

The Normative Dynamics Of The Spread Of Political Governance And The Rule Of Law In Africa: The Case Of Togo From Benin

Solim KADANGA

Institut de Gouvernance, des Sciences Humaines et Sociales de l'Université Panafricaine, Cameroun

kadangasolim1@gmail.com

iD ORCID : <https://orcid.org/0009-0005-5515-6322>

ABSTRACT: *As a result of the financial crisis, marked by chronic over-indebtedness and the inability to repay their debts and pay civil servants' salaries, African countries had no choice but to turn to international institutions (IMF, World Bank...). The latter made their aid conditional on a series of plans known as structural adjustment programmes. There were two conditions: "the role of the state had to be reduced to a minimum through the privatisation of public companies and the political scene had to be opened up purely and simply. The second condition called into question the political norms in force at the time. These were to undergo renewal through the Sovereign National Conference, where the constitutions were renewed in the light of democratic requirements". The research hypothesis identified in this paper is that political governance in Benin and Togo has considerable strengths that are conducive to the consolidation of the rule of law. It also calls for certain institutional norms to be considered as refractory to the implementation of the rule of law in Togo, unlike in Benin. This corresponds here to a limitation of institutional power in Togo.*

Keywords: Normative dynamics; political governance; rule of law.

LES DYNAMIQUES NORMATIVES DE DIFFUSION DE LA GOUVERNANCE POLITIQUE ET DE L'ÉTAT DE DROIT EN AFRIQUE: CAS DU TOGO A PARTIR DU BENIN

RÉSUMÉ

À cause de la crise financière marquée par un surendettement chronique et dans l'incapacité de rembourser leurs dettes, payer les salaires des fonctionnaires, les pays africains n'eurent d'autre choix que de se tourner vers les institutions internationales (FMI, Banque Mondiale...). Ces dernières conditionnèrent alors leur aide à l'ensemble de plans connus sous le vocable de programmes d'ajustement structurel. C'était une double condition : « la réduction au minimum du rôle de l'État par la privatisation des entreprises publiques et l'ouverture pure et simple de la scène politique. La seconde condition interrogeait les normes politiques en vigueur à l'époque. Ces dernières devraient subir un renouvellement à travers la conférence nationale souveraine où les constitutions ont été renouvelées en tenant compte des exigences démocratiques ». L'hypothèse de recherche identifiée dans ce travail relève que la gouvernance politique au Bénin et au Togo présente un niveau d'atouts considérables qui sont propices à la consolidation d'un État de droit. Cette contribution fait ressortir les opportunités et possibilités de production d'une dynamique de gouvernance politique favorable à l'État de droit. Elle appelle aussi à considérer certaines normes institutionnelles comme réfractaires à l'implémentation de l'État de droit au Togo contrairement à ce qui prévaut au Bénin. Cela correspond ici à une limitation du pouvoir institutionnel au Togo.

MOTS-CLÉ: Dynamiques normatives ; gouvernance politique ; État de droit.

Introduction

Les acquis constitutionnels et démocratiques des États d'Afrique se matérialisent par l'option dominante pluraliste. Le pluralisme renvoie à la liberté de choix et peut prendre plusieurs figures. Il est l'une des conditions essentielles de la démocratie et de la bonne gouvernance, laquelle suppose que le peuple choisisse ses gouvernants. Or il n'y a de choix que si l'on peut se déterminer entre plusieurs possibilités. C'est en ce sens que Michael Walzer définit le pluralisme politique comme « un système qui accepte l'existence de la libre expression de différentes idées politiques, en particulier la reconnaissance des partis politiques concurrentes » (Walzer, 1997, p.27) . Presque tous les États consacrent la liberté dans les dispositions constitutionnelles et législatives. Cette reconnaissance du multipartisme s'est traduite par une explosion du nombre des partis politiques et une multiplication d'élections plus ou moins démocratiques. Cette volonté de construire un monde meilleur se traduit par des textes à connotation constitutionnels.

En Afrique de l'ouest, le Bénin et le Togo, deux pays partageant plusieurs similitudes car : ayant été colonisés par la France; leur niveau de développement politico-économique est équivalent; leur histoire postcoloniale est marquée par les coups d'État et, à

la fin des années 1980, par des vagues de revendications démocratiques (Adamon, 1995, p.172). Celles-ci se sont soldées dans chaque cas par une conférence nationale et l'organisation d'élections générales. Malgré cette trajectoire similaire, seul le Bénin est devenu une démocratie consolidée. En dépit des progrès économiques réalisés ces dernières années, la gouvernance demeure un grave problème dans ces deux pays (Adamon, a). Malgré sa performance encourageante, le Togo continue de faire face à d'énormes difficultés en matière d'État de droit, d'exercice démocratique et de sécurité. Les défis en matière de gouvernance publique restent énormes à cause de la faible performance de certaines institutions clefs et de la persistance de la corruption. Les fractures sociales et ethniques de longue date continuent d'attiser les tensions. Les tensions politiques fréquentes causées par l'absence de consensus sur les réformes constitutionnelles et institutionnelles nuisent à la stabilité, compromettent les acquis de développement et ralentissent les efforts entrepris pour réaliser les objectifs de développement durable (Ardant, 2023, p.13-60).

Les treize (30) ans d'intervalle couvrant notre étude (1992-2022) font état de ce que la gouvernance constitue un instrument de promotion des acquis normatifs d'implémentation de l'État de droit. Cette situation repose sur une interrogation majeure : Quelles sont les mutations observées dans la gouvernance politique des suites des acquis constitutionnels au Togo ?

