



## **LE POUVOIR DE NOMINATION DU PRESIDENT DU CONSEIL DANS LA CONSTITUTION DE LA V<sup>E</sup> REPUBLIQUE TOGOLAISE**

BABALE Wadouféi

Docteur en droit public

Assistant à la Faculté de Droit et des Sciences Politiques (FDSP) de l'Université de Kara  
(Togo)

Membre du Centre de Droit Public (CDP), Université de Lomé (Togo)

Mail : [richbabale@gmail.com](mailto:richbabale@gmail.com)



## Résumé

La Constitution de la V<sup>e</sup> République togolaise du 6 mai 2024, en instaurant un régime parlementaire, a fait du Président du Conseil la clef de voûte du régime togolais. A ce titre, il détient tous les pouvoirs politiques et administratifs, notamment celui de nomination. Il nomme ainsi à tous les emplois civils et militaires. Il n'a d'ailleurs pas hésité dans le silence de la Constitution à capter aussi celui de nommer les membres du gouvernement. Malgré cette volonté de conserver seul cette compétence, il est important à l'analyse de la Constitution et des potentialités qui en résultent de démontrer que ce pouvoir de nomination reste limité soit par le mécanisme du contreseing soit conjoncturellement par le jeu de la coalition de partis au gouvernement. Malgré la faiblesse et la nature conjoncturelle de cette limitation, elle est nécessaire à l'enracinement de la responsabilité ministérielle et essentielle à tout régime parlementaire.

**Mots clés :** Pouvoir de nomination-Emplois civils et militaires-Contreseing-Responsabilité-Régime parlementaire.

## Summary

The Constitution of the Fifth togolese Republic of May 6, 2024, by establishing a parliamentary system, made the President of the Council the linchpin of the Togolese regime. In this capacity, he holds all political and administrative powers, including the power of appointment. He appoints all civil and military personnel. Moreover, in the absence of any explicit provision in the Constitution, he has also assumed the power to appoint members of the government. Despite this desire to retain sole authority over this power, it is important, when analyzing the Constitution and its resulting potential, to demonstrate that this power of appointment remains limited, either by the countersignature mechanism or, in specific circumstances, by the dynamics of the governing coalition. Despite the weakness and circumstantial nature of this limitation, it is necessary for establishing ministerial accountability and essential to any parliamentary system.

**Keywords:** Appointment power - Civil and military jobs - Countersignature - Responsibility - Parliamentary system.



## Introduction

La Constitution de la cinquième République togolaise semble faire du Président du Conseil la clef de voûte<sup>1</sup> du régime togolais. En instaurant un régime parlementaire moniste<sup>2</sup>, elle concentre, par le truchement de l'article 50, tous les pouvoirs de l'exécutif entre les mains du Président du Conseil (PC) qui l'exerce sans partage. Il en est ainsi du pouvoir de nomination permettant au chef de l'exécutif de s'imposer et d'imposer sa vision de l'État<sup>3</sup>. En effet, cette concentration du pouvoir de nomination entre les mains du Président du Conseil (PC) suscite un questionnement sur la théorie des contrepoids et la pertinence de la responsabilité ministérielle lorsqu'on se situe dans une perspective du régime parlementaire. C'est précisément à ces interrogations que renvoi l'article 50 alinéa 7 de la nouvelle Constitution togolaise du 6 mai 2024 qui prévoit que le « *Président du Conseil nomme aux emplois civils et militaires* ». Une telle disposition n'est pas une nouveauté, car elle se retrouve dans plusieurs Constitutions africaines de type parlementaire<sup>4</sup>. Cependant, son caractère extrêmement vague et peu nuancé doublé de l'interprétation qu'en donne le Secrétaire Général du Gouvernement à l'occasion de sa circulaire en date du 20 octobre 2025<sup>5</sup> justifie que l'on mène une réflexion sur le pouvoir de nomination du PC dans la Constitution de la V<sup>e</sup> République au Togo. Néanmoins, il convient au préalable de procéder à quelques clarifications conceptuelles.

La notion de pouvoir renvoie à « *la possibilité de faire quelque chose* »<sup>6</sup>. Selon Gérard Cornu, le pouvoir désigne notamment, un phénomène d'autorité ou de puissance c'est-à-dire, une maîtrise de fait ou une prérogative juridique attribuée à une personne pour agir<sup>7</sup>. En droit constitutionnel, le pouvoir renvoie de manière générale d'une part, à l'exercice de la souveraineté et désigne, de ce fait, la capacité d'expression d'une puissance présentant un

---

<sup>1</sup> G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Paris, Seuil, 1996, p. 118

<sup>2</sup> Sur l'idée d'un parlementarisme monisme de la V<sup>e</sup> République, voir D. K. KOKOROKO, K. HOUNAKE, « Quelques remarques sur le régime politique de la Ve République togolaise », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 144, 2025, p. 1178 et s.

<sup>3</sup> F. DELPEREE, « L'Exécutif », in Michel TROPER, Dominique CHAGNOLLAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Tome 2, Paris, Dalloz, 2012, pp. 224 et s.

<sup>4</sup> J. KAZADI MPIANA, « Les régimes politiques africains et la nécessité de l'aggiornamento des critères de classification », *Revue internationale de droit comparé*, vol., 70, n° 3, 2018. pp. 543-573 ; I. M. FALL, « La construction des régimes politiques en Afrique : insuccès et succès », *Afrilex*, 2014, 37 p. [https://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2021/03/La\\_construction\\_des\\_regimes\\_politiques.pdf](https://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2021/03/La_construction_des_regimes_politiques.pdf), consulté le 20 novembre 2025 ; I. M. FALL, « La construction des régimes politiques en Afrique : insuccès et succès », in Mélanges Maurice AHANHANZO-GLÈLÈ, *La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 127-180.

<sup>5</sup> Lettre circulaire n° 006/SGG/2025 portant rappel des règles régissant la création des directions des départements ministériels et la nomination de leurs responsables.

<sup>6</sup> Le Petit Larousse illustré, 2024, p. 926.

<sup>7</sup> G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 14<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2022, p. 787.



caractère originel<sup>8</sup>. Il renvoie ainsi concrètement à un ensemble de compétences juridiques de capacités matérielles, que l'État exerce à travers l'ensemble de ses organes législatifs, exécutifs et judiciaires. Dans un sens plus matériel et fonctionnel d'autre part, le pouvoir désigne la capacité pour une autorité publique de prendre des actes pour exercer une compétence<sup>9</sup>. Cette perception pratique et active de la notion de pouvoir transversale à l'ensemble des définitions explorées, sera donc privilégié dans le cadre de ce travail d'autant plus, qu'accordé au substantif nomination, elle s'inscrit clairement dans la perspective d'exercice d'une compétence par une personne publique.

La notion de nomination quant à elle, issue du latin « *nominatio* », renvoie dans un sens générique à l'idée d'une désignation individuelle, avec indication du nom de celui qui est commis. A la différence de l'élection, la nomination est l'opération par laquelle une autorité compétente investit par sa seule décision, une autre personne d'une fonction ou d'une mission<sup>10</sup>. La nomination dans cette acception, renvoie *a priori*, à un choix discrétionnaire, en dehors de tout vote, par la personne qui détient un pouvoir de nomination. Elle désigne donc, un acte par lequel une institution ou une personnalité dûment habilitée, désigne le titulaire d'une fonction, d'un emploi ou élève une personne à une dignité selon une procédure déterminée<sup>11</sup>.

Le pouvoir de nomination permet donc au chef de l'exécutif dans un régime politique, de déployer effectivement le pouvoir gouvernemental c'est-à-dire, l'ensemble des organes et autorités contribuant à l'exécution des politiques gouvernementales<sup>12</sup>. Ce pouvoir recèle en effet l'idée d'une certaine patrimonialité de la compétence de nomination<sup>13</sup>, qui postulerait que l'autorité investit d'un tel pouvoir puisse l'exercer seul sans rendre compte. Le pouvoir de nomination conduit ainsi implicitement à considérer que le PC serait maître des nominations. Il jouirait à la fois d'une prérogative de l'action (*potestas*)<sup>14</sup> et d'une prérogative d'influence (*auctoritas*)<sup>15</sup>. C'est dans cette dynamique que doit s'inscrire selon le Secrétaire Général du

<sup>8</sup> R. CARRE De MALBERG, *Contribution à la théorie générale de L'Etat*, Paris, Dalloz, 1920, p. 70.

<sup>9</sup> P. AVRIL, J. GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Que sais-je ?, Paris, PUF 7<sup>e</sup> éd., 2024, 128 p.

<sup>10</sup> G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, op. cit.

<sup>11</sup> A. LE DIVELLEC et M. DE VILLIERS, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2013.

<sup>12</sup> X. MAGNON, « L'unité organisationnelle du pouvoir gouvernemental », in V. BOYER, R. RENEAU (dir.), *Pour un droit gouvernemental ?* Institut francophone pour la justice et la démocratie, collection Colloques et Essais, pp. 291-342.

<sup>13</sup> L. SPONCHIADO, *La compétence de nomination du Président de la Ve République*, Thèse, Université Paris 1, 2015, p. 44.

<sup>14</sup> F. SAINT-BONNET, Y. SASSIER, *Histoire des institutions avant 1789*, Paris, Montchrestien, 2011, p. 34.

<sup>15</sup> *Idem*.



Gouvernement du Togo, l'article 50 de la Constitution togolaise de la Ve République qui attribuerait, tous les pouvoirs de nomination au PC<sup>16</sup>.

La nouvelle Constitution du 6 mai 2024 fait passer le Togo dans la Ve République. Elle marque le passage d'un régime « présidentialiste »<sup>17</sup> ou semi-présidentiel<sup>18</sup> à un régime parlementaire moniste<sup>19</sup>, bouleversant l'architecture institutionnelle issue de la Constitution de 1992<sup>20</sup>. En rupture avec celle de la IV<sup>e</sup> République, elle fait le choix de dépouiller désormais le Président de la République de tous les pouvoirs exécutifs,<sup>21</sup> y compris ceux de nommer aux emplois civils et militaires, au profit du PC. Ce dernier est, en effet, à l'image du Premier ministre dans le régime britannique<sup>22</sup> ou du chancelier dans le régime allemand<sup>23</sup>, le seul et véritable chef de l'exécutif. A ce titre, il assure seul la liaison entre le gouvernement, le parlement et le Président de la République qui, désormais, ne dispose que de compétence symbolique et protocolaire<sup>24</sup>. Ainsi, tous les pouvoirs politiques et administratifs *a priori* semblent concentrés entre les mains du PC. Cette « toute-puissance » se traduit par son pouvoir quasi illimité de nomination<sup>25</sup>. Si une telle concentration des pouvoirs de nomination trouve difficilement son reflet dans les régimes parlementaires modernes, on peut néanmoins trouver l'origine de la notion du « président du conseil » dans l'histoire constitutionnelle de la France.

---

<sup>16</sup> La circulaire n° 006/SGG/2025 du 20 octobre 2025 rappelle que la nomination aux emplois dans la haute fonction relève de la compétence du PC : « le pouvoir de nomination prévu par le décret de 2011 « a été transféré au Président du Conseil, en vertu de l'article 50 de la constitution du 6 mai 2024 qui dispose que « le Président du Conseil, chef du gouvernement nomme aux emplois civils et militaires » ».

<sup>17</sup> J. BUCHMANN, « La tendance au présidentialisme dans les nouvelles Constitutions négro-africaines », *Civilisations*, vol. 12, n° 1, 1962, pp. 46-74 ; M. K. TCHODIE, *Essai sur l'évolution du présidentialisme en Afrique noire francophone : L'exemple togolais*, Thèse, Université de Caen, 1993 ; Y. S. LATH, « La pérennisation du présidentialisme dans les Etats d'Afrique : les repères d'un modèle africain de régime politique », in Mélanges Maurice AHANHANZO-GLÈLÈ, *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 285-310.

<sup>18</sup> P. Th. MASSINA, *Droit constitutionnel et institutions politiques togolais*, Graines de pensées, 2022, p. 365 et s.

<sup>19</sup> D. KOKOROKO, K. HOUNAKE, « Quelques remarques sur le régime politique de la Ve République togolaise », *op., cit.*, p. 1177. Voir aussi Ph. LAUVAUX, « L'évolution du régime parlementaire depuis 1944 », *Pouvoirs*, n° 54, 1990, pp. 25-36.

<sup>20</sup> Sous la IV<sup>e</sup> République togolaise, l'exécutif était dualiste avec, d'un côté, le président de la République (PR) élu au suffrage universel direct et de l'autre, le Premier Ministre (PM), chef du gouvernement et, en principe de la majorité parlementaire, nommé par le PR et responsable devant l'Assemblée nationale. Dans le cadre de cette constitution, le PR disposait du pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires qu'il partageait avec le PM, chef du gouvernement et de l'administration.

<sup>21</sup> Elle instaure un exécutif bicéphale où le Président du Conseil des ministres détient le pouvoir politique, tandis que le Président de la République a un rôle symbolique.

<sup>22</sup> P. PACTET, *Les institutions politiques de la Grande Bretagne*, Documentation française, 1960, 328 p. ; J. BELL, « La révolution constitutionnelle au Royaume-Uni », *RDP*, n°2, 2000, pp. 413-436.

<sup>23</sup> A. KIMMEL, « Le système politique allemand : la stabilité menacée ? », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, pp. 145-155. Pour une lecture historique voir J. MORIZET, « Le régime parlementaire d'Allemagne occidentale après six ans d'application », *Revue française de science politique*, 5<sup>e</sup> année, n°3, 1955. pp. 572-593.

