ATELIER NATIONAL DE REFLEXION ET D'ECHANGES SUR LES REFORMES POLITIQUES ET INSTITUTIONNELLES ORGANISE PAR LE HCRRUN

RADISSON BLU HOTEL 2 FEVRIER 11 AU 15 JUILLET 2016

Communication

<u>Thème</u> : Les bonnes pratiques de réformes politiques et institutionnelles et le contexte togolais

Par Pr Koupokpa Tikonimbé

Analyse de la communication : la réflexion pose la problématique du procédé permettant de mettre en œuvre les réformes politiques et institutionnelles. Il s'agira de diagnostiquer les voies et moyens devant permettre d'aboutir aux réformes consensuelles, du moins largement acceptées par la classe politique, la société civile et toute la population togolaise en général. En clair, il convient de définir la méthodologie des réformes, la démarche à suivre (comment s'y prendre, comment y procéder).

Pour trancher une telle difficulté, il convient d'interroger la Constitution, puisque la question de réformes politiques et institutionnelles soulève essentiellement celle de la révision de la Loi fondamentale. Conscients que celle-ci (c'est-à-dire la Constitution) doit s'adapter aux besoins sans cesse changeant de la population, les constituants ont prévu les modalités de sa révision. Ainsi, le premier réflexe invite à se référer à la Constitution pour opérer ces réformes. Seulement, l'adoption de cette procédure prévue par la Constitution paraît unilatérale et par conséquent inadaptée au contexte togolais caractérisé par une méfiance totale et une crise profonde de confiance. C'est pourquoi, il faudrait assouplir ce procédé unilatéral en procédant à des concertations préalables sur les enjeux, la forme et le contenu des réformes. Ce n'est qu'après cette étape de concertation qu'on pourra recourir aux modalités prévues par la Constitution pour opérer définitivement les réformes. Dans ce sens, deux approches de réformes semblent se dessiner : d'une part la procédure unilatérale et d'autre part, la procédure concertée. Alors que la première semble risquée, la seconde paraît souhaitable. Notre propos s'articulera autour de ces deux axes, c'est-à-dire d'abord le risqué : la procédure unilatérale des réformes (I) ; ensuite le souhaitable : la procédure concertée des réformes (II).

I. LE RISQUE : LA PROCEDURE UNILATERALE DES REFORMES

Il s'agit ici d'interroger, de convoquer la Constitution de 1992 pour se rendre à l'évidence des modalités de révision de la Constitution. L'article 144 prévoit deux procédures de révision constitutionnelle : la voie parlementaire et la voie référendaire.

A. La voie parlementaire

Selon l'article 144 alinéas 1, 2 et 3 de la Constitution, « *l'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République et à un cinquième au moins des députés composant l'Assemblée nationale. Le projet ou la proposition de révision est considéré comme adopté s'il est voté à la majorité des 4/5e des députés composant l'Assemblée nationale. A défaut de cette majorité, le projet ou la proposition de révision adoptée à la majorité des 2/3 des députés composant l'Assemblée nationale est soumis au référendum* ».

Il ressort de cette disposition, que les réformes politiques et institutionnelles au moyen de la voie parlementaire passeront soit par un projet de loi soit par une proposition de loi constitutionnelle (art. 144 C.). S'il s'agit d'un projet de loi (non consensuel), c'est-à-dire un texte d'initiative gouvernementale, sauf surprise, en raison du fait majoritaire, la majorité parlementaire (faute de réunir la majorité des 4/5) pourra au moins déclencher le référendum qui permettra d'aboutir à la réforme. Mais celle-ci risque d'être celle de la majorité aux dépens de la minorité parlementaire (vous avez tort parce que vous êtes politiquement minoritaires). Il en sera de même si la réforme est initiée par la majorité parlementaire. Bien que la réforme ait être adoptée, on n'aurait pas évolué, puisqu'elle n'est pas consensuelle. Au contraire, si c'est la minorité parlementaire qui dépose une proposition de loi constitutionnelle (non consensuelle) en vue des réformes, elle sera rejetée et la réforme n'interviendra jamais. Voilà les risques de la voie parlementaire qui ne sont pas loin de ceux de la voie parlementaire.