D'après analyse faite du système politique au lendemain des indépendances, nous observons une émergence du système politique (1), grâce aux exigences démocratiques externes à travers l'adoption et la ratification des textes nationaux et sous régionaux(2).

1. L'émergence démocratique en faveur de la gouvernance et l'État de droit

Confronté à une crise financière à partir des années 70, le Togo adopta la voie de l'émergence démocratique conditionnée par les bailleurs de fonds.

C'est ainsi qu'à la suite de son voisin le Bénin de Kerekou, le Togo d'Eyadema adopta sa constitution en 92 (1.1). Ce nouveau constitutionnel fut caractérisé par la promotion d'un cadre rénové des droits de l'Homme (1.2).

1.1. L'arrimage du régime politique togolais au modèle béninois

L'avènement démocratique ne se fut pas sans recours aux conférences nationales. Ces dernières donnèrent naissance à un nouveau constitutionnel démocratique (1.1.1) mais aussi furent un élément important dans la libéralisation politique et sociale (1.1.2).

1.1.1 Le nouveau constitutionnel démocratique

Le nouveau constitutionnalisme africain, marqué par l'avènement dans presque tous les pays du continent d'une Constitution écrite, élaborée selon un processus participatif et adoptée par référendum, s'inscrit dans la perspective de la démocratie libérale occidentale (Allognon, 2018, p.112). Il s'agit au fond d'un retour à la conception occidentale que ces pays avait épousée au début de leurs indépendances avant de la répudier rapidement à partir de 1963 au profit du système de parti/État. Parmi les traits caractéristiques de la démocratie, figurent notamment le pluralisme, la proclamation des droits et libertés et subséquentement la reconnaissance et le respect de l'opposition.

À la différence des premières Constitutions, celles votées par référendum au début et au milieu des années 1990 ont eu une «légitimité populaire», parce qu'elles sont adoptées dans un esprit de pluralisme politique ; le peuple étant consulté par référendum. Entre 1960 et 1990, la société africaine a évolué socialement. La population africaine est jeune ; les trentenaires et quarantenaires, qui manifestent, sont nés après les indépendances. Ce sont ces jeunes, diplômés et au chômage, qui manifestent contre l'autoritarisme du pouvoir en place et contre les politiques économiques d'austérité auxquelles les États sont obligés de se soumettre en 1987 (Heilbrunn, 1993, p. 277-299).

À la faveur des conférences nationales souveraines, l'environnement politique a été libéré et cela fut une opportunité pour la création de plusieurs partis politiques, des organisations de la société civile ont vu le jour de partout. Pour illustration, en décembre 1990, les béninois ont adopté une nouvelle constitution dont l'article 25 reconnaît et garantit « la liberté d'aller et venir, la liberté d'association de réunion et de manifestation ». Après la CNS au Bénin, les alternances réussies à la tête du pays : entre 1991 à nos jours, nous comptons quatre présidents avec une éclosion du climat sociopolitique opportun pour une démocratie politique. À contrario, la conférence nationale togolaise ayant duré presque deux mois contre trois jours au Bénin, s'est soldée par un échec, même s'il y a eu un nouveau constitutionnel en 1992, ce dernier n'a pas réussi à enclencher une alternance démocratique à la tête du pays. L'échec de cette alternance a favorisé des violences sociales inopportunes à la démocratie. Alors ces deux pays auparavant partageant les mêmes débuts politiques prient des voies opposées. Par ailleurs, ce tournant ne fut pas déterminant de la stabilité politique actuelle de ces deux pays. Car malgré l'effort du Bénin pour montrer son assimilation à l'adhésion démocratique en 1990 contrairement au Togo qui était un « mauvais élève », la réalité actuelle a fait pencher la balance en faveur du Togo, depuis 2005, année marquant l'alternance à la tête de l'État (Akindes, 1997, p. 246). En effet, le climat politique togolais s'est amélioré depuis que Faure Gnassingbé a remplacé son défunt père au pouvoir. Le gouvernement togolais accorde une importance à la promotion d'un développement participatif comme moyen d'implication de tous les acteurs à la gestion des affaires publiques. Nonobstant cette lueur d'espoir, le pays semble sombrer encore une fois dans la débauche autocratique par l'observation d'une boucherie institutionnelle qui sonne le glas de la démocratie tant chéri par la constitution. Ce déficit sera traduit par (Bamazi N'gani, 2024, p.1000) en termes d'humiliation institutionnelle.

Au-delà de la grande disparité constitutionnelle, la démocratie s'incarne désormais dans l'espace africain d'un autre marqueur qu'est la participation collective à l'ouverture de l'espace politique.

1.1.2. La participation à l'ouverture de l'espace politique à tous les citoyens

Avant l'ouverture politique, dans les deux pays, les seules organisations politiques autorisées en dehors des Institutions internationales, étaient celles locales qui étaient sous l'égide de l'État. Nous avons l'Organisation Révolutionnaires des Femmes du Bénin (ORFB) et l'Union Nationale des Femmes du Togo (UNFT). Il y avait aussi des associations scolaires, estudiantines et de type confessionnel. Cependant, grâce aux CNS, plusieurs partis politiques et Organisations de la Société Civile (OSC) virent le jour au sein des deux pays, même si leurs activités étaient surveillées sinon réduites au plan social par le président de la République. Ceci affaiblit considérablement les actions de l'opposition et subséquemment le développement politique.