<sup>24</sup> Voir l'article 40 de la constitution de la Ve République qui dispose que, « Le Président de la République est le chef de l'État. Il est le symbole de l'Unité nationale. ».

<sup>25</sup> Voir l'article 50 de la Constitution du 6 mai 2024.



En plongeant dans cette histoire, l'on trouve trace des prémisses de l'institution de la présidence du Conseil déjà sous la monarchie<sup>26</sup> avec la Polysynodie ou gouvernement par les conseils<sup>27</sup>. Il en est de même sous la restauration où, même si le Roi demeure le centre de la vie politique et entend être le Chef de l'État<sup>28</sup>, le PC est mis en valeur par ce dernier et acquiert progressivement, de manière formelle, le statut de l'institution qui incarne le pouvoir exécutif<sup>29</sup>. S'inscrivant dans cette dynamique, le constituant togolais de la V<sup>e</sup> République instaure, en rupture avec la Constitution de la IV<sup>e</sup> République togolaise qui consacrait un régime semi-présidentiel marqué par une délégation du pouvoir de nomination au Premier ministre<sup>30</sup>, un parlementarisme moniste<sup>31</sup> dont la tête de pont est le PC. Ce choix reposeraient potentiellement sur la volonté du constituant de surmonter les risques de frictions qu'on a pu observer par moment sous la IV<sup>e</sup> République entre le Président de la République et le Premier ministre dans le cadre de la mise en œuvre respective de leurs pouvoirs de nomination<sup>32</sup>. La révision de la Constitution en 2002 a pour finalité de renforcer les pouvoirs du Président de la République. Comme le souligne le professeur Koffi Ahadzi-Nonou, la volonté amorcée par la révision constitutionnelle de 2002, est d'éliminer toute forme de concurrence entre les deux têtes de l'exécutif par la concentration du leadership exécutif entre les mains d'une seule autorité exécutive<sup>33</sup>. Bien que cette réforme renforce la cohérence de l'exécutif en matière de mise en

<sup>26</sup> B. BARBICHE, *Les institutions de la monarchie française à l'époque moderne*, Paris, P.U.F., 1999, p. 273-278 ; R. MOUSNIER, *Les institutions de la France sous la monarchie absolue, 1598-1789*, Paris, P.U.F., 1974, p. 160-163.

<sup>27</sup> A. DUPILET et Th. SARMANT, « Polysynodie et gouvernement par conseil en France et en Europe du XVIIe au XIXe siècle », *Histoire, Economie et Société*, 2007/4, 26<sup>e</sup> Année, pp. 51-65.

<sup>28</sup> P. BASTID, *Les Institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris, Sirey 1954, 425 p.

<sup>29</sup> S. ARNÉ, *La présidence du conseil des ministres sous la IV<sup>e</sup> République*, Paris, LGDJ, 1962, p. 25. Louis XVIII disait dans ce sens, lorsqu'il écrivait à Decazes le 16 février 1820, que : « si le duc de Richelieu rentre, il faut que ce soit lui-même qui choisisse ses collègues ; ce n'est pas le Roi qui est la clef de voûte, c'est le Président du Conseil ». La monarchie de Juillet maintient le président du Conseil jusqu'à la III<sup>e</sup> République. A cette époque l'on constate un effacement du Président de la République au profit du Président du Conseil

<sup>30</sup> L'article 70 in fine de la constitution togolaise, issu de cette révision dispose qu'« il est pourvu aux autres emplois par décret du Président de la République qui peut déléguer ce pouvoir de nomination au Premier ministre ». Le Premier ministre ne dispose plus daucun pouvoir de nomination à moins que le chef de l'État le lui délègue. Voir T. KOUPOKPA, *Le régime politique des Etats d'Afrique noire francophone dans le cadre du renouveau constitutionnel : les cas du Bénin, du Niger et du Togo*, Thèse Université de Gand (Belgique), Université de Lomé (Togo), 2011, p. 210.

<sup>31</sup> P. MASSINA, *Droit constitutionnel et institutions politiques togolais*, Lomé, Graines de Pensées, 2022, p. 206.

<sup>32</sup> En effet, si en raison de la concordance des majorités, la pratique du partage du pouvoir de nomination est restée souvent sans heurts, il n'en a pas toujours été ainsi. On a en effet, pu observer durant les courtes périodes de gouvernement de coalition entre 1994 et 1996 (Gnassingbé Eyadema, Président de la République et Edem Kodjo Premier ministre) d'une part, et d'union nationale entre 2005 et 2006 (Gnassingbé Faure Président de la République et Edem Kodjo Premier ministre) d'autre part, des frictions relativement à l'exercice du pouvoir de nomination dont chacun détenait en vertu de la constitution, une portion. Sur la cohabitation togolaise voir T. KOUPOKPA, *Le régime politique des Etats d'Afrique noire francophone dans le cadre du renouveau constitutionnel : les cas du Bénin, du Niger et du Togo*, Thèse Université de Gand (Belgique), Université de Lomé (Togo), 2011, pp. 77-82.

<sup>33</sup> K. AHADZI-NONOU, *Constitutions et régimes politiques du Togo de 1960 à nos jours*, Lomé, Graines de pensées, 2020, p. 163.



œuvre du pouvoir de nomination, elle n'écarte pas cependant et comme le laisse entrevoir le constituant de 2024, tout risque de concurrence ou d'influence sur le PC dans la mise en œuvre de la compétence de nomination.

Deux mécanismes juridiques et politiques d'influence peuvent être retenus. Sur le plan juridique, la consécration constitutionnelle du contreseing ministériel des actes du PC signifierait que le pouvoir de nomination appartient au contresignataire dans le régime parlementaire<sup>34</sup>. Dans un tel régime, le contreseing a pour finalité d'opérer le transfert de la décision du signataire vers un contresignataire responsable. Ainsi, le pouvoir de nomination du PC serait juridiquement limité. Sur le plan politique, si la formule consacrée par le constituant laisse croire à un pouvoir propre et illimité, il ne faut pas perdre de vu qu'une telle perception peut en pratique s'éroder en fonction de la conjoncture politique. Dans ce sens, bien que cette lecture soit pertinente dans la configuration politique où un seul parti détient la majorité pour gouverner, tel que nous l'enseigne la pratique des régimes allemand et israélien<sup>35</sup>, elle le sera moins si le gouvernement s'appuie sur une coalition de partis<sup>36</sup> ou un gouvernement d'union nationale<sup>37</sup>. Le partage du pouvoir de nomination va alors au fond s'imposer et se déplacer au niveau des partis politiques pour ce qui est des postes ministériels et au niveau ministériel pour ce qui concerne les hautes fonctions de l'État<sup>38</sup>. L'impact des contingences politiques sur l'étendue du pouvoir de nomination du chef de l'exécutif semble donc implacable même au Togo où, le constituant semble avoir conférer au PC tous les pouvoirs de nomination.

Cette réflexion, s'inscrivant dans une démarche de droit comparé, permet de remettre en lumière le fonctionnement du régime parlementaire moniste, du point de vue de l'étendue du pouvoir de nomination du chef de l'exécutif. Dans ce contexte, la construction de la puissance exécutive à travers la mise en œuvre du pouvoir de nomination dans le régime parlementaire est nécessairement contingente. En effet, comme le relève Maurice Hauriou, elle permet sur le

---

<sup>34</sup> M.-A. COHENDET, « Cohabitation et Constitution », *Pouvoirs*, n°91, 1999, p. 45.

<sup>35</sup> J. KRAMER, « La République fédéral d'Allemagne », *Forum des fédérations, Un dialogue mondial sur le fédéralisme*, vol. 1, p. 20 et s. ; voir, concernant le régime israélien, I. I. GREILSAMMER, « Réflexion sur le système électoral israélien », *Pouvoir*, n° 72, pp. 78-79.

<sup>36</sup> On parle de coalition « lorsque deux ou plusieurs formations politiques s'allient en vue de présenter une candidature unique ou des candidats communs à une compétition électorale ou en vue de la formation d'un Gouvernement. Dans ce cas, les partis signent entre eux un accord de partage de postes ». Voir T. KOUPOKPA, *Le régime politique des Etats d'Afrique noire francophone dans le cadre du renouveau constitutionnel : les cas du Bénin, du Niger et du Togo*, op., cit., p. 184 ; I. M. FALL, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des États d'Afrique*, l'Harmattan, 2008, pp. 125-132.

<sup>37</sup> H.- M. DZOUMA-NGUELET, « Réflexion sur une forme particulière de gouvernement : les gouvernements d'union nationale », *Annales de l'Université Marien NGOUABI, Sciences Juridiques et Politiques*, 2010, n° 11 (3), pp. 52-79.

<sup>38</sup> I. GREILSAMMER, « Réflexion sur le système électoral israélien », op. cit., p. 79.



plan juridique de montrer que le pouvoir de nomination, selon qu'il est soumis au contreseing ministériel ou qu'il s'exerce dans un contexte politique où la majorité qui fonde le pouvoir exécutif est cohérente ou hétéroclite, va être *peu ou prou* contrôlé de manière substantielle par le détenteur du pouvoir de nomination<sup>39</sup>. Il peut bien évidemment se voir dans ces cas, influencé par le pouvoir de proposition du contresignataire ou même concurrencé par les membres influents du parti majoritaire ou les leaders des partis membres de la coalition au gouvernement<sup>40</sup>. Cette réflexion permet également de mettre en relief les limites de la nouvelle Constitution en matière d'encadrement de l'exercice du pouvoir de nomination aux hauts emplois de l'État. En effet, en l'absence de texte organique ou réglementaire pour davantage de précision sur les aspects opérationnels de la mise en œuvre de cette compétence, l'on assiste à une captation voire une extension des pouvoirs de nomination du PC qui menace la séparation et l'équilibre des pouvoirs<sup>41</sup>. Cette approche quasi absolutiste du pouvoir de nomination du PC traduite par la teneur de la circulaire du Secrétaire Général du Gouvernement d'une part, et la captation du pouvoir de nomination des membres du gouvernement par le PC d'autre part, fait craindre l'installation à la place d'une culture parlementaire, une véritable présidentialisation<sup>42</sup> voire une monarchisation du régime<sup>43</sup> bien loin de la démocratie proclamée.

Ainsi, quelle est l'étendue du pouvoir de nomination du Président du Conseil dans la Constitution de la V<sup>e</sup> République togolaise ?

La Constitution a bien voulu confier au PC, une compétence générale de nomination. En effet, la Constitution de la V<sup>e</sup> République semble donner au seul PC le pouvoir de nomination aux emplois politiques, civils et militaires, conformément à la pratique concordante des régimes parlementaires. Cependant, la réalité de mise en œuvre de ce pouvoir doit en principe être beaucoup plus nuancée. En effet, le pouvoir de nomination est dans le contexte du régime parlementaire, généralement tributaire de la conjoncture politique. Il offre soit aux partis coalisés pour gouverner, ou aux ministres contresignataires, un poids plus ou moins décisif dans la concrétisation de cette compétence<sup>44</sup>. De plus, dans une perspective du régime parlementaire,

<sup>39</sup> M. HAURIQU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1929, pp. 467 et s. ;

<sup>40</sup> A. LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, Paris, LGDJ, 2004, p. 26 et s.

<sup>41</sup> Il faut noter que le Président du Conseil a également la compétence de nommer une partie de membres du Sénat.

<sup>42</sup> Y. S. LATH, « La pérennisation du présidentialisme dans les Etats d'Afrique : les repères d'un modèle africain de régime politique », in Mélanges Maurice AHANHANZO-GLÈLÈ, *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 285-310 ; É. MILLARD, « Le modèle français : deux formes de présidentialisation du régime parlementaire », *Teoria Politica*, n° 3, 2013, pp. 211-231.

<sup>43</sup> M. DUVERGER ; « Les monarchies républicaines », *Pouvoirs*, n° 78, 1996, pp. 107-122 ; F. HAMON, « De la monarchie républicaine à l'égocentrisme constitutionnel », *RFDC*, n° 120, 2019/4, pp. 779-791.

<sup>44</sup> A. LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, Paris, LGDJ, 2004, p. 26 et s.



il est souhaitable de partager le pouvoir de nomination entre le PC et les ministres afin de mettre en exergue la responsabilité des ministres et d'assurer l'efficacité gouvernementale. Ainsi, malgré l'étendue du pouvoir de nomination du PC (I), l'on peut constater que ce pouvoir est limité (II).

## I- Un pouvoir de nomination étendu

La Constitution de la V<sup>e</sup> République donne un large pouvoir de nomination au PC. En effet, si de *facto* et en l'absence de disposition expresse de la Constitution sur le pouvoir de nomination des membres du gouvernement, l'exercice de ce pouvoir est capté par le PC (A), de *jure*, le PC dispose d'une compétence exclusive de nomination aux emplois civils et militaires (B).

### A- Un pouvoir de formation du gouvernement capté

La nomination des membres du gouvernement sous la V<sup>e</sup> République apparait véritablement comme un pouvoir capté par le PC. Ceci parce que, en tant que chef du gouvernement et sans recueillir un avis du juge constitutionnel, le PC s'est arrogé dans le silence de la Constitution, le pouvoir de nomination des ministres (1) et celui de la composition du gouvernement (2).