B. La voie référendaire

L'alinéa 4 de l'article 144 précise que « *le Président de la République peut soumettre au référendum tout projet de loi constitutionnelle* ». Ainsi, le constituant offre au Président de la République deux choix : soit la voie parlementaire, soit la voie référendaire. Il convient de rappeler que le référendum peut également intervenir dans l'hypothèse où le projet ou la proposition de loi constitutionnelle n'a pas pu réunir la majorité des 4/5e des députés composant l'Assemblée nationale, mais seulement la majorité des 2/3.

Il existe également des risques avec ce procédé : Si le projet présidentiel de réforme constitutionnelle n'a pas été consensuel, la réforme intervenue risque d'être celle de la majorité aux dépens de la minorité, ce qui peut être à l'origine des violences politiques. Dans cette hypothèse, le risque est fort de faire du surplace malgré l'adoption de la réforme. Un autre risque avec le procédé référendaire, c'est que la réforme peut prendre l'allure d'un plébiscite surtout lorsque la question porte sur la limitation du nombre de mandat présidentiel, avec à la clé la crainte de manipulation politique et le spectre des violences postélectorales.

Il faut également relever que le référendum peut aussi intervenir à la suite d'un projet de Constitution élaboré par une Assemblée constituante. Dans cette hypothèse, on ne sera plus à l'étape de révision de la Constitution mais plutôt de changement de Constitution. Le premier risque avec ce procédé, c'est d'abord la délicate question de la composition de cette Assemblée. Le second risque c'est le consens autour du projet qui sera élaboré par cette Assemblée constituante. Tous les acteurs (politiques, société civile) devront s'y reconnaître, sinon la réforme qui interviendra ne sera pas en mesure de résoudre la crise togolaise.

II. LE SOUHAITABLE : LA PROCEDURE CONCERTEE DE REFORMES

Avec cette procédure, la voie parlementaire ou référendaire est matinée de concertations préalables. Celles-ci peuvent passer par la mise en place d'une commission de réflexion sur les réformes ou par des négociations politiques.

A. La mise en place préalable d'une Commission de réflexion sur les réformes

En France par exemple, depuis 1990, la plupart des révisions constitutionnelles sont précédées de la création des Commissions ou comités de réflexion. Celles-ci n'ont pas pour tâche de rédiger un projet de loi constitutionnelle, mais seulement de faire des propositions de réformes. A cet effet, elles procèdent à des auditions des chefs des partis politiques, des représentants des institutions publiques, des représentants de la société civile, des personnes ressources avant de formuler leurs propositions de réformes. Il revient au pouvoir en place de donner suite à ces propositions, en les reprenant sous forme de projet ou de propositions de loi constitutionnelle.

C'est l'exemple du Comité consultatif pour la révision de la Constitution (dit Comité Vedel) mis en place le 02 décembre 1992 par François Mitterrand et présidé par Georges Vedel, ancien Doyen de la Faculté de droit et des sciences économiques de Paris. Le rapport du Comité Vedel, déposé le 15 février 1993 (soit moins de 3 mois de travaux), a inspiré les

révisions constitutionnelles de 1993 (sur la composition du Conseil supérieur de la magistrature), de 1995 (sur la niche ou la fenêtre parlementaire et la session parlementaire unique), de 1996 (sur les lois de financement de la sécurité sociale).

C'est également le cas du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions (dit Comité Balladur) créé en juillet 2007 par le Président Nicolas Sarkozy. Ses conclusions, déposées fin octobre 2007 (soit moins de 4 mois de travaux) ont inspiré la révision constitutionnelle de juillet 2008 qui a introduit entre autres la question prioritaire de constitutionnalité, le contrôle de la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels de l'article 16 de la Constitution française, le référendum d'initiative mixte (parlementaire et populaire) etc.

C'est aussi le cas de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, (surnommée commission Jospin), créée le 16 juillet 2012 par le président actuel François Hollande pour proposer une réforme de la vie publique. Elle a rendu son rapport le 9 novembre 2012, soit 4 mois de travaux.

Au Bénin également, le nouveau Président Patrice Talon a mis en place le 6 mai 2016 une commission de réflexion sur les réformes qui a déposé depuis le 28 juin 2016 son rapport, soit moins de deux mois de travaux.