Il n'est pas toutefois exclu que ce retard soit aussi le fruit d'une opposition peu consciente ou pas sérieuse qui ne se gêne pas à tourner le dos à ses prérogatives contre une reconnaissance de la part du parti au pouvoir. Il en va de même des certaines OSC, qui tournent leur veste en ralliant au pouvoir pour avoir peut-être subi un harcèlement ou par manque de subventions. Certains répondants béninois ont affirmé les tentatives de l'État d'avoir un certain contrôle sur les activités des OSC « (...) ils ont essayé de bâillonner la société civile. Le gouvernement organise des cadres de concertation de la société civile dans toutes les communes et estime que ces cadres parlent au nom de la société civile » (Gazibo & Moumouni, 2017, p.155-156).

Au Togo, d'autres répondants affirment que toutes les OSC ne sont pas indépendantes ; certaines jouent en faveur du parti au pouvoir. Banégas dénote une faiblesse structurelle des contre-pouvoirs et de leur vulnérabilité due aux mécanismes de cooptation de la révolution passive démocratique (Banégas, 2003, p. 494). Au Bénin, nombre d'indices laissent penser que les opposants à Boni Yayi n'avaient pas les moyens de contrer ses velléités hégémoniques. L'opposition partisane, malgré la création de l'UN (L'union fait la nation), reste fragmentée, incapable de s'unir derrière un leader et un programme fédérateurs (Kpoton, 2014, p. 60). Les chefs de partis, qui sont quasiment les mêmes depuis les débuts du Renouveau démocratique, n'ont guère de crédibilité pour avoir tous, à un titre ou à un autre, participé au pouvoir. Les formations comme la Renaissance du Bénin des époux Soglo ou le Parti du Renouveau Démocratique d'Adrien Houngbedji ont certes des bases électorales, mais les alliances parlementaires transpartisanes sont incapables de mobiliser la rue et l'opinion. Le seul parti qui avait une vraie capacité d'action déstabilisatrice, le Parti Communiste du Bénin, est depuis longtemps en état de catatonie.

L'Église catholique au Bénin comme au Togo, a historiquement exercé une fonction non négligeable de contre-pouvoir. À la fin du régime révolutionnaire, c'est elle qui dénonça les dérives du pouvoir par la voix de ses plus hautes autorités, dont Mgr De Souza qui prit la tête de la Conférence nationale, puis du Haut Conseil de la République (organe législatif de la période de transition). Il faut se souvenir que ce sont les lettres pastorales des évêques qui ont initié et rythmé le processus de démocratisation (Banégas, 2014 p. 99-118). Mais depuis lors, l'Église semblait avoir abandonné son rôle dans la cité.

1.2. La promotion d'un cadre rénové des droits de l'Homme et des libertés fondamentales : une garantie constitutionnelle

Le premier élément conditionnant l'existence d'une garantie constitutionnelle serait d'assurer une protection décisive des droits de l'homme à l'intérieur d'un État. De la même manière, une constitution d'État démocratique, qui ne consacrerait pas les droits fondamentaux de l'homme perdrait une grande part de son charisme mythique et ne saurait être considérée comme propre à instituer un système efficace de justice constitutionnelle protecteur des droits de l'homme¹. La garantie des droits de l'homme est intrinsèquement inhérente à la norme fondamentale de promotion des DH (1.2.1) dans le constitutionnalisme contemporain et à la liberté de l'exprimer (1.2.2).

1.2.1. L'érection des textes fondamentaux de promotion des droits de l'Homme au Bénin et au Togo

Les deux pays sont arrivés à la consécration constitutionnelle des DH sous l'influence de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples de 1981². La Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples de 1981 à laquelle renvoient les

¹ La notion de droits de l'Homme ne peut être écartée de la Constitution d'une société démocratique et la garantie des droits de l'Homme participe désormais à la définition d'un État de droit. Les « Représentants du Peuple » ne mettaient-ils pas en garde, à l'article 16 de la Déclaration française des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1989, que « toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée...n'a point de Constitution » ? Une Constitution qui ne garantit pas les droits de l'homme « will only be an organizational chart and a political manifesto. Bills of rights are the most characteristic and appealing features of constitutional document ».

² La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, connue aussi comme Charte de Banjul, a été adoptée à Nairobi le 27 juin 1981, au cours de la 18ème session de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'Organisation pour l'Unité africaine (OUA), et est entrée en vigueur le 21 octobre 1986. Elle a été complétée par trois Protocoles normatifs (à savoir : le Protocole relatif aux droits des femmes; le Protocole relatif aux droits des personnes âgées ; le Protocole relatif aux droits des personnes handicapées), lesquels pour la plupart élargissent la portée des droits de l'homme déjà proclamés par la Charte africaine

préambules des Constitutions du Bénin et du Togo, mérite quelques précisions³. Le retour au pluralisme s'est accompagné d'une abondante proclamation des droits et libertés dans les nouvelles constitutions africaines qui en présentent de véritables chartes, ce qui marque une rupture d'avec le passé autoritaire des régimes africains. L'organisation des sociétés africaines est désormais dominée par le principe de la liberté des citoyens dont découle tout une série de manifestations concrètes qui forment la liste des droits de l'Homme (Ardant, 2023, pp.13-60). Une large palette de droits et libertés est ainsi reconnue par la plupart des constitutions africaines : des libertés individuelles (liberté d'aller et venir, de penser, d'exprimer ses opinions, de la presse et la communication audiovisuelle, des individus et des partis qui ont besoin d'exprimer leurs opinions publiquement pour convaincre les citoyens) à la liberté politique, à savoir le droit de choisir les gouvernants, de devenir soi-même gouvernant, de participer aux décisions, de contrôler l'exercice du pouvoir (Ekambo, 2020, pp. 11-12) .

