



LES ORIGINALITES INSOUPCONNEES DE LA V^e REPUBLIQUE TOGOLAISE

Adama Mawulé KPODAR

Professeur titulaire de droit public

Agrégé de Droit Public et de Science Politique.

Université de Lomé

Résumé

Inspiré du régime parlementaire, le régime politique de la V^e République togolaise n'en comporte pas moins des richesses qui en font un régime particulier, voire un modèle unique. Elles s'illustrent, tout d'abord, dans le bicéphalisme institué au regard du contraste dans le mode de désignation et l'étendue des compétences du Président de la République (chef de l'Etat) et du Président du Conseil (chef du Gouvernement). Elles se manifestent, ensuite, dans la double responsabilité du Gouvernement et du Président de la République respectivement devant l'Assemblée nationale et le parlement. Le régime institué apparaît finalement à la fois comme un régime parlementaire bicéphale contrasté et un régime parlementaire dualiste inversé rationalisé.

Mots clés

Bicéphalisme, régime parlementaire moniste, régime parlementaire dualiste inversé, responsabilité politique, dissolution, destitution.



Sommaire

Résumé	1
Mots clés	1
Sommaire	2
Introduction	3
I. Le bicéphalisme dans la nature de l'exécutif : un régime parlementaire contrasté.....	5
A. Le contraste dans le mode de désignation des deux autorités de l'exécutif	6
1. L'élection du Président de la République au suffrage universel indirect.....	6
2. La désignation par constat du Président du Conseil	7
B. Le contraste dans l'étendue des attributions des deux têtes de l'exécutif.....	8
1. Le Président de la République effacé	9
2. Le Président du Conseil « jupitérien ».....	11
II. Le dédoublement de la responsabilité politique de l'exécutif : un régime parlementaire dualiste inversé	13
A. Les atypies d'un dualisme inversé	13
1. La responsabilité affirmée du Gouvernement devant l'Assemblée nationale : la figure du « Lucky Luke constitutionnel ».	13
2. Le Président de la République : des pouvoirs en peau de chagrin mais responsable politiquement.....	15
B. Un régime parlementaire à la rationalisation novatrice	17
1. La rationalisation accentuée de la responsabilité politique de l'exécutif	17
2. L'encadrement atténué du droit de dissolution	19
Conclusion.....	21



Introduction

L'identification des régimes politiques fait toujours débat dans la doctrine constitutionnelle sur la question de la taxonomie, de la méthodologie, de l'intensité des rapports entre les institutions, de la typologie ou de la catégorisation¹.

La combinaison de ces différents éléments conduit bien souvent à cerner l'objet en cause soit dans sa généralité à travers les grandes catégories prédéterminées du droit constitutionnel, soit par son analyse plus affinée permettant de révéler ses marques, labels et originalités. C'est en convoquant cette seconde démarche et cette méthodologie qu'il est utile de poursuivre l'œuvre doctrinale sur l'identification de la V^e République Togolaise, mise en place par la loi n° 2024-005 du 6 mai 2024 portant Constitution de la République Togolaise². Dans cette optique, la V^e République est en réalité un régime politique complexe à l'image d'un mille-feuille institutionnel.

Comme l'a proposé le Professeur Michel Troper, dans ce domaine, une classification scientifique rigoureuse doit emprunter la démarche de l'analyse logique qui permettra de saisir et de connaître ce qui n'est pas perceptible au premier regard. Bien entendu, il convient de prendre soin dans cette hypothèse d'éviter les pièges du syncrétisme doctrinal.

Si les grands régimes politiques conçus, appliqués et systématisés par la doctrine sont réceptionnés dans les Etats du monde, c'est en effet avec des adaptations plus ou moins profondes qui sont soit théoriques soit façonnées par la pratique constitutionnelle et politique. Le régime politique mis en place, qui marque le passage de la IV^e à la V^e République au Togo, en est une parfaite illustration. Inspiré indéniablement du régime parlementaire à la britannique, il comporte des richesses insoupçonnées en matière d'emprunt et de rejets, de novations, faisant de lui un « impensé constitutionnel »³, qui est en même temps son originalité. On peut parler d'un régime atypique, un modèle de genre nouveau qui entre malaisément dans la catégorie des régimes parlementaires classiques.

La mise en place des institutions politiques fondamentales de la V^e République togolaise s'est faite progressivement. D'abord, l'Assemblée nationale a été renouvelée en avril 2024 dans le respect des dispositions de la Constitution de la IV^e République⁴. Ensuite, le Senat a été constitué le 5 mars 2025 à la suite de la désignation du tiers de ses membres par le

¹ Walter BAGEHOT, *La Constitution anglaise*, Paris G. Baillière, 1869, pp. 14 et ss.; Adhemar ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, Paris, Larose, 1896, pp. 314 et ss.; Charles EISENMANN, « Essai de classification théorique des formes politiques », *PRIIEP* 1968, Nouv. série, n°41-44, pp. 5 86 et ss.; MICHEL TROPER, « Les classifications en droit constitutionnel » in *Pour une théorie juridique de l'État*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 1994 pp. 251-262; Arnaud LE PILLOUER, « La notion de régime d'Assemblée et les origines de la classification des régimes politiques », *RFDC*, 2004/2, n°58, pp. 306 et ss. ; Julien BOUDON, « Le mauvais usage des spectres. La séparation rigide des pouvoirs », *RFDC*, 2009/2, n°78, pp. 247- 267 ; Renaud BAUMERT, « Penser la séparation des pouvoirs », in Jean-Vincent. HOLEINDRE (dir.), *Le Pouvoir : concepts, lieux, dynamiques*, Paris, Éditions sciences humaines, coll. « Synthèses », 2014, p. 74-80; Maxence UNAU, « Propositions pour une classification renouvelée des régimes politiques », *RFDC*, 2023, 136, pp.935-955.

² Dodzi KOKOROKO, Kossivi HOUNAKE, « Quelques remarques sur le régime politique de la V^e République togolaise », *RFDC*, 2025/4, n°144, p. 1175-1201

³ Cette notion est empruntée au Professeur Fabrice HOURQUEBIE qui l'a utilisé au sujet des transitions constitutionnelles, « Le droit transitoire en question (s) », *AC*, 278, 2024/2, p. 174.

⁴ Les élections législatives ont été organisées à la fin du mandant constitutionnel des députés avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution.



Président de la République⁵ après l'élection des deux tiers dans le cadre des élections sénatoriales tenues le 5 février 2025⁶. Les deux têtes de l'exécutif, à savoir le Président du Conseil et le Président de la République ont été désignés le 2 mai 2025.

À l'instar de toutes les autres branches du droit, le droit constitutionnel renferme des catégorisations et des classifications⁷. Les régimes politiques constituent certainement le domaine dans lequel les classifications sont plus nombreuses. Sur le plan général, Xavier Crettiez, Patrick Hassenteufel et Jacques De Maillard notent qu'« *il est possible de distinguer trois grands types de classifications : les classifications s'inscrivant dans le cadre de la philosophie politique qui mettent l'accent sur l'orientation de l'exercice du pouvoir en distinguant de manière normative des « bons » et des « mauvais » régimes ; les classifications juridiques qui se focalisent sur les règles organisant l'exercice du pouvoir politique à partir du critère de la séparation des pouvoirs ; les classifications de science politique qui intègrent les acteurs politiques et leurs interactions dans une perspective plus sociologique* »⁸. Sur le plan juridique, il existe plusieurs classifications. La doctrine constitutionnelle classique distingue généralement le régime présidentiel qui repose sur la séparation stricte des pouvoirs et est présenté comme plus homogène et le régime parlementaire qui relève de la séparation souple des pouvoirs et comporte plusieurs variantes fondées principalement sur les critères de la collaboration⁹ et de la responsabilité réciproque¹⁰. Ainsi, le régime parlementaire est moniste lorsque le Gouvernement est responsable exclusivement devant l'Assemblée nationale¹¹. Il est dit dualiste si en plus, le Gouvernement est aussi responsable devant le chef de l'Etat¹². Il peut également être rationalisé au regard des règles qui sont mises en place pour encadrer la responsabilité réciproque entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale afin d'assurer la stabilité des institutions politiques¹³. En plus des deux régimes principaux, certains pays ont adopté les régimes mixtes ou hybrides¹⁴ qui combinent à des degrés variables les caractéristiques des régime parlementaire et présidentiel¹⁵. Il existe également

⁵ Décret n°2025-23/PR du 05 mars 2025.

⁶ Les résultats définitifs des élections sénatoriales ont été proclamées par la Cour constitutionnelle le 25 février 2025. Voir, Décision ES-003/25 du 24/02/2025 portant proclamation des résultats définitifs de l'élection des sénateurs du 15 février 2025.

