

## DROIT CONSTITUTIONNEL ET CHANGEMENT POLITIQUE AU BENIN ET AU TOGO. LES PARADOXES DE LA DOXA JURIDIQUE.

**Adolphe Dansou Alidjinou**

Cet article se propose de restituer la logique inhérente à deux processus de transformation de la réalité par le moyen de dispositifs juridiques. Sous le poids des contraintes tant internes qu'externes le Bénin et le Togo ont initié une transition à partir des années 90 sous l'impulsion pour le premier d'une crise de capacité de l'Etat résultant de la banqueroute économique, une crise de légitimité du pouvoir marxiste-léniniste en place depuis 18 ans et l'émergence d'une contestation organisée. Pour le second, un nouveau rapport des forces s'est mis en place débouchant sur l'organisation d'une conférence nationale des forces vives de la Nation dominée par les démocrates par " convenance " un plus tard en 1991. Le choix de ces deux pays est un choix wébérien et s'est imposé à nous, pour des raisons de proximité géographique et surtout pour les blocages du processus togolais alors que tout faisait penser à la fin du régime dictatorial mis en place par le Général Gnassingbé Eyadéma depuis 1967. Ces deux trajectoires contrastées soulevaient la problématique plus large du " sens " de ces processus d'ouverture politique<sup>1</sup>. Le problème était de savoir si la phase africaine de ce que Samuel Huntington a appelé la 3<sup>e</sup> vague de démocratisation<sup>2</sup> relevait d'une nécessité historique comme certains le prétendaient sur fond d'une vision volontariste et linéaire ou au contraire, si elle n'était qu'un " effet de mode " destiné à perdre de sa consistance comme le soutenaient les pessimistes influencés par une conception economiciste et ou/culturaliste. Les événements parfois tragiques survenus dans ce continent tout au long de la période antérieure contribuant au scepticisme ambiant posant même la question de l'utilité du constitutionnalisme africain. Rappelons tout simplement que le manque d'impact des textes sur les pratiques sociopolitiques des acteurs de premier plan renforce largement cette idée. Et pourtant, nous semble-t-il, il est important de ne pas perdre de vue ce que Norbert Rouland nomme le bénéfice de " l'avantage au moindre coût."<sup>3</sup> Autrement dit, les acteurs politiques africains loin d'ignorer totalement les textes en ont souvent fait un usage instrumental au-delà des questions incontournables que pose " L'Etat importé". Dans le même sens, comme le souligne Gérard Conac : " la constitution est perçue moins dans son aspect normatif que dans ses aspects fonctionnels. Elle n'est pas une barrière juridique mais l'une des techniques que le pouvoir met au service de ses objectifs. C'est un guide plus qu'un code d'obligations. Dès lors entre le texte constitutionnel et la pratique politique, tend à s'établir un compromis plus où moins équivoque mais dont gouvernants et gouvernés semblent s'accommoder aisément. La constitution reste une source de légitimité. Elle est pour le pouvoir une sorte de règlement intérieur qui précise les modes de formalisation des décisions étatiques. Mais l'inapplication de certaines de ses dispositions, la déformation des procédures de révisions constitutionnelles, l'inefficacité des techniques de contrôle de la constitutionnalité des lois, l'émergence d'un parti unique ou dominant en atténuent la portée. Elle n'a plus qu'une « effectivité limitée ». Par ailleurs, le fait de poser de manière plus générale la formalisation de l'Etat de droit comme élément automatiquement légitimant ne saurait suffire, ne serait-ce qu'en raison des difficultés de l'implantation d'un droit constitutionnel relativement dégagé de l'emprise du pouvoir. Ce droit est souvent détourné de ses fonctions primaires et sert davantage de moyen de légitimation des dirigeants en place lors de circonstances extrêmes. Faut-il le souligner, le droit constitutionnel en premier présente des propriétés particulières. Il n'est que très partiellement mis en œuvre par une juridiction spécialisée, et dans bon nombre de cas, ses praticiens ne sont pas des juristes de

---

<sup>1</sup> Dans le même sens, voir la thèse de Mamadou Gazibo intitulée, la problématique de la consolidation démocratique : les trajectoires comparées du Bénin et du Niger. Université d'Montesquieu-Bordeaux IV, 1998

<sup>2</sup> Huntington (S.), "Democracy's Third Wave", in Journal of Democracy, 1991 ; the third wave: Democratization in the late twentieth century, University of Oklahoma Press, Norman, 1992.

<sup>3</sup> Rouland (N.), Anthropologie juridique, Paris, PUF 1988

profession mais des hommes politiques<sup>4</sup>. Il s'applique en second lieu dans le cadre de l'activité des institutions politiques considérées comme les instances de direction de l'Etat et, à ce titre, compétentes pour élaborer les normes dites fondamentales. Ainsi, sa suprématie qui est un principe fondamental dans la doctrine classique est-elle constamment mise à l'épreuve par les élites politiques dirigeantes. Le principe de la suprématie est mis à mal par la primauté de l'ordonnancement politique sur l'ordonnancement juridique. Encore que comme le souligne Dominique Rousseau « le succès de la constitution est le résultat d'une transaction, d'une relation qui s'établit entre ce que la règle de droit offre en termes de formalisation, de neutralisation, d'objectivation des questions politiques et ce que les acteurs cherchent à un moment donné pour atteindre leurs objectifs<sup>5</sup> ». Il faut insister, encore plus particulièrement dans le contexte africain comme l'écrit Y. FAURE : " il serait aberrant de soutenir que l'établissement d'une constitution soit un frein à l'action gouvernementale. Le texte auquel les juristes accordent une suprématie formelle, ne peut en aucune manière gêner, diminuer le pouvoir, puisque c'est celui-ci qui s'impose ses propres règles<sup>6</sup> "

En Afrique,, le fait de proposer de manière plus générale la formalisation de l'Etat de droit comme élément automatiquement légitimant ne saurait suffire, ne serait-ce qu'en raison des difficultés d'implantation d'un droit constitutionnel relativement dégagé de l'emprise du pouvoir. Ce droit est souvent détourné de ses fonctions primaires et sert davantage de moyen de légitimation des dirigeants en place lors des circonstances extrêmes. En ce qui concerne notre sujet : les situations empiriques des deux pays suggéraient que la démocratisation devait être abordée en termes de " contingence structurée " ou en d'autres termes, de stratégies encadrées par des contraintes<sup>7</sup>. Mais si l'acteur évolue dans un univers de contraintes (milieu d'origine, ressources), il dispose également de marges d'autonomie. Le comportement volontariste qui en découle peut être soit l'action, soit l'inertie délibérée. Mais les ressorts de l'action des groupes sont conditionnés par une interaction constante d'initiatives et de résistances, ses chances de succès étant conditionnées autant par la situation interne des groupes que par le contexte externe. Au cours de l'action collective, les caractéristiques des acteurs (nombre, identité, objectifs) évoluent, si bien que l'analyse des structures des groupes agissant doit être couplée à celle du jeu politique. Ainsi, ne pourraient-elles suivre des trajectoires identiques. Plutôt que de parler d'une historicité unie et cohérente dans la formation de l'Etat, l'hypothèse de son extranéité n'apparaissant plus valable<sup>8</sup>, comprendre les mobilisations collectives ayant marqué le changement politique dans ces deux pays suppose un retour sur les protestations d'hier. Le Bénin post-indépendance a été un foyer de contestations socio-politiques valant à ce pays le qualificatif " d'enfant malade de l'Afrique ". Le Togo quant à elle n'a pratiquement pas connu de mouvements protestataires du pouvoir post-colonial car très tôt après les mouvements nationalistes ayant conduit à l'indépendance, le pays bascula dans un régime autoritaire jusqu'en 1990. L'on assiste selon certains auteurs à une absence totale de débats politiques, à ce que l'on peut appeler une " culture du silence " résultat d'une dialectique de répression et d'autocensure alors qu'au Bénin ne serait-ce que jusqu'en 1972 le droit à la critique était la règle. Encore, faut-il le rappeler sous le régime monopartisan béninois, il existait des espaces de liberté. Il convenait alors de s'interroger sur les variables discriminantes, celles favorisant le maintien du processus en cours au Bénin dans le sens de la " transformation de la

---

<sup>4</sup> Gaxie (D.), " peut-on changer par le droit, structures des institutions et droit politique " communication au colloque du CERTE, Montpellier 1985.