La garantie des droits de l'Homme est comme intrinsèquement inhérente à la norme constitutionnelle dans le constitutionnalisme contemporain⁴ (Peters, 2006, pp. 579-610). Dans la Constitution béninoise, plusieurs articles militent pour les libertés individuelles. Ils abordent le droit à l'intégrité physique et écartent la torture. L'article 15, parle du droit à la vie, à la sécurité et à l'intégrité des personnes. C'est dans ce même esprit que l'article 17 dispose :

Toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public durant lequel toutes les garanties nécessaires à sa libre défense lui auront été assurées. Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui, au moment où elles ont été commises, ne constituaient pas une infraction d'après le droit national. De même il ne peut-être infligé de peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise (Constitution Béninoise 1990, art 17).

Parallèlement, au Togo, l'Acte constitutif de l'Union Africaine a été adopté le 11 juillet 2000, et entré en vigueur le 9 juillet 2001. Cet Acte constitutif prévoit-il, dans son préambule, que les chefs d'États et de Gouvernement des États membres soient «résolus à promouvoir et à protéger les droits de l'Homme et des peuples, à consolider les institutions et la culture démocratiques, à promouvoir la bonne gouvernance et l'État de droit» (Acte constitutif de l'Union Africaine 2001). Il n'en demeure pas moins, toutefois, que le rang des droits de l'Homme ne soit suivi de la liberté d'expression.

1.2.2. La liberté d'expression pour une consolidation de la gouvernance et l'État de droit

Les médias permettent une large diffusion de l'information et fournissent un forum au débat public. La Constitution béninoise garantit la liberté des médias et la liberté d'expression de manière générale et le droit à l'information ; la liberté d'expression et celle des médias se retrouvent dans les articles 23, 24, et 25. Cette même liberté médiatique est consacrée au Togo par la Constitution en son article 26 et est encadrée par la loi n°98-004/ PR du 11 février 1998, portant code de la presse et de la communication au Togo. En 2018, la loi organique n° 2018-029 portant modification de la loi n° 2004-015 du 27 août 2004 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (haac), consacre cette liberté en son article 44. Cette liberté fut à l'actif d'une libération du pouvoir politique. Sur ce trait, Charles Moumouni fait aussi les éloges de la presse béninoise en ces termes :

Avec un peu plus de 6 millions d'habitants, le Bénin comptait en avril 2001 18 quotidiens, 41 périodiques, cinq radios rurales locales, 17 radios non commerciales, neuf radios commerciales et deux chaînes de télévision, dont une privée. Pourtant, quinze ans auparavant, les deux pays ne comptaient qu'une seule radio, une seule télévision et un seul journal, toute propriété de l'État. (Moumouni, 2017, p.210).

En effet, les presses privées béninoises et togolaises vivaient un paradoxe juridique depuis les années 1960. Les textes qui les encadrent sont en effet à la fois permissifs et répressifs. Théoriquement, la liberté de presse a toujours existée. Même pendant la période révolutionnaire, la liberté de presse était reconnue et consacrée par les lois en vigueur. La loi N°60-12 du 30 juin 1960, modifiée par une ordonnance du 4 juillet 1969 du Bénin n'a jamais été abrogée en dépit de son caractère colonial, et dispose en son article 3 que « tout journal ou écrit périodique peut être publié, sans autorisation préalable ni dépôt de cautionnement, après la

elle-même ou s'intéressent à la sauvegarde de groupes particulièrement vulnérables. Pour approfondir plus en détail le système africain de protection des droits de l'Homme, surtout en ce qui concerne les aspects qui seront considérés dans ce chapitre, l'on renvoie à G Pascale La tutela internazionale dei diritti dell'uomo nel continente africano (2017) et à la bibliographie incluse. Les sources des données qui seront fournies dans cette étude proviennent, sauf indication contraire, du site de la Cour africaine, fr.african-court.org, et de celui de l'Union africaine www.au.int/fr.

³ Tenant compte de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples et de la Déclaration de Principes politiques adoptée à Abuja le 06 juillet 1991 à la quatorzième session ordinaire de la conférence des chefs d'États et de gouvernement, les propositions en vue de la révision de 1994 ne feindront pas la réalité. Dans le nouveau traité, la Communauté économique aura comme principes fondamentaux de son organisation, la promotion et la protection des droits de l'Homme ainsi que la promotion et la consolidation du système démocratique de gouvernement dans chaque État membre.

⁴ À tel point que la nouvelle tendance doctrinale d'auteurs proposant une lecture constitutionnelle, ou une constitutionnalisation, du droit international, inclut nécessairement les droits de l'homme dans une hypothétique Constitution mondiale, car « human rights and the separation of powers [democracy and a minimum of social security guarantees] are the necessary elements of a constitution ».

déclaration prescrite par l'article 5 de la présente loi ». L'article 5 n'exige qu'une simple déclaration écrite faite au parquet du Procureur de la République et au ministère de l'Intérieur et indiquant le titre du journal, le nom et la demeure de son directeur de publication et le nom de l'imprimerie.