⁷ Le professeur Michel Troper note qu'« *on classe les formes de gouvernement, les régimes politiques, les fonctions de l'Etat, les modes de scrutin. On classe selon les critères qualitatifs ou quantitatifs (les formes de gouvernement), matériels ou formels (les fonctions étatiques), internes ou externes (les formes de gouvernement sont classées selon la structure interne - qui détient le pouvoir ? - ou selon le degré de développement de la société dans laquelle le pouvoir est exercé ou encore le caractère socialiste ou non de l'économie)* », voir Michel TROPER, *Pour une théorie juridique de l'État*, Paris, PUF, 1994, p. 251.

⁸ Xavier CRETTEZ, Patrick HASSENTEUFEL, Jacques De MAILLARD, *Introduction à la science politique*, 2^e éd., Paris, Armand Colin, 2024, p. 82.

⁹ 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.

¹⁰ Philippe LAUVAUX, « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime parlementaire », *Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 24.

¹¹ Palouki MASSINA, *Droit constitutionnel et institutions politiques togolais*, Lomé, Graines de Pensées, 2022, p. 206.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*, pp. 207-209.

¹⁴ Cette catégorie a été systématisée par Maurice Duverger dans les années 1970-1980.

¹⁵ On parle ainsi de régime semi présidentiel, régime semi parlementaire, régime présidentieliste.



les régimes d'Assemblée au sein desquels l'exécutif dépend étroitement du législatif sans pouvoir agir sur celui-ci, le régime directorial qui repose sur un gouvernement collégial sans chef et qui ne peut pas dissoudre l'Assemblée nationale ni être renversé par cette dernière.

Ainsi que souligne la doctrine, une vision panoramique permet de considérer que la V^e République est un régime parlementaire moniste dans la mesure où le Gouvernement n'est responsable, *a priori*, que devant l'Assemblée nationale et non pas devant le Président de la République¹⁶. Il s'agit aussi d'un régime parlementaire rationalisé compte tenu des mécanismes mis en place pour rendre difficile la responsabilité des institutions politiques et assurer leur stabilité¹⁷.

La présente étude repose essentiellement sur l'approche épistémologique. Il s'agit de l'étude du régime politique togolais sous la dimension de système juridique c'est-à-dire l'ensemble des dispositions prévues par la Constitution, les lois organiques et les lois électorales sur la détention et l'exercice du pouvoir. La dimension politique du régime en tant que système politique ne pourra pas être analysée dans la mesure où la Constitution de la V^e République étant assez récente, les interactions entre les institutions et les acteurs politiques ne sont pas encore développés pour permettre l'appréciation empirique de la pratique du régime politique. L'étude sera aussi axée sur une approche comparative qui permettra d'invoquer les systèmes juridiques et politiques d'autres Etats pour apprécier la valeur et faire des projections sur la pratique du régime politique togolais.

La question fondamentale qui se pose est de savoir si le régime politique de la V^e République togolaise se moule parfaitement dans l'une des variantes du régime parlementaire. Dans le cas contraire, quelles sont les innovations qui en font un modèle à part ?

Un regard acuminé sur le régime de la V^e République laisse à découvrir une construction constitutionnelle d'assemblage à deux. Il nous semble donc que la certitude d'un régime parlementaire moniste n'est pas si évidente que cela paraît à première vue. En empruntant un regard plus dissertatif que purement critique, on constatera, pour notre part, que la V^e République togolaise révèle un bicéphalisme dans la nature de l'exécutif, traduisant l'image d'un régime parlementaire contrasté (I) et un dédoublement de la responsabilité politique de l'exécutif révélant un régime parlementaire dualiste inversé (II).

I. Le bicéphalisme dans la nature de l'exécutif : un régime parlementaire contrasté

Un régime parlementaire bicéphale est celui dans lequel le pouvoir exécutif repose sur deux personnalités à savoir le Président de la République ou le roi qui est le chef de l'Etat d'une part, et le Premier ministre qui est le chef du Gouvernement d'autre part. Certes, aucun titre de la Constitution togolaise ne traite du pouvoir exécutif. Cependant, selon la théorie développée par Montesquieu dans son livre sur l'Esprit des lois sur la répartition tripartite de la puissance de l'Etat¹⁸, il est loisible de soutenir que le Président de la République et le Président du Conseil constituent les deux bras principaux du pouvoir exécutif qui se trouve

¹⁶ Dodzi KOKOROKO, Kossivi HOUNAKE, « Quelques remarques sur le régime politique de la V^e République togolaise », préc., p. 1178.

¹⁷ *Ibid.*, p. 1196-1199.

¹⁸ Jean GICQUEL, Jean-Éric GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 37^{ème} éd., 2023-2024, Paris, LGDJ, 2023, p. 166-171.



alors être bicéphale¹⁹. Ce bicéphalisme mis en place au Togo est contrasté aussi bien dans le mode de désignation du Président de la République et du Président du Conseil (A) que dans l'étendue de leurs attributions respectives (B).

A. Le contraste dans le mode de désignation des deux autorités de l'exécutif

Les deux têtes de l'exécutif émanent à des degrés variés et selon des modalités différentes du Parlement. Le Président de la République est élu au suffrage universel indirect par l'Assemblée nationale et le Sénat réunis en Congrès (1) tandis que le Président du Conseil est désigné par constat de l'Assemblée nationale à la suite des élections législatives (2).

1. L'élection du Président de la République au suffrage universel indirect

Le Président de la République est élu par le Parlement réuni en Congrès²⁰. Or, le Parlement est composé de députés élus au suffrage universel direct et des sénateurs dont une partie est désignée par les conseillers locaux. Il est alors possible d'affirmer qu'il est élu au suffrage universel indirect. Cependant, il émane des partis politiques. En effet, conformément à l'alinéa 2 de l'article 35 de la Constitution, « *les candidats à la fonction de Président de la République sont présentés par les groupes parlementaires régulièrement constitués à l'Assemblée nationale* ». L'élection a lieu au scrutin secret à la majorité absolue. A défaut, le scrutin est repris et le Président de la République est élu à la majorité absolue des parlementaires votants après le troisième (3e) tour de scrutin.

Dans le cadre de la première élection du Président de la République le 2 mai 2025, un seul candidat a été présenté parce que l'Assemblée nationale ne comporte sous la législature en cours qu'un seul groupe parlementaire. Dans ce cas, l'élection se transforme en plébiscite. Le mandat du Président de la République est de quatre (4) ans, et est limité puisqu'il n'est renouvelable qu'une seule fois.

L'élection du Président de la République au suffrage universel indirect lui confère indirectement la légitimité populaire. En cela, le régime parlementaire togolais est atypique. Généralement, dans un régime parlementaire pur, le mode de désignation du chef de l'Etat ne lui confère pas une légitimité populaire²¹. Sur ce point, il n'est pas inintéressant de souligner que c'est l'instauration de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct en France en 1962 qui a fait basculer le régime parlementaire en un régime semi-présidentiel. En outre, contrairement au régime parlementaire mis en place dans de nombreux Etats où le chef de l'Etat ou le roi est une figure symbolique nationale, le mode de désignation et la limitation du mandat du Président de la République au Togo laissent penser, en théorie, qu'il est une véritable figure politique.

Ces innovations instaurées par le pouvoir constituant se justifient par la volonté de faire du Président de la République une personnalité culte dans l'esprit de l'opinion publique. Dans le contexte togolais, elles permettent de marteler qu'il existe un Président de la République

¹⁹ Les professeurs Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel ont pu soutenir que « *le bicéphalisme de l'exécutif s'impose* » dans un régime parlementaire. Voir, Jean GICQUEL, Jean-Éric GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, préc., p. 183.

²⁰ Article 35 de la Constitution.

²¹ Les modes de désignation du chef de l'Etat varient selon les Etats et peuvent consister à la succession héréditaire (Grande-Bretagne, Espagne, Belgique), à l'élection par le Parlement auquel sont rajoutés des délégués régionaux (Italie), une assemblée sui generis (Allemagne), à l'élection par le peuple (Irlande, Autriche, Portugal).



élu dont le mandat est limité²². Toutefois, son élection n'est ni politisée, ni assez médiatisée. En effet, non seulement les candidats sont présentés par les groupes parlementaires, mais aussi aucune campagne n'est faite par lesdits candidats.

A la différence du Président de la République, le Président du Conseil est désigné par constat.