#### 1- La captation du pouvoir de nomination des ministres

Lacune constitutionnelle<sup>45</sup> ou choix délibéré du constituant visant à générer une pratique, le silence de la Constitution togolaise de la V<sup>e</sup> République sur le pouvoir de nomination ne va pas tarder à être capté par le PC après quelques hésitations. Comme le souligne Denis Baranger et Armel Le Divellec, « *un raisonnement purement mécaniste n'est jamais suffisant pour expliquer le fonctionnement concret d'une constitution qu'elle se veille parlementaire ou non* »<sup>46</sup>. Autrement, la Constitution togolaise de la V<sup>e</sup> République aurait rapidement montré une limite importante en ce qui concerne la mise en place du pouvoir exécutif dans son ensemble. En effet, son silence sur l'autorité à qui échoit la compétence de nommer un gouvernement semble assourdissant même si, la Constitution précise clairement que le PC est le Chef du gouvernement et à ce titre il préside le Conseil des ministres<sup>47</sup>. Certes, elle prend soin de

<sup>45</sup> J. JEANNENEY, *Les lacunes constitutionnelles*, Thèse, Université Paris Sorbonne, 2014, 782 p.

<sup>46</sup> D. BARANGER, A. LE DIVELLEC, « Régime parlementaire », in M. TROPER, D. CHAGNOLLAUD (dir.), *op. cit.*, p. 186

<sup>47</sup> Sur la présidence du conseil des ministres voir A. A. W. OUANDAOGO, « La présidence du conseil des ministre en droit constitutionnel des Etats d'Afrique noire francophone », *Afrilex*, mars 2025, 29 p. <https://afrilex.u-bordeaux.fr/2025/03/02/la-presidence-du-conseil-des-ministres-en-droit-constitutionnel-des-etats-d-afrigue-noire-francophone/>, consulté le 10 novembre 2025. Voir aussi T. KOUPOKPA, *Le modèle constitutionnel des États d'Afrique noire francophone dans le cadre du renouveau constitutionnel : le cas du Bénin, du Niger et du Togo*, *op. cit.*, 2011, p. 77 et s.



préciser les différentes catégories de membre du gouvernement,<sup>48</sup> mais il n'aurait pas été superflu d'ajouter que les ministres sont choisis par le PC<sup>49</sup>. Ceci aurait manifestement joint la lettre à l'esprit de la nouvelle Constitution marquée par la volonté de captation du pouvoir exécutif en faveur du PC<sup>50</sup>.

La captation du pouvoir de nomination des membres du gouvernement par le PC à travers la prise du décret du 8 octobre 2025 portant composition du tout premier gouvernement de la V<sup>e</sup> République<sup>51</sup>, faut-il le souligner, en soi, ne pose pas de problème. Elle s'inscrit dans la théorie des pouvoirs implicites présentés comme des pouvoirs qui ne sont pas expressément prévus par un texte,<sup>52</sup> mais dont l'exercice est nécessaire pour le fonctionnement régulier des institutions. Toutefois, l'on peut néanmoins, à l'analyse du contexte togolais, expliquer un tel silence par, une difficulté constitutionnelle de transfert de cette compétence échue sous la IV<sup>e</sup> République au Président de la République, à son successeur dans le nouveau régime qui est le PC. Cette analyse repose sur deux arguments essentiels. Il s'agit d'une part, de la volonté manifeste du constituant de changer symboliquement le centre d'impulsion politique de l'État, et de manière substantielle, de soustraire le président de la République dans la V<sup>e</sup> République, de l'exercice de toute compétence politique.

Ainsi, sur le plan symbolique, cette captation vise à marquer fondamentalement la rupture d'avec les habitudes de la IV<sup>e</sup> République qui donnait un rôle important au président de la République en matière de nomination du gouvernement. En effet, sous la IV<sup>e</sup> République, le Président de la République nomme le Premier Ministre. Sur proposition de ce dernier, il nomme les autres membres du gouvernement et met fin à leurs fonctions<sup>53</sup>. La nomination des membres du gouvernement appartenant au président de la République, celui-ci apparaît comme la clé de voûte des institutions et le véritable moteur de la vie politique de la nation<sup>54</sup>. Le Premier ministre dans la pratique de la IV<sup>e</sup> République « *est [ainsi] avant tout un féal, non un rival, un collaborateur, non un compétiteur du Président* »<sup>55</sup>. En tant que tel, il propose les autres

<sup>48</sup> Article 46 de la Constitution précise notamment que « le gouvernement est composé du Président du Conseil, des ministres d'Etat, des ministres, des ministres délégués et des secrétaires d'Etat »

<sup>49</sup> J. MASSOT, « Le président du Conseil », *Pouvoirs*, n° 76, 1996, p. 47.

<sup>50</sup> D. KOKOROKO, K. HOUNAKE, « Quelques remarques sur le régime politique de la V<sup>e</sup> République togolaise », *op. cit.*, pp. 1177.

<sup>51</sup> Décret n° 2025/PC du 8 octobre 2025 portant composition du gouvernement.

<sup>52</sup> F. MAUGER, *Les pouvoirs implicites en droit administratif*, Thèse, Université Panthéon-Assas, 2013, 338 p. voir également A. JENNEQUIN, *L'implicite en droit administratif*, Thèse, Université Lille 2, 2007, pp. 169- 206 et pp. 291-319 ; J.-C. VENEZIA, « Les pouvoirs implicites dans la jurisprudence administrative », in Mélanges Marcel WALINE, *Le juge et le droit public*, Paris, LGDJ, 1974, p. 795.

<sup>53</sup> Voir l'article 66 de la Constitution de la IV<sup>e</sup> République de 1992.

<sup>54</sup> P. AVRIL, *Le Régime de la V<sup>e</sup> République*, Paris, LGDJ, 4<sup>e</sup> éd., 1979, p. 36 et s.

<sup>55</sup> J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la V<sup>e</sup> République : bilan d'un septennat*, Paris, LGDJ, 1968, p. 122



membres du gouvernement. Mais dans la réalité, puisqu'il procède lui-même du Président de la République qui peut le révoquer *ad nutum*, celui-ci reste le maître du jeu et peut décider véritablement de la composition du Gouvernement.

Cette captation du pouvoir de nomination pose problème lorsqu'on analyse certains régimes parlementaires. En effet, le constituant togolais en optant pour le parlementarisme moniste bicéphale, se refuse d'opter pour le modèle italien et dans une moindre mesure de ces homologues britannique et allemand. Ces modèles reconnaissent au Président de la République, le pouvoir de nommer le gouvernement ou tout au moins le Premier ministre qui à son tour sera chargé de nommer les ministres qui forment le gouvernement<sup>56</sup>. Ce choix du constituant vise essentiellement à briser cette image du Président de la République fort et politiquement actif dans l'imaginaire collectif. Avec la V<sup>e</sup> République, le Président de la République n'a qu'une fonction honorifique. C'est le PC qui est chef du gouvernement et préside le conseil des ministres. Il détient tous les pouvoirs politiques et nomme les membres du gouvernement. Ainsi, d'un point de vue substantiel, cette captation du pouvoir de nomination du gouvernement au profit du PC, tient à concrétiser la volonté affichée du constituant, d'exclure totalement le Président de la République sous la V<sup>e</sup> République du jeu politique.

Ce faisant, dans le silence de la Constitution, et en interprétant d'une manière large l'article 50 de la Constitution, c'est au PC que revient le pouvoir, en tant que chef du gouvernement, de former celui-ci, en nommant les ministres capables de mettre en œuvre sa politique. On peut voir dans cette pratique un premier précédent dans la Constitution d'une coutume constitutionnelle *praeter legem*<sup>57</sup> dans la mesure où elle permet de combler une lacune de la nouvelle Constitution. Cette pratique s'enracine dans la culture des régimes parlementaires qui, bien souvent, accorde d'importants pouvoirs au leader du parti majoritaire et les leviers nécessaires pour conserver une emprise sur l'ensemble du parti<sup>58</sup>. Ces importants pouvoirs d'influence lui donnent ainsi, les coudes franches pour s'imposer et imposer sa volonté même en matière de nomination, au parti et à l'ensemble de la nation.

---

<sup>56</sup> F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruylant, Bruxelles, 2000, pp. 877-901.

<sup>57</sup> R. CAPITANT, « Le droit constitutionnel non écrit », in Recueil d'études en l'honneur de François GÉNY, Les sources du droit, t. III, Paris, Sirey, 1934, p. 2 ; R. CAPITANT, « La coutume constitutionnelle », *RDP*, 1929, p. 968. Certains auteurs ont nié l'existence des coutumes constitutionnelles : voir R. CARRE De MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, t. II, Sirey, Paris, 1921, p. 571-572 ; J. CHEVALLIER, « La coutume et le droit constitutionnel français », *RDP*, 1970, pp. 1384-1389.

<sup>58</sup> J.-P. CAMBY et P. SERVENT, *Le travail parlementaire sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, Montchrestien, 5<sup>e</sup> éd., 2011, p. 36.



Ainsi, en se fondant sur le soutien parlementaire, le PC domine l'institution gouvernementale en profondeur<sup>59</sup>. Il en découle donc, en sa faveur, une véritable hégémonie sur l'action du gouvernement. Du fait de cette ellipse constitutionnelle, la composition du gouvernement relève aujourd'hui de la compétence discrétionnaire du PC.

## 2- La maîtrise absolue de la composition du gouvernement

L'autre pendant de l'importance du pouvoir quasi illimité de nomination des membres du gouvernement par le PC tel qu'il ressort de la Constitution de la V<sup>e</sup> République est sans doute, la faculté que celle-ci lui laisse de déterminer librement la composition de son gouvernement. En effet, si l'on se réfère à l'article 46 de la Constitution, il apparaît clairement que le constituant ne précise que la nomenclature des postes susceptibles d'entrer dans la composition du gouvernement<sup>60</sup>. Il en découle donc que, dans la limite de la nomenclature fixée par le constituant, le PC en sa qualité de chef du gouvernement et de l'administration, dispose de toute latitude dans l'organisation du travail gouvernemental<sup>61</sup> et par ricochet dans la détermination des portefeuilles à pourvoir pour assurer une efficacité gouvernementale et la mise en œuvre de la politique de la nation. De ce point de vue, le changement intervenu avec l'entrée en vigueur de la Constitution de la V<sup>e</sup> République de 2024 est plus large qu'un simple changement de titre attribué au chef du gouvernement.

En devenant « président du Conseil », le désormais tenant du pouvoir exécutif voit ses compétences en matière de formation du gouvernement renforcé<sup>62</sup>. En tant que véritable et seul chef de l'exécutif, il ne partage plus la compétence relative à la formation du gouvernement. Débarrassé de la tutelle que le président de la République exerçait sur le chef du gouvernement sous la IV<sup>e</sup> République<sup>63</sup>, le PC dispose à la fois d'un pouvoir en théorie absolu d'une part, dans le choix du nombre de ministres composant le gouvernement que d'autre part, le profil des personnalités qu'il souhaite nommer ministre. Il dispose ainsi quasiment seul, du pouvoir

<sup>59</sup> D. KOKOROKO, K. HOUNAKÉ, « Quelques remarques sur le régime politique de la V<sup>e</sup> République togolaise », *op., cit.*, p. 1183.

<sup>60</sup> L'article 46 al 1 précise notamment que, « le gouvernement est composé du président du Conseil, des ministres d'Etat, des ministres, des ministres délégués et des secrétaires d'Etat.

<sup>61</sup> Y. OUÉDRAOGO, « La conduite du travail gouvernemental en Afrique francophone : cas du Bénin, du Burkina Faso et du Sénégal », *Revue Burkinabè de Droit*, n° 62, 1<sup>er</sup> semestre 2021, pp. 81-118.

<sup>62</sup> Le président du Conseil est le patron de l'exécutif. Le Président de la République est politiquement et administrativement effacé.

<sup>63</sup> K. AHADZI-NONOU, *Constitutions et régimes politiques du Togo de 1960 à nos jours*, *op. cit.*, p. 163.



d'arbitrage dans la composition du gouvernement et tient un rôle prépondérant pour assurer la cohésion de l'action gouvernementale<sup>64</sup>.

La pratique de la formation du gouvernement sous la V<sup>e</sup> République atteste d'ailleurs cette lecture. En effet, depuis la nomination du premier gouvernement, la taille de l'équipe gouvernementale n'a cessé de croître au fil des semaines et, au rythme de nouvelles nominations jugées nécessaires par le PC<sup>65</sup>. Il est le garant de l'autonomie organisationnelle du gouvernement et à ce titre la seule source du droit gouvernemental du fait de son emprise tangible sur le pouvoir réglementaire<sup>66</sup>. Le PC dispose donc, de l'autonomie la plus importante dans la composition du Gouvernement. Il intervient ainsi dans la création et la structuration des organes de délibération gouvernementale. Il concourt à la définition du statut et des fonctions des membres du Gouvernement. C'est à lui, en effet, de fixer les objectifs aux ministres qui doivent lui rendre compte de l'atteinte ou non des objectifs. En clair, « *toutes les compétences attribuées collectivement au Gouvernement (...) ne s'exercent qu'autant que son chef y participe ou au moins ne s'y oppose pas (...)* »<sup>67</sup>. Même si la Constitution ne lui donne pas expressément certaines compétences et qu'il n'est pas explicitement cité, le PC dans la Constitution, est comme un « *dieu Janus* »<sup>68</sup> et « *présent partout incognito* »<sup>69</sup>.

