# La Cour de justice de la CEDEAO face à un pouvoir qui s'entête à ne jamais avoir tort.

## *Rappel sur les rapports entre pouvoir constituant, contrôle de conventionnalité et responsabilité internationale de l'État*

11 août 2026
Par Madi Djabakate,
Politologue & Essayiste
Contact : cabinetmadi@gmail.com

**Résumé**

Le 29 janvier 2026, la Cour de justice de la CEDEAO a qualifié la réforme constitutionnelle togolaise du 25 mars 2024 de « changement anticonstitutionnel de gouvernement » au sens de l'article 23 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADÉG). Le gouvernement togolais a rejeté cette qualification en contestant la compétence de la Cour, invoquant l'intouchabilité du pouvoir constituant national. Le présent essai démontre que cette défense repose sur une confusion conceptuelle entre le contrôle de constitutionnalité interne et le contrôle de conventionnalité internationale. Mobilisant la Convention de Vienne sur le droit des traités (articles 26 et 27), la théorie du pouvoir constituant dérivé (Vedel, Favoreu, Beaud, Rousseau) et l'éthique du juge international (Lauterpacht, Cassese, Buergenthal, Higgins), l'article situe la position de la Cour dans une tradition jurisprudentielle universelle (CIJ, CEDH, Cour interaméricaine, Cour africaine) et démontre que la qualification prononcée, même dépourvue de sanctions classiques, contamine l'ensemble de l'ordre constitutionnel dont elle est issue. L'article analyse ensuite l'erreur stratégique de l'opposition togolaise, dont la participation aux élections organisées sous l'égide de la Cinquième République a paradoxalement légitimé le régime condamné. Il conclut en appelant l'Union africaine et la CEDEAO à activer les mécanismes prévus aux articles 24 et 25 de la CADÉG, sous peine de vider la Charte de toute portée normative.

**Mots-clés**

Cour de justice de la CEDEAO ; contrôle de conventionnalité ; pouvoir constituant ; Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance ; changement anticonstitutionnel de gouvernement ; réforme constitutionnelle ; Togo ; responsabilité internationale de l'État ; Convention de Vienne sur le droit des traités ; Afrique de l'Ouest.

## Introduction : Le silence de l'État face à un arrêt qui l'oblige : quand le droit rencontre le pouvoir

Le 29 janvier 2026, la Cour de justice de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a rendu un arrêt sur la réforme constitutionnelle togolaise du 25 mars 2024[i]. Curieusement, cette décision n'a été rendue publique que le 25 juin suivant, soit près de cinq mois plus tard, un délai que rien, à ce jour, n'a officiellement expliqué. Puis, pendant encore plusieurs semaines, le silence a persisté du côté des autorités togolaises. Ce n'est que le 26 juillet 2026 que le gouvernement a fini par réagir, dans un communiqué qui mérite qu'on s'y arrête[ii], tant il est révélateur d'une méthode plutôt que d'un argumentaire.

Le contraste est saisissant entre la solennité de l'institution juridictionnelle (une cour régionale internationale, composée de trois magistrats issus d'États membres, statuant après une procédure instruite pendant deux ans et portée par treize partis politiques et organisations de la société civile) et la légèreté avec laquelle le pouvoir togolais a semblé traiter l'événement : refus de comparaître durant presque deux ans et cinq mois d'occultation, puis un communiqué de circonstance. Cette séquence temporelle n'est pas un simple épisode communicationnel. Elle pose, d'abord, une question qui traversera l'ensemble de cette réflexion : que se passe-t-il lorsqu'un État, partie à des traités internationaux librement ratifiés, est confronté à une décision de justice qui lui déplaît, et choisit la tactique du déni plutôt que celle de l'assumer ? Que révèle ce déni sur la conception que le pouvoir se fait de ses propres obligations internationales, et, plus profondément, sur la place qu'il assigne au droit dans l'architecture du gouvernement ?

Il serait injuste de commencer par la caricature. Une partie de ce que dit ce communiqué est vraie, et il faut le reconnaître avant de le discuter. La Cour de justice de la CEDEAO n'est pas une cour constitutionnelle : elle n'a jamais eu vocation à annuler une loi fondamentale nationale, et le gouvernement togolais a raison de le rappeler. Il est également exact que l'arrêt n'a ordonné ni le retrait de la réforme de 2024, ni aucune réparation financière, et que deux des treize requérants, l'Association des victimes de la torture au Togo (ASVITTO) et l'Alliance des démocrates pour le développement intégral (ADDI), ont été déclarés irrecevables pour défaut de preuve d'enregistrement légal. Sur ce terrain strictement procédural, Lomé ne raconte pas d'histoires.

Mais c'est précisément là que le bât blesse : le gouvernement fonde toute sa communication sur ces points de détail, pour mieux détourner l'attention du constat central de l'arrêt, qu'il ne conteste d'ailleurs jamais lui-même. Car sur le fond, la Cour a été sans ambiguïté : la réforme du 25 mars 2024 constitue, à ses yeux, un **« changement anticonstitutionnel de gouvernement »** au sens de l'article 23 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG). Ce n'est pas un détail technique parmi d'autres. C'est la conclusion de l'arrêt. Et c'est celle que le communiqué gouvernemental s'emploie, paragraphe après paragraphe, à noyer sous des considérations annexes.

La présente réflexion se propose d'analyser cet arrêt et la réponse de l'État togolais à la lumière du droit international public, du droit constitutionnel comparé et de la théorie du pouvoir constituant. L'enjeu n'est pas seulement de dire qui a raison et qui a tort dans le contentieux togolais. Il s'agit de comprendre et de nommer la confusion conceptuelle qui structure la défense gouvernementale, dans la rue plutôt que sur le prétoire, et de situer la position de la Cour de justice de la CEDEAO dans la tradition plus vaste du contrôle de conventionnalité exercé par les juridictions internationales. Car, au-delà du cas togolais, c'est la crédibilité de l'État de droit en Afrique de l'Ouest qui est en jeu, et avec elle, la portée effective des engagements auxquels les États de la région ont librement souscrit.

## I. Ce que la Cour a réellement jugé

### A. Les faits à l'origine du litige

En mars 2024, l'Assemblée nationale togolaise, dont le mandat est expiré, adopte une nouvelle Constitution instaurant une Cinquième République à régime parlementaire. Cette réforme, promulguée le 6 mai 2024, présente plusieurs caractéristiques que la Cour de justice de la CEDEAO a examinées avec une attention particulière.

Premièrement, la réforme a été adoptée par une Assemblée nationale dont le mandat avait expiré. Les députés qui ont voté le texte ne siégeaient plus, en droit, au titre de la législature qui les avait élus. La régularité de cette situation au regard du droit constitutionnel interne togolais n'est pas, en soi, la question que la Cour avait à trancher. **Mais elle constitue un fait retenu par les juges comme élément d'appréciation du contexte dans lequel la réforme est intervenue**.

Deuxièmement, la réforme a été adoptée à la veille d'élections législatives déterminantes qui se sont tenues en avril 2024. Ce calendrier, que la Cour a qualifié de révélateur d'une intention précise, s'inscrit dans une dynamique que les observateurs politiques avaient identifiée dès l'annonce du projet : celle d'un contournement de la limitation du nombre de mandats présidentiels inscrite dans la Constitution antérieure dite de la Quatrième République. Cette même limitation avait déjà fait l'objet d'une révision en 2019, ce qui avait permis à Faure Gnassingbé, au pouvoir depuis 2005, de se représenter sans restriction. La réforme de 2024 opère un basculement plus radical encore : elle supprime purement et simplement l'élection du président de la République au suffrage universel direct. Les citoyens togolais ne choisissent plus, depuis 2024, qui incarne leur État.

Troisièmement, la réforme s'est opérée sans large consultation nationale, sans référendum, sans que le peuple togolais, souverain originaire au sens de la théorie constitutionnelle, soit associé à une décision qui redessinait l'intégralité de l'architecture du pouvoir.

Le 4 mai 2025, Faure Gnassingbé, président de la République depuis vingt ans, succédant lui-même à son père qui avait exercé le pouvoir pendant trente-huit ans, est investi Président du Conseil, nouvelle fonction créée par la Constitution du 6 mai 2024 et conférée de droit au chef du parti majoritaire à l'Assemblée nationale. A sa suite, Jean-Lucien Savi de Tové, ancien opposant et prisonnier politique de Gnassingbé Eyadema, est élu à la présidence de la République par le Congrès, à l'unanimité. Sur le papier, deux têtes, deux fonctions, un équilibre. Dans les textes, pourtant, le rôle du président de la République se limite à accréditer les ambassadeurs, recevoir les diplomates et accorder des grâces à titre individuel : une fonction protocolaire, sans le moindre pouvoir de décision sur la marche du pays. Face à lui, le président du Conseil concentre à lui seul la détermination et la conduite de la politique nationale, la direction de l'administration, des forces de défense et de sécurité, la politique étrangère, les nominations civiles et militaires, le pouvoir réglementaire et le droit de grâce collectif.

Treize requérants (la Ligue togolaise des droits de l'Homme, des partis politiques d'opposition et des organisations de la société civile) saisissent alors la Cour de justice de la CEDEAO, estimant que ces modifications constitutionnelles violent les engagements internationaux du Togo en matière de droits humains et de gouvernance démocratique. La République togolaise, saisie de l'initiation de la procédure, ne dépose aucun mémoire de défense dans le délai statutaire. La Cour procède donc par défaut, après s'être assurée que toutes les exigences procédurales étaient respectées.

### B. L'architecture de la décision

L'arrêt rendu par un collège composé de juges[iii], présente une architecture en trois temps qu'il importe de restituer fidèlement, car c'est sa structure même qui dément la lecture qu'en propose le gouvernement togolais dans la presse.

**Sur la compétence**, la Cour s'est reconnue compétente pour connaître des fondements de la requête tirés des droits de l'homme, sur la base de l'article 9(4) du Protocole additionnel A/SP.1/01/05 relatif à la Cour de justice de la CEDEAO, qui dispose que la Cour « a compétence pour connaître des cas de violation des droits de l'homme qui se produisent dans tout État membre »[iv]. En revanche, elle a déclaré irrecevables les fondements tirés du Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance, au motif que seuls les États membres de la CEDEAO ou le Président de la Commission sont habilités à s'en prévaloir. Les particuliers (individus, partis politiques, associations) ne disposent pas de la qualité requise pour agir sur ce terrain. Cette distinction est essentielle : elle révèle une Cour qui délimite rigoureusement son office, qui refuse de s'arroger une compétence qu'elle estime ne pas posséder, et qui opère la partition entre ce qu'elle peut juger et ce qui échappe à sa saisine.

**S'agissant de la capacité des requérants**, la Cour a constaté que la plupart des treize requérants présentaient une personnalité juridique valable, mais a écarté deux d'entre eux, l'ASVITTO et l'ADDI, pour défaut de preuve d'enregistrement. Elle a en revanche reconnu que les partis politiques et les associations de défense des droits de l'homme légalement enregistrés peuvent, dans des circonstances appropriées, invoquer les droits démocratiques participatifs et introduire des actions en intérêt public fondées sur les droits de l'homme.