2. La désignation par constat du Président du Conseil

La désignation du Président du Conseil ne lui confère pas une légitimité populaire directe. Aux termes de l'article 47 de la Constitution : « *le chef du parti majoritaire ou le chef du premier parti de la coalition jouissant d'une majorité à l'Assemblée nationale à l'issue des élections législatives et après la proclamation des résultats définitifs par la Cour constitutionnelle devient Président du Conseil* ». En d'autres termes, c'est le Président du parti politique principal qui devient automatiquement le Président du Conseil. La décision politique du parti majoritaire ou du premier parti de la coalition de changer, en cours de législature son chef, entraîne de fait, un changement de Président du Conseil, mais ne conduit pas *ipso jure* à sa destitution *ad nutum*. En tout état de cause, il appartient au parti majoritaire ou à la coalition de partis majoritaire de transmettre par écrit au bureau de l'Assemblée nationale, le nom du Président du Conseil désigné.

Cette modalité de désignation atteste que le Président du Conseil est l'émanation de l'Assemblée nationale. Sa légitimité tient au fait qu'il est le chef du parti majoritaire ou du premier parti de la coalition de parti majoritaire. En cela, le régime parlementaire togolais ne se distingue pas du régime anglais où le Premier ministre est désigné selon les mêmes modalités²³. A la différence de celui-ci, il n'est pas nécessaire que le chef du parti soit lui-même candidat à l'élection législative. Mais, rien n'empêche qu'il se présente aux élections et soit élu préalablement comme député ou sénateur. Dans ce cas, il doit démissionner de la chambre dont il était membre dès sa désignation²⁴.

Cette modalité de désignation du Président du Conseil est aussi une innovation bien que moins marquante du régime parlementaire togolais. En effet, le Constituant de la V^e République se démarque de certains régimes parlementaires dans lesquels le Premier ministre est désigné par le Président de la République et confère au Président du Conseil une véritable autonomie statutaire²⁵. Par exemple, dans le régime parlementaire instauré par la Constitution

²² La question de la limitation du mandat du Président de la République et de l'alternance étant récurrentes. Voir entre autres, Augustin LOADA, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Revue Afrilex*, consultée le 2 janvier 2026. Sur le Togo, spécialement consulter Hervé AKINOCHO et Moussa BLIMPO « La limitation des mandats au Togo : les populations unies face à une classe politique divisée ? », *Afro Baromètre*, Dépêche n°9 du 15 décembre 2014.

²³ Jean-Claude COLLIARD, « La désignation du Premier ministre en régime parlementaire », in *Mélanges Georges Burdeau, Le pouvoir*, Paris, IGDJ, 1977, pp. 87-114. C'est dans la même logique qu'en périodes de cohabitation en France notamment en 1986 et en 1997, certains Présidents de la République ont choisi de nommer Premier ministre une personnalité issue du principal groupe de l'opposition.

²⁴ Article 48, alinéa 2 de la Constitution.

²⁵ Cas du régime togolais de la IV^e République et du régime français de la V^e République. Il faut aussi noter que dans le régime parlementaire instauré par la Constitution sénégalaise du 26 août 1960, le Président du Conseil est nommé par le Président de la République.



sénégalaise du 26 août 1960, le Président du Conseil est pressenti et désigné par le Président de la République²⁶.

L'émanation du Président du Conseil du principal parti politique à la suite des élections législatives peut conduire à considérer que c'est le corps électoral « *qui désigne directement le Président du Conseil lors des élections législatives* »²⁷. Une telle considération suppose évidemment que la campagne des élections législatives s'organise autour des partis politiques sur la base d'un programme politique harmonisé et incarné par le chef de chaque parti politique. Le fonctionnement des institutions permettra d'apprécier la pratique qui en sera faite et de déterminer clairement le lien entre le Président du Conseil et le vote opéré par les électeurs à l'occasion des élections législatives.

Tirant les conséquences de cette filiation entre le Président du Conseil et les résultats des élections législatives, le pouvoir constituant togolais n'a pas, en toute et bonne logique, mentionné dans la Constitution une limitation du mandat du Président du Conseil à la différence du Président de la République. Cette différence est totalement justifiée parce que le Président du Conseil n'a pas de mandat, mais son existence est tributaire du mandat des députés. Ainsi, contrairement à ce que l'on pourrait penser, la durée d'exercice du pouvoir exécutif par le Président du Conseil est limitée à la durée du mandat des députés qui est de dix (6) ans²⁸. Le renouvellement des élections législatives dictera le changement ou le maintien du Président du Conseil selon qu'il y a une nouvelle majorité ou la reconduction de la même majorité. Si dans le premier cas, il y aura obligatoirement une nouvelle désignation et prestation de serment du Président du Conseil, la pratique permettra de savoir si cela est nécessaire dans le second cas²⁹.

En dehors du mode de désignation, le contraste est encore plus marqué dans l'étendue des attributions entre le Président du Conseil et le Président de la République.

B. Le contraste dans l'étendue des attributions des deux têtes de l'exécutif

Paradoxalement à ce que leur mode de désignation laisse présager, les attributions constitutionnelles du Président de la République sont très insignifiantes comparées à celles du Président du Conseil. Le premier est en réalité effacé (1) et c'est le second qui est au contraire « jupitérien » (2).

²⁶ Article 25 alinéa 1 de la Constitution du Sénégal du 26 août 1960.

²⁷ Dodzi KOKOROKO, Kossivi HOUNAKE, « Quelques remarques sur le régime politique de la V^e République togolaise », *préc.*, p. 1179.

²⁸ Article 9 de la Constitution : « *Les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage universel, direct et secret pour six (6) ans renouvelable...* ».

²⁹ En cas de changement du chef du parti ou de la coalition majoritaire, il est obligatoire que la majorité désigne son nouveau chef qui va prêter serment devant la Cour constitutionnelle. En l'absence de changement du chef du parti ou de la coalition majoritaire, deux positions sont possibles. La première consiste à soutenir que la même majorité doit désigner le même chef qui va prêter de nouveau serment. Cette position permet de confirmer clairement le lien entre l'existence du Président du Conseil et la durée du mandat des députés. La seconde position consiste à considérer que dans la mesure où c'est le même chef de parti qui avait déjà prêté serment et qui exerce déjà en qualité de Président du Conseil, il n'y a plus d'intérêt à reprendre cette formalité. Cette position a le mérite de simplifier les procédures.



1. *Le Président de la République effacé*

Le mode d'élection du Président de la République dans le régime politique togolais n'a pas d'incidence sur ses attributions constitutionnelles. En dépit de son élection par le Parlement, il ne dispose, ni en droit ni en pratique d'un véritable pouvoir politique, mais des fonctions protocolaires.

Conformément à l'article 40 de la Constitution, le Président de la République est tout d'abord le chef de l'État et le symbole de l'unité nationale. Il s'agit d'une fonction honorifique comme dans tout régime parlementaire pur qui fait de lui une personnalité en retrait qui est hors des « mêlées » politiques et qui fait généralement consensus.

Ensuite, l'article 41 dispose que « *le Président de la République peut envoyer des messages aux chambres* ». S'il accrédite et accueille formellement les ambassadeurs et envoyés spéciaux, ceux-ci sont nommés en conseil des ministres ou acceptés et accrédités par le gouvernement.

Il reçoit au moins deux (02) fois par an le Président du Conseil pour être informé de l'état de la nation et sur un ordre du jour établi par ce dernier et décerne les décorations de la République³⁰. La réception du Président du Conseil et les messages adressés aux chambres peuvent être des occasions par lesquelles le Président de la République peut donner des orientations sur la conduite de l'Etat. Elles lui permettent d'exprimer sa volonté politique. C'est à ces occasions qu'il peut exercer une influence indirecte sur le Président du Conseil et sur le Parlement.

Mais, cette influence n'est pas importante, car sa portée serait nuancée. Dans le cas où un parti politique a une majorité confortable à l'Assemblée nationale, le Président de la République serait presque aligné sur la politique suivie par le Président du Conseil et éviterait d'afficher une opposition tranchée avec lui sauf s'il existe une crise profonde au sein du parti.

En revanche, dans le cas où la majorité est détenue par une coalition de partis aboutissant à élire le Président de la République parmi un membre d'un autre parti politique, les messages adressés aux chambres et la réception du Président du Conseil pourraient constituer des périodes aux enjeux politiques majeurs, soit parce qu'il y aurait une distension entre les partis de la coalition, soit tout simplement parce que le parti dont est issu le Président de la République cherche à marquer les esprits dans la perspective de devenir le premier parti dans le cadre des élections législatives suivantes.

Il est important de souligner que le Président de la République est également compétent pour saisir la Cour constitutionnelle au même titre que le Président du Conseil, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat³¹. Cette compétence lui permet de déférer à la juridiction constitutionnelle toute loi votée avant sa promulgation ou tout traité ou accord international avant sa ratification ou son approbation afin de vérifier sa conformité à la Constitution.