<sup>5</sup> Rousseau Dominique, Les constitutionnalistes, les politistes et le " renouveau " de l'idée de constitution, in Droit et Politique, CURAPP, Paris, PUF, 1993, p.40 et ss.

<sup>6</sup> Faure (Y.), les constitutions et l'exercice du pouvoir en Afrique, Pour une lecture différente des textes in politique africaine, mars 1981, pp34 et ss.

<sup>7</sup> Voir dans le même sens Mamadou Gazibo, la démarche comparative binaire : Eléments méthodologiques à partir d'une analyse de trajectoires contrastées de démocratisation, in revue internationale de politique comparée, hiver 2002 volume9 n°3

<sup>8</sup> Bayart (J.F.), L'Etat en Afrique, La Politique du ventre. Paris, Fayart, 1989.

réalité " par le moyen des dispositifs juridiques c'est -à -dire la soumission des acteurs politiques au droit contrairement au Togo où le régime Eyadéma habilement jouait avec les nouvelles règles du jeu voulues et imposées par les acteurs du changement. Au-delà de cette question de la soumission des acteurs au droit c'est celle de la structuration des rapports sociaux par la règle de droit qui est ainsi posée. Comme le souligne Norbert Elias : « on ne peut comprendre les relations humaines si l'on part de cette idée tacitement admise selon laquelle toute norme ou toute règle existerait en quelque sorte ab-ovo. On s'enlève ainsi toute possibilité de se demander ou d'observer comment et dans quelles circonstances se normalisent les relations qui ne sont pas encore régies par les normes<sup>9</sup> ». L'étude de ces deux pays en orientant la réflexion vers les conditions sociales et politiques de l'effectivité de la norme juridique permettrait de saisir les facteurs explicatifs de la divergence des trajectoires dans la construction de " l'Etat de droit démocratique " dans les deux processus dans un contexte où l'étude de la démocratie et de la démocratisation est devenue une véritable industrie<sup>10</sup>. Si la réalité est faite d'éléments objectifs et extérieurs agissant comme des contraintes sur l'action des acteurs ainsi que le suggère l'école durkheimienne, elle est aussi une construction quotidienne de ces acteurs comme le postule l'école wébérienne. En ce qui concerne l'objet de notre étude, on peut suivre Yves Mény<sup>11</sup> quand il écrit : « les règles constitutionnelles sont des contraintes qui s'imposent aux hommes politiques, mais ce sont aussi des ressources qu'ils essaient de plier ou d'adapter à leurs objectifs. Elles constituent l'ossature, l'axe du système, mais elles n'en assurent ni la vie ni le mouvement. Car c'est à partir de l'interaction entre les règles du jeu et les joueurs que le système politique peut être appréhendé dans sa totalité et sa complexité ». De nombreuses études se sont consacrées à la notion de la transitologie<sup>12</sup> et aux conditions de son exportabilité en Afrique. Nous avons choisi de réfléchir à un aspect particulier du problème c'est-à-dire des rapports entre le " changement " et le " droit " dans le cas particulier du droit constitutionnel pour nous demander si, et à quelles conditions, un changement des règles de droit constitutionnel, qu'il s'agisse de l'adoption d'une nouvelle constitution ou d'une réforme limitée, est susceptible de générer des transformations. Le cas étudié est évidemment particulier et concerne deux pays offrant un panorama de similarités et de contrastes qu'il convient d'interroger dans toute tentative de compréhension de la divergence des trajectoires de deux processus initiés de manière quasi similaire. Surtout s'il faut reconnaître avec le professeur de Gaudusson que La diversité des droits constitutionnels africains tend, depuis les transformations politiques des années 90, à s'atténuer. La lecture des nouvelles constitutions, montre leur tendance à se référer au modèle du droit constitutionnel des démocraties libérales ; Cette caractéristique tranche avec la période antérieure. Quelles sont alors les variables discriminantes permettant d'expliquer le maintien du processus démocratique au Bénin dans le sens de la consolidation contrairement à celui du Togo ? Au-delà des différences observables dans la mise en place des deux processus, il convient de souligner que dans les deux cas, nous avons assisté à un phénomène de désobjectivation de l'ordre politique ayant abouti à l'institution d'organes de transition dont l'une des priorités est l'organisation d'élections libres et pluralistes devant se conclure par la remise du pouvoir à des autorités démocratiquement élus. Soulignons tout de suite que le comparatisme est chose difficile s'il est pris au sérieux. C'est une démarche naturelle qui structure les catégories les plus ordinaires de raisonnement, mais aussi un média de scientificité des sciences sociales en général<sup>13</sup>. Toutefois, différentes conceptions traversent le champ de l'analyse notamment quand il s'agit de la

<sup>9</sup> Elias ( N.), Qu'est-ce que la sociologie ? Pandora / Des Sociétés, 1981, p.87

<sup>10</sup> Doh Chull (S.), On the third wave of Democratization. A synthesis and Evaluation of Recent Theory And Research, World Politics, vol.47 n°1, Octobre.

<sup>11</sup> Mény (Y.), Le système politique français, Monchrestien, 1991.

<sup>12</sup> Ducatenzeiler (G.), " Nouvelles approches à l'étude de la consolidation démocratique ", Revue internationale de politique comparée, vol.8 n°2, 2001, pp.191-198. Guilhot N. et Schmitter P.C., " De la transitologie à la consolidation une lecture rétrospective des Democracies Studies, " RFSP, vol.50 n°4-5, 2000, pp.615-631

<sup>13</sup> Dogan (M.), et Pelassy (D.), Sociologie politique comparative : problèmes et perspectives, Paris, Economica, 1981, p.195

comparaison transnationale relativement à ses objectifs, sa méthode, mise à part sa vocation explicative<sup>14</sup>.

Suivant la proposition de G. Sartori, " l'important est de retenir que comparer, c'est à la fois assimiler et différencier par rapport à un critère<sup>15</sup> "Par conséquent, il n'est pas sûr que les conclusions que l'on peut en dégager soient complètement généralisables.

L'analyse contrastée des deux cas permettra de tester la validité d'un ensemble d'hypothèses sur la part d'explication attribuables respectivement aux contraintes et aux stratégies à l'œuvre dans les deux cas étudiés. Le problème ne peut toutefois être examiné dans toute son étendue, sauf à s'en tenir à quelques généralisations creuses. Les propositions théoriques des sciences sociales s'élaborent et s'éprouvent à travers un va- et- vient continu entre des questions et des hypothèses et la réalité telle que nous pouvons l'observer en l'état des problématiques concevables et des instruments d'observation disponibles. Les sciences sociales ont des prétentions nomologiques<sup>16</sup>. Leur but n'est pas de décrire exhaustivement une réalité singulière mais d'avancer des propositions à caractère assertorique. Pour elles, le terrain est un moyen pour dégager des énoncés théoriques qui sont le but de la connaissance. S'il est utile d'entrer dans le détail de l'analyse d'une situation socio-historique donnée, c'est afin de mieux comprendre les processus qui la structurent. L'analyse étant basée sur les processus de structuration et d'objectivation autant que sur la force structurante des institutions plus l'observation est précise et détaillée et plus grandes sont les chances d'élucider ces processus structurels.

Ces préalables étant posés, nous voudrions, à partir des bouleversements sociopolitiques des années 90 ayant favorisé une nouvelle dynamique constitutionnelle en Afrique notamment à travers l'expérience de deux pays le Bénin et le Togo, insister sur les conditions sociales d'émergence des deux processus et montrer l'existence de croyances dans la capacité des règles de droit à initier des changements politico- institutionnels, et tenter d'élucider comment les deux processus soumis à des ordres de contrainte relativement similaire dès le départ ont connu des évolutions contrastées.

