l'existence de la société : Ubi Societas, ibi Jus. Aucune organisation politique ne peut s'abstraire des conditions de la société qu'elle entend régir. Mais, c'est justement ce que nous faisons en prenant les institutions étrangères comme des modèles tout terrain.

*Aujourd'hui, ce contexte est insuffisamment pris en compte dans notre manière de penser nos institutions ou pour faire long, les réformes institutionnelles… Or c'est au regard de celui-ci que doit se confectionner le champ de compétences posé par le droit.*

Comment alors penser nos institutions de demain dans le cadre des réformes institutionnelles. Toute société politique qui ne réforme pas est une société morte. La notre est encore débout et voila d'ailleurs le sens et la portée de notre présence collective dans un hôtel qui symbolisait hier la réussite togolaise et sa réhabilitation réussie augure d'un lendemain chantant pour les réformes institutionnelles !

**II-Les réformes institutionnelles en texte**

Loin de se substituer aux « professionnels de la politique » et surtout au peuple souverain, l'on suggérerait au regard de l' « *urgence démocratique* » quelques orientations nécessaires aux plans juridiques et politiques.

S'agissant des orientations juridiques, je voudrais exhorter les participants à ne pas commettre une erreur épistémologique. La question des réformes institutionnelles ne concerne pas que le mandat du Président de la République, évitons de faire une fixation sur ce sujet en élargissant le spectre des domaines saisis par la réforme institutionnelle. Il ne doit y avoir de tabou.

Je me permettrai dès lors de soulever des questions qui me semblent pertinentes et qui méritent d'être débattues sur toutes les institutions républicaines. En ce sens, quel régime politique pour le Togo ? Au-delà des critiques raisonnées de certaines révisions constitutionnelles, la convocation des concepts de régimes semi-parlementaire ou semi présidentiel n'est-il pas, à la vérité, d'intérêt passéiste sauf à ressusciter le Professeur Maurice Duverger ? Peut-on revendiquer à bon droit un régime parlementaire ou par extension un parlement fort dans un pays qui n'est pas de tradition parlementaire ? Je relèverai ici que la Constitution de 1992, version originale, qui entendait revaloriser le parlement, a été plutôt celle qui lui a mis une camisole en recourant à la rationalisation du parlementarisme… Le régime politique ne se décrète point et un exécutif fort est de nos jours nécessaire pour gouverner. En ce sens, la révision constitutionnelle du 31 décembre 2002 n'a pas que des points négatifs ! Mais dans le monde complexe qu'est devenu le nôtre, un pouvoir solitaire est un pouvoir fragile ! En conséquence, reprenant le discours de Barack Obama devant le Parlement du Ghana, le Togo, aussi, n'a pas besoin d'homme fort mais de fortes institutions ».

Dans le même esprit, la question de la limitation du nombre de mandats présidentiels doit être examinée. Faut-il limiter ou toujours laisser les électeurs décider ? La limitation du mandat présidentiel est diversement appréciée en doctrine de même qu'en politique, surtout togolaise. Eh bien mettons le sujet sur la table en tirant les leçons de notre histoire politico-constitutionnelle et en convoquant les exemples étrangers (les réformes constitutionnelles en France, au Sénégal sur la réduction du mandat présidentiel et la réforme arlésienne du Bénin sur le mandat unique). Il y a un débat récurrent sur le mode de scrutin de l'élection présidentielle, discutons-en tout autant de la place du Sénat et des droits citoyens. Enfin, il y a une polémique récurrente sur l'indépendance de la justice ordinaire et constitutionnelle, mais pourquoi ne pas ouvrir ce dossier et en parler une fois pour toutes ?

A l'évidence, quels que soient les mécanismes sophistiqués qu'on proposerait, on relèvera que seule une révolution des mentalités sera salvatrice pour la République !