**Sur le fond, enfin,** la Cour a conclu que l'amendement constitutionnel adopté le 25 mars 2024, par une assemblée dont le mandat avait expiré, abolissant l'élection présidentielle au suffrage universel direct et reconfigurant l'autorité exécutive, constituait un changement inconstitutionnel de gouvernement au sens de l'article 23 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG)[v]. Les juges ont estimé que les amendements constitutionnels ne doivent pas être utilisés pour miner l'alternance démocratique ni pour perpétuer le pouvoir politique.

Cependant, et c'est ici que l'arrêt manifeste une prudence que le gouvernement togolais s'empresse d'interpréter comme une faiblesse, la Cour n'a pas ordonné le retrait de la loi constitutionnelle de 2024. Elle n'a pas non plus prononcé de réparation pécuniaire, au motif qu'aucun dommage individualisé n'était établi. Elle a en revanche enjoint au Togo de veiller à ce que toute réforme constitutionnelle ou institutionnelle future soit conforme à ses obligations internationales. Enfin, elle a rejeté les prétentions relatives à la violation du droit de participer aux affaires publiques, faute de preuve que les citoyens avaient été privés de la possibilité de voter, de se présenter ou d'exercer leurs droits civiques lors des élections législatives d'avril 2024.

### C. Ce que le communiqué gouvernemental omet de dire

Que dit le communiqué du gouvernement togolais sur le point précis où la Cour a prononcé sa conclusion la plus grave ? Rien. Il ne mentionne jamais la qualification de « changement anticonstitutionnel de gouvernement ». Pire : il affirme, à l'inverse, que la réforme « a fait l'objet de consultations des forces vives et de débats publics aussi ouverts que contradictoires à l'Assemblée nationale ». On peine à concilier cette affirmation avec la réalité d'une Assemblée sortante où l'opposition ne pesait pratiquement rien, votant dans l'urgence un texte qui redessinait toute l'architecture du pouvoir sans qu'aucun référendum, aucune consultation citoyenne réelle, ne viennent jamais valider ce basculement auprès du peuple togolais lui-même.

Le gouvernement mobilise également un distinguo juridique réel, mais trompeur dans son usage. Il rappelle que la Cour a constaté l'absence de violation du Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance, distinct de la Charte africaine invoquée pour la qualification de changement anticonstitutionnel. C'est exact en droit. D'abord, il faut rappeler que la Cour a été claire : les plaignants n'avaient pas qualité pour la saisir. Mais présenter cette absence de violation d'un texte comme neutralisant la condamnation de principe prononcée sur la base d'un autre texte

revient à additionner un acquittement partiel à une conclusion accablante pour donner l'impression d'un match nul. Ce n'est pas de la rigueur juridique : c'est de l'art de la dilution.

Enfin, invoquer après coup les « limites de compétence » de la Cour pour n'importe quelle décision de constitutionnalité pose une difficulté simple : cet argument aurait dû être débattu devant la juridiction, par le dépôt d'un mémoire de défense que le gouvernement a choisi de ne pas déposer, et non brandi après la publication de l'arrêt pour en éteindre les effets politiques. Et l'on notera, au passage, que le gouvernement accepte sans réserve la compétence de cette même Cour lorsqu'elle profite à sa position, l'irrecevabilité de deux requérants, mais la conteste dès qu'elle lui est défavorable. On ne peut pas se prévaloir de l'autorité d'une juridiction à géométrie variable.

## II. La confusion entretenue entre contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité

### A. Deux ordres juridiques, deux logiques, deux finalités

L'argument central avancé par les autorités togolaises repose sur une confusion « volontairement involontaire » utilisée en communication de crise pour détourner l'attention de l'important vers l'agréable. Il n'appartient pas au juriste de le déterminer, mais ses effets sont identiques dans l'un et l'autre cas entre le contrôle de constitutionnalité interne et le contrôle de conventionnalité internationale. Cette confusion est la pierre angulaire du communiqué gouvernemental. Elle mérite d'être démontée avec précision, car c'est d'elle que procède toute la construction argumentative de Lomé II.

La Cour de justice de la CEDEAO n'a effectivement pas vocation à se substituer à une Cour constitutionnelle nationale. Elle n'a jamais prétendu exercer un contrôle de constitutionnalité. L'arrêt ne dit nulle part que la Constitution togolaise est invalide ou que la réforme est inconstitutionnelle au regard du droit interne. La Cour répond à une question différente : **la réforme constitutionnelle togolaise est-elle compatible avec les engagements internationaux que la République togolaise a librement souscrits en ratifiant des traités régionaux ?** ***Il s'agit d'un contrôle de conventionnalité, et non d'un contrôle de constitutionnalité***.

La distinction est classique en droit international public et en droit constitutionnel comparé. Le contrôle de constitutionnalité consiste à vérifier la conformité d'un acte (législatif, réglementaire ou même constituant dérivé) aux normes de la Constitution nationale. Il est exercé par les juridictions constitutionnelles internes et procède de la logique de l'État de droit interne. Le contrôle de conventionnalité, en revanche, consiste à vérifier la conformité d'un acte d'État (quel que soit son rang dans la hiérarchie des normes internes, y compris la Constitution elle-même) aux obligations conventionnelles internationales de l'État. Il est exercé par les juridictions internationales auxquelles l'État a reconnu compétence et procède de la logique du droit

international des traités. Autrement dit : la Constitution relève de la souveraineté nationale ; le respect des traités relève du contrôle des juridictions internationales auxquelles l'État a volontairement reconnu compétence. Ces deux logiques ne s'opposent pas : elles opèrent sur des plans distincts et répondent à des finalités différentes.

### B. Le fondement juridique du contrôle de conventionnalité : la Convention de Vienne sur le droit des traités

Le Togo est partie à un ensemble d'instruments internationaux qui constituent le socle conventionnel de la compétence de la Cour. Il a ratifié le Traité révisé de la CEDEAO, le Protocole relatif à la Cour de justice de la CEDEAO et son Protocole additionnel A/SP.1/01/05, ainsi que la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance. En ratifiant ces instruments, le Togo a accepté que le respect de ces engagements puisse être contrôlé par la juridiction communautaire qu'il a contribué à instituer.

Le principe qui gouverne cette logique est aussi ancien que le droit international lui-même : *pacta sunt servanda*. L'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités[vi] de 1969 dispose, en termes clairs, d'une clarté qui ne souffre pas d'ambiguïté : « Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi. » Ce principe, que Hersch Lauterpacht considérait comme l'expression même de la fonction du droit dans la communauté internationale[vii], ne souffre pas d'exception en faveur de la souveraineté constitutionnelle interne.

Le corollaire immédiat de ce principe est posé par l'article 27 de la même Convention, qui dispose qu'un État « ne peut invoquer les dispositions de son droit interne pour justifier la non-exécution d'un traité »[viii]. Or, une Constitution constitue le droit interne suprême. Si une disposition constitutionnelle est incompatible avec un engagement international, cette incompatibilité ne libère pas l'État de ses obligations internationales. Le droit international est constant sur ce point, et la jurisprudence de la Cour internationale de Justice l'a réaffirmé à de multiples reprises. Ce n'est pas une invention de la Cour de justice de la CEDEAO : c'est un principe structurel du droit international public, reconnu depuis la consolidation du système westphalien lui-même, et que la Convention de Vienne n'a fait que codifier.

James Crawford, dans sa codification des *Principles of Public International Law* (continuation de l'œuvre de Ian Brownlie)[ix], rappelle que la responsabilité de l'État pour violation d'une obligation internationale naît indépendamment du rang interne de l'acte qui en est à l'origine. Les Articles de la Commission du droit international sur la responsabilité de l'État (2001), dont Crawford fut le rapporteur spécial[x], posent en effet qu'un fait d'un État internationalement illicite engage sa responsabilité internationale, que cet acte soit le fait du pouvoir législatif, exécutif, judiciaire ou constituant. Le pouvoir constituant n'échappe pas à cette logique : lorsqu'il produit un acte

incompatible avec une obligation internationale, c'est l'État lui-même qui engage sa responsabilité.

### C. Le pouvoir constituant n'est pas au-dessus du droit international

Le gouvernement togolais affirme que la Cour « n'a aucun titre à juger un pouvoir constituant national ». L'affirmation est juridiquement inexacte, et procède d'une confusion entre deux questions distinctes : la question de la validité interne de l'acte constituant, et la question de la responsabilité internationale de l'État qui en résulte.

Sur le premier terrain, le gouvernement a raison : la Cour n'a jamais prétendu juger la validité interne de la réforme. Elle ne s'est pas prononcée sur la constitutionnalité du processus constituant au regard du droit togolais. Elle n'a ni annulé ni invalidé la « *Constitution de contrebande de 2024* ».

Sur le second terrain, en revanche, l'affirmation est infondée. Le fait qu'une réforme procède du pouvoir constituant ne la soustrait pas au contrôle international. La souveraineté constitutionnelle connaît une limite que le droit international a clairement établie : lorsqu'un État accepte volontairement des obligations internationales, il s'engage à ne pas exercer son pouvoir constituant d'une manière incompatible avec celles-ci. C'est précisément la logique de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, qui interdit certaines modifications constitutionnelles lorsqu'elles compromettent l'alternance démocratique. L'article 23 de la CADÉG énumère les moyens illicites d'accès ou de maintien au pouvoir qui constituent un changement inconstitutionnel de gouvernement. La Cour de justice de la CEDEAO a estimé que la réforme togolaise de mars 2024, compte tenu de son calendrier, de son contenu et de ses effets escomptés, entrait dans cette catégorie.

**La conséquence juridique est fondamentale. La Cour n'annule pas la Constitution togolaise ; elle ne remplace pas les institutions nationales ; elle ne se prononce pas sur la validité interne de la réforme. Elle constate simplement que la République togolaise engage sa responsabilité internationale pour violation d'un traité régional. C'est exactement le rôle d'une juridiction internationale**.

### D. L'exécution de l'arrêt est une obligation internationale

Qu'on partage ou non le raisonnement de la Cour, un arrêt de la Cour de justice de la CEDEAO s'impose aux États parties. Le débat peut porter sur la manière de l'exécuter. Il ne peut pas porter sur son caractère obligatoire. Admettre le contraire reviendrait à permettre à chaque État de décider

unilatéralement quelles décisions de justice internationale il accepterait d'appliquer, ce qui viderait de sa substance le système juridictionnel communautaire. La Cour internationale de Justice, dans l'arrêt *LaGrand* (Allemagne c. États-Unis, 2001), a clairement établi que les décisions des juridictions internationales, y compris les mesures conservatoires, lient les États parties et que leur exécution constitue une obligation internationale[xi]. Cette logique s'applique pleinement aux décisions de la Cour de justice de la CEDEAO, dont l'autorité découle du Traité révisé et du Protocole qui l'institue.