Il peut aussi saisir le Conseil supérieur de la magistrature sur le fonctionnement général de la justice et la déontologie des magistrats³². Il est informé des transformations majeures qui interviennent dans les institutions politiques constitutionnelles notamment en cas de vacance

³⁰ Article 42 de la Constitution.

³¹ Article 70, alinéa 2 de la Constitution.

³² Article 67 de la Constitution.



de la Présidence du Conseil³³, de dissolution de l'Assemblée nationale³⁴ ou de la soumission au référendum du projet ou de la proposition de révision de la Constitution. Il est aussi informé de la ratification des traités et accords signés par le Gouvernement³⁵.

Il apparaît que bien qu'élu au suffrage universel indirect, le Président de la République n'est nullement au centre du pouvoir. A l'instar du monarque dans le régime parlementaire britannique qui règne mais ne gouverne pas, le Président de la République au Togo existe, mais ne préside rien et ne gouverne pas.

Cependant, il n'est pas totalement effacé. C'est là une autre richesse du régime parlementaire togolais. Entre les régimes parlementaires authentiques dans lesquels le chef de l'Etat ne dispose d'aucune prérogative et les régimes semi-présidentiels à tendance parlementaire dans lesquels il détient d'importants pouvoirs à cause de son élection au suffrage universel direct³⁶, le constituant togolais a trouvé une position intermédiaire en faisant du Président de la République une personnalité qui n'est ni confinée à une fonction exclusivement honorifique, ni prédominante avec d'importants pouvoirs. Nicoletta Perlo souligne d'ailleurs que l'évolution des régimes semi-présidentiels à tendance parlementaire s'est traduite par la neutralisation des présidents dont le rôle a été essentiellement limité à celui d'une magistrature morale ou d'influence³⁷. Cette neutralisation n'est pas en soi surprenante, car, comme l'observe le professeur Armel Le Divellec, « *le président, au sein d'un dispositif constitutionnel explicitement conçu et organisé comme un système de gouvernement parlementaire, n'est pensé en réalité que comme un « correctif » et non pas comme un gouvernant* »³⁸.

Cette position intermédiaire permet d'éviter les crises liées aux mésententes et aux conflits de compétence entre les deux têtes de l'exécutif. Dans la Constitution sénégalaise du 26 août 1960, les attributions du Président de la République étaient fondamentales³⁹ et entraient parfois en concurrence avec celles attribuées au Président du Conseil⁴⁰. Ce sont ces fonctions

³³ Article 49 de la Constitution.

³⁴ Article 51 de la Constitution.

³⁵ Article 89, alinéa 3 de la Constitution.

³⁶ C'est le cas de la IV^e République togolaise et de la V^e République française.

³⁷ Nicoletta PERLO, « Le contrôle parlementaire des présidents en régime semi-présidentiel », *Pouvoirs*, n° 184, 2023, p. 83.

³⁸ Armel LE DIVELLEC, « Introuvable « semi-présidentialisme » : les régimes parlementaires biélectifs sans emprise présidentielle », *Pouvoirs*, n° 184, 2023, p. 59-60.

³⁹ En vertu de l'article 24 de la Constitution du Sénégal du 26 août 1960, le Président de la République préside le Conseil des Ministres, nomme en Conseil des Ministres les membres de la Cour Suprême, les ambassadeurs, les envoyés extraordinaires, les procureurs généraux, les officiers généraux et supérieurs, les hauts fonctionnaires de la République, négocie et ratifie les traités, il accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères. Le Président de la République est le chef des armées. Il préside le conseil supérieur de la Défense. Il préside le conseil supérieur de la Magistrature. Il exerce le droit de grâce et nomme les magistrats du siège en conseil supérieur de la Magistrature.

⁴⁰ Par exemple à défaut de promulgation par le Président de la République d'une loi votée dans les délais, il y est pourvu par le Président du Conseil (article 24 de la Constitution). De même, le Président du Conseil est responsable de la Défense nationale et dispose de l'Administration et de la force armée tandis que le Président de la République est le chef des armées et préside le conseil supérieur de la Défense (article 26 de la Constitution). Plus encore, à la suite de l'adoption de la Loi n° 62-62 du 18 décembre 1962 portant modification de la Constitution, il a été adopté l'article 66 bis qui dispose que « *par dérogation aux dispositions des articles 25, 53 et 66 de la Constitution fixant les pouvoirs et les attributions du Président du Conseil, le Chef de l'État devient*



concurrentes qui étaient la cause de la crise entre le Président Léopold Sédar Senghor et le Président du Conseil Mamadou Dia⁴¹ et qui ont conduit le Sénégal à supprimer le poste de Président du Conseil⁴². Au cours d'un entretien qu'il a accordé à des médias le vendredi 4 avril 2025, le Président de la République Bassirou Diomaye Faye a indiqué qu'il croit à une répartition de pouvoirs plus équilibrée au sein de l'exécutif et qu'il souhaite renforcer les pouvoirs du Premier ministre. Dans le cas de la France, les rapports entre le Président de la République et le Premier ministre ont été parfois conflictuels surtout pendant les périodes de cohabitation et parfois pendant les périodes de coïncidence selon le choix imposé par le premier⁴³. Une proposition de loi constitutionnelle visant à restreindre certaines prérogatives du Président de la République et à renforcer celles du Premier ministre a été introduite le 8 janvier 2026 au Sénat⁴⁴.

Au Togo, le choix clair et sans ambiguïté pour le régime parlementaire explique la réduction à la portion congrue des attributions du Président de la République qui n'est rien d'autre que le chef symbolique de l'Etat. L'essentiel des pouvoirs se retrouve, en toute et bonne logique, concentré entre les mains du Président du Conseil qui est le chef effectif du Gouvernement et de l'administration et, en conséquence, tout puissant.

2. Le Président du Conseil « jupitérien »

Le Président du Conseil est le véritable centre du pouvoir dans le régime parlementaire togolais. Les pouvoirs qui lui sont été attribués par l'article 50 de la Constitution sont nombreux, variés et couvrent tous les aspects de la conduite de la Nation. Il ressort de cet article que le Président du Conseil « *préside les conseils des ministres, est le chef suprême des armées, dispose de l'administration, exerce l'autorité, le commandement sur les forces armées et les forces de sécurité ; détermine et conduit la politique de la nation, définit la politique étrangère et représente l'Etat dans la conduite des relations internationales, assure l'exécution des lois et exerce le pouvoir réglementaire, nomme aux emplois civils⁴⁵ et militaires, accorde la grâce dans les cas individuels et commue les peines dans les conditions prévues par une loi organique* ». Il nomme un tiers (1/3) des membres du Sénat⁴⁶. Il désigne deux membres de la Cour constitutionnelle et nomme son Président. Il est garant des accords et traités internationaux négociés et signés par le Gouvernement⁴⁷. Il détient le droit

Chef de l'Exécutif. Il peut soumettre au référendum un projet de révision constitutionnelle, après avis du Président de l'Assemblée nationale, du Conseil des ministres et d'une commission spéciale de l'Assemblée ».

⁴¹ Christian ROCHE, *Léopold Sédar Senghor et Mamadou Dia : rupture d'une amitié*, Paris, L'harmattan, 2017, p. 127-154.

⁴² Loi n° 63-22 du 7 mars 1963 portant révision de la Constitution de la République du Sénégal.

⁴³ Pour plus de détails, voir Pierre-René LEMAS, « Le bicéphalisme de l'exécutif français et le fonctionnement de l'Etat », *Pouvoirs*, n° 184, 2023, pp. 65-78.

⁴⁴ Senat, proposition de loi constitutionnelle n° 269 visant à restreindre certaines prérogatives du Président de la République et à renforcer celles du Premier ministre, responsable devant le Parlement.

⁴⁵ Par exemple, il nomme les préfets, les gouverneurs des régions, les directeurs généraux.

⁴⁶ Article 10 de la Constitution.

⁴⁷ Article 89, alinéa 1 de la Constitution.



d'initiative des lois, de la loi de finances, du référendum⁴⁸ et de la révision de la Constitution⁴⁹. Il peut aussi dissoudre l'Assemblée nationale.

Les pouvoirs du Président du Conseil s'étendent au-delà de ceux qui ont été énoncés explicitement dans la Constitution. En effet, certains pouvoirs sont prévus dans des lois. En outre, le Président du Conseil détient des pouvoirs liés à son statut de chef du Gouvernement et de chef du parti majoritaire ou de chef de la coalition de partis majoritaires. En qualité de chef du Gouvernement, il maîtrise le Gouvernement à travers les nominations et les révocations des ministres, l'approbation préalable de toute réforme majeure que souhaite engager un ministre, la nomination des directeurs centraux des ministères en Conseil des ministres. Il assure la coordination et la direction de toute l'action gouvernementale.