L'agrandissement de l'univers médiatique béninois a connu ses origines vers les années 90, avec l'avènement de la démocratie marquée par la conférence des forces vives de la nation qui a consacré la liberté d'expression et d'opinion à tous les béninois. La démonopolisation des ondes audiovisuelles au Bénin s'est faite plusieurs années plus tard, plus précisément en Avril 1997, année à laquelle la loi n°97-010 du 20 août 1997 portant libéralisation de l'espace audiovisuel a été votée et promulguée. Cette loi qui stipule en son article 13 que « l'espace audiovisuel national est ouvert à l'initiative privée pour l'implantation et l'exploitation de stations de radiodiffusion sonore et de télévision ». Ce qui a eu pour conséquence, l'attribution des premières fréquences qui ont émit la même année, et par la suite l'installation de plusieurs radiodiffusions sonores et télévisions privées commerciales et ou non commerciales.

Aujourd'hui, les mobilisations en faveur de cette lutte s'intensifient et réduisent considérablement l'intervention de l'État même si la guerre reste ouverte entre civil et politique à cet effet. Il est à noter que dans la hiérarchie des normes, les textes constitutionnels sont soumis aux normes régionales et sous régionales, lesquelles nécessitent une ratification pour avoir force contraignante.

2. La ratification et l'adhésion du Bénin et du Togo aux principes et valeurs de la gouvernance dans l'espace cedeao et l'Union Africaine

Parmi les huit communautés économiques régionales d'Afrique, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (cedeao) est la plus active en matière de gouvernance. La raison principale en est que la démocratie dans la région est non seulement vivace mais aussi sérieusement questionnée. Plusieurs textes ont été élaborés, mais tous n'ont pas été signés par les États africains, qui n'y sont pas d'ailleurs obligés. Le Bénin et le Togo ont conjointement adhéré à deux normes sous régionales (2.1) puis internationale par coopération (2.2).

2.1. Une conjonction existentielle de deux normes : la Charte africaine et le protocole de la cedeao

Les contours de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et ceux de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance permettent de saisir les aspects communs aux deux types d'instruments. En effet, un survol complet des deux chartes donne la possibilité d'affirmer qu'il y a effectivement des points de convergence entre la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance. C'est la raison pour laquelle d'ailleurs il s'avère important d'abord de passer en revue le mode d'adoption de ces deux textes avant de parcourir leur processus de mise en œuvre (2.1.2). Aussi, l'adoption du protocole régional sur la démocratie et la bonne gouvernance vient suppléer le constitutionnalisme des deux pays (2.1.1).

2.1.1. Le protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la cedeao

Orientée à l'origine vers le développement économique, la cedeao se préoccupe aujourd'hui davantage de la démocratie et du respect des droits humains. La nouvelle orientation de la Communauté, due à un environnement de crises et de facteurs d'instabilité dans la sous-région, est assortie de règles et principes afférents notamment à la démocratie, à la bonne gouvernance et au respect des droits humains. Ces règles et principes sont ceux créés par la cedeao et dont la finalité consiste à maintenir l'ordre constitutionnel dans l'espace communautaire. La norme en question est un Protocole qui a été signé à Dakar le 21 décembre 2001. Comme l'indique son titre officiel, il se rattache au Protocole dit « de Lomé », adopté en décembre 1999, et qui porte sur le mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité.

En effet, parmi les axes de la francophonie figurent en bonne place la paix, la démocratie et les droits de l'homme. C'est en quelque sorte le volet politique de son action qui a été défini avec l'adoption d'une Charte au sommet de Hanoï en 1997. Comme le souligne Abdou Diouf :

C'est l'effort entrepris pour valoriser la dimension humaine et sociale du développement, lutter contre les inégalités qui s'aggravent, promouvoir la paix, la stabilité, renforcer l'Etat de droit et la protection des droits et libertés, le respect des identités, des cultures et des langues (Diouf, 2010, p.15-22) qui sous-tend les nouvelles priorités de l'organisation. À cet égard, la Déclaration de Bamako, est apparue comme le « nouvel investissement démocratique de la Francophonie » (Diouf, 2010 a, p.16), et, plus largement, un instrument normatif de référence à l'action des organisations régionales dont la cedeao, en matière de démocratie et des droits de l'Homme (Diouf, 2010 b, p.16).

Le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance apparaît dès lors comme l'instrument normatif de référence pour l'action de la cedeao, notamment la Cour de justice, dans le domaine de la paix, de la démocratie et des droits fondamentaux. Cela d'autant plus que la valeur particulière du protocole a affecté l'évolution normative des États et son action rendue crédible par la décision de la Cour constitutionnelle du Togo du 9 décembre 2009. Ainsi, le fait remarquer Stéphane Bolle dans cette décision du juge constitutionnel togolais, qui vise uniquement le protocole cedeao sur la démocratie et la bonne gouvernance et la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, pour consacrer le droit à la participation électorale. (Bolle, 2020, p.248).

Néanmoins, il serait difficile de nier les hauts faits des organisations continentales qui ont jeté les bases des instruments de contrôle constitutionnel.

2.1.2. Une similarité dans l'adoption

La Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples ainsi que la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance sont l'initiative de la première organisation continentale remplacée par l'UA (L'Union Africaine). Il est à rappeler qu'au lendemain des indépendances, plusieurs accords continentaux, régionaux et sous régionaux ont vu le jour, grâce au dynamisme de certains organismes qui ont décidé de la mise sur pied d'instruments servant de protection dans des domaines spécifiques des réalités africaines. C'est le cas de l'adoption de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples initiée par l'OUA et de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance adoptée de l'UA.