*En droit international, la question n'est donc pas de savoir si le pouvoir constituant est souverain. Il l'est. La véritable question est de savoir si cette souveraineté peut être exercée en violation des obligations conventionnelles librement acceptées. La réponse est constante depuis des décennies : non.* Un État ne peut invoquer sa Constitution ou son pouvoir constituant pour se soustraire aux obligations résultant des traités qu'il a ratifiés. La Convention de Vienne le dit, la jurisprudence internationale le confirme, la doctrine le reconnaît. « Seul le gouvernement togolais l'ignore ».

## III. L'éthique du juge international : pourquoi un juge international n'est ni un acteur politique ni un censeur des Constitutions

### A. Le juge international comme gardien du droit, non comme acteur politique

La critique adressée par le gouvernement togolais à la Cour de justice de la CEDEAO, celle d'avoir « outrepassé ses compétences », s'inscrit dans une rhétorique plus vaste, que l'on retrouve dans les réactions des États chaque fois qu'une juridiction internationale rend une décision qui leur déplaît. Cette rhétorique procède d'une représentation particulière du juge international : celle d'un acteur politique déguisé en magistrat, qui utilise le droit comme couverture de ses préférences idéologiques. Cette représentation est non seulement erronée, mais elle méconnaît la nature même de la fonction juridictionnelle internationale telle qu'elle a été pensée par les fondateurs du droit international moderne.

Hersch Lauterpacht, dans *The Function of Law in the International Community* (1933)[xii], a démontré que le droit international n'est pas un instrument au service des souverainetés étatiques, mais un système juridique complet, capable de régler les différends par la détermination de règles objectives. L'idée que le droit international est un « droit primitif » incapable de contraindre la volonté souveraine est, pour Lauterpacht, une fiction que la pratique juridictionnelle a pour fonction de dissiper. **Le juge international ne fait pas de la politique : il dit le droit. Et en disant le droit, il accomplit une fonction qui n'est pas politique mais éminemment juridique** : celle de déterminer, en dernière instance, la portée des obligations conventionnelles des États.

Lauterpacht a également été, avec *International Law and Human Rights* (1950), l'un des premiers à affirmer que les individus et non seulement les États sont sujets de droit international[xiii]. Cette

position, qui paraissait audacieuse au moment de sa formulation, est devenue le fondement de l'architecture contemporaine des droits de l'homme en droit international. La Cour de justice de la CEDEAO, en reconnaissant aux partis politiques et aux associations de la société civile la qualité d'agir en défense des droits démocratiques participatifs, s'inscrit pleinement dans cette tradition. Elle ne fait pas de politique : elle applique un droit qui reconnaît aux individus et à leurs organisations la capacité de saisir une juridiction internationale lorsque les droits qu'ils tirent des traités sont méconnus.

### B. Antonio Cassese et la « dimension humaine » du droit international

Antonio Cassese, premier président du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, a consacré son œuvre à la défense de ce qu'il appelait la « dimension humaine » du droit international. Dans *The Human Dimension of International Law*, recueil de ses principaux textes[xiv], Cassese a montré que le droit international n'est pas seulement un droit de coexistence entre États souverains, mais un droit qui protège les personnes contre les abus de pouvoir, y compris et surtout lorsque ces abus sont le fait des États eux-mêmes.

Cette perspective éclaire la position de la Cour de justice de la CEDEAO. En qualifiant la réforme togolaise de « changement anticonstitutionnel de gouvernement », la Cour n'outre passe pas ses compétences : elle exerce sa fonction de protection de la dimension humaine du droit régional. Les Togolais qui ont saisi la Cour ne demandaient pas à des juges de faire de la politique. Ils leur demandaient de dire si les engagements pris par leur État lors de la ratification de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance avaient été respectés. C'est une question de droit, et la Cour y a répondu par une constatation de droit. Cassese, qui reconnaissait le rôle protecteur du positivisme juridique face à la manipulation idéologique[xv], aurait vu dans cet arrêt non pas un excès de pouvoir, mais l'exercice normal d'une juridiction qui prend au sérieux les obligations qu'elle a pour mission de faire respecter.

### C. Thomas Buergenthal et le rôle pionnier du juge régional

Thomas Buergenthal, qui fut juge et président de la Cour interaméricaine des droits de l'homme (1979-1991) avant de siéger à la Cour internationale de Justice, incarne une tradition que l'on peut rapprocher de celle de la Cour de justice de la CEDEAO : celle du juge régional qui construit, décision après décision, un système de protection des droits dont la légitimité ne tient pas à la contrainte mais à l'autorité du raisonnement. Buergenthal a été l'un des pionniers du système interaméricain, qui a développé, parfois face à l'hostilité des États concernés, une jurisprudence protectrice des droits fondamentaux. La Cour interaméricaine, comme la Cour de justice de la

CEDEAO, a été accusée d'outrepasser ses compétences chaque fois qu'elle a rendu des décisions déplaisantes aux gouvernements[xvi]. Elle a néanmoins persisté, et son apport à la consolidation de l'État de droit en Amérique latine est aujourd'hui reconnu par tous.

La comparaison est éclairante. La Cour de justice de la CEDEAO, comme la Cour interaméricaine avant elle, exerce une fonction de protection des droits qui s'inscrit dans une logique à long terme. Ses décisions ne produisent pas toujours des effets immédiats, l'arrêt togolais en est la preuve, mais elles construisent, année après année, un corpus jurisprudentiel qui forme le droit vivant de la communauté régionale. Le juge international ne se mesure pas à l'aune de l'exécution immédiate de ses décisions, mais à celle de la solidité de son raisonnement et de la pérennité de sa contribution à l'édification d'un ordre juridique régional.

### D. Rosalyn Higgins et l'approche normative du droit international

Rosalyn Higgins, qui fut juge puis présidente de la Cour internationale de Justice (1995-2009)[xvii], a développé dans *Problems and Process: International Law and How We Use It* (1994) une approche normative du droit international qui éclaire utilement la présente discussion. Pour Higgins, le droit international n'est pas un ensemble de règles neutres que les États peuvent invoquer à leur guise, mais un système normatif structuré dont l'application est confiée à des juridictions dont la légitimité tient à la rigueur de leur raisonnement et à l'indépendance de leurs juges. Le juge international ne fait pas de la politique par d'autres moyens : il identifie, parmi les normes applicables, celles qui sont pertinentes pour le litige qui lui est soumis, et il en déduit les conséquences juridiques.

La Cour de justice de la CEDEAO, dans l'arrêt *LTDH c. République togolaise*, a procédé exactement de cette manière. Elle a identifié les normes applicables (l'article 23 de la CADÉG, l'article 9(4) du Protocole additionnel), distingué celles qui fondaient sa compétence de celles qui échappaient à la qualité des requérants, examiné les faits à la lumière de ces normes et en a tiré les conséquences. Ce raisonnement, structuré et transparent, est l'antithèse d'une démarche politique. C'est précisément la démarche que Higgins identifie comme celle du juge international : non pas imposer une préférence normative, mais appliquer le droit aux faits constatés.

## IV. Le pouvoir constituant à l'épreuve du droit international

### A. La théorie classique du pouvoir constituant et ses limites

La défense du gouvernement togolais repose, en dernière analyse, sur une conception particulière du pouvoir constituant : celle d'un pouvoir originaire, illimité, soustrait à tout contrôle extérieur et

ne trouvant sa limite que dans la constitution qu'il a lui-même établie. Cette conception, que la doctrine constitutionnelle française a largement théorisée, mérite d'être examinée avec précision, car c'est à partir d'elle que le gouvernement semble fonder, probablement à la suite des commentaires de ses juristes formés à Poitiers, son argument d'incompétence de la Cour.

Georges Vedel et Louis Favoreu, dans leur contribution fondatrice « Souveraineté et supraconstitutionnalité »[xviii] ont posé les termes du débat. Le pouvoir constituant originaire, celui qui crée la Constitution *ex nihilo*, est, par nature, un pouvoir qui ne tire sa légitimité d'aucune norme préexistante. Il est, dans la célèbre formule de Sieyès, le pouvoir de « donner une constitution » à la nation et, à ce titre, il échappe à la hiérarchie des normes. **Mais le pouvoir constituant dérivé, celui qui révise la Constitution existante, est juridiquement encadré, tire sa légitimité de la Constitution elle-même et doit en respecter les procédures et, le cas échéant, les limites matérielles**.

Olivier Beaud, dans ses travaux sur la théorie constitutionnelle, a approfondi cette distinction en soutenant que le pouvoir constituant est un pouvoir souverain[xix], mais que cette souveraineté ne se confond pas avec l'arbitraire. Le pouvoir constituant est souverain en ce qu'il n'est soumis à aucune norme de droit interne supérieure. Mais cette souveraineté interne ne se prolonge pas en une immunité internationale. Beaud a montré que le fédéralisme, notamment, suppose une limitation réciproque des pouvoirs constituants des entités fédérées, et que cette limitation peut être sanctionnée par des juridictions. La transposition au plan international est directe : le pouvoir constituant national, souverain au plan interne, n'est pas souverain au plan international lorsqu'il agit en contradiction avec les engagements conventionnels de l'État.

### B. Dominique Rousseau et le dialogue des juges

Dominique Rousseau, dans ses travaux sur la justice constitutionnelle et le dialogue des cours[xx], a mis en lumière un phénomène structurel des démocraties contemporaines : l'émergence d'un dialogue entre juridictions constitutionnelles nationales et juridictions internationales, dans lequel chacune reconnaît le domaine de compétence de l'autre sans s'y substituer. Ce dialogue n'est pas hiérarchique : la Cour constitutionnelle nationale ne se subordonne pas à la juridiction internationale, et réciproquement. Mais il suppose que chaque juridiction reconnaisse la légitimité de l'autre dans son ordre de compétence. Je serai curieux de lire la réaction de la Cour constitutionnelle du Togo à la suite de cet arrêt.

La position de la Cour de justice de la CEDEAO s'inscrit parfaitement dans cette logique de dialogue. Elle ne se prononce pas sur la constitutionnalité de la réforme togolaise. Elle laisse cette question à la juridiction constitutionnelle nationale, qui n'a d'ailleurs pas été saisie. Elle se prononce sur la conventionnalité de cette réforme au regard des engagements internationaux du Togo. Ces deux contrôles ne se superposent pas : ils opèrent sur des plans distincts, avec des

normes de référence différentes et des sanctions distinctes. Un acte peut être constitutionnellement valide et conventionnellement illicite. C'est d'ailleurs l'une des situations les plus fréquentes en droit comparé, et l'une de celles qui ont le plus nourri la réflexion sur les rapports entre droit interne et droit international.