### **Espaces politiques et forces sociales.**

Comprendre les dynamiques ayant favorisé la mutation des espaces socio-politiques béninoises et togolaises dans la lutte pour le changement politique c'est opérer nous semble-t-il un retour sur les protestations d'hier sans lesquelles l'on ne saurait saisir les dynamiques des protestations d'aujourd'hui. Les multiples mobilisations ayant marqué le changement politique ne sont pas sans liens avec la période coloniale et la période autoritaire des régimes post-coloniaux. Il n'est pas besoin de s'étendre ici sur la période coloniale. Toutefois, l'ensemble de ces contestations ont concouru à l'édification des structures sociétales et ont témoigné de l'état des structures politiques. Au Bénin, les différents leaders se sont appuyés dans leur lutte pour le changement sur une dynamique intériorisée de la contestation, tant au niveau urbain qu'urbain ou péri-urbain. Ce qui ne semble pas être le cas au Togo étant donné la trajectoire particulière de ce pays après l'indépendance où l'action collective directement dirigée contre le pouvoir politique était inconcevable du fait de l'encadrement de la société par les militaires et de sa dure répression. Par exemple au Bénin, la répétition des coups d'Etat militaires conjugués aux actions menées par les groupes d'intérêt et les syndicats constituaient des actions cohérentes susceptibles d'apporter une contradiction constructive durant la période post-indépendance notamment de 1958 à 1972. Dès 1960, la politique béninoise est animée par de nombreux mouvements syndicaux et politiques qui ont apporté leur soutien au coup d'Etat du 26 octobre 1972 ayant proclamé la révolution. Ceux-ci jusqu'en 1972 faisaient et défaisaient les nombreux gouvernements qu'a connus le pays. Ces différents mouvements se sont opposés à la logique partisane voulue par les acteurs du coup d'Etat

---

<sup>14</sup> Seiler (D.) (L.), La politique comparée, Armand Colin, Paris, 1982, p.14

<sup>15</sup> Sartori (G.), « Bien comparer, mal comparer », Revue Internationale de Politique Comparée, vol. 1, n°1, 1994, pp. 22-23

<sup>16</sup> Gaxie (D.), op.cit.,

avant de voir interdire par le nouveau pouvoir leur tentative de se fédérer dans le mouvement de la jeunesse unifiée du Dahomey. En 1974, après l'adhésion officielle du régime au marxisme léninisme et la constitution d'un syndicat unique l'U.N.S.T.B (union nationale des syndicats des travailleurs du Bénin) qui fédère l'ensemble des structures syndicales, l'action syndicale sera soumise au pouvoir jusque dans les années 80-90 où sous le poids des contraintes tant internes qu'externes le Président Kérékou convoquera une conférence nationale des forces vives de la Nation. Un an plus tard, la République voisine du Togo suivra la voie tracée par le Bénin en organisant sa conférence nationale. Le Togo naît administrativement en 1946, lorsqu'il passe sous la tutelle de l'O.N.U. Se créent plusieurs partis dont le comité d'unité togolaise (C.U.T) de Sylvanus Olympio, le parti togolais du progrès (P.T.P) de Nicolas Grunitzky et l'union des chefs et des populations du Nord (U.C.P.N). A la suite du référendum d'autodétermination de 1957 qui vit le Togo britannique rejoindre le Ghana, le Togo français devient la république autonome du Togo avec Grunitzky comme premier ministre. Aux élections de 1958 organisées sous le contrôle de l'O.N.U, le parti de Sylvanus Olympio sortit vainqueur. Devenu premier ministre, Sylvanus olympio proclamera l'indépendance du pays en 1960. Comme président de la république, il donna une direction autoritaire à la politique. En janvier 1963, Sylvanus Olympio sera assassiné par un groupe de militaires à la tête duquel se trouvait le futur président Etienne Eyadéma. Le pouvoir sera confié aux civils pendant que le système politique togolais est entré dans une période instable. En 1967, fut perpétré un second coup d'Etat. Eyadéma prit alors les rênes du pouvoir et engage le pays dans la voie du monolithisme. Progressivement, le régime mis en place assura un contrôle de l'ensemble social togolais au travers du parti du président, le rassemblement du peuple togolais (R.P.T) et d'un important appareil de répression empêchant toute expression dissidente. A compter de ce moment, l'action collective contre le pouvoir devient rare en raison du quadrillage du pays par les instances du parti ou de leur dure répression. Le régime Eyadéma, par les différentes structures mises en place, verra la consolidation progressive d'un régime autoritaire mono-partisan dont les contours ne laissent guère la place à la contestation. Comparativement au Bénin et à l'ensemble de la sous-région, le Togo n'a pas véritablement connu de tradition de protestation si l'on excepte le contexte global de la lutte pour l'indépendance nationale qu'incarne un leader comme Sylvanus Olympio. C'est ce contexte de luttes factionnelles au sein des acteurs politiques, de montée des dissidences internes au sein des différentes strates de la société béninoise d'une part, et de culture de silence au Togo d'autre part, qu'il faut garder en vue pour comprendre les dynamiques contrastées des mobilisations collectives dans les deux pays.

## **DES EFFETS DE CONFIGURATION DES ESPACES SOCIO-POLITIQUES**

Comprendre les dynamiques ayant favorisé la mutation des espaces socio-politiques béninois et togolais c'est analyser les rapports entre les mouvements socio-politiques et le processus de changement politique d'une part, puis la mise en place des conférences nationales d'autre part.

### **Mobilisations collectives et régulation de l'espace politique : similitudes et différences**

Si au Bénin, la crise financière de l'Etat peut être considérée comme l'élément déterminant de l'effondrement du régime, cela ne semble pas être le cas au Togo où les salaires, malgré la grave crise financière que traverse l'Etat, sont régulièrement versés. Au Bénin, malgré la mise en place d'un dispositif de répression et de contrôle social sur toute l'étendue du territoire : organisations de masse et comités de défense de la révolution, il existait une relative liberté de parole dans les lieux publics. Le Bénin hérite d'une longue tradition de lutte socio-politique puisant sa source dans les nombreux mouvements nationalistes que comptait le pays. Le syndicalisme va se perpétuer pour s'imposer en contre-pouvoir définitif. Les étudiants et les syndicats de la fonction publique, notamment les syndicats enseignants, se sont affirmés comme les fers de lance de l'opposition avec le parti communiste de Dahomey. Alors que le Togo ne disposera pas d'une ressource similaire. La contestation du pouvoir politique apparaît dans le Togo post-colonial comme inexistante. Plus qu'un choix entre " participer ou subir " nous pouvons dire que les togolais semblent avoir opté

pour la solution de subir et seulement de participer par des structures imposées progressivement par le pouvoir en place depuis 1967. Au Bénin, Le régime Kérékou n'a pu enrayer totalement malgré la mise au pas des différents syndicats par leur fusion en un syndicat unique la perpétuation de l'action syndicale et surtout politique comme l'illustre dans la clandestinité, les actions du parti communiste béninois. Les mouvements syndicaux se sont progressivement transformés en opposition informelle, en provoquant de nombreuses revendications et grèves bloquant le jeu politique. La tenue d'une conférence nationale est le résultat de nombreuses contestation internes au régime qui ont pris naissance dans les années 80 et, connu leur apogée vers la fin 1988. Année où, l'accumulation des dettes intérieures et extérieures de l'Etat atteint son paroxysme avec la cessation de paiement du trésor public. A cela, il faut ajouter l'intensification des luttes factionnelles au sein du régime entre les tenants de la ligne dure et ceux qui prônent un recentrage de la ligne politique du parti devant l'approfondissement de la crise que traverse le pays. Par ailleurs, l'armée un des acteurs principaux du système ne constitue pas un tout homogène, elle est divisée et traversée par les mêmes clivages que les civils. Ce qui n'est pas le cas au Togo où même si l'on doit relativiser son homogénéité, elle constitue quasiment un bloc derrière le président Eyadéma. En effet constituée en grande partie de membres de l'ethnie du président ou de sa région d'origine, elle subit à l'instar de l'ensemble de la population de manière inégale, bien sûr, la crise économique. Par exemple, Les officiers de hauts rangs et la garde présidentielle bénéficient des largesses du pouvoir. Les autres soldats eux, connaissent des fins de mois difficiles.