Les normes caractérisant l'élaboration de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples vont être déterminantes quant au modèle de gestion politique des États africains par leurs chefs d'États. En d'autres termes, les effets de ce fondement s'identifient à une inobservation totale des droits reconnus à l'individu par cet instrument juridique et ont impacté la façon de gérer les affaires publiques dans le continent. En effet, entre la naissance de la Charte sur les droits de l'Homme et des peuples et celle sur la démocratie, les élections et la gouvernance, les africains ont ressenti beaucoup plus de difficultés de la part de certains gouvernants despotes animés d'un égo politique avec le refus profond de s'ouvrir au dialogue, au consensus et à la démocratie.

Conséquemment, l'idée de créer un système de gouvernance axé sur la démocratie, l'État de droit et la lutte contre corruption et les malversations ne sera pas la bienvenue auprès de ces gouvernants. Les coups d'États⁵, les massacres et les exactions pour se maintenir au pouvoir ne se sont pas estompés au grand prix d'une population vulnérable (Peters, 2019, p. 14). C'est pourquoi après de multiples réflexions menées par des intellectuels et des experts, les chefs d'États africains finiront par s'accorder sur l'importance de mettre sur pied un véritable outil juridique servant de référence dans le système de gouvernance du continent. Il s'agit pour ces élites de réfléchir sur une «constitution africaine»(Ndiaye,2020,p. 6) pour civiliser le comportement politique des chefs d'États africains.

L'on peut concevoir que la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance font acception du même contexte quant à leur élaboration en ce qu'elles sont la résultante d'une série de violations massives des droits de l'homme par des tenants de régimes autoritaires et dictatoriaux. Autrement dit, leur adoption était nécessaire dans un moment où l'Afrique baignait dans un tumulte politico-démocratique sans précédent. D'ailleurs c'est ce qui fait que ces deux Chartes ne manqueront pas d'avoir un mode semblable dans leur mise en application. Au début de 2009, vingt-quatre États membres de l'Union africaine avaient signé la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance : le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, la République centrafricaine, la République du Congo, Djibouti, la République démocratique du Congo, l'Éthiopie, la Gambie, le Ghana, la Guinée-Bissau, le Kenya, le Libéria, le Mali, la Mauritanie, la République de Maurice, la Namibie, le Nigeria, le Niger, le Rwanda, la Sierra Leone, le Soudan, le Swaziland, et le Togo⁶. La Charte exhorte les États membres de l'UA à s'efforcer d'organiser des élections crédibles et véritables, conduisant à des résultats acceptables et légitimes.

2.2. La consécration démocratique dans la coopération bilatérale Bénin-Togo avec l'UE

Cette coopération Afrique Caraïbe Pacifique-Union Européenne fondée sur un régime de droit et l'existence d'institutions conjointes s'exerce sur la base des principes fondamentaux communément admis suivants : le respect du dialogue et le respect des engagements mutuels, l'égalité des partenaires et l'appropriation des stratégies de développement. Le développement de la politique étant le noyau principal de ladite coopération, les différentes structures chargées de la mise en œuvre de l'accord de Lomé 4 (2.2.1) et celui de Cotonou (2.2.2) sont respectivement fondées sur les institutions et les structures à portée permanente qui matérialisent l'incrémentation des politiques défendues.

2.2.1. La Convention de Lomé 4

⁵ Le coup d'État perpétré en Gambie par Y. Diamé en juillet 1994 pour renverser le Président D. K. Jawara ; en Centreafrique, le président A.-F. Patassé élu depuis 1993 sera renversé par le général F. Bozizé le 15 mars 2003 ; en Guinée Bissau, K. Yala est chassé violemment le 14 septembre 2003, par une junte dirigée par V. C. Seabra ; le 3 août 2005, une junte renverse le régime de M. O. Taya en Mauritanie. Trois ans plus tard c'est-à-dire en 2008, toujours en Mauritanie, le président élu, S. O. C. Abdallahi, est renversé par une junte dirigée par M. O. A. Aziz...

⁶ Le Protocole établissant la Cour africaine prévoit qu'une fois qu'un État a ratifié le Protocole, il doit aussi faire une déclaration spéciale acceptant la compétence de la Cour africaine pour permettre aux citoyens de saisir directement la Cour. À ce jour dix pays seulement ont fait une telle déclaration. Ces pays sont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, le Rwanda, le Malawi, le Mali, la Tanzanie et la Tunisie. Cependant, le Rwanda, la Tanzanie, le Bénin et la Côte d'Ivoire ont retiré leurs déclarations si bien qu'il n'y a guère plus de cinq États qui reconnaissent la compétence de la Cour africaine de recevoir des requêtes individuelles ou des requêtes émanant d'ONG ayant le statut d'observateur auprès de la Commission africaine

Dernière du collectif des Conventions dites de Lomé, la Convention de Lomé IV est signée toujours dans la capitale du Togo le 15 décembre 1989 entre 69 pays ACP (4 pays en plus que lors de Lomé III) et les États de la Communauté Economique Européenne. Elle a pour but de promouvoir et d'accélérer le développement économique, culturel et social des États ACP d'approfondir et de diversifier leurs relations dans un esprit de solidarité et d'intérêt mutuel. Les parties contractantes affirment ainsi leur engagement à poursuivre, renforcer et rendre plus efficace le système de coopération instauré par les trois précédentes Conventions et confirment le caractère privilégié des relations ACP-CEE fondées sur leur intérêt réciproque et la spécificité de leur coopération.