Le refus du gouvernement togolais d'entrer dans ce dialogue, en ne déposant pas de mémoire de défense, en contestant après coup la compétence de la Cour, en niant la distinction entre constitutionnalité et conventionnalité, ne traduit pas une supériorité argumentative. Il traduit un refus structurel de reconnaître la légitimité du contrôle international, qui est pourtant la contrepartie de l'adhésion à des instruments tels que la CADÉG et le Traité révisé de la CEDEAO.

### C. Les limites matérielles du pouvoir constituant dérivé

La théorie constitutionnelle a longtemps débattu de l'existence de limites matérielles au pouvoir de révision constitutionnelle. En France, la question a été posée par la doctrine sous l'angle de la supraconstitutionnalité : existe-t-il des principes ou des règles qui, en raison de leur importance, lieraient le pouvoir constituant dérivé lui-même et ne pourraient être révisés par ce dernier ? Favoreu et Vedel ont examiné cette question avec prudence, refusant de reconnaître une supraconstitutionnalité au sens fort, mais admettant que certaines dispositions, comme la forme républicaine du gouvernement, pourraient constituer des limites que le pouvoir de révision ne peut franchir sans porter atteinte à l'identité constitutionnelle de l'État.

La transposition de ce débat au plan international est particulièrement éclairante. La CADEG établit, en effet, une forme de supraconstitutionnalité régionale : en interdisant les changements inconstitutionnels de gouvernement, elle pose une limite matérielle au pouvoir constituant dérivé des États parties. Cette limite ne s'impose pas au pouvoir constituant originaire, celui qui crée une Constitution *ex nihilo*, par exemple à la suite d'un processus constituant démocratique et inclusif, mais s'impose au pouvoir constituant dérivé, c'est-à-dire au pouvoir de révision qui agit dans le cadre d'une Constitution existante et doit, en outre, respecter les engagements internationaux de l'État.

La réforme togolaise de 2024 procède incontestablement du pouvoir constituant dérivé : elle a été adoptée par l'Assemblée nationale dans le cadre de la Constitution existante, par une procédure de révision, et non par une assemblée constituante élue à cet effet. À ce titre, elle est soumise aux limites que le droit international impose au pouvoir de révision. Limites que la CADÉG énonce et que la Cour de justice de la CEDEAO a pour mission de faire respecter.

## V. La jurisprudence comparée : la position de la Cour s'inscrit dans une tradition jurisprudentielle universelle

### A. La Cour internationale de Justice : la primauté des obligations internationales

La Cour internationale de Justice (CIJ) a, à plusieurs reprises, affirmé le principe selon lequel les obligations internationales d'un État priment sur son droit interne, y compris sur sa Constitution. Dans l'arrêt *LaGrand* (Allemagne c. États-Unis, 2001), la Cour a établi que les indications de mesures conservatoires qu'elle prononce revêtent un caractère obligatoire pour les États parties, et que leur non-exécution engage la responsabilité internationale de l'État. La logique est transférable : si même des mesures conservatoires lient les États, à plus forte raison un arrêt sur le fond lie-t-il l'État concerné.

Dans l'arrêt *Barcelona Traction* (Belgique c. Espagne, 1970), la Cour a introduit la notion d'obligations *erga omnes*[xxi]. Des obligations dont la violation peut être invoquée par l'ensemble de la communauté internationale, et non seulement par l'État directement lésé. Les obligations démocratiques contenues dans la CADÉG présentent une analogie avec cette catégorie[xxii] : elles ne sont pas des obligations bilatérales dont seul l'État partie lésé pourrait se prévaloir, mais des obligations qui intéressent l'ensemble de la communauté régionale. Lorsqu'un État membre de la CEDEAO adopte une réforme constitutionnelle qui contrevient à l'article 23 de la CADÉG, c'est l'ordre démocratique régional tout entier qui en est affecté. Lomé II peut conduire la CEDEAO à sa dislocation s'il n'est pas rappelé à l'ordre.

### B. La Cour européenne des droits de l'homme : le contrôle des réformes constitutionnelles

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a été confrontée, dans plusieurs affaires majeures, à la question du contrôle international des réformes constitutionnelles nationales. L'arrêt *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* (Grande Chambre, 2001-2003) en est l'illustration la plus connue. Dans cette affaire, la Cour européenne a été amenée à se prononcer sur la dissolution d'un parti politique par la Cour constitutionnelle turque. Une décision prise dans le cadre du droit constitutionnel interne. La Cour européenne n'a pas prétendu annuler la décision de la Cour constitutionnelle : elle a examiné si cette dissolution était compatible avec les engagements de la Turquie au titre de la Convention européenne des droits de l'homme, en particulier avec la liberté d'association (article 11). La Cour a conclu que la dissolution ne violait pas la Convention, mais le principe est clair : une décision constitutionnelle interne peut faire l'objet d'un contrôle de conventionnalité par une juridiction internationale, sans que cela équivaille à un contrôle de constitutionnalité.

Cette logique est exactement celle qu'a suivie la Cour de justice de la CEDEAO. Elle n'a pas abrogé la Constitution togolaise. Elle a examiné la compatibilité de la réforme avec les engagements internationaux du Togo. La différence avec *Refah Partisi* est que, dans le cas togolais, la Cour a conclu à l'incompatibilité. Mais la structure du raisonnement est identique : contrôle de la conventionnalité, non contrôle de la constitutionnalité.

### C. La Cour interaméricaine des droits de l'homme : le contrôle de conventionnalité

La Cour interaméricaine des droits de l'homme a développé, depuis le début des années 2000, une doctrine particulièrement innovante : celle du *control de convencionalidad*. Dans l'arrêt *Tribunal Constitutionnel c. Pérou* (2001), la Cour interaméricaine a examiné la révocation de trois magistrats de la Cour constitutionnelle péruvienne par le Congrès. Une décision prise dans le cadre du droit constitutionnel interne. La Cour n'a pas annulé la décision du Congrès : elle a constaté que cette décision violait les obligations du Pérou au titre de la Convention américaine des droits de l'homme et a ordonné des réparations.

Plus largement, la Cour interaméricaine a développé la doctrine selon laquelle les juges nationaux et non seulement la Cour interaméricaine elle-même ont l'obligation d'exercer un contrôle de conventionnalité[xxiii], c'est-à-dire de vérifier la conformité du droit interne aux instruments internationaux de protection des droits de l'homme, en tenant compte non seulement du texte des traités mais aussi de l'interprétation qu'en a donnée la Cour interaméricaine. Cette doctrine, qui a suscité des résistances de la part de plusieurs États, n'en constitue pas moins l'une des contributions les plus importantes à la théorie du contrôle de la conventionnalité en droit international contemporain.

La position de la Cour de justice de la CEDEAO s'inscrit dans cette tradition. En exerçant un contrôle de conventionnalité sur la réforme constitutionnelle togolaise, elle agit dans le droit fil d'une pratique jurisprudentielle qui, des Amériques à l'Europe, en passant par l'Afrique, **reconnaît aux juridictions internationales le pouvoir et le devoir de vérifier la conformité des actes des États à leurs engagements conventionnels**, quel que soit le rang de ces actes dans la hiérarchie des normes internes.

### D. La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples : le précédent béninois

La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, dans son arrêt *Houngué Éric Noudehouenou c. République du Bénin* (28 novembre 2019)[xxiv], a été confrontée à une situation remarquablement similaire à celle du Togo. Saisi à la suite de modifications constitutionnelles adoptées par le pouvoir béninois en 2019 : modifications qui, selon le requérant, violaient les principes démocratiques et les droits fondamentaux. La Cour africaine a estimé que le Bénin avait

violé ses obligations au titre de l'article 10(2) de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, qui impose aux États parties de veiller à ce que les amendements constitutionnels ne compromettent pas les principes démocratiques.

L'analogie avec l'arrêt *LTDH c. République togolaise* est frappante. Dans les deux cas, une juridiction africaine a examiné la conformité d'une réforme constitutionnelle nationale aux engagements régionaux de l'État concerné. Dans les deux cas, la juridiction a conclu à la violation d'obligations conventionnelles. Et dans les deux cas, l'État concerné a contesté la légitimité du contrôle. Mais la différence est également instructive : la Cour africaine, dans l'affaire béninoise, est allée plus loin que la Cour de la CEDEAO dans l'affaire togolaise, puisqu'elle a demandé l'annulation des amendements constitutionnels contestés. La Cour de justice de la CEDEAO, en se contentant d'une injonction prospective, a fait preuve d'une prudence que l'on ne saurait taxer d'activisme juridictionnel.

### E. La Cour de justice de la CEDEAO : une juridiction en construction

La Cour de justice de la CEDEAO, depuis l'extension de sa compétence aux affaires de droits de l'homme par le Protocole additionnel A/SP.1/01/05 de 2005, a développé une jurisprudence qui s'inscrit dans la continuité de celle des autres juridictions régionales de protection des droits de l'homme. Son arrêt de 2008 dans l'affaire *Hadijatou Mani Koraou c. République du Niger*, dans lequel elle a condamné le Niger pour son inaction face à une situation d'esclavage domestique, a marqué une étape importante dans la reconnaissance de la responsabilité des États pour violation des droits de l'homme. L'arrêt *LTDH c. République togolaise* s'inscrit dans cette lignée : il étend le champ d'application du contrôle régional aux réformes constitutionnelles, et confirme que les obligations démocratiques contenues dans les instruments régionaux ne sont pas de simples déclarations d'intention.

La Cour de justice de la CEDEAO n'invente donc pas une nouvelle compétence : elle applique, à des faits nouveaux, une compétence qui lui a été conférée par les États membres eux-mêmes. Le gouvernement togolais, en contestant cette compétence, ne conteste pas la Cour : il conteste les engagements que le Togo a librement souscrits. C'est une distinction que la rhétorique gouvernementale s'efforce de brouiller, mais que le droit international maintient avec constance : « les communiqués de presse en catimini » ne peuvent pas effacer.

## VI. Le véritable enjeu : la crédibilité de l'État de droit en Afrique de l'Ouest, au-delà du seul cas togolais

### A. Une Constitution qui n'a de parlementaire que le nom

Mais l'essentiel n'est peut-être pas dans les mots du communiqué. Il est, dans les faits, un an après l'entrée en vigueur du nouveau régime. Car c'est là que le trompe-l'œil devient le plus visible, et c'est là aussi que se vérifie, point par point, ce que la Cour avait pressenti.

La « Constitution de contrebande » a créé la fonction de Président du Conseil, confiée de droit au chef du parti majoritaire à l'Assemblée nationale qui n'a pas besoin d'être élu. Faure Gnassingbé y a été investi le 4 mai 2025, après vingt ans passés à la tête de l'État en tant que président de la République, lui succédant à son propre père, « par un putsch militaire dirigé par le général Zakari Nandja la nuit du 5 février 2005, retransmis directement par la télévision nationale », qui avait exercé le pouvoir pendant trente-huit ans. Ce « nouveau régime anticonstitutionnel» devait, selon ses concepteurs, instaurer un authentique parlementarisme, avec reddition de comptes du chef de l'exécutif devant les députés et une séparation claire des rôles entre un chef de l'État, garant de l'unité nationale, et un chef de gouvernement, responsable devant le Parlement.