Cependant, soutien indéfectible du pouvoir elle occupe une position enviable bien que les écarts soient importants entre les officiers bien payés et le reste de la troupe. Au Bénin, alors que le pouvoir perd peu à peu le soutien d'une grande partie de l'armée qui critique même ouvertement le régime (près de 6 tentatives de coup d'Etat entre mars et octobre 1988) les militaires togolais restent majoritairement unis derrière le président Eyadéma. Aussi, faut-il souligner, les trajectoires béninoises et togolaises divergent après les indépendances en fonction de l'action menée par les dirigeants post-coloniaux sur la société et dont va dépendre les modalités de résistance de cette dernière. Le travail d'intégration politique au Bénin ménage davantage une contestation de l'intérieur par les destinataires de l'intégration alors que l'encadrement social au Togo a, dès le départ, étouffé toutes les velléités de protestation. Comme l'observe R. Banégas, si au Bénin la dynamique des mobilisations et des réformes de 1989-1990 prouve que les contestations et mobilisations internes ont été un des facteurs majeurs de l'ouverture du régime béninois, il n'en est pas de même au Togo où, il faut relativiser le poids de ces facteurs. En effet, l'impact psychologique et l'influence du processus béninois ont beaucoup pesé sur les perceptions, l'évaluation, les anticipations et les rapports de force internes des acteurs togolais qui ont surévalué le poids des facteurs externes au détriment des facteurs internes.

C'est au mois d'août 1990 que se tient à Lomé le Congrès du Mouvement National des Etudiants et Stagiaires du Togo (MONESTO). Sous l'impulsion de ce mouvement une marche de soutien au président Eyadéma fut décidée. Il s'agit de lui assurer leur indéfectible attachement en apportant leur soutien aux conclusions du 7<sup>e</sup> conseil national du R.P.T prônant les bienfaits du parti unique pour le Togo affirmant par là même leur opposition à l'instauration du multipartisme<sup>17</sup>.

En réplique à ce congrès, une contre-manifestation organisée par d'autres étudiants avortera car les organisateurs seront arrêtés le 26 août puis traduits en justice. Le 5 octobre 1990 plusieurs centaines de jeunes se dirigent vers le palais de justice pour assister à leur procès avec des

---

<sup>17</sup> Aussitôt, assistons-nous à la politisation des demandes. Est créée l'Association pour la Promotion de l'Etat de Droit (APED). L'après-midi, une marche de protestation est organisée par le Barreau en direction de la Présidence de la République. Puis, un comité rédige sous la plume de Me Yaovi Dégli, un projet de texte qui sera revu et corrigé pour le 10 octobre. La Déclaration suggère, pêle-mêle, la libéralisation de la vie politico-associative et l'organisation d'une Conférence nationale. Dans la foulée, il y aura passation de pouvoir à la tête de la CNDH entre Me Agboyibo, démissionnaire, et Me Dovi. Me Yaovi Agboyibo créera le "Comité d'Action contre le Tribalisme et le Racisme" (CATR) Association qu'il transformera en parti, (dès que la loi sera promulguée), en faisant disparaître le "T".

banderoles et pancartes anti-Eyadéma. Ils seront brutalisés par les forces de l'ordre dépêchées sur place par le pouvoir. Novembre-décembre 1990 la contestation gagne de nombreux espaces sociaux et l'on assiste à des grèves qui paralysent la plupart des villes du pays : grève des dockers du Port de Lomé, des taxis où les uns exigent une hausse des salaires, les autres dénonçant les rançonnements dont ils sont l'objet de la part des policiers et des militaires. Ces revendications à première vue d'ordre matériel et corporatistes empruntent à notre avis des voies détournées pour ne pas affronter directement le pouvoir.<sup>18</sup> Menacé par la dynamique des mobilisations, le président Eyadéma se prononce pour un multipartisme « discipliné et contrôlé » le 30 octobre après que le comité central du parti (RPT) eut promis le 5 octobre de faire élaborer un projet de constitution à soumettre aux électeurs à la fin 1991. Auparavant les partis d'opposition se sont regroupés en association : le Front des Associations pour le Renouveau (FAR) un regroupement de près d'une dizaine d'associations aboutissant à l'adoption d'une série de mesures dont le projet de deux lois d'amnistie générale<sup>19</sup> et l'organisation d'un forum national de dialogue. Le 23 avril le F.A.R se dissout pour donner naissance au Front d'Opposition Démocratique<sup>20</sup> (F.O.D) le 4 mai 1991 qui aussitôt formule de nouvelles exigences notamment l'organisation d'une conférence nationale<sup>21</sup> à la place du forum demandé et obtenu par le F.A.R puis, la dissolution des institutions de la 3<sup>e</sup> République. Sur ce, le FOD entamera une série de tractations et de discussions avec le gouvernement du président Eyadéma. Ce dernier recevra en audience une délégation du FOD au

---

<sup>18</sup> Seuls les étudiants, dès le départ, ont affirmé l'orientation politique de leur démarche en réclamant dans leurs différentes manifestations qui vont être réprimées par les forces de l'ordre, non seulement les meilleures conditions de travail mais également la liberté, la démocratie, et l'instauration d'un Etat de droit.

<sup>19</sup> Les événements s'y précipitent. Grèves et manifestations se succèdent. Sous la pression de la rue, le président Eyadéma décrète une amnistie générale le 12 avril qui permet aux exilés de retourner au pays. Ceux-ci créent pour la plupart leur parti et participeront à la création du Front de l'opposition démocratique ( F.O.D) le 4 mai 1991. Le 15 mars 1991, les femmes de Lomé descendent dans la rue. Elles réclament la libération de leurs enfants et des étudiants arrêtés. La marche est violemment dispersée par les militaires. Le 18 mars, pour apaiser la situation, le gouvernement décrète la création des partis et la liberté de la presse, puis admet le principe d'un "Forum national de dialogue".

<sup>20</sup> . Bon nombre des exilés créent leur parti et participeront à la création du FOD (Front de l'Opposition Démocratique). Ce front est né le 4 mai 1991, après des séances de travail (trois jours durant dans les locaux du restaurant La Pirogue à Lomé). Parmi les partis présents : CAR (Comité d'Action pour le Renouveau) ; CDPA (Convention Démocratique des Peuples Africains) ; CDPA-BT (Convention Démocratique des Peuples Africains-Branche Togolaise); FDT-FRANCE (Front pour la Démocratie au Togo) composé de : ADP, CDPA-BT, FLNT, MTD, OTTD, RTDS... ; PAD (Parti d'Action pour le Développement); PDR (Parti pour la Démocratie et le Renouveau); PDU (Parti des Démocrates pour l'Unité); STD (Social-Démocratie Togolaise); UDS (Union pour la Démocratie et la Solidarité) ; UTD (Union Togolaise pour la Démocratie)...

<sup>21</sup> A l'issue de sa formation, le FOD arrête une plate-forme en dix points dont voici les plus importants : Souveraineté de la Conférence nationale et l'exécution immédiate de ses décisions.

- Démission du gouvernement, dissolution des institutions politiques, et formation d'un gouvernement chargé d'organiser et de gérer la transition.

Adoption de mesures permettant aux partis politiques d'exercer immédiatement leurs activités sur toute l'étendue du territoire national, et leur accès aux médias d'Etat. - Adoption de mesures concrètes garantissant la sécurité et l'immunité des participants à la Conférence nationale ; etc.