En tant que chef du parti majoritaire ou chef du principal parti de la coalition majoritaire, il exerce une influence importante sur le pouvoir législatif à travers son leadership partisan. Ainsi, il assure le contrôle et la discipline de l'Assemblée nationale ainsi qu'une bonne partie du Sénat au regard du tiers de ses membres qu'il désigne et de ceux présentés par son parti et élus par les représentants des collectivités territoriales.

Les attributions du Président du Conseil sont personnelles, car, *es qualité et intuitu personae*, elles sont reconnues individuellement à lui et non pas au Gouvernement dans sa globalité. A titre d'illustration, s'agissant de l'initiative des lois, elle appartient au Président du Conseil et non pas au Gouvernement⁵⁰. En outre, ce n'est pas le Gouvernement qui détermine et conduit la politique de la Nation, mais bien le Président du Conseil lui-même. A titre de comparaison, certaines prérogatives sont attribuées au Gouvernement et non pas personnellement au Premier ministre dans la Constitution de la IV^{ème} République togolaise⁵¹ et dans la Constitution française du 4 octobre 1958⁵².

En attribuant directement les compétences au Président du Conseil et non pas au Gouvernement, le pouvoir constituant togolais reconnaît explicitement qu'il est le centre névralgique du pouvoir. Sa prépondérance en fait la clé de voûte des institutions de la V^{ème} République pour reprendre l'expression de Michel Debré.

Au regard de l'importance des pouvoirs attribués au Président du Conseil, il apparaît qu'ils sont proches de ceux d'un Président dans un régime semi-présidentiel voire dans un régime présidentiel. L'on pourrait être tenté de considérer que le régime parlementaire togolais serait un régime présidentiel déguisé.

Il n'en est rien. En effet, dans un régime parlementaire, l'essentiel du pouvoir est concentré entre les mains du Premier ministre. Ce dernier est, dans un régime parlementaire, presque au même niveau que le Président de la République dans un régime présidentiel ou semi-présidentiel à tendance présidentielle. Le renforcement de l'autorité du Président du Conseil au sein du pouvoir exécutif s'analyse comme une « présidentialisation » du régime parlementaire. On ne peut être que d'accord avec la doctrine quand elle souligne que la Constitution de la V^{ème} République « *déplace le curseur du pouvoir politique du président de la République vers le Président du Conseil des ministres qui devient, sous les projecteurs du*

⁴⁸ Article 6 de la Constitution.

⁴⁹ Article 93, alinéa 1 de la Constitution.

⁵⁰ Dans la Constitution de 1992, l'initiative des lois appartient aux députés et au Gouvernement suivant les dispositions de son article 83.

⁵¹ Article 77 de la Constitution togolaise de la IV^{ème} République.

⁵² Article 20 de la Constitution française de la V^{ème} République.



Parlement, la matrice du pouvoir politique »⁵³. Il est le véritable détenteur du pouvoir de direction politique. Il est donc tout à fait possible d'affirmer que la V^e République togolaise est née comme un régime parlementaire à tendance présidentielle, ou même une matrice parlementaire dans laquelle sommeille un embryon présidentiel.

Si du point de vue de l'exécutif, le régime politique togolais est un régime parlementaire bicéphale contrasté, au regard de la responsabilité des institutions politiques, il se présente comme un régime parlementaire dualiste inversé rationalisé.

II. Le dédoublement de la responsabilité politique de l'exécutif : un régime parlementaire dualiste inversé

La plus grande originalité insoupçonnée du régime politique de la V^e République togolaise réside certainement dans la double responsabilité politique du Gouvernement et du Président de la République. Il est de ce fait possible de soutenir qu'il s'agit en réalité d'un régime parlementaire dualiste inversé (A). Il est également hyper rationalisé, car la mise en jeu de cette double responsabilité ainsi que du droit de dissolution est strictement encadrée par des mécanismes spéciaux (B).

A. Les atypies d'un dualisme inversé

En principe, un régime parlementaire est dit dualiste lorsque le Gouvernement est doublement responsable à la fois devant l'Assemblée nationale et devant le chef de l'Etat⁵⁴. C'est donc un organe du pouvoir exécutif qui est doublement responsable devant deux autres organes différents dont l'un est titulaire d'une partie du pouvoir exécutif et le second du pouvoir législatif.

Dans le cas togolais, c'est le pouvoir exécutif qui est doublement responsable devant le pouvoir législatif. La double responsabilité est donc inversée dans la mesure où d'une part le Gouvernement n'est pas responsable devant le Président de la République, mais uniquement devant l'Assemblée nationale (1), et d'autre part la Constitution prévoit en plus de façon originale et inédite une responsabilité politique distincte du Président de la République devant le Parlement (2).

1. La responsabilité affirmée du Gouvernement devant l'Assemblée nationale : la figure du « Lucky Luke constitutionnel ».

Qui aura le tir le plus rapide, le plus rapide que son ombre, et le revolver plus vite que l'éclair pour atteindre son partenaire devenu un jour indiscipliné? Le Président du Conseil ou la majorité à l'Assemblée nationale ? C'est le « Lucky Lucke constitutionnel » prévu par le constituant togolais en duo gagnant ou en duel perdant.

À l'image de tout régime parlementaire, le Gouvernement y compris le Président du Conseil est soumis au contrôle parlementaire. Nicoletta Perlo distingue « deux typologies de contrôle, le contrôle ordinaire ou informatif, qui ne remet pas en cause la responsabilité de

⁵³ Dodzi KOKOROKO, Kossivi HOUNAKE, « Quelques remarques sur le régime politique de la V^e République togolaise », *préc.*, p. 1177.

⁵⁴ Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *préc.* p. 189 ; Philippe ARDANT, Bertrand MATHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 28^{ème} éd., Paris LGDJ, 2016, pp. 229-233.



l'exécutif, et le contrôle extraordinaire, qui, en revanche, est associé à une sanction et peut conduire au renversement de l'exécutif»⁵⁵.

Le contrôle de l'Assemblée se manifeste tout d'abord dans le contrôle ordinaire de l'action gouvernementale à travers les commissions d'enquête, les investigations, les interpellations des ministres, les questions écrites, les questions orales⁵⁶.

Mais, le contrôle extraordinaire redoutable réside ensuite dans la possibilité pour l'Assemblée nationale de renverser politiquement le Gouvernement. C'est cette responsabilité qui retiendra notre attention dans cette partie. Deux mécanismes ont été prévus à cette fin par le constituant togolais. Le Gouvernement peut être renversé d'une part, à l'initiative du Président du Conseil à travers la question de confiance et d'autre part à l'initiative de l'Assemblée nationale par le biais de la motion de censure.

S'agissant de la question de confiance, l'alinéa premier de l'article 54 de la Constitution dispose que : *« le Président du Conseil, après délibération du conseil des ministres, peut engager devant l'Assemblée nationale la responsabilité du gouvernement sur son programme »*. L'engagement de cette responsabilité est une faculté laissée au Président du Conseil et non une obligation d'y procéder. Il peut le déclencher après son investiture ou à l'occasion d'un projet d'envergure. Si l'initiative appartient au Président du Conseil, la décision d'engager la responsabilité du Gouvernement doit être prise en conseil des ministres. Cette exigence, qui se justifie par le fait qu'en cas de rejet de la confiance c'est l'ensemble du Gouvernement qui est renversé, pourrait permettre de faire changer d'avis le Président du conseil.

S'agissant de la motion de censure, l'alinéa 4 de l'article 54 de la Constitution énonce que : *« L'Assemblée nationale peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de défiance »*. Il s'agit d'une initiative propre de l'Assemblée nationale pour dénoncer la politique du Gouvernement. Elle doit être accompagnée de la désignation d'un nouveau Président du Conseil et lorsqu'elle est adoptée, c'est ce dernier qui forme un nouveau Gouvernement qui se substitue à celui qui a été renversé.

De fait, dans le cas togolais, en dehors des crises au sein des coalitions de parti majoritaire, ces procédures ne peuvent être utilisées qu'en cas d'indiscipline au sein d'un même parti politique. Or, cette indiscipline est quasi-impossible en raison de la culture politique togolaise, de l'investiture des candidats aux élections législatives par le Parti et surtout au regard de l'alinéa 3 de l'article 11 de la Constitution qui prévoit que *« 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 »*. Il existe donc une sorte de mandat impératif entre le député, son parti politique et son siège.

Or, la théorie constitutionnelle nous enseigne avec Emmanuel-Joseph Siéyès⁵⁷ et aussi chez Condorcet⁵⁸, que sitôt élu, le député représente la nation toute entière et non son parti ou

⁵⁵ Nicoletta PERLO, « Le contrôle parlementaire des présidents en régime semi-présidentiel », *Pouvoirs*, n° 184, 2023, p. 81.