Cette pleine autonomie résultant du silence de la Constitution confère au PC de faire et de défaire ce qu'il a fait. Il garde donc comme arme aussi bien contre les ministres et les autres membres influents du parti majoritaire, le pouvoir de révocation ou de restriction de l'équipe gouvernementale. Ce pouvoir qui n'est que le pendant nécessaire de celui de nomination<sup>70</sup> peut être activé par le PC soit en tant que sanction disciplinaire à l'égard de l'attitude d'un ministre jugé non satisfaisant, comme solution nécessaire au renforcement de la cohésion gouvernemental<sup>71</sup>, ou encore suivant la volonté discrétionnaire du PC. L'étendue du champ potentiel d'utilisation d'un tel pouvoir de nomination lui permet de maintenir la discipline au

<sup>64</sup> D. KOKOROKO, K. HOUNAKE, « Quelques remarques sur le régime politique de la Ve République togolaise », *op. cit.*, p. 1188 et s.

<sup>65</sup> Vu le décret n° 2026-007/PC du 23 janvier 2026 portant nomination du ministre délégué auprès du ministre des transports, du désenclavement et des pistes rurales chargée de l'économie maritime ;

<sup>66</sup> D. KOKOROKO, K. HOUNAKE, « Quelques remarques sur le régime politique de la Ve République... », *op. cit.*, p. 1185 et s.

<sup>67</sup> G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p.127.

<sup>68</sup> R. SCHILLING, « Janus. Le dieu introducteur. Le dieu des passages », *Mélanges de l'école française de Rome*, n° 72, 1960, pp. 89-131.

<sup>69</sup> *Idem*.

<sup>70</sup> F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruylants, Bruxelles, 2000, pp. 877-901.

<sup>71</sup> P. DUMONT, L. DE WINTER, R. DANDOY, « Démissions gouvernementales et performances électorales des majorités sortantes (1946-1999) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1722, 2001/17, p. 30.



sein du parti et au besoin d'étendre ses options de choix de membres du gouvernement sans craindre une crise partisane ou gouvernementale<sup>72</sup>.

Au regard de ces attributions, il apparaît clairement que, même si sa fonction et ses compétences de chef du gouvernement le rapprochent du Premier ministre dans la V<sup>e</sup> République française et la IV<sup>e</sup> République togolaise, le PC dans la V<sup>e</sup> République togolaise n'est pas un *primus inter pares*. Il apparaît plutôt comme un véritable « *chef incontesté de l'exécutif* »<sup>73</sup> qui gouverne. La lourde machine gouvernementale, aussi bien politique qu'administrative, ne lui échappe pas. Le PC doit dans cette dynamique, « *prévoir, organiser, commander, coordonner, contrôler tout ce qui touche au travail gouvernemental* »<sup>74</sup>. Dans cette dynamique ses importants pouvoirs de composition et de nomination qu'il détient sur le reste des membres du gouvernement, lui servent de levier d'influence pour optimiser le fonctionnement de l'appareil gouvernemental.

Cette influence qu'il tire de ses compétences constitutionnelles de nomination expressément prévues ou acquises de la pratique, déborde d'ailleurs la composition du gouvernement *stricto sensu*, pour toucher la haute administration d'État aussi bien dans la sphère civile que militaire tel qu'il ressort de la Constitution.

## B- Un pouvoir de nomination aux emplois supérieurs sans partage

Le constituant a, à travers l'article 50, conféré le pouvoir de nomination aux emplois supérieurs au PC, à l'instar des autres régimes parlementaires monistes. Ainsi, en sa qualité de chef de l'administration et de chef suprême des armées, le PC dispose véritablement d'une compétence générale et hégémonique, de nomination aux emplois civils (1) et militaires (2).

### 1- Le pouvoir de nomination aux emplois civils en tant que chef de l'administration

La volonté du constituant de la V<sup>e</sup> République, de faire du PC, un chef de l'exécutif qui a les rênes de l'administration, transparaît clairement lorsqu'on analyse l'étendue de son pouvoir de nomination aux emplois civils. En effet, pour assoir son hégémonie sur l'administration en sa qualité de chef de l'administration, le PC dispose, d'un pouvoir de nomination *quasi absolu* aux emplois civils de l'État. Disposition d'ordre général, l'article 50 prévoit qu'il nomme aux emplois civils et militaires. A cette disposition, l'on peut volontiers ajouter celle de l'article 69 relatif à la nomination des membres de la Cour constitutionnelle et de son président et l'article

<sup>72</sup> P. AVRIL, « Diriger le gouvernement », *Pouvoirs*, n° 83, 1997, p. 31.

<sup>73</sup> POMPIDOU G., *Le nœud gordien*, Paris, Plon, 1974, p. 63.

<sup>74</sup> S. ARNE, *Le président du Conseil des ministres sous la IV<sup>e</sup> République*, Paris, LGDJ, 1962, p. 28.



81 relatif au protecteur du citoyen<sup>75</sup>. Il transparaît clairement de ces dispositions que le PC détient d'importants pouvoirs de nomination aux emplois civils de l'État. Le PC disposant de l'administration, nomme seul aux emplois civils et visiblement à toutes les hautes fonctions civiles dans la mesure où aucune disposition ne vient moduler cette compétence comme on peut le constater dans certaines Constitutions<sup>76</sup>.

Acte essentiellement discrétionnaire comme le notait Gaston Jèze<sup>77</sup>, le pouvoir de nomination ainsi reconnu au PC, lui confère de *facto*, la latitude d'appréciation touchant, l'opportunité du moment de la nomination, le choix de l'individu désigné voire même l'attribution de la résidence de la personne nommée<sup>78</sup>. Il en résulte un important et vaste pouvoir à la disposition du PC susceptible de lui permettre d'assoir son hégémonie non seulement sur les institutions de l'État, mais aussi sur l'ensemble de l'appareil administratif. La compétence de nomination aux emplois civils reste dans ce sens, sans doute l'une des plus importantes et des plus vastes compétences accordées à un chef de l'exécutif. Elle lui permet, généralement en sa qualité de chef de l'administration, de déployer son emprise réelle sur les différentes sphères de l'administration d'État. Ceci dans la mesure où, l'évocation d'emplois civils, souvent employée par les constituants, renvoie à toute la haute administration notamment, les services centraux de l'État, les services rattachés à compétence nationale, les services diplomatiques et de représentation, certains services déconcentrés voire même certaines fonctions judiciaires<sup>79</sup>. En se fondant sur ces considérations, l'étendue du pouvoir de nomination du PC aux emplois civils semble vaste et illimitée. En effet, l'on constate que le PC peut nommer sans délibération en conseil des ministres<sup>80</sup> puisque la seule délibération en conseil des ministres n'intervient que dans le cadre de la procédure d'engagement de la responsabilité du gouvernement<sup>81</sup> et de la

---

<sup>75</sup> Le protecteur du citoyen est nommé par décret pris en conseil des ministres.

<sup>76</sup> la Constitution de la République de Guinée par exemple après avoir donné compétence au Président de la République pour nommer aux emplois civils et militaires au premier alinéa de l'article 65, elle prévoit au dernier alinéa du même article que : « Une loi organique fixe la liste des fonctions civiles auxquelles le Président de la République nomme. »

<sup>77</sup> G. JEZE, « Le procédé technique de la nomination en droit public français », *RDP*, 1927, p. 574

<sup>78</sup> B. MONTAY, « Le pouvoir de nomination de l'exécutif sous la Ve République », *Jus politicum*, 2013, n° 11, p. 28.

<sup>79</sup> X. MAGNON, « L'unité organisationnelle du pouvoir gouvernemental », in V. BOYER, R. RENAU (dir.), *Institut francophone pour la justice et la démocratie*, Colloque, 2022, pp. 291-343.

<sup>80</sup> Sous la IV<sup>e</sup> République, il nomme le Grand chancelier des ordres nationaux, les ambassadeurs et envoyés Extraordinaires, les préfets, les officiers commandants des armées de terre, de mer et de l'air et les directeurs des administrations centrales après délibération en conseil des ministres. Les Presidents d'Universités et les professeurs inscrits sur une liste d'aptitude reconnue par les conseils des universités, les officiers Généraux sont nommés par décret pris en conseil des ministres.

<sup>81</sup> Article 54 : « Le Président du Conseil, après délibération du conseil des ministres, peut engager devant l'Assemblée nationale la responsabilité du gouvernement sur son programme ».



nomination du protecteur du citoyen<sup>82</sup>. Cependant, les dispositions transitoires ayant gardé dans le droit positif tous les textes législatifs et réglementaires de la IV<sup>e</sup> République<sup>83</sup>, le PC peut continuer par nommer à certains emplois après délibération du conseil des ministres.

Le choix du constituant de garder le droit positif existant donne une habilitation extensive, une compétence exclusive au PC en matière de nomination aux emplois civils. Ceci laisse à ce dernier un champ libre pour nommer, s'il le souhaite, à tous les emplois de l'administration civils des personnalités susceptibles de lui permettre d'implémenter efficacement sa politique. Ce pouvoir transparaît ainsi comme un levier potentiel de déploiement du « *spoil système* »<sup>84</sup> pour aligner l'administration sur les nouvelles orientations politiques du gouvernement. Dans cette perspective, ce pouvoir de nomination ne peut s'envisager que de manière illimitée.

Ce pouvoir est d'autant plus étendu que, le constituant n'a pas prévu une loi organique pour aménager de manière pratique l'exercice de cette compétence et éventuellement un encadrement des prérogatives du PC en la matière. Au contraire, la loi organique envisagée, ne vise qu'à fixer les conditions d'inéligibilité, le régime des incompatibilités, de cumul des fonctions publiques, électives ou de nomination<sup>85</sup>. Ce constat adossé à la teneur de la circulaire du Secrétaire Générale du Gouvernement indique clairement la volonté de l'exécutif d'étendre au maximum cette compétence et d'en faire une compétence propre et exclusive du PC.

Si une telle conception du pouvoir de nomination aux emplois civils *a priori* ne choque pas dans la mesure où, le PC est, au regard de la Constitution, le chef de l'administration, cela pose néanmoins un problème de garantie de la démocratie. En effet, cette compétence permet au PC de pourvoir aussi à des postes qui ne sont pas, au sens de la séparation des pouvoirs consacrés en droit constitutionnel, des fonctions administratives au sens pur du terme. Il en est ainsi de la compétence reconnue au PC dans le régime togolais, non seulement de désigner deux juges constitutionnels devant siéger à la Cour, mais aussi, de nommer les autres membres désignés par les autres institutions et organe de même que le président de la Cour<sup>86</sup>. Une partie de la doctrine critique une telle pratique, estimant qu'une telle interférence du chef de l'exécutif dans le pouvoir juridictionnel, notamment constitutionnel par le biais du pouvoir de nomination,

---

<sup>82</sup> Article 81 de la Constitution de la V<sup>e</sup> République de 2024.

<sup>83</sup> Article 99 : « toutes les lois, tous les décrets et arrêtés en vigueur demeurent dans le droit positif tant qu'il n'en a pas été disposé autrement ».

<sup>84</sup> M. SPIELREIN, « Pour ou contre le « *spoil système* » », *Revue des Deux mondes*, juin 1994, p. 66.

<sup>85</sup> Article 53 de la Constitution de la Ve République.

<sup>86</sup> voir l'article 69 de la Constitution de la V<sup>e</sup> République



fragilise la crédibilité des juridictions, souvent présentées comme dépendante des régimes<sup>87</sup>. Cette critique transcende la justice constitutionnelle et touche de manière plus étendue toutes les niches d'influence du pouvoir judiciaire par l'exécutif à travers la mise en œuvre de son pouvoir de nomination<sup>88</sup>.

Quoi qu'il en soit, ces situations illustrent à suffisance le caractère hégémonique du pouvoir de nomination aux emplois civils conféré au PC, qui au demeurant dispose d'un pouvoir similaire en matière de nomination aux emplois militaires en tant que chef suprême des armées.

## 2- Le pouvoir de nomination aux emplois militaires en tant que chef suprême des armées

Dans le contexte africain plus qu'ailleurs, qui a la force armée a souvent le pouvoir<sup>89</sup>. Le constituant de la V<sup>e</sup> République en a conscience d'où sa volonté d'assurer au seul chef de l'exécutif, chef suprême des armées, le contrôle de la grande muette<sup>90</sup> en lui conférant l'exclusivité de la compétence de nommer aux emplois militaires. En effet, puisque « *la baïonnette fait partie de l'équipement du pouvoir* »<sup>91</sup>, il faut pour que, « *cedant arma togae* »<sup>92</sup>, les gouvernants civils gardent, un contrôle effectif sur l'armée<sup>93</sup> en utilisant judicieusement et stratégiquement le pouvoir de nomination. Ceci est d'autant plus pertinent dans le cadre du régime de la V<sup>e</sup> République togolaise que le constituant fait de l'armée, un des garants de la Constitution<sup>94</sup>. Ainsi, afin de mettre effectivement les forces armées au service de la nation et de la préservation du pouvoir, le chef de l'exécutif doit en conserver le contrôle en disposant de la possibilité de placer dans les postes stratégiques ses hommes de confiance. Dans cette

<sup>87</sup> A. SOMA, « Le statut du juge constitutionnel africain », in Mélanges Maurice AHANHANZO-GLÈLÈ, *La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?*, Paris, L'Harmattan, pp. 451-480.

<sup>88</sup> Même dans les pays anglophones, où la tradition judiciaire est plus forte, l'exécutif exerce une influence considérable sur le choix des juges. Au Nigéria, par exemple, les nominations passent par le Conseil national de la magistrature, mais restent soumises à l'approbation présidentielle. De même, au Ghana, les juges de la Cour suprême sont nommés par le président en consultation avec le Conseil de la magistrature, une procédure qui laisse subsister des soupçons d'ingérence.