Palais de la Présidence, le 16 mai 1991. Le FOD présentera à cette occasion sa plate-forme au chef de l'Etat. Tandis que le 25 mai, au centre administratif - CASEF -, le Front de l'Opposition Démocratique, conduit par Léopold Messan Gnininvi (CDPA), rencontrera une délégation gouvernementale conduite par Barry Moussa Barqué (ministre du Plan et des Mines). Ces tractions aboutissent à la signature d'accords entre les deux parties le 12 juin, sous le parrainage des ambassadeurs de France et d'Allemagne. Les accords prévoyaient la tenue d'une Conférence Nationale à partir du 24 juin. Celle-ci sera ouverte par Eyadéma le 8 juillet 1991 dans une ambiance d'extrême tension. Comme on le voit, à première vue, les différentes mobilisations dans les deux pays semblent essentiellement urbaines. Si cela est globalement le cas au Togo tel n'est pas le cas au Bénin où les mouvements de contestation ont atteint le monde rural qui s'est également mobilisé contre le pouvoir surtout sous l'influence du parti communiste du Dahomey (PCD). Parti d'opposition radical au pouvoir de Kérékou. S'il faut parler de l'engagement différentiel des différents acteurs dans la perspective des travaux d'Obershall<sup>22</sup> c'est-à-dire l'hypothèse liée à l'intégration verticale et horizontale des groupes sociaux : dans une société où le rapport néo patrimonial à l'Etat est un élément déterminant et socialement structurant, la position par rapport aux réseaux clientélistes serait une variable clé pour expliquer l'émergence et la forme des protestations. Au Bénin, si les syndicalistes en bon " entrepreneurs de mouvements. " ont contribué par leur travail de mobilisation à donner l'image d'un mouvement de masse en faveur de la démocratie malgré leurs revendications catégorielles, au Togo, l'on a beaucoup plus assisté à des mobilisations externes aux réseaux clientélistes qui sont essentiellement le fait de jeunes marginalisés, déscolarisés, de femmes en colère, de groupes exclus pour raisons ethniques et ou religieuses. Ainsi, l'opposition Nord /Sud est très intéressante dans la recherche sur les mobilisations au Togo. Toutefois, cette opposition ne doit pas être vue de façon rigide .Le Nord ensemble hétérogène aux intérêts parfois contradictoires ne constitue pas un bloc derrière le président Eyadéma. De même le sud ne forme pas un bloc qui serait opposé à la politique d'Eyadéma. Les autres formes de mobilisations qui sont les protestations internes aux réseaux clientélistes sont celles des nouvelles élites (économiques et /ou intellectuelles, extraverties, formés à l'étranger frustrées de leur accès au pouvoir qui remettent en cause le régime, le monopole des réseaux issues de l'indépendance, réclament le changement, le multipartisme... Ensuite la protestation de ceux qui ne contestent pas directement les fondements du régime mais qui ne veulent pas accepter les mesures de pression salariale de l'ajustement structurel : petits, moyens ou grands fonctionnaires, salariés du secteur public ou récemment privatisé. Comme l'a souligné R. Banegas<sup>23</sup> à propos du Bénin, ce sont effectivement ces types de mobilisations et contestations internes qui ont été des facteurs majeurs de l'ouverture du régime béninois du fait de l'objectif unitaire de l'ensemble des acteurs : changer de régime politique. Au Togo, ces mêmes types de mobilisations articulant des demandes négociables n'ont pas constitué une menace pour le pouvoir. C'est dans ce contexte que s'ouvre la Conférence Nationale des forces vives de la Nation togolaise. On n'aurait pu s'attendre à une même évolution des deux processus. Alors que l'expérience béninoise suit bon an mal an son cours dans le sens voulu par les acteurs béninois, le processus togolais n'arrive même pas à prendre son envol.

### **FORUM NATIONAL/ CONFERENCE NATIONALE**

La conférence nationale du Bénin représente dans le processus béninois, le moment clé du changement. Comme le souligne R. Banegas<sup>24</sup>, au Bénin, si la souveraineté de la conférence a été acquise, tel n'est pas le cas au Togo où après d'âpres discussions le pouvoir et l'opposition conviennent d'abord de l'organisation d'une "Rencontre nationale". Pour la délégation gouvernementale, cette rencontre est un "Forum National de Dialogue". Le Front de l'opposition,

<sup>22</sup> OBERSHALL (A), Social conflict and social movements. Englewood, Prentice Hall, 1973

<sup>23</sup> Banegas (R.), « Mobilisations sociales et oppositions sous Kérékou » Politique africaine, n°59, octob. 1995

<sup>24</sup> op. cit.,



démocratique, quant à lui, parle d'une "Conférence Nationale". Dès le départ, les acteurs togolais ne sont pas d'accord sur le sens de la rencontre. Ce qui montre que l'objectif de la rencontre varie en fonction de la position occupée dans l'espace politique. Ce qui n'est pas le cas en ce qui concerne le Bénin où

la conférence nationale du Bénin représente le moment clé du changement même s'il est vrai qu'il faut abandonner l'image idéalisée, pacifiée de la réconciliation nationale et s'attarder sur les luttes, les coups qui ont structuré ce contexte d'extrême tension et le caractère aléatoire de la conférence nationale et de l'ensemble du processus en cours.<sup>25</sup> Il faut aussitôt souligner que la plupart des acteurs au Bénin quelle que soit leur appartenance socio-politique ou professionnelle était d'accord sur un point : opérer un changement de régime. Dans ce pays, la plupart des acteurs ont été victimes à un moment donné, bien sûr, et à des degrés différents également qu'ils soient du nord ou du sud du régime de Kérékou. Ainsi, régnait-il un consensus implicite mais majoritaire qu'il faut en finir avec ce système. Tel n'est pas le cas au Togo où avant, pendant et après la conférence existait un bloc constitué par le Rassemblement du peuple togolais (RPT) et l'armée derrière le président Eyadéma avec leur volonté ferme de s'opposer à tout changement. En face, au sein des acteurs du changement politique constitués de forces hétérogènes dont certains à un moment donné ont joué des rôles importants sous le régime Eyadéma avant de passer à l'opposition, c'est la question du leadership qui déterminait la position des uns et des autres. A titre d'exemple, le collectif de l'opposition démocratique (créé afin de faire le poids face à Eyadéma) et le front de l'opposition démocratique sont traversés par des querelles pour la direction car il fallait à chaque question trouver un consensus. Il faut insister sur ce contexte de la conférence au Togo pour en comprendre l'issue. Le processus démocratique au Bénin a été, en premier lieu, l'œuvre des acteurs politiques béninois qui ont contraint le régime Kérékou à l'ouverture alors qu'au Togo, le poids des facteurs externes et l'expérience du processus béninois ont beaucoup plus joué dans l'émergence d'une contestation interne au régime. Ainsi, le processus s'est opéré dans la précipitation sans quasiment aucune préparation. Par ailleurs, au Bénin, les acteurs socio-politiques avaient une certaine expérience de la mobilisation anti-pouvoir et des élections compétitives. Le processus a pu s'appuyer sur une certaine " société civile " : des professions indépendantes, des syndicats organisés et des associations autonomes. Ce n'était pas le cas au Togo où tout était à mettre en place au fur et à mesure que le processus se construisait. La conférence nationale togolaise acquise contre la volonté du camp présidentiel dans un contexte d'extrême tension rencontre tout de suite des limites importantes. Dans ce pays, bien que la nécessité de l'unité d'action soit communément partagée par l'ensemble des acteurs politiques, les efforts en ce sens sont toujours insignifiants. Cette tentative rencontre tout de suite des limites importantes d'autant plus qu'elle s'articule autour des différentes tendances aux intérêts contradictoires et hétérogènes qui structurent le champ politique. Elle est constamment soumise aux nombreuses fluctuations de l'espace politique, aux surenchères destinées à renforcer le leadership de l'un ou de l'autre des protagonistes. Basée le plus souvent sur des calculs, elle est également conditionnée par les gains immédiats que l'on peut en tirer. L'instabilité des oppositions au pouvoir d'Eyadéma est donc favorisée par le jeu personnel de la plupart des acteurs, qui dans de nombreux secteurs du champ politique, sont, durant cette période, souvent engagés dans des activités à caractère principalement individuel. Les groupes d'opposition s'effritent rapidement laissant le champ libre aux partenaires du Président Eyadéma d'une part, et aux forces armées togolaises d'autre part, de se refaire. Il en est de même de la décision prise par la Conférence Nationale d'interdire au Premier Ministre élu par la conférence et au Président Eyadéma d'être candidats à l'élection présidentielle bien qu'il s'agisse en ce qui concerne le Premier Ministre de l'application, d'un accord interne à l'opposition. Cette décision vivement critiquée par les partisans de ce dernier et ceux du Président Eyadéma alimenta de vives controverses pendant plusieurs mois créant ainsi un rapprochement entre le camp présidentiel et