Regardons ce que cette séparation donne réellement. Le président de la République, élu par le Congrès, voit son rôle se limiter à accréditer les ambassadeurs, recevoir les diplomates et accorder des grâces à titre individuel : une fonction protocolaire, sans le moindre pouvoir de décision sur la marche du pays. Face à lui, le président du Conseil concentre à lui seul la détermination et la conduite de la politique nationale, la direction de l'administration, des forces de défense et de sécurité, la politique étrangère, les nominations civiles et militaires, le pouvoir réglementaire et le droit de grâce collectif. Ce n'est pas un partage du pouvoir. C'est un pouvoir qui change d'adresse sans changer de détenteur, flanqué d'une vitrine républicaine qui n'en exerce aucune part réelle. C'est la traduction « en langage civil » du coup d'État militaire.

Le même schéma se répète à chaque étage de l'architecture censée équilibrer ce pouvoir. Le Sénat, seconde chambre installée pour la première fois de l'histoire du pays, compte soixante et un membres dont vingt sont nommés directement par le président du Conseil lui-même. Une chambre haute, partiellement désignée par l'homme qu'elle est censée contrôler, n'est pas un contre-pouvoir : c'est une extension. Quant à la Cour constitutionnelle et aux autres organes de contrôle interne, leur composition reste arrimée à la même majorité parlementaire qui a voté la réforme de sorte qu'aucune institution togolaise, en dehors d'une juridiction régionale, ne pouvait matériellement rendre l'arrêt que la CEDEAO a fini par rendre.

Le 2 décembre 2025, le Président du Conseil s'est effectivement présenté devant le Parlement réuni en congrès pour son discours sur l'état de la nation, conformément à l'article 50 de la Constitution. L'exercice a eu lieu, il serait malhonnête de prétendre le contraire. Mais dans quelles

conditions? Devant une Assemblée où l'opposition ne dispose que de trois sièges sur cent treize, dans un exercice solennel, sans session de questions, sans débat contradictoire réel. Un an après l'instauration de ce prétendu régime parlementaire, plusieurs observateurs locaux relèvent que l'hémicycle togolais fonctionne davantage comme une chambre d'enregistrement que comme un espace de contrôle du pouvoir exécutif. La reddition de comptes essaie d'exister sur le papier. Elle est absente dans la pratique. Le constat est le même pour l'ensemble de la chaîne administrative. Ministres, préfets, gouverneurs continuent de dépendre directement de l'exécutif incarné par le Président du Conseil, sans que la nouvelle architecture constitutionnelle n'ait introduit de véritable collégialité gouvernementale ni de contre-pouvoirs effectifs. Et pendant que le débat institutionnel se joue à Lomé et à Abuja, la contradiction citoyenne, elle, continue d'être traitée par les tribunaux plutôt que par le dialogue : un activiste condamné pour la publication d'un poème sur les réseaux sociaux, treize détenus politiques toujours en prison. Un régime qui se dit parlementaire et contradictoire ne devrait pas avoir besoin d'incarcérer ceux qui le contredisent. *« Ecrire cet article est un abonnement virtuel à la prison et une inscription gratuite au fichier central des citoyens à neutraliser pour la paix de Faure. Mais ne pas le faire, c'est parachever la servitude volontaire des élites togolaises qui, pour la plupart, sont devenues des griots du pouvoir en place »*.

Mis bout à bout, ces éléments ne dessinent pas un authentique parlementarisme redistribuant le pouvoir entre plusieurs organes indépendants. Ils dessinent un pouvoir qui se personnalise davantage qu'il ne se partage : une présidence de la République vidée de toute prérogative, un président du Conseil qui en concentre l'intégralité, un Sénat partiellement nommé par lui, des juridictions internes composées dans son orbite, et une Assemblée sans opposition significative pour s'y opposer. Le déplacement d'un titre constitutionnel vers un autre, sans redistribution réelle des prérogatives, est la marque classique d'une réforme cosmétique, et non d'une transformation institutionnelle. Cela porte un nom, et ce nom n'est pas la démocratie.

### B. Le risque systémique pour l'espace CEDEAO

L'enjeu dépasse largement le cas togolais. L'Afrique de l'Ouest traverse, depuis plusieurs années, une période de récession démocratique dont les spécialistes ont identifié les multiples manifestations : coups d'État militaires (Mali, Guinée, Burkina Faso, Niger), manipulations constitutionnelles visant à prolonger l'exercice du pouvoir (Côte d'Ivoire, Guinée, Togo), restrictions croissantes de l'espace civique, instrumentalisation des institutions de contrôle. Kim Lane Scheppele, dans son analyse de l'« *autocratic legalism* »[xxv], a montré que les démocraties ne meurent plus principalement par les coups de force militaires, mais par des détournements légaux du processus constitutionnel. Des réformes adoptées selon des procédures formellement régulières mais substantiellement instrumentalisées pour consolider la captation du pouvoir. Mark Tushnet

et David Landau ont théorisé, sous le concept d'« *abusive constitutionalism* »[xxvi], le recours aux amendements constitutionnels comme outils d'érosion démocratique.

La réforme togolaise de 2024 présente toutes les caractéristiques de ce modèle. Adoptée selon une procédure formellement parlementaire, par une assemblée nationale unicolore dont le mandat a expiré, elle opère un basculement de régime dont l'effet net est le maintien au pouvoir d'un même dirigeant, déjà au pouvoir depuis vingt ans, par un changement de titre plutôt que par la consultation du peuple. C'est précisément ce que la Cour de justice de la CEDEAO a identifié en qualifiant la réforme de « changement anticonstitutionnel de gouvernement » : **un coup d'État au sens classique sans les militaires qui dégagent un pouvoir et s'installent, mais un détournement du processus constituant au service d'une prolongation indéfinie du pouvoir**.

Lorsque la justice régionale intervient, fût-elle avec la prudence dont la Cour de justice de la CEDEAO a fait preuve, elle accomplit une fonction non seulement juridique, mais aussi systémique. Elle affirme que les engagements démocratiques régionaux ne sont pas des vœux pieux, et que les États qui les ont souscrits ne peuvent les ignorer impunément. L'affaiblissement de cette fonction, par le déni, la dilution et la réécriture des faits, ne profite pas seulement au pouvoir togolais. Il porte atteinte à l'ensemble du système régional de protection des droits et de la gouvernance démocratique que les États ouest-africains ont patiemment construit, depuis le Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance jusqu'à la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance.

La crédibilité de l'État de droit en Afrique de l'Ouest ne se mesure pas seulement à la qualité des textes adoptés. Elle se mesure à la capacité des États à respecter les décisions des juridictions qu'ils ont eux-mêmes instituées. Lorsqu'un État membre de la CEDEAO choisit de dénier la légitimité d'un arrêt de la Cour de justice de la CEDEAO, il ne fait pas que protester contre une décision qui lui déplaît : il sape le fondement même du système juridictionnel régional, dont la légitimité repose sur l'acceptation par tous des décisions rendues, qu'elles soient favorables ou non.

## VII. L'erreur stratégique de l'opposition : participer à un ordre condamné, c'est le légitimer

### A. Le paradoxe de la participation

Il s'agit d'une dimension du dossier togolais que la doctrine juridique a jusqu'ici négligée, et qui mérite pourtant d'être examinée avec la même rigueur que les questions de compétence et de conventionnalité. Elle concerne non seulement le pouvoir, mais aussi ceux qui s'y opposent. Elle peut se formuler en une question simple : que signifie, sur le plan du droit et de la cohérence politique, le fait de participer à des élections organisées sous l'égide d'un ordre constitutionnel

qu'une juridiction internationale compétente a qualifié de « produit d'un changement anticonstitutionnel de gouvernement » ?

La question n'est pas rhétorique. Elle est rendue nécessaire par la séquence des événements, qu'il convient de restituer avec précision car la chronologie est ici l'argument. Le 25 mars 2024, lors de la première adoption, et le 19 avril 2024, lors de la deuxième lecture, l'Assemblée nationale togolaise, dont le mandat avait expiré, a adopté la nouvelle Constitution instaurant « la Cinquième République inconstitutionnelle ». Le 29 avril 2024, soit à peine quelques semaines plus tard, ont lieu les élections législatives. Le 6 mai 2024, une semaine après ce scrutin, la nouvelle Constitution est promulguée. Plus tard, sous l'empire de la Cinquième République, désormais en vigueur, ont lieu les élections locales, régionales et sénatoriales. Enfin, le 29 janvier 2026, la Cour de justice de la CEDEAO constate que la réforme constitutionnelle du 25 mars 2024 constitue un changement anticonstitutionnel de gouvernement au sens de l'article 23 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance.

L'opposition togolaise, ou du moins une partie d'entre elle, a choisi de participer à ces divers scrutins. C'est ce choix qui doit être examiné. Non pour faire la leçon à qui que ce soit, ni pour récuser la légitimité des combats menés par l'opposition togolaise depuis l'annonce de la réforme. Mais parce que la rigueur analytique exige que l'on considère l'ensemble des acteurs du drame constitutionnel togolais, et non seulement ceux qui en sont les auteurs. L'opposition a subi la réforme ; elle l'a contestée devant la Cour de justice de la CEDEAO ; elle en a obtenu une qualification juridique accablante pour le pouvoir. Mais elle a également, par sa participation aux scrutins organisés dans la foulée de la réforme puis sous son égide, donné au régime issu de celle-ci ce que celui-ci ne pouvait se donner à lui-même : la caution du pluralisme.

### B. La salle d'attente de la Cinquième République : du scrutin législatif du 29 avril 2024

La chronologie des événements appelle une analyse distinguée, car elle révèle une manœuvre d'une habileté qu'il faut savoir reconnaître pour mieux la déconstruire.

Sur le plan strictement formel, les élections législatives du 29 avril 2024 se sont tenues sous l'empire de la Constitution de la Quatrième République. La nouvelle Constitution, adoptée le 25 mars 2024 par l'Assemblée nationale sortante, n'avait pas encore été promulguée. C'est le 6 mai 2024, soit une semaine après le scrutin, que la promulgation a eu lieu, faisant basculer le pays dans la Cinquième République. Sur le plan du droit positif, on peut donc soutenir que le scrutin législatif a été organisé conformément à l'ordre constitutionnel antérieur, et que sa régularité formelle ne saurait être entachée par la promulgation ultérieure d'un texte nouveau.