<sup>89</sup> Cardinal de Richelieu cité par F. SCHEER, « De la puissance en général et de la puissance militaire en particulier », *Revue Inflexions*, n° 20, 2012, p. 16.

<sup>90</sup> C'est une périphrase pour désigner l'armée qui doit être politiquement neutre.

<sup>91</sup> W. SOFSKY, *Traité de la violence*, Paris, Gallimard, 1998, p. 12.

<sup>92</sup> Cicéron, *De Officis*, (Des devoirs, I,22), 45 av. J-C, cité par P. MAMBO, H. M. M. NTAH A MATSAH, « L'armée dans les États d'Afrique francophone », in, Mélanges en l'honneur de Koffi AHADZI-NONOU, *L'État inachevé*, Presses universitaires juridiques de Poitiers, avril 2021, p. 682.

<sup>93</sup> La subordination de l'Armée au pouvoir politique n'est pas expressément mentionnée dans les Constitutions. Le principe est dégagé de la lecture croisée de certaines dispositions constitutionnelles. Voir M. WELLÀ, « La défense de l'ordre constitutionnel par l'Armée : le cas du Togo », *Journal de la Recherche Scientifique de l'Université de Lomé (Togo)*, vol. 26, n° 4, 2024, p. 35.

<sup>94</sup> Voir dans ce sens l'article 4 de la constitution ; voir aussi, M. WELLÀ, « La défense de l'ordre constitutionnel par l'Armée : le cas du Togo », *Journal de la Recherche Scientifique de l'Université de Lomé*, vol., 26, n° 4, 2024, pp. 29-58.



perspective et à l'instar de la plupart des régimes politiques au monde, le constituant togolais de la V<sup>e</sup> République, qui fait du PC le chef supérieur des armées, lui confie également le pouvoir de nommer aux emplois militaires.

Cette habilitation constitutionnelle exclusive reconnue au PC pour nommer<sup>95</sup> aux emplois militaires fait sens dans la mesure où, le même constituant attribue au PC l'exclusivité de disposer des forces armées et des forces de défense<sup>96</sup>. Dans un régime parlementaire, l'on sait que c'est au chef de l'exécutif, notamment au PC en ce qui concerne le Togo, de déterminer la politique nationale de défense et de veiller à sa mise en œuvre effective sous peine d'engager devant le parlement sa responsabilité politique<sup>97</sup>. Ainsi, il est logique qu'il ait la capacité de faire appel aux compétences qu'il juge nécessaires pour mener à bien ses missions. Le pouvoir de nomination qu'il tient de la Constitution est de ce fait un levier essentiel pour assumer sa mission de chef supérieur des armées et garantir « *la subordination de l'Armée au pouvoir civil* »<sup>98</sup>. En effet, comme le suggérait le Doyen Duguit, l'un des premiers défis du renouveau constitutionnel devait être, la maîtrise de l'armée par le gouvernement afin qu'elle soit exclusivement une force au service de l'État<sup>99</sup>. Puisque, détentrice de la force nécessaire pour la défense de l'ordre constitutionnel et capable d'anéantir toute opposition qui peut se dresser devant elle dans le cadre de cette mission, l'armée est perçue comme une institution redoutable dont il faut encadrer l'action<sup>100</sup>. Ceci est d'autant plus essentiel que la défense de l'ordre constitutionnel confié au Togo à l'armée engendre, incidemment, la reconnaissance tacite de son rôle d'interprète de la Constitution aux côtés du juge constitutionnel et des autorités politiques<sup>101</sup>. Il est donc essentiel que le PC puisse nommer dans les principaux emplois militaires des officiers idéologiquement proches pour se prémunir de toute divergence d'interprétation de la règle constitutionnelle et de son application. Le Togo n'est néanmoins pas le seul État qui s'inscrit dans cette démarche.

A l'analyse des différentes Constitutions des États de l'Afrique subsaharienne francophone, nous pouvons nettement constater à travers plusieurs dispositions, l'admission expresse du

<sup>95</sup> G. TUSSEAU, *Les normes d'habilitation*, Thèse, Université Paris 10, 2004.

<sup>96</sup> Le Président du Conseil exerce l'autorité, le commandement sur les forces armées et les forces de sécurité. Voir l'article 50 alinéa 3.

<sup>97</sup> Voir l'article 54 de la constitution de la Ve République, D. KOKOROKO, K. HOUNAKE, « Quelques remarques sur le régime politique de la Ve République... », *op. cit.*, pp. 1196 et s.

<sup>98</sup> M. WELLA, « La défense de l'ordre constitutionnel par l'Armée : le cas du Togo », *op. cit.*, p. 36.

<sup>99</sup> L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel : théorie générale de l'État*, A. Fontemoing, 1907, p. 994.

<sup>100</sup> Au Togo l'armée est garante de la constitution.

<sup>101</sup> M. WELLA, « La défense de l'ordre constitutionnel par l'Armée : le cas du Togo », *op. cit.*, p. 43



principe de soumission de l'armée au pouvoir exécutif<sup>102</sup> et de manière générale, l'hégémonie qu'exerce le chef de l'exécutif sur l'armée grâce à son pouvoir de nomination. Cette organisation institutionnelle apparaît donc comme une sorte de tradition républicaine quasiment présente dans toutes les Constitutions d'Afrique subsaharienne francophones, même si elle reçoit des expressions et formes variées<sup>103</sup>. A titre d'illustration, si l'on se réfère à la Constitution de la Guinée, par exemple, l'article 65 de la Constitution du 26 juin 2025 dispose que, « *le Président de la République nomme par décret aux hautes fonctions civiles et militaire de l'État sur la base du principe de la probité, d'inclusion, de compétence et de représentation territoriale* »<sup>104</sup>. Cette disposition est intéressante à plusieurs titres si l'on se permet une analyse comparative avec celle qui confère la compétence de nomination au PC dans le cas togolais. D'une part, on peut louer sa précision dans la mesure où elle encadre suffisamment ce pouvoir de nomination aussi bien juridiquement par la précision de la nature de l'acte support de la nomination, que技uellement, en précisant les principes auxquels le titulaire du pouvoir de nomination doit satisfaire pour échapper à la censure de l'acte de nomination éventuellement pris. Le constituant guinéen n'offre pas à l'instar de son homologue togolais, et sénégalais, une compétence *a priori* sans limite au titulaire du pouvoir de nomination<sup>105</sup>.

A Madagascar en revanche, le constituant dans la même veine prévoit que le Président de la République, en tant que chef suprême des armées, « *arrête en Conseil des ministres le concept de la défense nationale sous tous ses aspects militaire, économique, social, culturel, territorial et environnemental* »<sup>106</sup>. Le pouvoir de nomination est alors conjointement exercé par le Président et le Premier ministre. Toutefois, seul le Président est habilité à nommer en vertu de l'article 56 de la Constitution, les militaires appelés à représenter l'État auprès des organismes internationaux. Dans tous les cas, le pouvoir de nomination aux emplois militaires permet au constituant de mettre en avant la suprématie du pouvoir politique sur l'armée, en lui conférant un pouvoir de direction politique et opérationnelle. Il en résulte clairement que le pouvoir de nomination conféré au chef de l'exécutif lui permet effectivement, en liaison avec les autres

---

<sup>102</sup> Voir l'article 90 de la constitution du Mali, qui dispose que « les Forces armées et de Sécurité sont au service de la Nation. Elles sont républicaines, apolitiques et soumises à l'autorité politique ».

<sup>103</sup> En se plaçant dans la perspective du régime parlementaire, selon qu'il est dualiste ou moniste comme le régime instauré par la Constitution de la V<sup>e</sup> République au Togo, ce pouvoir de nomination aux emplois militaires et de suprématie sur l'armée est confié soit au Président de la République, au Premier ministre chef de la majorité parlementaire, ou réparti entre les deux têtes de l'exécutif.

<sup>104</sup> Voir l'article 65 al. 1 de la Constitution de la République de Guinée du 26 juin 2025.

<sup>105</sup> Voir l'article 45 alinéa 2 de la Constitution de la République du Sénégal qui dispose que : le président de la République est : « le chef suprême des armées ; il nomme à tous les emplois militaires et dispose des forces armées ».

<sup>106</sup> Voir article 56 al 5 de la Constitution de la IV<sup>e</sup> République de Madagascar du 11 décembre 2010.



compétences que la Constitution lui reconnaît vis-à-vis de l'armée, d'assoir réellement son hégémonie sur cette dernière. Ceci lui permet dans le contexte togolais où le constituant a conféré à l'armée le rôle d'arbitre du jeu politique<sup>107</sup> et de protection de la Constitution, de se prémunir contre toute velléité de renversement de cette dernière.

En tenant l'armée par son pouvoir de nomination, le PC garde une certaine marge de manœuvre vis-à-vis de l'intervention de cette dernière dans l'arène politique<sup>108</sup>. Quoi qu'il en soit, la teneur d'un tel pouvoir reste variable selon le rôle plus ou moins prégnant de l'armée dans la construction de la démocratie. L'analyse peut permettre d'y voir, une certaine conception présidentialiste du pouvoir de nomination. Cependant, en s'inscrivant dans une dynamique parlementariste, l'on peut dire que le pouvoir de nomination du PC est malgré tout encadré. Cet encadrement est en réalité nécessaire pour asseoir le régime parlementaire.

## II- Un pouvoir de nomination faiblement limité

Les contingences politiques et la nécessité de conserver la cohérence de la majorité gouvernementale, qu'elle soit homogène ou hétéroclite, doivent nécessairement être prises en compte dans l'exercice du pouvoir de nomination<sup>109</sup>. A bien y voir, c'est donc, des ressorts de la Constitution et de l'interprétation qui s'imposent, qu'émerge l'idée d'une limitation du pouvoir de nomination du PC (A). Cette limitation permettra un meilleur encrage de la V<sup>e</sup> République dans les canons du parlementarisme afin de lui assurer l'effectivité de la démocratie parlementaire (B).

### A- Un ensemble de limitations pesant sur les nominations du PC

Les dispositions relatives au contreseing des actes de nomination du PC peuvent favoriser une certaine limitation de sa capacité à choisir seul les personnalités à nommer (1). De plus, celles relatives à la formation du gouvernement, dans la perspective de la mise en place d'une coalition majoritaire, vont induire au fond, un certain partage du pouvoir de nomination entre les partis coalisés (2).

#### 1- La faible limitation par le mécanisme du contreseing ministériel

---

<sup>107</sup> G.-F. HOLO, « L'armée, une institution démocratique ? », in Mélanges en l'honneur du Professeur Etienne Charles LEKENE DONFACK, *Droit et Service public.*, Paris, L'Harmattan, 2024, p. 628.

<sup>108</sup> A. KPODAR, « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », *Revue Afrilex*, 2013, pp. 1-5.

<sup>109</sup> F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN et P. PACTET, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 32<sup>e</sup> éd., 2013, p. 423 et s.; Ph. YOLKA, « Le pouvoir de nomination du chef de l'Etat sous la cinquième République », *op. cit.*, p. 732.



L'exigence du contreseing des actes de nomination du PC est un élément qui permet d'affirmer qu'en matière de nomination, le PC a principalement un pouvoir nominal limité. En effet, lorsqu'on considère l'article 52 de la Constitution de la V<sup>e</sup> République au Togo, il en ressort clairement que, « *les actes du Président du Conseil sont contresignés par les ministres chargés de leur exécution* ». Au sens de cette disposition, les ministres chargés de l'exécution sont en principe, les ministres qui ont « *compétence pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution* »<sup>110</sup>. Il en sera ainsi des actes de nomination pris par le PC<sup>111</sup>, à l'exception des actes portant nomination des ministres. En effet, pour ce type d'acte, le PC ne requiert l'accord d'aucune autre autorité pour procéder à la nomination des ministres<sup>112</sup>. Ainsi, si le pouvoir de nomination du PC reste intact dans l'édition de ces actes, il n'en est pas de même en ce qui concerne ceux relatifs à la nomination aux autres types d'emplois généralement assortis de contreseing.

Il y a lieu de noter que dans un régime parlementaire, le contreseing est une caractéristique de l'endossement de la responsabilité<sup>113</sup> et signifie que le pouvoir de désignation appartient au contresignataire<sup>114</sup> qui dispose de la faculté d'empêcher en refusant l'apposition du contreseing<sup>115</sup>. Pour Anne-Marie Cohendet, « *c'est l'organe responsable qui dispose du pouvoir réel* »<sup>116</sup> et Léon Duguit de renchérir : « *là où est la responsabilité, là est le pouvoir* »<sup>117</sup>. En effet, « *la responsabilité ministérielle ne serait qu'un odieux mensonge, si le contreseing d'un ministre n'était pas la preuve de son assentiment à la mesure contresignée* »<sup>118</sup>. Ainsi, le ministre peut tout à fait décider de ne pas contresigner un décret de nomination et dont il ne souhaiterait pas être considéré comme le coauteur<sup>119</sup>. Il en découle que dans la théorie, le

<sup>110</sup> CE, Ass., 27 avril 1962, Sicard et autres.

<sup>111</sup> Les actes du PC devant être contresignés peuvent être des actes réglementaires, individuels ou de simples décisions informelles. Voir en France : CE, Ass., 4 juin 2993, Association des anciens élèves de l'ÉNA.

<sup>112</sup> Sous la IV<sup>e</sup> République togolaise et en France, le Premier ministre propose au président les noms des ministres et des secrétaires d'État, et c'est le président qui les nommera avec le contreseing du Premier ministre. Voir l'article article 8 C, alinéa 2 de la Constitution française.