Dans la pratique, les pays ACP ont servi de « banc d'essai » (Rideau, 1997,p. 380) dans ce domaine. Les clauses « droits de l'Homme » ont en effet été élaborées et perfectionnées à l'origine dans le cadre des relations avec les pays ACP avant d'être intégrées ultérieurement dans d'autres accords avec des pays tiers. Un pas supplémentaire est accompli avec Lomé IV (1989), qui établit un lien explicite entre la promotion des droits de l'homme et le développement ; mais c'est à l'occasion de la révision de la Convention en 1995 qu'est véritablement affirmé le principe de la conditionnalité « droits de l'Homme ». À partir de 1992 la Communauté inclut dans tous les accords avec des pays tiers autres que sectoriels ou purement commerciaux une clause faisant du respect des droits de l'Homme et de la démocratie un « élément essentiel » de l'accord. On la trouve dans les accords avec les pays baltes et l'Albanie en 1992, puis dans les accords avec la Roumanie et la Bulgarie, en 1993, suivis par les accords avec les Républiques tchèque et slovaque et, en 1994, avec la Fédération de Russie. Par ailleurs, le bilan dressé par la Commission dans sa communication du 23 mai 1995 sur « la prise en compte du respect des droits de l'Homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers »⁷ est nuancé et l'incite à proposer de systématiser l'utilisation des clauses, y compris dans les accords de commerce, d'association et de coopération. Le Conseil « Affaires générales », dans ses conclusions du 29 mai 1995, établit un modèle de « clause droits de l'homme » à inclure dans les futurs accords, qu'on retrouve en effet dans l'accord de Cotonou adopté en 2000 et révisé en 2005.

Malgré tous ces efforts, les objectifs initialement prétendus par ces Conventions n'ont pas toujours été atteints. Il est par exemple constaté que le gap entre les économies des deux blocs s'est accru et que le taux dans l'absolu de réduction de la pauvreté est resté faible. C'est alors que pour la suite des rapports entre les deux, de 2000- 2020, va s'ouvrir une toute nouvelle aire de Conventions avec la convention de Cotonou qui va devoir prendre en compte les insuffisances des précédentes mais aussi et surtout les changements conséquents qui ont eu lieu au sein des deux blocs.

2.2.2. L'accord de Cotonou

L'accord de Cotonou, signé entre les 15 États membres de l'UE et les 77 (devenus 78) pays ACP en juin 2000 est un pilier de la politique de coopération de l'UE. Il transforme profondément l'esprit des Conventions de Lomé à laquelle il succède après 25 ans de coopération ACP-UE⁸. C'est un accord de partenariat pour une durée de vingt ans, comportant des clauses de révision sur des périodes de cinq années et indiquant le montant des ressources qui sont allouées aux pays de l'ACP via le Fonds Européen de Développement (FED). L'accord a deux piliers, et le commerce en est le premier. Le second pilier de la coopération entre l'UE et les pays ACP est l'aide. Le partenariat comporte des « éléments essentiels » tels que le respect des droits de l'Homme, la démocratie, l'État de droit. La bonne gestion des affaires publiques ou la bonne gouvernance a été l'objet de discussions. Elle est un « élément fondamental » de l'accord de Cotonou, moins suspensif que la notion d'élément essentiel.

Les cas de corruption grave peuvent néanmoins entraîner la suspension de la coopération, sachant que la gravité est cependant laissée à l'appréciation de l'UE. La suspension de l'aide est considérée comme une mesure de dernier ressort, comme dans la Convention de Lomé IV bis (article 366a). Le point important est qu'avant l'accord de Cotonou, les droits de l'Homme, la démocratie et l'Etat de droit étaient considérés comme essentiels, sauf la bonne gestion des affaires publiques. Les conditionnalités politiques sont introduites par Lomé IV bis en 1995, avec la bonne gouvernance. Aussi, l'accord de Cotonou fait de cette bonne gestion un élément « fondamental », et non « essentiel » comme les autres (les droits de l'homme, commerce et développement), et la clause de non-exécution (article 366 bis) ne porte que sur les éléments « essentiels ». La bonne gouvernance comme élément « fondamental », notion ad hoc, est un compromis trouvé après maintes discussions. Ceci souligne les apories d'une poursuite simultanée des objectifs de bonne gouvernance et de partenariat.

Qu'il s'agisse du dialogue « art 8 » en vertu de l'Accord de Cotonou, du dialogue bailleur-Gouvernement dans le cadre de la mise en œuvre du Programme d'actions du Gouvernement ou encore des dialogues ad hoc avec les différents Ministères ou institutions du pays et avec les fonctionnaires, les contacts opérationnels sont réguliers. Conscient des défis en matière économique, le Gouvernement Béninois propose un modèle de croissance basé sur la bonne gouvernance et le partenariat public-privé. La lutte contre la corruption et un système judiciaire efficace sont essentiels pour la poursuite desdites réformes, afin d'assurer la gestion durable des ressources et le renforcement de l'État de droit. L'UE s'est engagée d'accompagner le Bénin dans ces réformes au moyen

⁷ Communication de la Commission (216) du 23 mai 1995

⁸ ECDPM (2001), Infokit Cotonou, Maastricht, European Centre for Development Policy Management, janvier

d'un « Contrat de Bonne Gouvernance et de développement ». L'appui budgétaire constitue l'un des outils majeurs de coopération entre le pays et la Communauté.