---

<sup>25</sup> Banégas (R.), « Action collective et transition politique en Afrique. La conférence nationale du Bénin », Cultures et conflits, n° 17, 1995

une partie de l'opposition. Egalement à la suite de l'attaque de la primature le 3 décembre 1991 par les militaires, le Premier Ministre reconnut la nécessité d'une démocratie d'intégration basée sur le pardon et la réconciliation. Ainsi forma-t-il le 31 décembre un gouvernement d'union nationale comprenant 3 représentants de la sensibilité présidentielle sur les 23 membres que compte le gouvernement. Cette solution rencontre très vite les critiques des partis de l'opposition, des syndicats qui leur sont affiliés. Elle ne sera jamais appliquée. Les membres de l'opposition s'accordent sur la nécessité de changement politique mais se trouvent en désaccord quand il s'agit de prendre une décision. Par exemple, les partis dits « modérés » partagent les vues de l'ensemble de l'opposition sur de nombreux points mais répugnent à adopter des positions radicales face au camp adverse et se trouvent divisés quand il s'agit de prendre une décision. Il suffit alors que le camp des modérés joignent leurs voix à ceux du camp présidentiel pour que l'opposition s'affaiblisse.

### **LA constitution et les conditions du jeu.**

Il n'est pas question ici de s'intéresser encore au renouveau de la production constitutionnelle du pouvoir limité et des droits de l'homme consistant et protégés qui est une illustration de la mutation politique en Afrique (Conac 1993<sup>26</sup>, Hyden et Bratton 1993<sup>27</sup>, Sindjoun 1994:191-230, Cabanis et Martin 1992, 1997:317-331<sup>28</sup>, du Bois de Gaudusson 1997:309-316)<sup>29</sup> ni de prendre pour argent comptant les messages symboles et valeurs qu'il mobilise (Sindjoun 1997)<sup>30</sup> mais de s'intéresser à ce qu'il est dans la pratique; le discours constitutionnel étant un ensemble de pratiques qui tendent à unifier l'univers social par la représentation. Ainsi s'agit-il de prendre la démocratie constitutionnelle au sérieux dans le contexte africain. A cet effet, rappelons que parler du renouveau du constitutionnalisme africain dans le contexte de la mondialisation, sous le poids des contraintes tant internes qu'externes, ne signifie pas la redécouverte des vertus du droit constitutionnel. Un coup d'oeil sur les préambules des différentes constitutions des pays africains depuis leur accession à la souveraineté internationale dans les années 1960 montre bien leur attachement aux déclarations des droits de l'homme de 1987 et aux déclarations universelles des droits de l'homme de 1946. Quelles conventions ou pactes internationaux n'ont pas signé les pays africains<sup>31</sup>? Aussi devient-il impératif pour un politiste de s'intéresser aux conditions de production<sup>32</sup> des textes constitutionnels africains.

Se pose alors la question de l'effectivité du droit constitutionnel dans les pays africains. En effet, de nombreuses études de type positiviste se sont concentrées sur le droit proclamé et ont considéré de nombreux Etats africains comme démocratiques en se référant aux constitutions affirmant leur attachement aux déclarations des droits de l'homme. Mais on s'est vite aperçu des avatars d'un pur positivisme et d'un pur formalisme puisque le droit proclamé était loin d'être appliqué et respecté<sup>33</sup>.

---

<sup>26</sup> Conac, (G.), (ed) L'Afrique en transition vers le pluralisme politique, Paris, Economica, 1993

<sup>27</sup> Hyden, G., et Bratton, (M.), Gouverner l'Afrique. Vers un partage des rôles. Traduit de l'américain par Delorme B. Nouveaux Horizons. 1993.

<sup>28</sup> Cabanis, (A.) (G.), et Michel (L.) (M.), " le nouveau cycle constitutionnel ultra méditerranéen francophone et la constitution d'octobre 1958" Rapport présenté au 4<sup>e</sup> congrès de l'Association française de science politique, 23-26 septembre, 16 pages, 1992 ;

<sup>29</sup> Du Bois de Gaudusson (J.), " les constitutions africaines et le mimétisme" La création du Droit en Afrique, Paris, Karthala, pp.309-316, 1997

<sup>30</sup> Sindjoun (L.), La formation du patrimoine constitutionnel commun des sociétés politiques. Eléments pour une théorie de la civilisation politique internationale. Série des monographies 2/97 CODESRIA, 1997

<sup>31</sup> Dans l'article ci-précité, L. Sindjoun signale d'ailleurs que de 1960 à 1993, le pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été ratifié par 127 Etats d'Afrique, d'Europe, d'Amérique, d'Asie et d'Océanie. Le pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1963 à 1993 a été ratifié par 125 Etats provenant de divers champs géographiques et de diverses aires culturelles.

<sup>32</sup> S'il est vrai comme le signale L. Sindjoun, il faut souligner que l'attachement des pays africains à la démocratie constitutionnelle intervient dans un contexte d'hégémonie symbolique de la démocratie libérale sur les technologies d'organisation socio-politique que les Etats occidentaux surveillent les processus de démocratisation.

<sup>33</sup> du Bois de Gaudusson (J.), "Les solutions constitutionnelles des conflits politiques" Afrique contemporaine, n° spécial, 4<sup>e</sup> trimestre 1986 p.250

L'avènement de l'Etat de droit compris comme la limitation du pouvoir, la soumission des acteurs quelle que soit leur position dans l'espace politique pose le problème majeur de ce que représente le droit chez les acteurs politiques africains. La question de la soumission au droit est donc d'actualité dans les processus en cours. Elle se pose à tel point que certains auteurs dans l'ambiance du renouveau du constitutionnalisme africain soulignent que ce droit constitutionnel est un élément de la culture. « Le sociologue ou le politiste ne doivent pas se limiter à rechercher ce qu'il en advient en fait dans la communauté ils doivent aussi s'intéresser au message qu'il véhicule, aux symboles et valeurs qu'il mobilise, l'économie des pratiques n'est pas à priori supérieure à une économie des normes, des valeurs dépourvue d'autosuffisance <sup>34</sup>»