<sup>113</sup> M.-A. COHENDET, « Cohabitation et constitution », *op.*, *cit.*, p. 45.

<sup>114</sup> L SPONCHIADO, *La compétence de nomination du Président de la Ve République*, *op.*, *cit.*, p. 75.

<sup>115</sup> Ph. ARDANT et B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 26<sup>e</sup> éd., 2014, p. 386 et s.

<sup>116</sup> M.-A. COHENDET, « Cohabitation et constitution », *op.*, *cit.*, p. 45.

<sup>117</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel, Tome 2, Théorie générale de l'Etat*, Paris, 1923, p. 832.

<sup>118</sup> Député HENNEQUIN, *Chambre des députés, séance du 17 mars 1832, Archives parlementaires (...)*, série 2, t. 93. Cité par L SPONCHIADO, *La compétence de nomination du Président de la Ve République*, *op.*, *cit.*, p. 85.

<sup>119</sup> Le contreseing peut être un instrument de poids pour un ministre comme l'atteste cette anecdote. Jacques CHIRAC voulait imposer en 2003 son propre candidat comme directeur de la comptabilité publique ce qu'Alain LAMBERT, ministre du budget a refusé. Voici le discours qu'aurait tenu M. LAMBERT au Président de l'époque : « Monsieur le Président, ce n'est pas possible. Je ne signerai pas. Et vous avez besoin de ma signature pour ce genre de nomination – Mais c'est du chantage ! Tu sais que je peux te virer ? répond CHIRAC – Eh bien, virez-moi ! C'est ma responsabilité, je ne signe pas. CHIRAC finit par céder raconte Alain Lambert ». Voir B. BONTE, *Dans le secret du Conseil des ministres*, Editions de Minuit, 2011, p. 24.



contreseing constitue véritablement un moyen réel à disposition des ministres pour limiter éventuellement l'étendue et l'ampleur quasi illimitées des pouvoirs de nomination du PC. Toutefois, la pratique reste assez mitigée vis-à-vis d'une telle lecture. Trois observations peuvent en effet être faites à ce niveau.

D'abord, la disposition instituant le contreseing suggèrerait que les actes contresignés sont ceux relevant de la décision du PC. Pour les tenants de cette approche, la crédibilité d'une telle lecture tient au fait que la contresignature des ministres chargés de l'exécution des actes n'a pas pour fonction de transférer la responsabilité du PC aux ministres. Au contraire, il vise à « *porter à la connaissance du ou des ministres les obligations qui leur incomberont pour exécuter les actes à l'élaboration desquels ils n'auront pas été nécessairement associés* »<sup>120</sup>. Dans ce sens, l'on peut considérer que la mention dans le texte constitutionnel de l'expression « *ministres chargés de leur exécution* »<sup>121</sup>, montre à suffisance la fonction informative du contreseing. Sous cet angle, le contreseing constitue un « *mécanisme d'information et non, un transfert de responsabilité* »<sup>122</sup>. S'inscrivant dans cette logique, le professeur Guy Carcassonne estime que le contreseing doit s'analyser « *comme l'engagement d'assurer l'exécution et non comme l'approbation, ou la paternité partagée, d'un acte qui demeure, formellement* »<sup>123</sup>, si l'on se situe dans le contexte togolais, celui du PC. Ainsi, la fonction du contreseing dans ce contexte est d'un point de vue juridique essentiellement formel<sup>124</sup>.

Ensuite, dans une approche théorique et pratique moins tranchée, certains auteurs estiment que le contreseing participe à une codécision<sup>125</sup>. De ce fait, les ministres contresignataires des actes de nomination du PC au Togo participeraient activement et effectivement à la prise de la décision. L'acte de nomination, dans cette acception, échapperait au seul pouvoir du PC. Cette approche assez pragmatique repose largement sur l'observation de la pratique qui démontre que, parfois, le ministre généralement appelé à contresigner soit l'initiateur même de l'acte. En cela, il n'est pas excessif de le percevoir comme coauteur de l'acte du PC considéré<sup>126</sup>.

---

<sup>120</sup> M. CARON, *L'autonomie organisationnelle du gouvernement : recherche sur le droit gouvernemental de la Vème République*, Thèse, Université du Droit et de la Santé de Lille II, 2014, p. 335.

<sup>121</sup> Article 52 de la Constitution de la V<sup>e</sup> République

<sup>122</sup> M. LASCOMBE, *Le droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République*, Paris, L'Harmattan, 12<sup>e</sup> éd., 2012, p. 482.

<sup>123</sup> G. CARCASSONNE, *La Constitution*, op., cit., p. 132.

<sup>124</sup> J.-M. BLANQUER, « Les mutations du contreseing », in Olivier BEAUD et Jean-Michel BLANQUER (dir.), *La Responsabilité des gouvernants*, Descartes & Cie, 1999, p. 235.

<sup>125</sup> D. CHAGNOLLAUD, *Droit constitutionnel contemporain*, *La V<sup>e</sup> République*, Paris, Dalloz, 5<sup>e</sup> éd., 2009, p. 186 ; F. HAMON et M. TROPER, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2011, p. 535 ; F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN et P. PACTET, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 423 et s.

<sup>126</sup> M. CARON, *L'autonomie organisationnelle du gouvernement : recherche sur le droit gouvernemental de la Vème République*, op., cit., p. 336.



Enfin, il est possible d'avancer que les actes soumis au contreseing ne sont que des pouvoirs nominaux du PC qui ressortissent à la décision des ministres, lesquels jouissent d'un pouvoir de décision effectif<sup>127</sup>. En effet, ce pouvoir de décision se matérialise par la force de proposition des ministres<sup>128</sup>. Ces derniers exercent un pouvoir de proposition décisif lors des nominations du PC. Forts de leur pouvoir de proposition, doublé d'habilitation à contresigner les actes du PC, les ministres acquièrent véritablement des leviers d'influence censés permettre de réduire, dans une certaine mesure, les marges de manœuvre du PC, en matière de mise en œuvre de son pouvoir de nomination.

L'analyse de la réglementation et la pratique pesant sur le pouvoir de nomination du PC montrent qu'un certain nombre de règles visant à limiter le pouvoir de nomination du PC sont inopérantes. En effet, les limitations par le mécanisme du contreseing sont inefficaces en tant qu'elles n'atteignent pas leur objectif qui est de contrôler les nominations du PC. Or, l'on constate que le pouvoir de nomination du PC est très étendu et sans contrôle. A partir d'une analyse du texte constitutionnel, il a été démontré le passage du pouvoir de nomination capté à un pouvoir de nomination formel dans la majeure partie des cas par le PC. Ainsi, dès lors que le PC s'est approprié le pouvoir de nomination, il dispose bel et bien en fait, d'un pouvoir discrétionnaire<sup>129</sup>. Le contreseing des actes de nomination dans ces conditions n'a qu'un effet formel. Si la fonction première du contreseing semble inhibée par la toute-puissance des pouvoirs du PC, c'est parfois dans la pratique, lorsque le gouvernement repose sur une coalition de partis, que son pouvoir de nomination s'amenuise considérablement.

## 2- La limitation conjoncturelle en cas de majorité coalisée

Comme dans tout régime parlementaire, le pouvoir du PC en matière de nomination n'est qu'une compétence de principe qu'il exerce pleinement lorsqu'il dispose d'une majorité homogène et confortable. Cependant, lorsque le gouvernement repose sur une coalition de

---

<sup>127</sup> B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 30<sup>e</sup> éd., 2013, p. 459 ; M.-A. COHENDET, *La Cohabitation. Leçon d'une expérience*, Paris, PUF, 1993, p. 132, M.-A. COHENDET, « Cohabitation et constitution », *Pouvoirs*, n° 91, 1999, pp. 33-57.

<sup>128</sup> Article 39 al. 2 du décret n° 2011-178/PR du 07 décembre 2011 fixant les principes généraux d'organisation des départements ministériels « les secrétaires généraux, les secrétaires généraux adjoints, les directeurs généraux, les directeurs généraux adjoints et les directeurs sont nommés par décret en conseil des ministres sur proposition du ministre ».

<sup>129</sup> La notion de pouvoir discrétionnaire même si elle est classique en droit administratif l'usage de cette expression s'avère moins courante en droit constitutionnel. Mais les constitutionnalistes emploient l'expression de « pouvoir discrétionnaire » pour évoquer l'impact politique et l'influence déterminante des décisions présidentielles sur le régime politique. Voir Ph. BLACHER, « Pouvoir discrétionnaire et prérogatives du Président de la République », *AJDA*, 2026, p. 194.



partis, la domination du chef de l'exécutif et la captation de tous les pouvoirs de décision y compris ceux de nomination s'étiolent. Le régime togolais de la V<sup>e</sup> République n'échappe pas à cette logique dans la mesure où une telle éventualité n'est pas exclue si l'on se réfère aux dispositions de l'article 47 de la Constitution. Celle-ci dispose 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* ».

Le constituant togolais, par cette disposition, laisse entrevoir la possibilité que le gouvernement soit non pas le fruit d'une majorité franche issue des élections législatives, mais plutôt, le fruit d'un compromis politique entre des partis. Une telle perspective induira nécessairement des mutations dans l'exercice du pouvoir exécutif et par ricochet de celui de nomination. La mise en œuvre du pouvoir de nomination aux postes stratégiques ne résultera plus que des tractations entre les leaders des partis coalisés. Ces tractations sont généralement nécessaires et s'inscrivent en annexe des accords de gouvernement<sup>130</sup> afin de déterminer, les noms des personnes et les postes qui les reviennent dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de gouvernement<sup>131</sup>. Il en résulte donc, une limitation conjoncturelle du pouvoir de nomination théoriquement reconnu au chef de l'exécutif notamment, le PC si l'on se place dans le contexte togolais de la V<sup>e</sup> République<sup>132</sup>.

Cette limitation du pouvoir de nomination se manifeste de manière distincte, selon que les nominations visent la composition du gouvernement ou la nomination aux emplois civils et militaires. En ce qui concerne la nomination des membres du gouvernement dans les situations où, à l'issue des élections, aucune coalition de partis ou aucun parti n'a remporté les élections ou ne dispose d'une majorité parlementaire autonome pour gouverner seul<sup>133</sup>, les leaders sont contraints de former une coalition gouvernementale. Elle repose généralement sur un accord de gouvernement qui, non seulement défini la politique qui va être menée, mais aussi reparti les

---

<sup>130</sup> X MABILLE, « Accords gouvernementaux réformes institutionnelles et politique budgétaire janvier-juin 1992 », *Centre de recherche et d'information socio-politiques*, n° 1363-1364- 1992, pp. 1-60 ; X MABILLE, J. BRASSINNE, « La formation du gouvernement et des exécutifs », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1356, 1992, pp. 1-40.

<sup>131</sup> B. MONTAY, « Le pouvoir de nomination de l'exécutif sous la V<sup>e</sup> République. De la compétence liée au pouvoir de patronage », *op., cit.*, 77.

<sup>132</sup> Il en est de même de l'hypothèse des gouvernements d'union nationale chargés de résoudre des crises démocratiques.

<sup>133</sup> A. EVANGELISTI, « Le Contrat de Gouvernement M5\*-Ligue : innovation politique ou désaveu de la Constitution ? », *RDP*, n° 6, 2019, p. 3, <https://shs.hal.science/halshs-02418691/document> consulté le 26 décembre 2025.



portefeuilles ministériels entre les différents groupes politiques coalisés<sup>134</sup>. Dans ces circonstances, le pouvoir de nomination du PC dans le choix des ministres devient plus lié<sup>135</sup>. Pour pouvoir former ou remanier le gouvernement, le PC doit consulter la coalition de partis<sup>136</sup>.

S'agissant de la nomination aux emplois civils et militaires, le PC issu de la coalition de partis politiques doit tenir compte de la politicisation de l'administration<sup>137</sup>. En effet, il est difficile de séparer l'administration de la politique<sup>138</sup> même dans les sociétés dites démocratiques. Si l'administration ne doit pas faire la politique, elle vit néanmoins dans la politique. Les hauts fonctionnaires étant à la jonction du politique et de l'administratif<sup>139</sup>, le pouvoir, dans la plupart des pays aujourd'hui<sup>140</sup>, « attend des fonctionnaires plus qu'une indispensable loyauté, une étroite allégeance »<sup>141</sup>. Les nominations permettent dans cette situation de récompenser les agents loyaux. En effet, « une personne que l'on nomme est une personne que l'on cherche à récompenser, à fidéliser, mais aussi à ménager, si ce n'est à calmer, quand ce n'est pas à écarter... »<sup>142</sup>. Ainsi, chaque parti membre de la coalition cherchera à placer dans la haute fonction ses fidèles et amis<sup>143</sup>. Il en est ainsi surtout dans la Constitution des cabinets ministériels où, les ministres, surtout n'appartenant pas au parti du chef de l'exécutif, conservent une certaine autonomie dans le choix de leurs collaborateurs. Le chef de l'exécutif en ces cas ne met en œuvre son pouvoir de nomination que, pour entériner les propositions provenant de ses alliés au gouvernement<sup>144</sup>.

---

<sup>134</sup> Il arrive souvent que les noms de certains ministres avec leur poste soient connus avant la formation du gouvernement.