⁵⁶ Philippe ARDANT, Bertrand MATHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 28^{ème} éd., Paris LGDJ, 2016, pp. 243-244.

⁵⁷ *Qu'est-ce que le Tiers état ?* Paris, Editions du Boucher, 2022.

⁵⁸ Gabriel DERRIULAT, « Souveraineté du peuple et pouvoir constituant chez Condorcet », *Lumière*, 2023/2, N° 42, PUB, 2023.



sa circonscription, au nom des caractères attachés à la souveraineté nationale, et à l'interdiction constitutionnelle du mandat impératif comme en dispose d'ailleurs l'article 11 de la constitution : « *Chaque membre du parlement représente la nation. Tout mandat impératif est nul* ».

On peut cependant, sur un plan politique, comprendre l'importance de l'alinéa 3 de l'article 11 de la constitution quand on sait aujourd'hui qu'en Afrique, dans la majorité des cas, la politique n'est plus faite par conviction mais par concupiscence et intérêt et que la transhumance parlementaire déstabilise le fonctionnement régulier des institutions⁵⁹.

En plus de la responsabilité politique du Gouvernement, la Constitution togolaise prévoit de façon inédite une responsabilité politique du Président de la République devant le Parlement.

2. Le Président de la République : des pouvoirs en peau de chagrin mais responsable politiquement.

Dans un régime parlementaire authentique, le chef de l'Etat n'est pas politiquement responsable puisqu'il ne dispose pas de véritables pouvoirs politiques⁶⁰. On souligne que « *dans ces régimes, non seulement il n'y a pas de contrôle ordinaire formalisé, mais l'on peut difficilement déceler des formes de contrôle ordinaire indirectes et informelles* »⁶¹, car, « *la fonction de surveillance des parlements se concentre essentiellement sur le gouvernement, le véritable centre propulseur de l'action politique* »⁶². Une partie de la doctrine est très catégorique en affirmant que dans un régime parlementaire, le Président de la République « *reste toujours politiquement irresponsable* »⁶³.

La spécificité du régime parlementaire togolais tient du fait que quand bien même le Président de la République ne dispose pas de véritables pouvoirs politiques, sa responsabilité politique peut être engagée par le Parlement en le destituant. L'alinéa premier de l'article 44 dispose en effet que « *le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatibles avec l'exercice de son mandat* ». Il apparaît en cela comme un démuné politique, mais constitutionnellement responsable.

L'article 2 précise les modalités de cette destitution en ces termes : « *un quart (1/4) des députés ont le pouvoir de réclamer la mise en accusation du Président de la République devant les deux (02) chambres réunies en Congrès qui prononcent sa destitution à la majorité des deux tiers (2/3) des membres du parlement. Il est pourvu à son remplacement dans le*

⁵⁹ Tienigué DIABATE, *La transhumance politique au Sénégal*, CODESRIA, 2006 ; Benjamin BOUMAKANI « La prohibition de la « transhumance politique » des parlementaires. Etude de cas africains », RFDC 2008/3 n° 75, pp. 499-512 ; Carole POIRIER/Blaise Lambert KYELEM, ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE. COMMISSION AFFAIRES PARLEMENTAIRES, Rapport sur le « Nomadisme ou transhumance politique post-électoral et discipline de parti dans l'espace francophone », Bruxelles, le 10 juillet 2012.

⁶⁰ Palouki MASSINA, *Droit constitutionnel et institutions politiques togolais*, préc., p. 200.

⁶¹ Nicoletta PERLO, « Le contrôle parlementaire des présidents en régime semi-présidentiel », *Pouvoirs*, n° 184, 2023, p. 84.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, préc. p. 184.



respect des dispositions des articles 36 et 37 de la présente Constitution ». Il s'agit clairement d'une responsabilité politique du chef de l'Etat devant le Parlement réuni en Congrès⁶⁴.

Cette responsabilité est atypique et constitue une spécificité marquante du régime parlementaire togolais qui est en réalité un « *régime parlementaire dualiste inversé* ». En effet, la responsabilité du pouvoir exécutif est dédoublée à travers la responsabilité politique du Gouvernement devant l'Assemblée nationale et la destitution du chef de l'Etat par le Parlement. Il s'agit donc là d'un dualisme inversé.

Cette spécificité qui paraît être un détail fait sortir la V^e République des catégories habituelles de régimes connues. La V^e République n'est de ce fait, ni un régime parlementaire moniste, ni un régime parlementaire dualiste, mais bien un régime parlementaire dualiste inversé.

Il est vrai que cette procédure de destitution d'un Chef d'Etat n'est pas en soi une nouveauté du régime parlementaire togolais. En effet, elle existe dans bien d'autres Etats comme en France et en Allemagne. Mais à la différence du Président de la République du Togo, qui est pratiquement démuni, celui de la France est hyper-puissant, alors que celui de l'Allemagne, dispose de certaines attributions constitutionnelles, en dehors de celles diplomatiques⁶⁵. Le dualisme inversé consacré par la V^e République repose sur la figure d'un Président de la République dépouillé de pouvoirs, mais potentiellement politiquement responsable.

Cette responsabilité peut à première vue surprendre. L'on peut légitimement se demander par rapport à ses attributions constitutionnelles les actes que le Président de la République peut accomplir dans l'exercice de ses fonctions et qui pourraient constituer des manquements à ses devoirs manifestement incompatibles avec son mandat. A notre sens, il peut s'agir des actes qui dépassent ses attributions constitutionnelles ou qui le mettent en opposition frontale ou en confrontation politique majeure avec le Président du Conseil. C'est le cas lorsque le Président de la République prend une position manifestement opposée à celle du Président du Conseil sur certaines questions de priorité nationale ou s'arroge des pouvoirs politiques significatifs. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, le droit de grâce, entre autres, qui appartient traditionnellement au Président de la République est de la compétence du Président du Conseil. La crise ayant opposé en décembre 1963 le Président de la République Léopold Sédar Senghor et le Président du Conseil Amadou Dia en est une illustration concrète⁶⁶.

La responsabilité politique du Président de la République instaurée de façon originale par la Constitution togolaise du 6 mai 2024 vise à prévenir les blocages institutionnels résultant notamment d'une crise ouverte entre le Président de la République et le Président du Conseil. Ainsi, le Parlement apparaît comme un arbitre qui règle ces situations en mettant en jeu la

⁶⁴ Elle est distincte de la responsabilité pénale organisée par l'article 84 de la Constitution : « *La Cour de Justice de la République est la seule juridiction compétente pour connaître des crimes et délits commis par le Président de la République, le Président du Conseil, les anciens Présidents de la république et anciens Présidents du conseil les membres du Gouvernement, les Présidents des institutions, le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Sénat, le Président de la Cour de Cassation, le Président du Tribunal des Conflits et des magistrats auprès de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat...* ».

⁶⁵ En effet, conformément au Titre V de la Loi fondamentale, il dispose également des compétences en relation avec le gouvernement (nomination puis révocation des membres du gouvernement fédéral), les nominations à certaines hautes fonctions, la promulgation des lois, le contrôle formel et matériel des procédures législatives, la dissolution du Bundestag, le droit de grâce, les honneurs et décorations.

⁶⁶ Christian ROCHE, *Léopold Sédar Senghor et Mamadou Dia : rupture d'une amitié*, Paris, L'harmattan, 2017, p. 137-154.



procédure de destitution du Président de la République. Il faut souligner que si la destitution du Président de la République n'aboutit pas devant le Parlement, l'Assemblée nationale n'est pas dissoute sans doute parce que cette destitution est votée par le Sénat et l'Assemblée nationale et ne vise pas à régler un conflit entre ces chambres et le Président de la République. L'absence de la menace de dissolution du Parlement ou de l'Assemblée nationale en cas d'échec favoriserait théoriquement le déclenchement de la procédure de destitution du Président de la République, car les parlementaires n'en seraient pas dissuadés. Toutefois, en dehors d'un conflit ouvert entre le Président du Conseil et le Président de la République dans le cas d'un parti majoritaire ou d'une crise profonde au sein ou de la coalition de partis majoritaires, cette procédure reste aussi purement hypothétique⁶⁷ surtout que dans son ingénierie constitutionnelle, le pouvoir constituant togolais n'a pas manqué de prévoir des mécanismes de rationalisation afin d'éviter la mise en œuvre facile des différentes responsabilités instituées.

B. Un régime parlementaire à la rationalisation novatrice

Le régime politique togolais est hyper rationalisé dans le but d'assurer la stabilité des institutions politiques. La rationalisation de la responsabilité politique de l'exécutif est accentuée (1). En face, le droit de dissolution de l'Assemblée nationale est aussi encadré, mais de façon atténuée (2).