Si ce point de vue paraît fondé au regard du renouveau de la production constitutionnelle qui est une illustration de la mutation politique en Afrique( Conac)<sup>35</sup> il doit néanmoins être considéré avec une grande méfiance dans le contexte africain. En fait, cette mutation est trop souvent soit définie par ses formes plutôt que par son but. IL s'ensuit alors une assimilation quasi systématique de la proclamation de l'Etat de droit à l'émergence de ce dernier dans le contexte africain. Et généralement, l'on pense qu'il suffit de se doter d'un texte proclamant l'attachement des acteurs aux grands principes pour être admis dans les rangs des démocrates.<sup>36</sup> Cette conception laisse le champ libre à de nombreux acteurs réduisant du coup la construction de l'Etat de droit à ses formes en faisant du concept une notion passe-partout bref un " concept boîteux "dans le contexte africain. Aussi gardant à l'esprit ce qu'est le droit constitutionnel nous pensons qu'il faut prendre celui -ci au sérieux dans notre volonté de le définir à la fois plus par son but que par ses formes qui pourraient être variées et qui font appel à des données historiques politiques et économiques. Défini de la sorte le concept avec son « noyau dur » s'élargit dans une perspective dynamique comme " une modalité de composition de la contemporanéité des sociétés politiques contemporaines "<sup>37</sup>.Ainsi la construction de l'Etat de droit devient-elle une véritable politique (au sens de policy choice) tendant à améliorer le fonctionnement d'un système politique donné. L'Etat de droit apparaît alors comme le moyen de contrôler le développement par trop autonome et ou opportuniste de l'action des divers acteurs dans un espace politique donné. Dès lors nous semble -t-il la participation du continent au partage du patrimoine constitutionnel commun passe non seulement par la proclamation de leur attachement aux idéaux démocratiques , au respect des droits de l'homme mais également par une approche relationnelle du problème correspondant au respect par les institutions d'un certain nombre de principes qui vont au delà des règles techniques auxquelles bon nombre d'acteurs pensent dès que le mot est prononcé( textes constitutionnels, déclarations et autres...). Et ce n'est que dans le cadre de ces stratégies que les textes constitutionnels et autres trouvent leur véritable rôle celui des moyens au service de fins qui les dépassent. Ainsi l'émergence de l'Etat de droit passe ensuite par la soumission des acteurs aux règles qu'ils ont de commun accord posées quelle que soit la conjoncture et non pas à la stratégie de « l'avantage au moindre coût », l'enjeu étant l'enracinement et l'imposition des préceptes de l'Etat de droit. En réalité, c'est la transformation radicale de nos conceptions quant à l'exercice du pouvoir politique qui conduit autant à soumettre l'exécutif et le législatif au contrôle du juge qu'à émanciper celui-ci de la tutelle de l'exécutif. Même s'il faut reconnaître avec Robert Pinkney<sup>38</sup> que « certains pays sont arrivés à la démocratie par des voies différentes de celles de l'occident ». La question pratique et incontournable, reste dans le contexte africain celle de l'effectivité du droit car malgré l'existence des cours constitutionnelles, la maxime classique de la démocratie majoritaire : vous avez juridiquement tort parce que vous êtes politiquement minoritaire dans les deux cas étudiés semble de nos jours plus valable au Togo qu'elle ne l'est au Bénin. En dépit des contraintes objectives et en

---

<sup>34</sup> Sindjoum (L.), op.cit.,

<sup>35</sup> Conac (G.), op. cit.,

<sup>36</sup> Sindjoum (L.), op. cit.,

<sup>37</sup> Sindjoum (L.), op.cit.,

<sup>38</sup> Pinkney ( R.),Democracy in the third world,Boulder Col, Lynne Pienner,1996 p.168

addition aux stratégies moins excessives des acteurs le droit à travers la cour constitutionnelle, ses moyens, son dispositif d'arbitrage des conflits, sa légitimité a largement contribué à la solidification progressive du nouvel ordre démocratique dans ce pays. Dès lors, la constitution procède davantage des propriétés des champs et du marché politique qu'elle n'est à l'origine du type particulier de jeu politique caractéristique du régime<sup>39</sup>. Par exemple, l'on oublie très souvent que si la constitution donne au Président le pouvoir de nommer le Premier Ministre, elle ne permet pas d'expliquer pourquoi le Président Eyadéma père a choisi dans le contexte de 1994 Edem Kodjo. Ce qui divisa encore un peu plus l'opposition togolaise traitant ce dernier de traître à leur cause. Il en de même pour sa nomination au même poste en 2005 par le Président Eyadéma fils. Aussi convient-il de souligner comme le rappelle Dominique Rousseau : il ne faut pas confondre savoir constitutionnel et système d'explication des comportements des acteurs politiques ; il convient sans doute de les distinguer non nécessairement pour les opposer sur le mode d'une coupure entre idéologie et science, mais pour mieux penser leur articulation.<sup>40</sup> La question centrale dans les cas étudiés n'est pas celle du choix de régime (présidentiel ou parlementaire). Les constitutions des deux pays et plus précisément les interprétations qui en sont faites sont largement déductibles de la situation.

### **La constitution dévoyé**

Il est de notoriété publique aujourd'hui en Afrique que lorsque les dispositions constitutionnelles entrent en contradiction avec les conceptions et les prérogatives des principaux acteurs du jeu, elles sont en effet tournées avec la complicité de l'ensemble de la corporation. Par le phénomène du changement d'opinion ou de la transhumance, des majorités circonstancielles se constituent ou se renforcent dans les cas où elles n'existent en vue de changer les règles du jeu. C'est ce qu'illustrent par exemple, les changements constitutionnels<sup>41</sup> dans de nombreux pays africains pour le prolongement des mandats présidentiels. Comme on le voit, le régime est indissociable de la configuration et du type d'interaction au sein desquels il prend place. Par exemple au Bénin de 1960 à 1989 tous les types de régime ont été expérimentés sans succès avec les acteurs du jeu en vue d'assurer le bon fonctionnement des institutions. En 1990, le Bénin du renouveau démocratique s'est doté d'une constitution de type présidentiel qui se révèle aujourd'hui comme la plus longue de son histoire politique dans une démocratie qualifiée d'apaisée. La suprématie de la cour de 1990 à nos jours et de ces décisions était impensable dans les conditions antérieures comme l'a montré le refus des militaires de se conformer à la décision de la cour suprême jouant le rôle de la chambre constitutionnelle en 1968. Il a fallu une profonde transformation de la structure du champ politique pour que la cour puisse aujourd'hui jouer le rôle qui est le sien. Par conséquent l'efficacité apparente des réformes juridiques dépend de la compatibilité des dispositions introduites avec l'état des mœurs politiques. Les acteurs togolais n'ont à notre avis pas tenu compte de cette règle dans leur volonté d'en découdre avec le régime du Président Eyadéma. La plupart des décisions prises par le collectif de l'opposition démocratique qui s'est substitué au front de l'opposition n'ont pas tenu compte de cet état de fait. Par exemple l'article 5 de l'Acte 1 qui reste muet sur les fonctions du Président pendant la durée de la transition. Cet article entre autres a provoqué le boycott de la conférence par les membres du gouvernement pendant 8 jours. Alors que les représentants des Forces Armées et de

---

<sup>39</sup> Sur les périls du régime présidentiel voir par exemple Linz, J., « The Perils of Presidentialism », *Journal of Democracy*, Winter 1990, Linz, J., Stepan A. *The Breakdown of Democratic Regimes : Crisis, Breakdown and Re-equilibration*, the John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1978, pp.72-73. Stepan A., Skach C., "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation, Parliamentarism versus Presidentialism, *World Politics* 46, October 1993, pp.3-4; Riggs F. "Fragilité des régimes du Tiers-Monde", *Revue internationale des sciences sociales* 136, mai 1993 p.259

<sup>40</sup> Rousseau (D.), "les constitutionnalistes, les politistes et le renouveau de l'idée de constitution" in *Droit et Politique*, CURAPP, PUF, pp.41 et suivantes

<sup>41</sup> Allant contre cet art de gouverner en Afrique, le Président Kérékou pouvait déclarer à la stupéfaction générale de ceux de ses collaborateurs et soutiens qui le poussent à procéder à une modification de la constitution pour prolonger son mandat : qu'on ne change pas les règles du jeu pendant le jeu .

la Sécurité quittèrent définitivement la conférence. Les dispositions juridiques ont donc joué en addition aux contraintes objectives et aux stratégies plus excessives des acteurs pour fragiliser et mener enfin de compte à la rupture du processus démocratique en cours<sup>42</sup> Animés par le souci de mettre fin au règne de celui qui incarne depuis plus de 30 ans la dictature dans leur pays, les acteurs togolais ont oublié ce que rappelait avec force Jean-Louis Seurin quand il écrit : « la règle de droit en général et la norme constitutionnelle en particulier n'est acceptée et efficace que si elle repose précisément sur un rapport de force entre les acteurs politiques<sup>43</sup> »