Mais cette lecture strictement formelle, pour juridiquement défendable qu'elle soit, masque une réalité politique qui en constitue l'essentiel. Le scrutin législatif du 29 avril 2024 n'était pas un

scrutin de la Quatrième République : c'était un scrutin dans la salle d'attente de la Cinquième. Il a été organisé, délibérément, dans l'intervalle séparant l'adoption de la nouvelle Constitution de sa promulgation, non par hasard calendaire mais par construction politique. Le pouvoir togolais avait besoin d'une Assemblée nationale élue pour donner corps au nouveau régime parlementaire qu'il venait d'instaurer. Mais il ne pouvait pas organiser cette élection sous la Cinquième République, car la nouvelle Constitution n'était pas encore en vigueur. Il l'a donc organisée sous la Quatrième, dans cette fenêtre temporelle étroite mais stratégiquement décisive, en sachant que l'Assemblée issue de ce scrutin basculerait immédiatement, dès le 6 mai, dans le nouveau régime qu'elle était censée incarner.

Le scrutin du 29 avril 2024 n'était ainsi pas une élection de la Quatrième République : c'était la passerelle immédiate vers la Cinquième. Les députés élus le 29 avril sous l'empire de l'ancienne Constitution sont devenus, dès le 6 mai, les parlementaires de la nouvelle. L'Assemblée nationale de la Quatrième République s'est transformée, par l'effet d'une promulgation intervenue une semaine après le vote, en Assemblée nationale de la « Cinquième de contrebande ». Cette transition n'a donné lieu à aucune nouvelle élection, à aucune consultation du peuple, à aucune validation populaire du nouveau cadre. Le pouvoir a utilisé l'ancien cadre pour produire les institutions du nouveau, avec une économie de moyens révélant la conception instrumentaliste du processus électoral qui préside à l'ensemble de l'opération.

C'est cette instrumentalisation que la Cour de justice de la CEDEAO a identifiée et condamnée. En qualifiant la réforme de « changement anticonstitutionnel de gouvernement », au motif notamment de son calendrier, la Cour a précisément pointé la séquence : une réforme adoptée à la veille d'élections législatives, par une assemblée dont le mandat avait expiré, avec pour effet de modifier, en cours de processus, la nature du régime que ces élections étaient censées peupler. Le calendrier n'était pas un détail parmi d'autres : il était le révélateur de l'intention. Et l'intention, selon la Cour, était de « contourner la limitation du nombre de mandats présidentiels » et de « consolider le contrôle politique » par un détournement du processus constituant.

### C. La qualification de la Cour contamine l'ensemble de l'ordre constitutionnel

Pour mesurer la portée de la participation de l'opposition, il faut comprendre ce que la qualification prononcée par la Cour signifie exactement, non pas en droit (ce que les sections précédentes ont établi), mais dans ses effets sur la légitimité de l'ordre constitutionnel tout entier.

La Cour n'a pas critiqué un vice de procédure. Elle n'a pas relevé un défaut formel dans le processus d'adoption de la réforme, comme on identifie une irrégularité dans un scrutin. Elle a qualifié la réforme elle-même (son calendrier, son contenu et ses effets escomptés) de changement anticonstitutionnel de gouvernement. C'est-à-dire qu'elle a qualifié non pas un acte isolé, mais l'acte fondateur d'un nouvel ordre constitutionnel. Or, lorsque l'acte fondateur d'un ordre est

frappé d'une telle qualification, ce n'est pas seulement cet acte qui est entaché : c'est l'ordre tout entier qui en est atteint.

La logique est implacable. Si la Constitution du 6 mai 2024 est le produit d'un changement anticonstitutionnel de gouvernement, au sens où l'entend l'article 23 de la CADEG, alors toutes les institutions qu'elle crée, tous les processus électoraux qu'elle organise, tous les actes de gouvernement qui s'appuient sur elle, portent en eux le vice originel de leur fondement. Un arbre dont la racine est pourrie ne produit pas de fruits sains, bien que ses branches semblent vigoureuses. De même, un ordre constitutionnel dont l'acte fondateur a été qualifié judiciairement d'illégitime ne produit pas d'institutions légitimes, parce que ses formes paraissent régulières.

Cette logique s'applique avec une force particulière aux élections organisées après la promulgation de la nouvelle Constitution. Les élections locales, régionales et sénatoriales qui se sont tenues sous l'égide de la Cinquième République l'ont été sous l'empire d'un texte dont l'acte fondateur avait déjà fait l'objet, dès le 29 janvier 2026, d'une qualification juridique accablante. Ces scrutins n'avaient pas la caution même formelle de l'ancien ordre constitutionnel : ils se déroulaient pleinement sous le nouveau, dans le cadre des institutions que la nouvelle Constitution avait créées et selon les procédures qu'elle avait établies. C'est ici que la participation de l'opposition pose la question la plus aiguë : comment peut-on, en même temps, invoquer l'autorité d'un arrêt qui qualifie un régime de changement anticonstitutionnel de gouvernement et participer aux élections organisées par ce régime, sous l'empire de sa Constitution, selon les règles qu'il a lui-même fixées ?

### D. L'absence de sanctions classiques n'est pas une absolution

On nous objectera que la Cour n'a ordonné ni le retrait de la réforme, ni l'annulation des élections, ni aucune sanction pécuniaire. Le gouvernement togolais ne manque d'ailleurs pas de le souligner, avec une satisfaction qui se veut triomphante. L'opposition elle-même, à défaut d'avoir obtenu des mesures contraignantes, a présenté l'arrêt comme une « victoire d'étape » ; formule qui, pour sympathique qu'elle soit, traduit une lecture incomplète de la portée du jugement.

Cette lecture commet une erreur d'appréciation aux conséquences stratégiques considérables. L'absence de sanctions classiques (annulation, injonction de retrait, réparation) ne signifie pas que la Cour a acquitté le régime. Elle signifie que la Cour, dans la limite de son office, a choisi la mesure de sa réponse. Mais la mesure de la réponse n'épuise pas la portée de la qualification.

Pour le dire autrement : la Cour n'a pas condamné le Togo à défaire sa Constitution, parce qu'elle a estimé, à tort ou à raison, que le débat est ouvert sur le fait que cette mesure excède ses prérogatives. Mais elle a dit, sans ambiguïté, que la Constitution togolaise de 2024 est le produit d'un changement anticonstitutionnel de gouvernement. Cette qualification n'est pas une opinion. Elle n'est pas un vœu. Elle n'est pas un encouragement à faire mieux la prochaine fois. C'est un

constat juridique, rendu par une juridiction internationale, dotée de l'autorité de la chose jugée. Et ce constat porte sur la nature même du régime, et non sur l'un de ses épisodes.

L'erreur de l'opposition a été de traiter l'arrêt comme un trophée moral à brandir plutôt que comme une arme juridique à exploiter. L'absence de sanctions classiques l'a conduite à interpréter l'arrêt comme une condamnation de principe sans conséquences opérationnelles. Mais la qualification de la Cour est précisément la conséquence opérationnelle. Elle signifie que l'ordre constitutionnel togolais, issu de la réforme du 25 mars 2024, est illégitime au regard des engagements internationaux du Togo. Et cette illégitimité n'a pas besoin d'être sanctionnée par une annulation pour produire ses effets : elle prive le régime de la légitimité internationale dont il a besoin pour fonctionner durablement, et elle fournit à l'opposition la base juridique pour refuser de participer aux institutions qu'il crée.

### E. Participer, c'est reconnaître

C'est ici que l'analyse politique rejoint l'analyse juridique, et que la distinction entre les principaux scrutins (les législatives d'avril 2024 et les élections post-promulgation) prend toute sa signification.

La participation à un processus électoral n'est jamais un acte neutre. Sur le plan du droit politique, elle constitue un acte de reconnaissance : celle de la légalité, et non de la légitimité, du cadre institutionnel dans lequel les élections se déroulent. Lorsqu'une force politique dépose des candidatures, envoie des représentants dans les bureaux de vote, appelle ses militants à se rendre aux urnes, elle accomplit un acte qui, quelle que soit la rhétorique qui l'accompagne, vaut acceptation du cadre.

S'agissant des élections législatives du 29 avril 2024, la situation est plus subtile. Sur le plan formel, ces élections ont eu lieu sous la Quatrième République. L'opposition pouvait, et a effectivement pu, soutenir qu'elle participait à un scrutin organisé sous l'empire de l'ancienne Constitution, et que cette participation ne valait pas reconnaissance de la nouvelle. L'argument est juridiquement recevable. Mais il est politiquement fragile. Car si l'ancien cadre était le cadre formel du scrutin, le nouveau en était la destination évidente. Tout le monde savait, au moment du vote, que l'Assemblée issue de ce scrutin siégerait sous la Cinquième République. Le pouvoir ne s'en cachait d'ailleurs pas : la nouvelle Constitution avait été adoptée quelques semaines plus tôt, et sa promulgation n'était plus qu'une question de jours. Participer à ce scrutin en feignant d'ignorer qu'il était la passerelle vers le nouveau régime, c'était se donner une cohérence juridique que la réalité politique démentait à chaque instant.

Mais c'est pour les élections organisées après la promulgation (locales, régionales et sénatoriales) que la question de la participation se pose avec le plus d'acuité. Ces scrutins se sont tenus sous la

Cinquième République, sous l'égide d'une Constitution que l'opposition dénonçait comme illégale et illégitime, et que la Cour de justice de la CEDEAO a fini par qualifier de changement anticonstitutionnel de gouvernement. Participer à ces élections, c'est accepter de jouer sur un terrain dont on sait ou dont on devrait savoir, après la qualification prononcée par la Cour, qu'il a été construit sur une fondation juridiquement condamnée. C'est accepter les règles du jeu d'un régime dont l'acte fondateur a été déclaré illégitime et illégal par une juridiction internationale.

L'opposition togolaise a choisi de participer. Ce faisant, elle a donné au régime issu de la réforme du 25 mars 2024 ce que celui-ci ne pouvait obtenir ni par lui-même ni par la répression : la caution de la pluralité. Un régime parlementaire sans opposition est une façade. Un régime parlementaire avec une opposition qui siège, même réduite à quelques sièges, est une scène que le pouvoir peut présenter comme démocratique. La participation de l'opposition, fût-elle marginale en sièges, a une valeur disproportionnée en matière de légitimité : elle permet au gouvernement de répondre à la Cour de justice de la CEDEAO et à la communauté internationale que le nouveau régime fonctionne, que le pluralisme existe, que les institutions tournent. Le Sénat lui-même (cette chambre haute dont vingt membres sur soixante et un sont nommés par le président du Conseil) a pu bénéficier de l'élection de ses autres membres selon des procédures présentées comme pluralistes, alors même que la chambre est structurellement inclinée vers le pouvoir.

C'est précisément ce que la Cour avait pressenti. En qualifiant la réforme de changement anticonstitutionnel de gouvernement, elle a indiqué que le problème ne résidait pas dans le fonctionnement des institutions, qui peuvent, formellement, ressembler à celui d'un régime parlementaire, mais dans leur fondement. L'opposition, en participant aux élections post-promulgation, a traité le symptôme (le fonctionnement des institutions) sans prendre en compte le diagnostic (l'illégitimité du fondement). Elle a accepté de jouer le jeu d'un régime dont l'acte fondateur avait été, ou serait, condamné par la justice.