1. La rationalisation accentuée de la responsabilité politique de l'exécutif

Les régimes parlementaires modernes sont caractérisés par la mise en place des mécanismes juridiques visant à encadrer strictement les moyens d'action de l'Assemblée nationale sur le Gouvernement afin d'éviter le renversement facile et récurrent de celui-ci. En ce sens, les alinéas 4 et 5 de l'article 54 de la Constitution de la V^e République togolaise énoncent que : « *L'Assemblée nationale peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de défiance. Une telle motion, transmise au bureau de l'Assemblée nationale par le parti ou la coalition politique majoritaire à l'Assemblée nationale, n'est recevable que si elle est signée par les deux cinquième (2/5) au moins des membres composant l'Assemblée nationale et indique le nom du nouveau Président du Conseil désigné. La motion de défiance est votée à la majorité des trois-quarts (3/4) des membres de l'Assemblée nationale.* » Les conditions prévues par ces dispositions sont très strictes et rendent difficile le succès d'une telle action. Elles assurent de façon confortable la stabilité du Gouvernement. S'agissant de l'exigence de la transmission de la motion par le parti ou la coalition de parti majoritaire, elle empêche que l'opposition puisse assumer ce rôle et prenne l'initiative de la motion de censure. En outre, la soumission de la recevabilité de la motion à sa signature par les deux tiers au moins des membres de l'Assemblée nationale la rend hypothétique parce que non seulement le quorum serait difficile à atteindre⁶⁸, mais aussi des députés rechigneront à la signer pour ne pas apparaître comme frondeurs ou traitres vis-à-vis de leurs propres partis politiques. Par ailleurs, l'exigence de l'indication du nouveau Président du Conseil rappelle la motion de censure constructive appliquée par l'Allemagne⁶⁹. Cette indication serait en pratique difficile voire impossible aussi bien dans le cadre d'un seul parti majoritaire que d'une coalition majoritaire. L'alinéa 4 de l'article 54 de la Constitution

⁶⁷ De l'avis unanime des auteurs, les mécanismes de révocation des organes politiques dans un régime parlementaire sont en principe prévus à titre dissuasif et ne sont pas voués à être effectivement utilisés.

⁶⁸ Soit 45 députés sur les 113 députés au total.

⁶⁹ Article 67 de la Loi fondamentale du 23 mai 1949.



ne précise pas les modalités de désignation du nouveau Président du Conseil. Deux interprétations seraient alors possibles.

La première consiste à se référer à l'alinéa 3 qui prévoit que « *le droit de dissolution s'éteint dès que le parti ou la coalition politique majoritaire à l'Assemblée nationale a transmis au bureau de l'Assemblée nationale le nom du nouveau Président du Conseil désigné conformément à l'article 48* ». Ce dernier est relatif aux conditions que doit remplir une personne pour être désignée Président du Conseil⁷⁰. Selon cette interprétation, la difficulté consisterait à désigner un tel candidat.

La seconde interprétation consiste à se référer à l'article 47 qui prévoit que « *le chef du parti majoritaire ou le chef du premier parti de la coalition jouissant d'une majorité à l'Assemblée nationale à l'issue des élections législatives et après la proclamation des résultats définitifs par la Cour constitutionnelle devient Président du Conseil* ».

Suivant cette interprétation, il nous semble que le régime togolais serait assez original. En effet, dans le cas de la coalition de parti majoritaire, le choix de celui-ci ne pourra être possible qu'avec des compromis. En revanche, dans le cas d'un parti majoritaire, il est difficilement imaginable que les députés puissent choisir un autre membre du parti comme successeur alors que le Président du parti en est souvent le fondateur.

Mais, afin d'éviter que la motion de censure ne soit qu'une arme factice ou un pétard mouillé, la première interprétation apparaît plus logique. Enfin, l'exigence de la majorité qualifiée des trois-quarts des membres de l'Assemblée nationale⁷¹ et non pas des votants pour l'adoption de la motion de censure la rend encore plus hypothétique. Il en ressort qu'en dehors d'une grave crise au sein du parti ou de la coalition du parti majoritaire, la rationalisation de la motion de censure rend ineffective cette arme de l'Assemblée nationale et garantit la stabilité du Gouvernement⁷².

Le renversement du Gouvernement par la question de confiance est aussi rationalisé. En effet, si le Gouvernement n'obtient pas l'approbation de la majorité des membres de l'Assemblée nationale sur son programme, la Constitution ne précise pas qu'il démissionne. Le rejet de la confiance n'entraîne donc pas automatiquement la sanction du Gouvernement par son renversement. Il s'agit d'une originalité du régime parlementaire togolais, car comme l'indique le professeur Massina Palouki, en principe, « *si la question de confiance n'est pas adoptée, le gouvernement est tenu de démissionner* »⁷³.

Dans le cas togolais, c'est le Président du Conseil qui est en principe tenu de dissoudre l'Assemblée nationale afin d'en appeler le peuple pour renouveler la chambre basse dans le cadre des élections législatives anticipées. Ainsi, en refusant d'accorder sa confiance au Gouvernement, l'Assemblée nationale provoque sa propre disparition politique. Cette liaison

⁷⁰ Ces conditions sont : être exclusivement de nationalité togolaise de naissance, être âgé de quarante (40) ans révolus à la date de désignation, jouir de tous ses droits civils et politiques, présenter un état général de bien-être physique et mental dûment constaté par trois (03) médecins assermentés désignés par la Cour constitutionnelle, résider sur le territoire national depuis douze (12) mois au moins.

⁷¹ Soit 85 députés sur les 113 députés au total. En France, cette motion doit être présentée par au moins 1/10^e des parlementaires et doit être adoptée à la majorité des membres composant l'Assemblée nationale (et pas seulement des votants).

⁷² Il faut noter qu'une seule motion de censure a été à ce jour adoptée par l'Assemblée nationale le 31 août 2000 contre le gouvernement du Premier ministre Eugène Koffi Adoboli alors même que les conditions de son déclenchement étaient moins contraignantes.

⁷³ Palouki MASSINA, *Droit constitutionnel et institutions politiques togolais, préc.*, p. 202.



entre le rejet de la question de confiance et la dissolution de la chambre basse est de nature à dissuader fortement cette dernière à rejeter la confiance demandée à cause du risque de la perte de la majorité par leur parti ou leur coalition.

L'examen approfondi de la rationalisation de la responsabilité politique du Gouvernement indique que celui-ci ne démissionne en réalité pas qu'il s'agisse de la question de confiance ou de la motion de censure. La faculté laissée à l'Assemblée nationale de désigner un nouveau Président du Conseil dans le cas de la question de confiance afin d'éviter sa dissolution et l'obligation de le désigner dans le cas de la motion de censure entraînent, en dehors du changement du Président du Conseil, le maintien renouvelé ou réajusté du Gouvernement qui était en exercice puisqu'il émanerait presque toujours de la même majorité⁷⁴. La responsabilité politique du Gouvernement est donc purement factuelle puisqu'elle ne conduit pas à son renversement effectif total à l'exception d'une dissolution en l'absence de désignation d'un nouveau Président du Conseil à la suite d'un rejet de la question de confiance ou d'une dissolution discrétionnaire qui suppose l'organisation de nouvelles élections législatives. Il en résulte que dans le régime parlementaire togolais, même si le Gouvernement procède de l'Assemblée nationale, c'est en réalité ce gouvernement qui domine l'Assemblée nationale au bout du compte et qui dicte le fonctionnement du régime à travers le Président du Conseil⁷⁵.

La responsabilité politique du chef de l'Etat devant le Parlement est également rationalisée, mais selon des conditions et des modalités plus souples que celles requises pour la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement. En effet, l'initiative de la mise en accusation du chef de l'Etat appartient à un quart des députés et l'adoption requiert une majorité absolue des deux tiers des membres du Parlement. En tout état de cause, la destitution du Président de la République ne serait pas aussi facile. La dissolution de l'Assemblée nationale est également encadrée.

2. *L'encadrement atténué du droit de dissolution*

Le droit de dissolution est une arme puissante à la disposition du Président du Conseil afin de régler une crise potentielle ou réelle entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale ou pour provoquer de façon stratégique de nouvelles élections législatives dans le but de renforcer sa majorité au moment qu'il estime le plus opportun. La Constitution du 6 mai 2024 prévoit deux formes de droit de dissolution, toutes étant encadrées afin d'éviter leur utilisation abusive. Le droit de dissolution discrétionnaire d'une part et le droit de dissolution conditionné d'autre part.

Le droit de dissolution discrétionnaire est prévu à l'alinéa premier de l'article 51 qui dispose que : « *Le Président du Conseil prononce la dissolution de l'Assemblée nationale après consultation de son Président* ». Cette dissolution relève exclusivement de la volonté du

⁷⁴ Sauf s'il résulte de la formation d'une nouvelle coalition.