S'agissant des orientations politiques, les maux dont souffre notre démocratie sont d'une diversité exceptionnelle. D'abord, notre système démocratique repose plus sur la méfiance que sur la confiance, ce qui appelle la nécessité d'une éthique dans la politique, celle dont parlait Aristote dans son œuvre, L'Ethique à Nicomaque. Les conditions dans lesquelles est né le processus de démocratisation et surtout l'utilisation qui en a été faite pendant longtemps ont fini par escamoter le concept d'intérêt national. Il existe malheureusement un intérêt national pour les uns et il en existe pour les autres, et les deux ne se s'acoquinent que lors des matchs des Eperviers, et surtout en cas de victoire.

Quelle politique ou quel instrument faut-il mettre en œuvre pour construire à petit feu le sentiment de citoyen, de patriote ? Les institutions, c'est aussi ce qui permet que les énergies, les volontés, les imaginations se complètent et s'additionnent au lieu de se disperser et de se contrarier. La République a donc besoin que le citoyen soit mis au cœur de l'agir politique, qu'il se retrouve dans l'Etat plus que dans l'ethnie. De la démocratie découlent deux impératifs : que le citoyen ait le sentiment que sa volonté politique est pleinement représentée et que cette volonté soit mise à contribution pour agir sur l'avenir collectif de la Nation.

Autrement dit, le peuple est maître de son destin. Le peuple togolais est-il maître de son destin ou bien au contraire, c'est la fidélité du citoyen à son ethnie qui constitue le gouvernail de son destin. On pourrait alors légitimement se poser la question suivante : « comment se doter d'institutions politiques capables de transformer les populations hétéroclites en sociétés homogènes dotées d'une identité nationale fondée sur la volonté de vivre ensemble » ? En d'autres termes, la question revient à chercher les voies et moyens pour passer de l'Etat-Plural à l'Etat-Nation dans lequel l'unité n'interdit pas la diversité.

D'autres voies de réformes peuvent également être explorées. Aujourd'hui, il existe un fossé entre les gouvernants et les citoyens. Pourquoi ne pas construire un pont entre les citoyens et leurs représentants. De ce point de vue, nous pourrions militer en faveur d'un mécanisme de reddition de compte et de répartition juste des richesses nationales à la charge des gouvernants. Ce faisant, nous combattrons le déficit de responsabilité réelle dans notre démocratie : telle est bien la principale faiblesse de nos institutions depuis tant d'années ; telle est bien l'origine de la confusion qui s'est développée dans l'esprit de beaucoup nos concitoyens, et la cause du rejet de la politique chez beaucoup d'entre eux dans un fatalisme dangereux pour la République.

**Pour ne pas conclure…**

**Monsieur le PM, Mme la Présidente du HCRUUN, Distingués invités en vos grades, titres et qualités,**

Toute réforme institutionnelle réussie appelle de nouvelles réformes, surtout celle des mœurs politiques. La IVe République devrait donc regarder l'avenir plutôt que de rester tournée vers le passé ; ne confondons donc pas fidélité et nostalgie.

La fidélité à la belle dame, la Constitution de 1992, passe alors par la réflexion et l'action. Les débats de l'Hôtel 2 février Radisson qui sont bienvenus, doivent alors être guidés par la République, rien que la République et toute la République. Nos convictions politiques ne doivent plus avoir de parti. Evitons de faire à la vérité une réforme institutionnelle en prétexte. Posons-nous utilement ces questions de sagesse : d'où venons-nous, où en sommes-nous et où allons-nous ?

Voila aussi toute la place et le charme du temps dans le débat constitutionnel ! Autrement dit, et pour reprendre l'esprit et la lettre de l'APG et des

recommandations de la CVJR, « *réforme constitutionnelle sans consensus n'est que ruine de la Constitution* »

Je vous remercie…

Dodzi Kokoroko
Agrégé des Facultés de Droit
Professeur de droit public
Président de l'Université de Lomé
Université de Lomé