<sup>135</sup> B. MONTAY, *Le Pouvoir de nomination de l'exécutif sous la Ve République. De la compétence liée au pouvoir de patronage*, Mémoire de Master 2 Recherche, Université Paris II Panthéon-Assas, 2013, 145 f. (Disponible en ligne via l'URL : [http://juspoliticum.com/IMG/pdf/Memoire\\_BM\\_- copie\\_V3\\_PDF.pdf](http://juspoliticum.com/IMG/pdf/Memoire_BM_- copie_V3_PDF.pdf))

<sup>136</sup> D'une manière classique, le PC peut recevoir les présidents des groupes parlementaires accompagnés par des personnalités les plus représentatives des partis, les secrétaires des partis politiques. Ces consultations permettent de recevoir les noms des potentiels ministres.

<sup>137</sup> M. GANDO BAH, *La politicisation des administrations publiques en Afrique*, L'Harmattan, 2021 ; Ch. DE VISSCHER et G. LE BUSSY, « La politicisation de la fonction publique : quelques réflexions d'ordre comparatif », *Pyramides*, n° 3, 2001, pp. 1-15 ; <http://journals.openedition.org/pyramides/538>, consulté le 21 décembre 2025

<sup>138</sup> D. KOKOROKO, « La politique et l'administration publique au Togo », in Mélanges, Jean du Bois de GAUDUSSON, *Espaces du service public*, Presses universitaires de Bordeaux, 2013, pp. 365-378.

<sup>139</sup> Y. MÉNY, « A la jonction du politique et de l'administratif : les hauts fonctionnaires », *Pouvoirs*, n° 40, 1987, pp. 5-24.

<sup>140</sup> La dépendance des hauts fonctionnaires à l'égard du pouvoir politique a longtemps été la règle en France et elle est encore en pratique dans de nombreux pays : voir A. PASSERON, « Comment ils ont placé leurs amis », *Pouvoirs*, n° 40, 1987, pp. 25-26.

<sup>141</sup> Ph. ARDANT, G. DUPUIS, Y. MÉNY, « Des fonctionnaires politicisés ? », *Pouvoirs*, n°40, 1987, p. 3.

<sup>142</sup> H. JOZEFOWICZ, « Le diable gît-il dans les détails ? Le Conseil constitutionnel met fin au long feuilleton du contrôle des nominations présidentielles », *Politeia*, n°17, 2010, p. 416.

<sup>143</sup> A. PASSERON, « Comment ils ont placé leurs amis », *op. cit.*, pp. 25-30.

<sup>144</sup> Son pouvoir de nomination devient ainsi pratiquement d'exercice collégiale. Voir D. KOKOROKO, K. HOUNAKE, « Quelques remarques sur le régime politique de la V<sup>e</sup> République togolaise », *op. cit.*, p. 1187.



Cette limitation du pouvoir du PC est nécessaire dans un régime parlementaire. En effet, la caractéristique et l'intérêt du régime parlementaire est la responsabilité politique. Les éléments constitutifs de cette responsabilité sont l'existence d'un pouvoir de décision, d'objectifs à atteindre et une obligation envers l'autorité délégante. Ainsi, en limitant le pouvoir de nomination par le biais de la délégation dudit pouvoir, l'on va inscrire durablement la Ve République dans une tradition parlementaire démocratique.

## B- Une limitation nécessaire à l'encrage de la démocratie parlementaire

Le propre de toute démocratie parlementaire est l'efficacité gouvernementale fondée substantiellement sur la solidarité juridique et politique entre le gouvernement et les assemblées représentatives dotés respectivement de moyens d'action réciproques<sup>145</sup>. Ainsi, la limitation du pouvoir de nomination du PC est nécessaire non seulement à l'effectivité de la responsabilité ministérielle (1), mais aussi à l'efficacité de l'action gouvernementale lorsqu'on délègue le pouvoir de nomination (2).

### 1- La limitation nécessaire à la responsabilité ministérielle

Comme le souligne les professeurs Dodzi Kokoroko et Kossivi Hounake, autant il faut éviter que « *les lubies d'un ou de quelques ministres suffisent à engager la responsabilité du gouvernement entier* »<sup>146</sup>, il faut aussi éviter que les choix de collaborateurs parfois imposés aux ministres par l'exercice exclusif du pouvoir de nomination du PC, ne génèrent des dysfonctionnements empiétant la bonne gouvernance et l'engagement de la responsabilité du ministre. En effet, dès lors que, la motion d'interpellation en régime parlementaire apparaît clairement comme, la première catégorie de moyens de contrôle à la disposition du Parlement et qu'elle peut aboutir à l'engagement de la responsabilité collective ou individuelle des ministres, il est essentiel que pour y échapper, les ministres à titre individuel ou collectif, sans disposer du dernier mot, puissent néanmoins peser dans le choix de leurs collaborateurs pour atteindre les objectifs à eux assignés. La limitation du pouvoir de nomination du PC apparaît donc comme un pendant nécessaire à l'efficacité de la mise en œuvre de la responsabilité ministérielle à travers, le pouvoir d'interpellation du parlement.

---

<sup>145</sup> A. LE DIVELLEC, « L'articulation des pouvoirs dans les démocraties parlementaires européennes : fusion et mitigation », *Pouvoirs*, 2012, n° 143, p. 131.

<sup>146</sup> D. KOKOROKO, K. HOUNAKE, « Quelques remarques sur le régime politique de la Ve République togolaise », *op. cit.*, p. 1195



Cette exigence est nécessaire dans le cadre de la V<sup>e</sup> République dans la mesure où, elle permet aux ministres de participer effectivement à la Constitution de leurs équipes, ce qui le prédispose clairement à répondre de sa gestion devant le parlement à l'occasion des questions au gouvernement, ou devant le PC dans le cadre de l'évaluation de performance des ministres. Comme nous l'avons relevé, l'exigence du contreseing ministériel est un indicateur de la responsabilité politique des ministres. Pour la doctrine classique, le contreseing octroie plus de responsabilités aux ministres. Carré De Malberg écrivait à ce propos que « *c'est la Constitution elle-même qui, par l'existence du contreseing des ministres combinée avec le principe de leur responsabilité, a frappé de stérilité certains des pouvoirs qu'elle conférait au Président* »<sup>147</sup>. Pour Georges Vedel, le président de la République étant irresponsable, il faut bien que quelqu'un prenne la responsabilité de l'acte. Donc, en raison du contreseing, toutes les attributions du PC soumises à cette exigence sont en fait exercées par les ministres<sup>148</sup>.

Si l'on s'inscrit dans le sillage de cette doctrine, le pouvoir de décision appartient fondamentalement au contresignataire. En paraphrasant Montesquieu, la contresignature se présente alors comme une « faculté de statuer » et non comme une simple « faculté d'empêcher »<sup>149</sup>. Il en résulte comme l'atteste la pratique des questions orales et écrites dans les régimes parlementaires que c'est généralement au ministre d'apporter les réponses aux questions posées<sup>150</sup>. Certes, le PC, en tant que chef du gouvernement, peut intervenir pour compléter ou rectifier une réponse apportée par l'un de ses ministres. En effet, en cas de silence ou d'absence de réponse aux questions orales et écrites dans les délais impartis par le parlement, les parlementaires ont la possibilité d'interpeller les membres du Gouvernement concernés<sup>151</sup>. Si les conditions de la demande d'interpellation sont remplies, le président de l'Assemblée nationale peut sommer le ministre concerné, à répondre dans un délai de trente jours. On peut comme le note les professeurs Dodzi Kokoroko et Kossivi Hounake imaginer que, dans l'hypothèse d'un silence persistant du ministre interpellé, celui-ci puisse faire l'objet soit d'une procédure de motion d'interpellation à l'initiative de la majorité parlementaire, pouvant entraîner la censure personnelle du ministre concerné, ou induire la mise en œuvre de l'autorité

<sup>147</sup> R. CARRÉ DE MALBERG, *La Loi, expression de la volonté générale*, Paris, Economica, 1984, p. 186.

<sup>148</sup> G. VEDEL, *Manuel élémentaire de Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, p. 90

<sup>149</sup> MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Firmin Didot, 1864, p. 132 écrivait : « j'appelle faculté de statuer le droit d'ordonner par soi-même, ou de corriger ce qui était ordonné par un autre. J'appelle faculté d'empêcher le droit de rendre nulle une résolution prise par quelque autre ». Souligné par l'auteur.

<sup>150</sup> C'est au ministre et à ses équipes techniques de préparer et de soumettre à temps au parlement, les différentes réponses et informations souhaitées et d'en assumer, s'il y a lieu, les conséquences politiques malgré le caractère collégiale de la responsabilité politique du gouvernement.

<sup>151</sup> Voir l'article 115 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du 14 juin 2024.



politique du PC dans le but de révoquer le ministre qui refuserait de répondre aux questions de la représentation nationale. Même si on peut regretter l'absence de responsabilité individuelle des ministres<sup>152</sup> sous la V<sup>e</sup> République togolaise, la responsabilité politique des ministres dans un régime parlementaire n'est pas pour autant remise en cause.

Le ministre qui perd la confiance du parlement encourt donc sérieusement, au mieux le risque de débarquement de l'équipe gouvernementale, au pire le débarquement pur et simple de la vie politique. La responsabilité qu'il encourt devant le PC bien que tacite, peut se révéler assez dévastatrice si celui-ci ne veut pas prendre le risque d'être renversé par l'Assemblée nationale. Le PC pour éviter le risque d'une crise institutionnelle avec le parlement et le risque d'une motion de censure<sup>153</sup> peut saisir cette occasion pour renforcer son pouvoir disciplinaire sur le parti en faisant d'une telle situation un exemple. Dans ce cas, « *la responsabilité n'est plus principalement collective, mais essentiellement individuelle ; et la sanction est beaucoup plus lourde puisqu'elle peut aboutir à l'exclusion de la vie politique* »<sup>154</sup>. En effet, la responsabilité politique dans un régime parlementaire comme le soulignait Charles Esmein « *n'est pas autre chose que la responsabilité ministérielle poussée jusqu'à ses dernières limites* »<sup>155</sup>. Celle-ci en régime parlementaire est généralement collective, mais parfois et exceptionnellement individuelle lorsqu'un ministre fait l'objet d'une motion d'interpellation. Quoi qu'il en soit, elle permet comme le relève Philippe Segur de mettre en œuvre les « *mécanismes juridiques d'affectation de valeur à une conduite gouvernementale. Elle implique l'obligation pour les gouvernants de répondre devant le Parlement des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions selon une procédure déterminée par la Constitution* ». Ces différents niveaux de

<sup>152</sup> On retrouve cette procédure dans les pays scandinaves. Ainsi, le Parlement danois (folketing) peut refuser sa confiance au Premier ministre entraînant la démission du gouvernement, ou à un ministre en particulier. Aux termes de l'article 15 de la Constitution du Danemark du 5 juin 1953 « 1. Aucun ministre ne peut rester en fonction après que le folketing lui a refusé sa confiance. 2. Si le folketing retire sa confiance au Premier ministre, celui-ci doit proposer la démission du ministère, à moins que de nouvelles élections ne soient décrétées. Un ministre qui a fait l'objet d'un vote de méfiance ou qui a proposé sa démission demeure en fonction jusqu'à la nomination d'un nouveau ministère. Les ministres ne peuvent alors qu'expédier les affaires courantes pour assurer la continuité de leur fonction ». En Finlande, le Président de la République est tenu, même sans que la demande en ait été exprimée, d'accorder sa démission au gouvernement ou à un ministre, si celui-ci ne jouit plus de la confiance du Parlement (v. article 44 de la Constitution de la Finlande du 1er juin 2000). En Suède, le Parlement suédois (Riksdag) dispose d'une motion de censure (declaration of no confidence) à l'encontre du Premier ministre, c'est-à-dire l'ensemble du gouvernement, mais également à l'encontre d'un ministre pris individuellement (article 4 du chapitre 12 « Parliament control » de la première loi fondamentale du 6 juin 1974)

<sup>153</sup> Le constituant togolais a prévu une motion de censure constructive : voir l'article 54 al. 4 : « 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 ».

<sup>154</sup> Ch. BIGAUT B. CHANTEBOUT, « De l'irresponsabilité prétendue des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *Pouvoirs*, n° 92, p. 79.

<sup>155</sup> A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel*, Paris, L. LAROSE, 1896, p. 85.



contrôle accroissent la place du Parlement dans les institutions et dans la vie démocratique et permettent à celui-ci d'assurer le nécessaire encadrement de l'action gouvernementale.

Par la responsabilité politique, les ministres doivent devenir forts pour pouvoir nommer leurs collaborateurs dans la mise en œuvre des délibérations du conseil. En effet, « *être responsable c'est à la fois devoir rendre des comptes et avoir le pouvoir* »<sup>156</sup> pas seulement celui de contresigner les actes du PC. Il y a lieu de noter qu'une fois que la collaboration d'un ministre est requise, le PC ne fait que participer comme organe partiel<sup>157</sup> en laissant le pouvoir de nommer les hauts fonctionnaires de l'administration centrale et déconcentrée aux ministres.

## 2- La limitation par la délégation du pouvoir de nomination aux ministres

Le PC dispose d'importants pouvoirs de nomination aux termes de l'article 50 de la Constitution qu'il peut exercer seul et de manière discrétionnaire. Mais la recherche de l'efficacité gouvernementale, lui impose de les mettre en œuvre de manière collégiale ou même d'en déléguer dans certains cas l'exercice. En effet, tel qu'il ressort de la volonté du constituant de 2024, en tant que chef du gouvernement et de l'administration, il est essentiel que le PC détienne tous les pouvoirs de nomination, pour faire réellement de cette dernière, un *instrumentum*, au service de la mise en œuvre de la politique de la nation qu'il lui appartient de déterminer<sup>158</sup>. Or, il se fait que dans le cadre de la mise en œuvre de cette politique, les ministres à la tête de leur département, sont chargés de réaliser la politique pour laquelle le PC s'est engagé devant le parlement. En recevant cette mission, ils reçoivent concomitamment la responsabilité politique de sa mise en œuvre et en principe, les compétences qui vont avec, y compris celle de nomination des collaborateurs. Dans cette logique, le PC peut déléguer le pouvoir de nomination aux autres membres du gouvernement, pour leur permettre de fixer les missions des administrations dont ils ont la charge, afin de disposer de plus de temps pour s'occuper personnellement des nominations aux postes stratégiques de l'État<sup>159</sup>. Un tel transfert de compétence peut résulter d'une habilitation législative ou réglementaire sans remettre en cause le texte constitutionnel.