⁷⁵ Mais, à bien y regarder, le Président du Conseil envisage mettre en place un lien entre lui et le Parlement. En effet, en vertu des dispositions de l'article 55 de la Constitution, « *Le Président du Conseil peut soumettre au Sénat, pour un débat sans vote, toute communication sur l'exécution de son programme* ». Cette procédure n'est pas de même nature que la question de confiance et n'engage pas la responsabilité du gouvernement. C'est sur cette base que dans une démarche totalement volontariste et démocratique, le Président du Conseil a adressé au Parlement réuni en Congrès (donc l'Assemblée nationale et le Sénat et non pas seulement par devant ce dernier) le 9 décembre 2025 un message sur l'état de la nation qui n'a pas été suivi de débat, mais qui a pu être suivi par le peuple. Il s'agit là peut-être de la naissance d'un consuetudo, susceptible d'évoluer vers la naissance d'une coutume constitutionnelle *praeter constitutionem*.



Président du Conseil et n'est soumise à aucune exigence particulière en dehors de la consultation du Président de l'Assemblée nationale. Si cette consultation est obligatoire, l'avis de ce dernier est simple, car il ne peut pas empêcher le Président du Conseil de dissoudre effectivement l'Assemblée nationale. Ce droit de dissolution est néanmoins encadré pour éviter son abus. En effet, après l'organisation des élections législatives à la suite d'une première dissolution prononcée en application de l'alinéa premier de l'article 51, *« il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections à l'exception des cas prévus à l'article 49 »*⁷⁶. L'article 49 est relatif à la vacance de la Présidence du Conseil par décès, démission ou empêchement définitif. Ainsi, le nouveau Président du Conseil désigné dans ces cas peut dissoudre l'Assemblée nationale même dans l'année qui suit les élections organisées à la suite d'une dissolution prononcée par son prédécesseur. Il en résulte qu'en dehors de ces cas, il n'est pas possible de prononcer deux dissolutions discrétionnaires dans une même année.

Le droit de dissolution conditionné est exercé lorsque le Gouvernement n'obtient pas l'approbation de l'Assemblée nationale sur son programme. Il fait suite au refus de confiance par l'Assemblée nationale. Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 54 de la Constitution, *« si le gouvernement n'obtient pas l'approbation de la majorité des membres de l'Assemblée nationale, le Président du Conseil prononce la dissolution de l'Assemblée nationale dans les trente (30) jours selon les dispositions de l'article 51 de la présente Constitution »*. L'utilisation du présent de l'indicatif indique une obligation pour le Président du Conseil de prononcer la dissolution. Cependant, il peut être court-circuité ou pris à court si un nouveau Président du Conseil est désigné. L'alinéa 3 de l'article 54 énonce, en effet, que *« le droit de dissolution s'éteint dès que le parti ou la coalition politique majoritaire à l'Assemblée nationale a transmis au bureau de l'Assemblée nationale le nom du nouveau Président du Conseil désigné conformément à l'article 48 de la présente Constitution »*.

Ainsi, le constituant togolais consacre une motion de défiance constructive à l'image de la motion de censure constructive en Allemagne. Cette faculté laissée au parti ou à la coalition politique majoritaire favorise l'Assemblée nationale, car la menace de sa dissolution en cas de refus de confiance peut être contournée par la désignation rapide d'un nouveau Président du Conseil. On peut alors imaginer un déséquilibre au profit de l'Assemblée nationale et une préférence pratique de la dissolution discrétionnaire par le Président du Conseil.

Mais, en réalité, cette faculté est une innovation intéressante du régime parlementaire togolais, car elle est une garantie qui permet d'assurer la stabilité des institutions politiques. En effet, elle vise à maintenir l'Assemblée nationale, voire le Gouvernement à l'exception de son chef en évitant de faire appel au corps électoral pour trancher une crise entre ces deux institutions, mais en la réglant en interne par le changement du Président du Conseil. Comme le dit un adage populaire, *« le linge sale se lave en famille »*. A travers ce mécanisme, on choisit de sacrifier le Président du Conseil au lieu de la majorité et ce faisant on sauvegarde l'Assemblée nationale et certains membres du Gouvernement. Ce mécanisme conduit le parti ou la coalition de parti majoritaire à négocier et trouver un compromis au lieu d'un renvoi des députés devant les électeurs. Il pourrait être très utile dans un contexte où les élections législatives seraient défavorables à la majorité. *A priori*, on peut être tenté d'imaginer qu'il

⁷⁶ La responsabilité politique du Gouvernement ne peut pas aussi être engagée.



empêcherait en pratique la dissolution de l'Assemblée nationale en cas de rejet d'une question de confiance⁷⁷.

En réalité, cette dissolution peut être prononcée, car il ne sera pas toujours évident au sein du parti majoritaire ou de la coalition de parti majoritaire de s'entendre pour désigner un nouveau Président du Conseil. Dans le cas d'un parti majoritaire, le Président du Conseil qui est le chef du parti politique ne tolérerait pas le rejet de la confiance demandée à l'Assemblée nationale et il serait difficile de le contourner pour désigner un autre membre du parti comme nouveau Président du Conseil. Il pourrait être tenté de dissoudre la chambre basse pour appeler l'arbitrage du peuple et profiter resserrer les rangs dans son parti. Dans le cas d'une coalition majoritaire, la formation d'une nouvelle coalition pourrait assurer l'effectivité du droit de dissolution. Mais, dans ce cas aussi, le Président du conseil en exercice pourrait éviter ce renversement en dissolvant rapidement l'Assemblée nationale. On constate alors que la V^e république met en place un scénario du duo gagnant, du duel perdant et la figure du « *Lucky Luke constitutionnel* ».

- Le scénario du duo gagnant, du duel perdant et la figure du « *Lucky Luke constitutionnel* ».

Qui aura le tir le plus rapide, le plus rapide que son ombre et un revolver qui va plus vite que l'éclair, pour atteindre son adversaire devenu un jour indiscipliné ? Le Président du Conseil ou la majorité à l'Assemblée Nationale ? C'est le « *Lucky Luke constitutionnel* » prévu par le constituant, en duo gagnant ou en duel perdant.

La mise en œuvre de moyens d'action de l'Assemblée nationale visant à révoquer le Gouvernement dépend de la discipline au sein du parti ou de la coalition majoritaire. La stabilité gouvernementale sera assurée en présence d'une majorité disciplinée en duo gagnant. En revanche, l'on fera face à une évocation du « *Lucky Luke constitutionnel* » dans le cas d'une majorité indisciplinée en duel perdant. En effet en cas de tension entre le Président du conseil et la majorité, la survie appartient au premier qui dégaine et qui remplit les conditions de révocation de l'autre. Tout devra se jouer par la dissolution de l'Assemblée nationale dans les 30 jours suivants le refus de la confiance, soit par la motion de censure qui n'est recevable que lorsqu'elle est accompagnée du nom d'un nouveau Président du conseil.

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 pour permettre à la majorité politique de désigner ce dernier.

Conclusion

⁷⁷ Les professeurs Dodzi Kokoroko et Kossivi Hounake soutiennent par exemple que : « *Lorsque la majorité parlementaire rejette un programme du Gouvernement, elle dispose d'un délai de trente jours pour désigner un nouveau Président du Conseil. Ce n'est qu'en l'absence de cette désignation que le Président du Conseil des ministres a la possibilité de prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale* », voir Dodzi KOKOROKO, Kossivi HOUNAKE, « Quelques remarques sur le régime politique de la V^e République togolaise », *préc.*, p. 1192.



Par ces analyses, il importe de faire un choix dans la doctrine sur la double vision relative au régime de la V^e République : un régime parlementaire moniste ou un régime parlementaire dualiste inversé.

La mise en relief des fortunes insoupçonnées du régime politique de la V^e République togolaise illustre sans doute que ce régime est singulier et ne peut être calfeutré dans la catégorie des régimes parlementaires monistes, même si à première vue cette option paraît tenir.

Ce qui importe en définitive est la certitude que le Togo a enrichi, à son tour, la typologie constitutionnelle des régimes parlementaires. Si ce régime politique n'a pas encore été mis à l'épreuve de la pratique et du temps car il est encore au berceau, il peut déjà servir de modèle à d'autres Etats. On le rappellera, les constitutions qui fixent les régimes politiques sont à l'image des vins de cépages nobles qui atteignent leur pleine maturité et complexité avec le temps, nécessitant un terroir, notamment le contexte et les réalités politiques pour révéler leur secret et leur originalité insoupçonnée.

Aképe, janvier 2026.