### **Les Conditions d'une réforme des institutions**

Les constitutions n'existent pas indépendamment des conditions socio-politiques de l'activité institutionnelle et leur efficacité ne réside pas principalement dans le contenu de leurs dispositions. Ce n'est donc pas dans les règles du droit qu'il faut rechercher les différences qui séparent les interactions politico-institutionnelles<sup>44</sup> au Bénin et au Togo, mais plutôt dans les facteurs moins immédiatement visibles qui touchent aux conditions mêmes de l'activité politique comme on peut le voir à propos des phénomènes de structuration de l'espace politique dans les deux pays. Si l'arsenal juridique participe intentionnellement au processus d'institutionnalisation, la qualité des dispositions peut par effet d'encadrement entraîner des stratégies plus favorables à la consolidation démocratique, même si les formules institutionnelles ne sont pas à elles seules, des gages de réussite ou d'échec. Car l'invention, l'introduction puis l'application effective d'un ensemble de dispositions visant comme dans les nouveaux textes constitutionnels à frayer les voies d'émergence d'un Etat de droit démocratique, le respect, du suffrage universel, du principe de la séparation des pouvoirs et de la garantie des droits de l'homme ne sont possibles que si des transformations importantes surviennent dans le milieu politique dans lequel ses dispositions sont élaborées et utilisées. Par conséquent, la qualité et les stratégies des acteurs du jeu s'avèrent indispensables dans un contexte soumis à des contraintes tant internes( économiques, héritages institutionnels, crise de l'Etat, clivages sociaux et politiques) qu'externes( la part du tiers intéressé, la mondialisation) pour la réussite et la consolidation du processus<sup>45</sup>. S'il faut reconnaître qu'en Europe la trajectoire politique ayant conduit à la démocratisation est d'abord passée par l'apprentissage du pluralisme comme le souligne G. Sartori « *Jusqu'au 18<sup>e</sup> siècle, la diversité était généralement considérée comme un facteur de discorde et de désordre provoquant la ruine des Etats, et l'unanimité était perçue comme le fondement de tout gouvernement. Par suite, l'attitude contraire l'emporta peu à peu et c'est l'unanimité -et non plus les différences d'opinion et la diversité- qui finit par être regardée avec suspicion* »<sup>46</sup>, en Afrique, la diversité est encore majoritairement considérée dans beaucoup de pays tant chez les acteurs de premier plan que dans l'opinion comme un facteur de désordre. D'où, la recherche à tout prix d'un consensus autour de la politique du Chef de l'Etat voilant les manœuvres de débauchage des adversaires politiques fragilisant par là même le champ politique. Ainsi se pose avec acuité, le choix qui est celui des acteurs politiques africains. Surgit alors, la question cruciale que posait déjà un auteur dans ces termes sur la construction démocratique en Afrique: Peut-il y avoir aujourd'hui une démocratisation sans émergence d'une nouvelle élite démocratique, socialisée selon des valeurs spécifiques, ou bien une telle entreprise peut-elle aboutir à un résultat significatif grâce au simple recyclage des élites préexistantes qui sont pétrées de la conception d'un Etat post-colonial autoritaire ? A notre avis, l'Afrique ne semble pas encore avoir subi une véritable transformation des rapports de force dans le champ intellectuel pouvant aider à « faire sauter le verrou intellectuel et politique à la prise aux sérieux de la

---

<sup>42</sup> Voir dans le même sens Gazibo M., op.cit.,

<sup>43</sup> Seurin (J. L.), " Les fonctions politiques des constitutions", in le constitutionnalisme aujourd'hui, Paris, Economica, 1984, p.52

<sup>44</sup> Gaxie (D.), op. Cit.,

<sup>45</sup> Voir dans le même sens Gazibo M., op.cit.,

<sup>46</sup> Sartori (G.), The theory of Democracy Revisited, Chatham NJ, Chatham House Publ., 1987, p.265

problématique juridique<sup>47</sup>». Suivant l'heureuse formule de Bernard Lacroix, « l'insoutenable autonomie du politique » on peut se demander : quand la constitution pourra-t-elle devenir dans notre contexte le moyen de freiner les tentatives autoritaires qui guettent toute volonté souveraine? S'il est vrai que « le succès de la constitution est le résultat d'une transaction, d'une relation qui s'établit entre ce que la règle de droit offre en termes de formalisation, de neutralisation, d'objectivation des questions politiques et ce que les acteurs cherchent à un moment donné pour atteindre leurs propres objectifs<sup>48</sup> », il faut tout de suite souligner que la question de l'avènement de l'Etat de droit en Afrique malgré les contraintes tant internes qu'externes qu'il ne faut pas sous-estimer sera l'œuvre du choix des acteurs eux-mêmes.

## BIBLIOGRAPHIE

BADIE, B. – *L'Etat importé*, Paris, Fayard, 1992.

BADIE, B. et HERMET, G. – *La politique comparée*, Paris, Armand Colin, 2001.

---

<sup>47</sup> Bouretz, P. « la force du droit », in la force du droit, panorama des débats contemporains », Ed. Esprit, 1990 p.14

<sup>48</sup> Rousseau D. « de l'Etat de droit à l'Etat politique » in l'Etat de quel droit, communication au colloque du CERTE, Montpellier 1985

- CURAPP : Droit et politique, P.U.F, Paris1993 ; Les usages sociaux du droit,P.U.F, Paris,1989
- DIAMOND, L. : LINZ, J. J. et LIPSET, S. M. « *Introduction : la comparaison des expériences démocratiques* », *les pays en développement et l'expérience de la démocratie, traduction française*, Nouveaux Horizons, 1993.
- DU BOIS de GAUDUSSON, J. . GONAC, G. et DESOUCHES, C. – *Les constitutions africaines publiées et langues française*, 2 tomes, Bruxelles, Bruylant, 1977.
- FORTES, M. et EVANS-PRITCHARD, E. E. – *Systèmes politiques africains*, Paris, PUF, 1964.
- GAZIBO, M. et JENSON, J. La politique comparée, Montréal, les Presses de l'Université de Montréal, 2004.
- HUNTINGTON, S. P. Troisième vague. *Les démocratisations de la fin du XXème siècle*, Traduction française, Nouveaux Horizons, 1996.
- INOBUCHI, T., NEWMAN E. et KEANE, J. – « *Introduction : the changing nature of democracy* » the changing nature of democracy, Tokyo, United Nations University Press, 1998, pp. 1-19.
- JAFFRELOT, C. « *L'inde et le Pakistan l'impossible convergence démocratique de deux trajectoires politiques* », à la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet. Paris, Karthala, 2002, pp. 161-186.
- KAMTO, M. Pouvoir et Droit en Afrique noire, Paris LGDJ, 1997.
- KEREKOU, M. « *Discours de S. E. M. Mathieu Kérékou* » Bilan des conférences nationales et autres processus de transition démocratique, Cotonou, 19-23 février 2000, pp. 39-50.
- LIJPHART, A. *Democracy in plural societies. A comparative exploration*. New Haven, Yale University Press, 1977.
- MBEMBE, A. *De la Postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, Paris, Karthala, 2000.
- MEMEL-FÖTE, H. « *Des ancêtres fondateurs aux Pères de la nation. Introduction à l'anthropologie de la démocratie* », Cahier d'études africaines, XXXI (3), n° 123, 1991.
- MOYRAND, A. « *Réflexions sur l'introduction de l'Etat de droit en Afrique francophone* », Revue internationale de Droit Comparé, n°1, octobre-décembre 1991.
- O'DONNELL, G. « *Delegative democracy* » Journal of democracy, vol. 5, n°1, janvier 1994,
- QUANTIN, P. « *La difficile consolidation des transitions démocratiques africaines des années 1990* ». Démocraties d'ailleurs, Paris, Karthala, 2000, pp. 479-508.
- SCHMITTER, P.C. « *La démocratisation au Portugal en perspectives* ». A la recherche de la démocratie. Paris, Karthala, 2002, pp. 291-315.
- SEN, A. *La démocratie des autres. Pourquoi la liberté n'est pas une invention de l'Occident*, Paris, Payot, 2003.
- SINDJOUN, L. « *Les nouvelles constitutions africaines et la politique internationale* », Etudes internationales, volume XXVI, n°2, 1995, pp. 329-345.
- SINDJOUN, L. « *L'Etat ailleurs* », Paris, Economica, 2002.
- STEPAN, A., *Arguing comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- TOUBALOR, C. « *Le culte Eyadema au Togo* » Religion et Modernité politique en Afrique noire, Paris, Karthala, 1993.
- WALEZR, M. – *Traité sur la tolérance*, Nouveaux Horizons, 1998.