---

<sup>156</sup> M. TROPER, « Responsabilité politique et fonction gouvernementale », in Olivier BEAUD, Jean-Michel BLANQUIER, *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes et Cie, 1999, p. 34.

<sup>157</sup> H. KELSEN, *Théorie générale du droit et de l'Etat*, Paris, LGDJ, 1997, p. 450.

<sup>158</sup> M. CARON, *L'autonomie organisationnelle du gouvernement. Recherche sur le droit gouvernemental de la Ve République*, Thèse Université de Lille 2, Droit et Santé, 2014, p. 575.

<sup>159</sup> P. A. TOURE, « Le cabinet : un service atypique du département ministériel », <https://ceracle.com/le-cabinet-un-service-atypique-du-departement-ministeriel-par-papa-assane-toure/>, consulté le 20 décembre 2025.



Notons que la responsabilité politique qui incombe désormais aux ministres implique également l'obligation de rendre compte,<sup>160</sup> car, la responsabilité politique ministérielle entretient une interaction avec la responsabilité managériale<sup>161</sup> puisque, cette dernière est subsumée sous la responsabilité politique<sup>162</sup>. En effet, au sein de la responsabilité managériale se retrouvent les éléments essentiels qui caractérisent la responsabilité politique à savoir l'existence d'un pouvoir de décision, d'objectifs à atteindre et une obligation envers l'autorité délégante<sup>163</sup>. Ainsi, le ministre nommé par le PC est responsable du contenu des politiques publiques et s'engage à atteindre les objectifs à lui fixés par le PC. Ceci est d'autant plus clair dans le contexte togolais qu'à l'occasion de son premier discours sur l'état de la nation, le PC déclarait que « *chaque ministre sera engagé sur des objectifs clairs, suivis, mesurés. Chaque projet doit avoir un calendrier, un budget, un responsable, et un suivi* »<sup>164</sup>. Dans cette dynamique, le pouvoir de proposition de nomination du ministre permet dans une certaine mesure de limiter le pouvoir du PC dans la détermination de leurs collaborateurs. Cette habilitation est justifiée d'un triple point de vue.

D'abord, l'on sait de tout temps que « *qui trop embrasse, mal étreint* »<sup>165</sup>. En effet, la concentration théorique du pouvoir de nomination tranche avec la fragmentation de sa mise en œuvre<sup>166</sup>. Un regard sur les textes réglementaires montre que le ministre qui est le vrai chef de son administration, maître des décisions, des initiatives réglementaires<sup>167</sup> a le pouvoir de nommer certains responsables sans que son pouvoir soit limité par l'intervention d'autres autorités politiques<sup>168</sup>. De plus, les ministres sont également compétents pour pourvoir aux emplois dans des conseils, comités, commissions qui y sont rattachés<sup>169</sup>. Ensuite, la complexité des problèmes nouveaux au sein de l'administration et surtout la responsabilisation des

<sup>160</sup> M. TROPER, « Responsabilité politique et fonction gouvernementale », in Olivier BEAUD, Jean-Michel BLANQUIER, *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes et Cie, 1999, p. 34.

<sup>161</sup> Sur la responsabilité managériale voir W. BABALE, « L'exécution managériale du budget dans l'espace UEMOA. Quelle responsabilité des acteurs ? », in Mélanges Koffi AHADZI-NONOU, *L'Etat inachevé*, Presses Universitaires Juridiques de Poitiers, 2021, pp. 25-46 ; S. PAGNOU, « La responsabilité managériale en droit public financier de l'UEMOA », in Mélanges N. MEDE, *Variations autour de la performance de l'Etat*, Sénégal, L'Harmattan, 2024, pp. 471-491.

<sup>162</sup> L. HA-THI, « Des rapports entre responsabilités managériale et politique. Analyse théorique autour du statut des responsables de programme », *Jurisdoctoria*, www.jurisdoctoria.net, 2019, p. 1

<sup>163</sup> O. BEAUD, *Le sang contaminé. Essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernants*, Paris, PUF, 1999, pp. 108-109.

<sup>164</sup> *Idem*

<sup>165</sup> Ce proverbe fort ancien que l'on trouve déjà chez Rabelais est défini par le dictionnaire Le Robert comme signifiant que celui « qui veut entreprendre ou faire trop de choses à la fois risque de ne rien réussir ».

<sup>166</sup> Ph. YOLKA, « Le pouvoir de nomination du chef de l'Etat sous la cinquième République », *op., cit.*, p. 729.

<sup>167</sup> B. CHENOT, « Le ministre, chef d'une administration », *op., cit.*, p. 80

<sup>168</sup> Article 39 alinéa 4 du décret n° 2011-178/PR du 07decembre2011 fixant les principes généraux d'organisation des départements ministériels : « Les chefs de division et de section sont nommés par arrêté du ministre ».

<sup>169</sup> Une fois une commission ou comité créée, le ministre a le pouvoir de nommer.



ministres militent en faveur du renforcement du pouvoir de nomination confié aux ministres. Enfin, du fait de la charge de travail pesant sur le PC, il peut en tant que chef du gouvernement, habiliter les ministres ou des autorités subordonnées à exercer un pouvoir de nomination. Le ministre pourra alors organiser son ministère et nommer les hauts fonctionnaires tant au niveau du cabinet<sup>170</sup> que de l'administration générale<sup>171</sup> sans attendre une délibération en conseil des ministres qui risque de ne jamais avoir lieu faute de priorité du calendrier gouvernemental.

Il existe aujourd’hui une stabilité gouvernementale et la durée des ministres est longue<sup>172</sup> permettant à ces derniers d’assurer plus fermement leur pouvoir sur les services de leur ministère. Dans cette hypothèse, les ministres devraient jouir d’un très large pouvoir discrétionnaire de nomination dans la mesure où la règle serait clairement mission, objectif, résultat. Ils pourront faire appel aussi bien à des fonctionnaires qu’à des personnes qui n’appartiennent pas à la fonction publique. Mais il faudra véritablement encadrer ce pouvoir de nomination pour éviter une République des amis<sup>173</sup>. Les conditions de nomination doivent, dans ce cas, être formalisées par le Secrétaire Général du Gouvernement, afin de permettre à tout individu ayant un intérêt de saisir le juge pour contester toute nomination jugée irrégulière.

## Conclusion

Il ne faut pas s’y tromper, le PC sous la Ve République togolaise est au centre de la vie politique et administrative. De la lecture de l’article 50 de la Constitution, il résulte que le PC est le chef de gouvernement. A ce titre, il dirige l’action du gouvernement, détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose aussi de l’administration, de la force armée et nomme aux emplois civils et militaires. Il en résulte, sans aucun doute, qu’il tient un rôle prépondérant dans le déploiement du pouvoir exécutif.

L’exercice du pouvoir de nomination qu’il tient ainsi de la Constitution ne peut s’analyser comme « un pouvoir neutre »<sup>174</sup>. Au contraire, il fait de lui le premier décideur politique et administratif. Il y a là, une volonté du constituant de lui conférer une autorité morale suffisante

<sup>170</sup> V. SEURIN, « Les cabinets ministériels », *RDP*, 1962, p. 1209 ; K. KODA et M. MATHIEU, « Cabinet ministériel », in N. KODA (dir.), *Dictionnaire d’administration publique*, Grenoble, PUG, 2014, p. 51 ; D. SY, *Droit administratif*, Dakar, l’Harmattan, 2<sup>e</sup> éd., 2014, p. 188. P. A. TOURE, « Le cabinet : un service atypique du département ministériel », op., cit. <https://ceracle.com/le-cabinet-un-service-atypique-du-departement-ministeriel-par-papa-assane-toure/>

<sup>171</sup> J-C. GAUTRON, *Les départements ministériels en France*, Thèse, Bordeaux, 1960, p. 169

<sup>172</sup> Ainsi, « l’évolution constitutionnelle n’a fait qu’accélérer le mouvement initial qui, ouvrant à chacun des ministres une moindre influence sur la conduite de l’Etat ». Voir B. CHENOT, « Le ministre, chef d’une administration », op., cit., p. 82.

<sup>173</sup> A. PASSERON, « Comment ils ont placé leurs amis », op., cit., pp. 25-30.

<sup>174</sup> S. BAUME, « De l’usage des pouvoirs neutres », *Pouvoirs*, n° 143, 2012, pp. 17-27.



pour directement ou indirectement exercer une influence réelle sur la conduite au quotidien de tous les agents de l'État militaires comme fonctionnaires civils. Cette volonté, dans la sphère politique, s'est traduite dans le silence du constituant, par la captation de *facto* par le PC, du pouvoir de composer et de nommer le gouvernement. Cette pratique peut s'inscrire aisément dans la théorie de la suprématie du pouvoir exécutif dans l'État, prônée par le doyen Hauriou pour qui « *la primauté du pouvoir exécutif doit être appréciée d'un point de vue politique et non pas d'un point de vue juridique* »<sup>175</sup>. Cela explique que le PC, malgré le silence du constituant, n'a pas pris l'initiative de solliciter avant la nomination du gouvernement, un avis préalable du juge constitutionnel qui reste au plan juridique, l'interprète authentique de la Constitution<sup>176</sup>. Une telle démarche aurait permis au juge de situer définitivement l'ensemble des acteurs, sur le sens et les implications qui peuvent découler de la non-désignation expresse par la Constitution de l'autorité à qui revient le pouvoir de nommer les membres du gouvernement. Quoi qu'il en soit, le choix de l'interprétation politique qui fait naître une pratique constitutionnelle ne résout pas de manière définitive la question. Car, le pouvoir de nomination qui en résulte n'est qu'une compétence de principe, dont la mise en œuvre peut fluctuer au gré de la conjoncture politique et du déploiement du contreseing ministériel. En effet, le pouvoir de nomination du PC peut être plus ou moins étendu en fonction de l'effectivité ou non du contreseing ministériel, ou de l'existence ou non d'une coalition gouvernementale. Ceci renforce l'idée du régime parlementaire qui met l'accent sur la responsabilité ministérielle qu'elle soit politique ou managériale comme le fait remarquer Hauriou lorsqu'il écrit que : « *le pouvoir effectif des ministres, combiné avec leur responsabilité devant le Parlement et avec l'irresponsabilité du chef de l'État, constitue le régime parlementaire* »<sup>177</sup>. Il apparaît donc essentiel de renforcer la logique de contrôle du pouvoir de nomination du PC pour un meilleur encrage de la gouvernance démocratique. Ceci passera par l'extension des mécanismes de contrôle au parlement. L'on peut, dans ce cadre, imaginer la mise en place de commissions permanentes à l'Assemblée nationale qui pourraient formuler des avis sur certaines nominations du PC. Une approche juridictionnelle à titre consultatif ou contentieux peut également être envisagée dans la mesure où en l'état actuelle, le contrôle juridictionnel est inexistant<sup>178</sup>.

<sup>175</sup> M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, op. cit., p. 383.

<sup>176</sup> M. TROPER, « L'interprétation constitutionnelle », *Revue Léviathan*, Paris, PUF, 2011, p. 157 ; P. AMSELEK, « L'interprétation dans la Théorie pure du droit de Hans Kelsen », in *Mélanges en l'honneur de Pierre-André CÔTÉ, Interpretatio non cessat*, Editions Yvon Blais, Cowansville (Québec), 2011, pp. 39-56.

<sup>177</sup> M. HAURIOU, *Précis de droit administratif, contenant le droit public et le droit administratif*, L. Larose & Forcel, 2<sup>e</sup> éd., 1893, p. 280.

<sup>178</sup> En l'état actuel du droit, togolais, la chambre administrative de la Cour suprême n'est pas saisie des projets de décret de nomination.



En tout état de cause, la V<sup>e</sup> République n'a pas fini de dévoiler tous ses secrets,<sup>179</sup> car « *ce qui est écrit, fût-ce sur un parchemin, ne vaut que par l'application* »<sup>180</sup>. En effet, « *les circonstances, les pratiques politiques et surtout les facteurs de sociologie politique sont susceptibles d'en influencer l'interprétation et la pratique* »<sup>181</sup>. La délimitation complète du pouvoir de nomination du PC dans la V<sup>e</sup> République d'est donc qu'une question de temps. Le temps nécessaire, pour voir se sédimenter tous les ressorts théoriques et pratiques du parlementarisme togolais institué par la V<sup>e</sup> République.

---

<sup>179</sup> D. K. KOKOROKO, Kossivi HOUNAKE, « Quelques remarques sur le régime politique de la Ve République togolaise », *op., cit.*, p. 1200

<sup>180</sup> C. DE GAULLE, *Mémoires d'espoir; t. I Le renouveau (1958-1962)*, Plon, 1970, p. 37.

<sup>181</sup> D. K. KOKOROKO, Kossivi HOUNAKE, « Quelques remarques sur le régime politique de la Ve République togolaise », *op., cit.*, p. 120