La problématique de recours à ces Commissions de réflexion mérite quelques observations en termes de préoccupations. Le premier problème concernant ces Commissions de réflexion sur les réformes touche à la question de leur composition. L'idéal aurait voulu qu'elles soient composées des personnalités bénéficiant d'une autorité morale établie qui transcende des clivages politiques, qui ne soient pas connues pour leur militantisme ou affinité politique. Par exemple, le comité Vedel était composé de 4 magistrats de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire, de 7 professeurs (essentiellement de droit), de 3 personnalités qualifiées et d'un Rapporteur général (maître des requêtes au CE).

Le deuxième problème touche à la question de la durée de leurs travaux. Le texte qui crée la Commission de réflexion doit fixer un temps relativement bref, de deux à quatre mois pour rendre son rapport, l'objectif étant d'éviter que la Commission soit taxée d'un instrument de diversion.

Le troisième problème concerne la suite à donner au rapport. Non seulement, il s'avère nécessaire qu'il conduise aux réformes, mais aussi il faut y apporter une suite dans les délais

raisonnables. Par exemple en France, le comité Balladur avait déposé son rapport en octobre 2007 et en juillet 2008, la révision constitutionnelle est intervenue, soit moins d'un an.

A côté de la formule des Commissions de réflexion, les réformes peuvent aussi être précédées des négociations politiques.

B. Les négociations politiques préalables

Les réformes politiques et institutionnelles peuvent être précédées de négociations politiques qui se traduiront soit par une consultation menée par le pouvoir en place soit par un dialogue politique inclusif.

S'agissant des consultations, le pouvoir en place peut consulter les partis politiques, les personnalités politiques, les représentants des institutions de la République, la société civile en vue de pouvoir définir la conduite à suivre. Au terme de ces consultations, une synthèse en sera faite et un texte de loi constitutionnelle qui soit le résultat de ces consultations sera proposé.

Quant au dialogue politique inclusif, il doit réunir tous les acteurs de la vie politique togolaise : Gouvernement, opposition, partis politiques, société civile. Ce dialogue pourra être conduit par un facilitateur national ou international. Seulement on se demande s'il est encore opportun d'engager un dialogue politique au Togo. L'accord cadre de Lomé, les 22 engagements, l'APG, les conclusions de la CVJR (pour ne citer que ceux-là) constituent les fruits de ces concertations politiques. Il faut éviter de s'enliser dans ces interminables dialogues. Ces accords constituent des acquis, des termes de référence indiscutables. Ce qui est indéniable, c'est qu'ils ont le mérite d'aborder des questions essentielles qui conditionnent l'apaisement social et politique au Togo. Peut-être, il existe dans ces accords, notamment l'APG, des points de discordance surtout sur les modalités de mise en œuvre des réformes. La limitation du nombre de mandat, la nature du régime en sont des illustrations. Ses points de discordance peuvent faire l'objet de renégociation en vue de parvenir à un texte consensuel. Pour ce faire, tous les acteurs politiques doivent faire preuve de souplesse, chacun devant mettre de l'eau dans son vin. Pour parvenir à un compromis, les concessions, les sacrifices de part et d'autre sont inévitables. Les initiatives solitaires n'ont aucune chance de parvenir à une issue heureuse et attendue des togolais.

Conclusion : Pour l'apaisement national, il faut obtenir d'abord un texte consensuel qui sera traduit en termes de projet ou de proposition de loi constitutionnelle soumis au Parlement. Ce texte pourra être le fruit soit des consultations politiques ou des renégociations politiques sur

les aspects de l'APG qui achoppent, soit contenu dans les propositions d'une éventuelle Commission de réflexion sur les réformes. D'où l'importance d'une Commission de réflexion légitime qui puisse inspirer la confiance de tous les acteurs politiques et capable d'auditionner objectivement tous les acteurs et de synthétiser en toute impartialité leurs préoccupations. Et si c'étaient des acteurs politiques qui refusaient les réformes ! Ce qui est incontestable, la bonne foi des acteurs politiques et la prise en compte de l'intérêt supérieur du peuple togolais constituent un facteur important de l'aboutissement des réformes.

.