### F. La cohérence comme exigence politique

On pourra objecter que la boycotte n'est pas une stratégie exempte de risques, et que l'histoire politique africaine est riche d'exemples où la boycotte a laissé le champ libre au pouvoir, sans produire les effets de pression escomptés. L'objection est sérieuse, et il n'appartient pas au juriste de trancher un débat qui relève de la stratégie politique. **Mais une chose peut être dite avec certitude : on ne peut pas, en même temps, invoquer l'autorité d'une juridiction internationale pour délégitimer un ordre constitutionnel et participer aux institutions de cet ordre. Cette double posture n'est pas tenable**.

La raison en est simple. La Cour de justice de la CEDEAO a dit que la réforme constitue un changement anticonstitutionnel de gouvernement. *Cette qualification, pour produire ses effets juridiques et politiques, doit être assumée dans toutes ses conséquences. Si l'opposition estime, à*

*juste titre, que l'arrêt de la Cour confirme ce qu'elle dénonce depuis le début, elle doit en tirer les conséquences : refuser de prêter main-forte à un régime condamné, refuser de lui donner la caution du pluralisme, refuser de participer à des institutions dont l'acte fondateur a été déclaré illégitime. Si elle ne tire pas ces conséquences, le message qu'elle envoie n'est pas celui de la résistance : c'est celui de l'acceptation, fût-elle critique*.

Il est vrai que, s'agissant du scrutin législatif du 29 avril 2024, la position de l'opposition était objectivement plus défendable : le cadre formel était encore celui de la Quatrième République, et l'on peut comprendre qu'une force politique ait estimé que le devoir de représentation primait sur la prudence stratégique. Mais cette compréhension ne s'étend pas aux scrutins ultérieurs. Une fois la Cinquième République promulguée et la nouvelle « Constitution de contrebande » entrée en vigueur, participer à des élections organisées sous son égide, c'est accepter l'ordre qu'elle institue. Et invoquer simultanément l'arrêt de la Cour pour dénoncer cet ordre, tout en collaborant avec ses institutions, c'est se placer dans une posture qui n'est plus celle de la contestation cohérente, mais celle de la participation critique. Posture qui, dans le contexte d'un régime qualifié de changement anticonstitutionnel, ne fait que renforcer le régime qu'elle prétend contester.

La force d'un arrêt de justice internationale ne réside pas seulement dans ce qu'il dit, mais dans ce que les acteurs politiques en font. La Cour de justice de la CEDEAO a offert à l'opposition togolaise un instrument juridique d'une puissance considérable : ***la qualification, par une juridiction régionale, du changement de régime comme un changement anticonstitutionnel de gouvernement***. L'opposition a brandi cet instrument, salué l'arrêt, organisé des conférences de presse et continue de siéger au sein d'institutions issues de ce changement anticonstitutionnel de régime. C'est comme si un médecin avait posé un diagnostic de maladie grave, et que le patient, après avoir remercié le médecin, était retourné au travail comme si de rien n'était.

### G. Ce que l'arrêt commandait

Ce que l'arrêt commandait, ce n'était pas seulement la célébration. C'était l'activation. La qualification de changement anticonstitutionnel de gouvernement n'est pas un label qu'on appose et qu'on encadre dans un bureau. Elle est, par sa nature même, un appel à l'action, à l'action des institutions régionales, certes, comme on le démontrera dans la conclusion de cet essai, mais aussi à l'action des forces politiques nationales. Lorsqu'une juridiction internationale constate que le gouvernement d'un État est issu d'un changement anticonstitutionnel, les forces démocratiques de cet État disposent d'un fondement juridique inédit pour refuser de coopérer avec les institutions de ce gouvernement. Ce refus n'est pas un refus de la démocratie : c'est, au contraire, l'expression la plus rigoureuse de la démocratie, car il s'appuie non pas sur une opinion politique mais sur un constat juridique établi par une juridiction compétente.

L'opposition togolaise a entre les mains, après la publication de l'arrêt, un argument que peu d'oppositions africaines ont eu le privilège de brandir : non pas une dénonciation militante, non pas une protestation de principe, mais une qualification juridique internationale. Le paradoxe est qu'elle en a fait un argument de communication plutôt qu'un argument d'action. Elle a salué l'arrêt comme une « victoire d'étape », mais une étape vers quoi, si l'on continue de marcher dans les institutions du régime que l'arrêt condamne ?

La question, dès lors, n'est plus seulement celle de la responsabilité du pouvoir togolais, ou de celle des institutions régionales. Elle est aussi celle de la cohérence de l'opposition. Car un ordre constitutionnel illégitime ne se maintient pas seulement par la force de ses auteurs : il se maintient aussi par la complaisance de ceux qui s'y opposent en paroles tout en y participant en actes. La plus grande victoire du pouvoir togolais n'est peut-être pas l'arrêt de la Cour qu'il a su ignorer : c'est la participation de l'opposition aux élections organisées dans la salle d'attente de la Cinquième République, puis sous son égide. Cette participation, plus que tous les communiqués de Lomé, a donné au régime la légitimité qu'il cherchait. Et c'est cette légitimité, acquise à moindre coût, qui rend aujourd'hui l'activation des articles 24 et 25 de la Charte africaine si difficile à obtenir : comment convaincre la communauté internationale de sanctionner un régime dont l'opposition elle-même a, par ses actes, accordé une caution au pluralisme ?

## Conclusion : La responsabilité des gouvernants togolais et des institutions régionales face à la justice internationale

Face à l'arrêt d'une juridiction aussi établie que la Cour de justice de la CEDEAO, à l'issue d'un contentieux instruit pendant deux ans et porté par treize partis et organisations, la voie responsable était connue et balisée : reconnaître que l'on s'était trompé sur la méthode, entendre ce que la volonté populaire exprimée depuis des années par l'opposition et la société civile togolaise, bien avant que la CEDEAO ne s'en saisisse, cherchait à dire, et corriger ce qui devait l'être. Ce n'est pas une option théorique : c'est très exactement ce qu'a demandé, dès la publication de l'arrêt, un front commun de partis d'opposition et d'organisations de la société civile, réclamant une concertation nationale inclusive pour restaurer un consensus constitutionnel.

Rien de tout cela ne s'est produit. À la place, cinq mois de silence, puis un communiqué qui ne s'adresse jamais aux citoyens togolais mais qui réplique, point par point, à un texte juridique, sans prendre le moindre engagement concret pour l'avenir. La seule invitation formulée par la Cour, celle de veiller à la conformité des prochaines réformes constitutionnelles aux engagements internationaux du pays, ne suscite en retour aucune annonce de mécanisme de consultation renforcée. Le gouvernement se contente d'affirmer qu'« aucune obligation de défaire l'ordre constitutionnel existant n'en découle », la lecture la plus minimaliste possible d'un arrêt qui, pourtant, appelait une réponse institutionnelle consciente des enjeux empreinte de sagesse.

Chaque argument du communiqué togolais, pris isolément, ne peut se défendre sur un plan strictement technique ou juridique. Par ailleurs, leur addition, couplée à une affirmation factuelle qui contredit directement un motif de l'arrêt et à une pratique institutionnelle qui dément l'idée même d'un authentique régime parlementaire, dessine une posture d'ensemble. Cette posture ne relève plus de la défense juridique légitime : elle relève du déni. Elle confirme ce qu'est devenue la justice au plan interne et explique pourquoi de plus en plus de Togolais vont chercher refuge auprès de la CJ de la CEDEAO.

Le gouvernement togolais ne réfute jamais le fond du jugement de la CJ de la CEDEAO. Il en détourne l'attention et, ce faisant, s'expose lui-même. Un pouvoir qui ne peut reconnaître aucune erreur, même quand une juridiction internationale la constate noir sur blanc, ne se protège pas : il s'isole. Il s'isole de son propre peuple, dont il n'a jamais sollicité l'assentiment pour cette réforme. Et il s'isole sur la scène régionale et internationale, où la crédibilité d'un État se mesure aussi à sa capacité à admettre ses torts et à corriger sa trajectoire, et non à la virtuosité de ses juristes pour la justifier.

La réponse de Lomé repose sur une confusion entre deux ordres juridiques distincts. La Cour n'a jamais revendiqué le pouvoir de censurer la Constitution togolaise. Elle a exercé la compétence que le Togo lui a reconnue : contrôler le respect des engagements internationaux librement souscrits par l'État. En droit international, la question n'est donc pas de savoir si le pouvoir constituant est souverain. Il l'est. La véritable question est de savoir si cette souveraineté peut être exercée en violation des obligations conventionnelles librement acceptées. La réponse est constante depuis des décennies : non.

Les Togolais ne s'y trompent pas. La communauté internationale non plus. Un changement de titre au sommet de l'État, aussi habilement mis en scène soit-il, ne fait pas une République nouvelle. Il ne fait, au mieux, qu'un habit neuf sur une continuité que vingt années de pouvoir, succédant à trente-huit autres, ne suffisent plus à justifier par une quelconque nouveauté de projet. Et un pouvoir qui, à chaque étage de son architecture, se retrouve entre les mêmes mains n'est plus, quel que soit le nom qu'on lui donne, un régime parlementaire. C'est un pouvoir personnel qui a simplement changé de costume. La question, dès lors, n'est plus seulement juridique. Elle est politique et morale. Elle relève de la responsabilité des gouvernants lorsqu'ils sont confrontés à une décision de justice internationale. Cette responsabilité ne se délègue pas par communiqué. Elle ne se dilue pas dans des arguties procédurales. Elle s'exerce par la capacité, rare mais essentielle, de reconnaître que le droit, même lorsqu'il dérange, demeure la condition de la légitimité. Un État qui ne reconnaît le droit international que lorsqu'il le sert et le conteste dès qu'il le contraint ne défend pas sa souveraineté. Il démontre, simplement, qu'il n'a de la souveraineté que le mot, et du droit que l'usage qu'il peut en faire quand il lui convient.

Mais la question, dès lors, ne peut rester circonscrite au seul rapport entre l'État togolais et ses propres institutions. Elle appelle une réflexion plus vaste sur la responsabilité des institutions régionales elles-mêmes, celles de l'Union africaine comme celles de la CEDEAO, lorsqu'une

violation de l'article 23 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance a été judiciairement constatée. Car la Charte africaine n'est pas un instrument déclaratoire. Elle organise un mécanisme cohérent dont les pièces s'articulent selon une logique de cause à effet. L'article 23 définit les situations constitutives de changement anticonstitutionnel de gouvernement. Les articles 24 et 25 déterminent la réaction institutionnelle de l'Union africaine lorsqu'une telle situation est constatée. La violation de l'article 23 n'est pas une disposition simplement déclaratoire : elle déclenche l'application du régime prévu aux articles 24 et 25. Interpréter autrement la Charte reviendrait à vider son dispositif de toute portée normative et à transformer ses mécanismes de protection de l'ordre constitutionnel en simples vœux pieux.

Or, par son arrêt du 29 janvier 2026, la Cour de justice de la CEDEAO a expressément retenu que la République togolaise a méconnu les prescriptions de l'article 23. Cette constatation ne constitue ni une opinion politique ni une appréciation doctrinale. Elle est le constat d'une juridiction internationale compétente, rendue à l'issue d'une procédure contradictoire et revêtu de l'autorité attachée aux décisions de la Cour. Dès lors, l'existence d'une violation de l'article 23 ne relève plus du débat politique : elle constitue un fait juridique établi. Et ce fait juridique appelle, de la part des institutions chargées de l'application de la Charte, non une délibération sur l'opportunité d'agir, mais la mise en œuvre des conséquences juridiques que la Charte elle-même attache à cette violation.

La Commission de l'Union africaine, gardienne de l'application des instruments juridiques de l'Union, ne saurait demeurer inactive sans méconnaître elle-même les obligations qui en résultent. Son rôle n'est pas de réexaminer le fond de la décision juridictionnelle ni d'apprécier à nouveau les faits déjà établis par une juridiction dont la compétence a été librement acceptée par les États membres. Il lui appartient d'en tirer les conséquences institutionnelles prévues par la Charte. En l'espèce, la Commission dispose certes d'une marge d'appréciation quant aux modalités de mise en œuvre des mesures prévues aux articles 24 et 25, mais elle ne dispose d'aucune faculté de neutraliser ou d'ignorer les conséquences juridiques attachées à une violation définitivement constatée de l'article 23. Une abstention de sa part priverait d'effet utile tant l'arrêt de la Cour de justice de la CEDEAO que la Charte africaine elle-même.

Le principe de l'effet utile, qui gouverne l'interprétation des traités en droit international, commande la même conclusion. Les traités doivent être interprétés de manière à produire pleinement leurs effets. Admettre qu'une violation de l'article 23 puisse être constatée par voie judiciaire sans entraîner l'activation des mécanismes expressément prévus aux articles 24 et 25 reviendrait à priver ces dispositions de toute efficacité juridique. Une telle interprétation serait contraire tant à l'objet de la Charte qu'à l'engagement des États africains de prévenir et de sanctionner les changements anticonstitutionnels de gouvernement. Elle créerait un précédent dangereux, permettant qu'une condamnation juridictionnelle demeure sans conséquence institutionnelle, et signifierait, en définitive, que l'ordre supraconstitutionnel africain n'est qu'une construction verbale, dépourvue de l'appareil coercitif qui seul lui donnerait chair.

La responsabilité incombe également à la CEDEAO elle-même. La Cour de justice de la CEDEAO a rendu son arrêt. Il appartient désormais aux organes politiques de la Communauté (Autorité des chefs d'État et de gouvernement, Commission de la CEDEAO) d'en assurer le suivi et d'en garantir l'exécution. Un arrêt juridictionnel laissé sans suite par les organes politiques qui l'ont rendu possible vide la juridiction de sa substance et mine la confiance que les peuples de la Communauté placent dans l'édifice institutionnel ouest-africain. La CEDEAO, qui n'a pas hésité à suspendre des États membres à la suite de coups d'État militaires, ne saurait traiter avec moins de fermeté un changement anticonstitutionnel de gouvernement accompli par voie constitutionnelle , fût-il plus subtil dans sa méthode, il n'en est pas moins destructeur dans ses effets.

C'est ici que se rejoignent les termes d'une question fondamentale pour le système africain de gouvernance démocratique : celle de la crédibilité des mécanismes institués par la Charte africaine. Si une violation de l'article 23, constatée par une juridiction internationale compétente, ne déclenche aucune réaction ni de l'Union africaine ni de la CEDEAO, il en résulterait que les articles 24 et 25 seraient privés de toute portée normative. La Charte deviendrait alors un instrument purement déclaratoire, en contradiction avec les principes de l'État de droit, de la sécurité juridique et de l'effet utile des traités. À l'inverse, l'activation des mécanismes prévus par la Charte constituerait la preuve que nul État membre ne peut se soustraire aux exigences de la légalité constitutionnelle sans s'exposer aux conséquences institutionnelles librement acceptées lors de la ratification de cet instrument.

Les Togolais méritent mieux. L'Afrique de l'Ouest mérite mieux. Et le droit international, qui n'est ni une boutique d'arguments ni un décor de légitimité, mérite que l'on en prenne soin y compris, et surtout, lorsqu'il nous oblige.

*Par Madi Djabakate, Politologue Essayiste*

[i] Cour de justice de la CEDEAO, *LTDH & 12 autres c. République togolaise*, arrêt n° ECW/CCJ/JUD/01/26, 29 janvier 2026. L'arrêt a été rendu public sur le site de la Cour le 25 juin 2026.

[ii] Communiqué du gouvernement togolais relayé par l'Agence Savoir News, 26 juillet 2026, disponible en ligne : savoirnews.net.

[iii] Cour de justice de la CEDEAO. Le collège était présidé par le juge Cláudio Monteiro GONÇALVES ; le juge Sengu Mohamed KOROMA a agi comme juge rapporteur ; le juge Gberi-Bè Ouattara complétait la formation du collège.

[iv] « The Court has jurisdiction to determine cases of violation of human rights that occur in any Member State. »

[v] Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, adoptée à Addis-Abeba le 30 janvier 2007, entrée en vigueur le 15 février 2012. L'article 23 énumère les moyens illicites d'accès ou de maintien au pouvoir constituant un changement inconstitutionnel de gouvernement, notamment « toute modification constitutionnelle ou législative qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique ».

[vi] Convention de Vienne sur le droit des traités, conclue le 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 janvier 1980, à laquelle le Togo a adhéré le 28 décembre 1979. En droit international, l'adhésion produit les mêmes effets juridiques que la ratification.

[vii] Hersch Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community*, Oxford, Clarendon Press, 1933, notamment p. 419 sq.

[viii] « A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty. »

[ix] James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 9e éd., Oxford, Oxford University Press, 2019.

[x] Commission du droit international, *Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite*, résolution 56/83 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 12 décembre 2001. James Crawford fut rapporteur spécial de 1997 à 2001. Article 2 : « Le fait d'un État internationalement illicite est une action ou une omission imputable à un État qui constitue une violation d'une obligation internationale de cet État. »

[xi] **Arrêt *LaGrand* (Allemagne c. États-Unis, CIJ, 27 juin 2001)**

Cet arrêt est l'un des plus marquants de la Cour internationale de Justice, notamment pour trois avancées juridiques majeures :

**1. Caractère obligatoire des ordonnances indicatives** Pour la première fois, la CIJ a affirmé de manière explicite que ses ordonnances en indication de mesures conservatoires ont un **caractère obligatoire** juridiquement contraignant (paragraphe 101). Les États-Unis avaient exécuté Walter LaGrand en dépit de l'ordonnance indicative du 3 mars 1999 ; la Cour a jugé que cette exécution constituait une violation d'une obligation internationale distincte.

**2. L'article 36 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires (1963) comme droit individuel** La Cour a reconnu que les droits prévus à l'article 36 de la CVRD notamment le droit d'un ressortissant étranger d'être informé sans délai de son droit à l'assistance consulaire constituent des **droits individuels** de l'intéressé, et non de simples droits réciproques entre États.

**3. Réparation et garanties de non-répétition** La Cour a ordonné aux États-Unis de permettre l'examen et la révision des condamnations dans des cas similaires, et a souligné la nécessité d'**assurances et garanties de non-répétition** (une forme de réparation que l'on retrouve dans les ARSIWA, notamment l'article 30).

[xii] Hersch Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community*, Oxford, Clarendon Press, 1933. Réédition avec introduction par Michael Koskenniemi, Cambridge, Cambridge University Press, 2012. Lauterpacht y soutient que le droit international constitue « un système juridique complet » (p. 3) capable de régler tout différend par la détermination de règles objectives.

[xiii] Romain Yakmi Paz, « Hersch Lauterpacht's Rabbinical Approach to International Law », *Goettingen Journal of International Law*, vol. 4, n° 2, 2012, p. 321-355.

[xiv] Paola Gaeta, « Antonio Cassese and The Man in a Case », *Journal of International Criminal Justice*, vol. 23, n° 1, 2025, p. 51-70.

[xv] Antonio Cassese, *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

[xvi] Carlos Orunesu et al., « Conventionality control and international judicial supremacy », *Revus – Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*, n° 41, 2020.

[xvii] Thomas Buergenthal, « Rosalyn Higgins: Judge and President of the International Court of Justice (1995–2009) », *Leiden Journal of International Law*, vol. 22, 2009, p. 1-6.

[xviii] Georges Vedel et Louis Favoreu, « Souveraineté et supraconstitutionnalité », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, p. 89-100.

[xix] Olivier Beaud, *La Puissance de l'État*, Paris, LGDJ, 1994, notamment p. 311-348. Voir aussi Olivier Beaud, « Fédéralisme et souveraineté. Notes pour une théorie constitutionnelle de la Fédération », *Revue de droit public*, 1998, p. 107-152.

[xx] Dominique Rousseau, « Conseil Constitutionnel confronted with comparative law and the theory of constitutional justice », *International Journal of Constitutional Law*, vol. 5, n° 1, 2007, p. 28-43. Voir aussi Dominique Rousseau (dir.), *Le rôle de la Commission de Venise*, coll. « Grands Colloques », Paris, LexisNexis, 2019.

[xxi] CIJ, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited* (Belgique c. Espagne), arrêt du 5 février 1970, C.I.J. Recueil 1970, p. 3, spéc. p. 32, par. 33-34. La Cour a distingué les obligations *erga omnes* des obligations réciproques entre États, en précisant que les premières « intéressent tous les États » et que « compte tenu de l'importance des droits en cause, tous les États peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés ».

[xxii] Sur les obligations *erga omnes* en relation avec les principes démocratiques, voir Maurizio Ragazzi, *The Concept of International Obligations Erga Omnes*, Oxford, Clarendon Press, 1997 ; ainsi que Miek Wegmueller, « The African Charter on Democracy, Elections and Governance », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 23, 2019.

[xxiii] Jorge E. Pan-Cruz, *An Inter-American Constitutional Court? The Invention of the Conventionality Control*, University of Texas School of Law, 2013.

[xxiv] Olivia Akinkugbe, « Houngue Éric Noudehouenou v. Republic of Benin », *Canadian Yearbook of International Law*, vol. 59, 2021.

[xxv] Kim Lane Scheppele, « Autocratic Legalism », *University of Chicago Law Review*, vol. 85, n° 2, 2018, p. 545-583.

[xxvi] Mark Tushnet, « Authoritarian Constitutionalism », *Cornell Law Review*, vol. 100, 2015, p. 391-464 ; David Landau, « Abusive Constitutionalism », *UC Davis Law Review*, vol. 47, 2013, p. 189-260.