Conclusion

En définitive, la réflexion menée jusqu'ici nous inspire un constat : avec le nouveau constitutionnalisme africain des années 1990, l'on aurait pensé que les constituants d'Afrique marqueraient une rupture avec les pratiques anciennes d'accession au pouvoir en procédant à un réaménagement des modalités d'accession à la fonction présidentielle à travers la voie d'élections libres et concurrentielles. Ils consacreront l'alternance au pouvoir en prévoyant les modalités de cessation des fonctions du président de la République en place, y compris, la clause limitative de mandats présidentiels, qui soulèvera beaucoup de controverses. Ils afficheront une volonté de réduction des pouvoirs du président de la République au moyen de l'institution du bicéphalisme exécutif et de la création des contrepoids législatifs et juridictionnels à son encontre. Cela sera voué à l'échec dans la mesure où, le président de la République malgré tout, réussira à demeurer seul maître de l'Exécutif, seul maître de la politique et de l'administration nationale (Massina, 2019, pp.153-155). De plus, on verra désormais certains présidents des Républiques recourir à des manipulations constitutionnelles et fraudes électorales pour conserver leur fauteuil; et les militaires, recourir encore à des coups d'État pour prendre le pouvoir. Cela ne manquera pas de susciter des réactions de la part de la Communauté internationale. Cet état de choses s'explique par le fait qu'en Afrique, les institutions au lieu d'être démocratiques, fiables et vivables, sont en revanche des instruments au bon soin du parti au pouvoir, ce qui conduit à une crise institutionnelle ou étatique. Il faudrait que les institutions républicaines s'entourent de fortes balises juridiques, visant expressément au regain de leur souveraineté et celle du peuple. Car des institutions fortes, naissent des dirigeants forts pour un Etat plus souverain.

Références bibliographiques

- Adamon, A. (1995). *Le renouveau démocratique au Bénin, la Conférence nationale des Forces vives et la période de transition*. Politique africaine. N° 59. Paris L'Harmattan. Edditions du Journal officiel, 224 pages. ISBN : 2-7384-2112-1 (consulté le 11 décembre 2023).
- Allognon, M.G. (2018). L'expérimentation des régimes politiques en Afrique. *Revue Béninoise de Science Politique*, Volume O2, Numéro 01, , p.112. <https://hal.science/hal-03092952/document> (consulté le 24 février 2024)
- Akinds, F. (1997). *Les mirages de la démocratie en Afrique Subsaharienne francophone*. Série des Livres du CODESRIA. Université du Michigan. 246 pages. <https://doi.org/10.57054/codesria.pub.424> . (consulté le 6 mai 2024).
- Ardant, P. (2023). Droit constitutionnel et Institutions politiques. *LGDJ*. 35^e éd. Paris. pp.13-60. <https://www.lgdj.fr/droit-constitutionnel-et-institutions-politiques> 9782275117317.html (consulté le 6 mars 2024).
- Bamazi, N. E. (2024). Contribution pour une appréhension des coups d'État militaires de la troisième vague en Afrique. *Revue Internationale du chercheur*, Volume 5 : Numéro 1, pp : 987-1025. <https://doi:10.5281/zenodo.10850810> . (consulté le 29 mars 2024).
- Banégas, R. (2003). *La démocratie à pas de caméléon*. Transitions et imaginaires politiques au Bénin. Recherches Internationales. Karthala. 496 pages. <https://doi.org/10.3917/kart.undef.2003.03>. (consulté le 28 décembre 2023).
- Banégas, R. (2014). *L'autoritarisme à pas de caméléon ? Les dérives de la révolution passive démocratique au Bénin*. Afrique contemporaine. n° 249. pp. 99- 118. <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine1-2014-1-page-99.htm> (consulté le 10 janvier 2024).
- Bolle ,S (2020). *Les Cours constituantes d'Afrique*. L'Amphithéâtre et le prétoire au service des droits de l'homme et de la démocratie. Mélanges en l'honneur du Président Robert Dossou. in F. J. AÏVO et autres (dir.). L'Harmattan. pp. 246-248. <https://www.editions-harmattan.fr/livre> (consulté le 1 février 2024).
- Diouf, A.,(2010). L'action politique de la Francophonie. *Géoeconomie*, Vol. 4 n°55,pp 15-22. <https://www.cairn.info/revue-geoeconomie-2010-4-page-15.htm>. (consulté le 21 janvier 2024).
- Ekambo, J.C. (2020). Sept enjeux méconnus de la télévision numérique terrestre en Afrique, *Revue française des Sciences de l'information et de la communication*, N° 10, p. 11-12. <https://doi.org/10.4000/rfsic.2757>. (Consulté le 6 mai 2024).
- Gazibo, M & Moumouni, C. (2017) .La gouvernance du développement au Bénin et au Togo, un difficile ménage à trois, 1^{er} éd. *Presses de l'Université du Québec*, 2017, Project MUSE. <https://doi.org/10.1353/book.57302> . pp.155-156. (consulté le 18 janvier 2024).
- Gicquel, J.(2005). *Droit constitutionnel et Institutions politiques* . Montchrestien. Paris. 20^e éd. p.8-9. <https://univ-droit.fr/universitaires/5929-> (consulté le 18 janvier 2024).

- Heilbrunn, J. R. (1993). Social origins of national conferences. Benin and Togo. *The Journal of Modern African Studies*, 31(2), 277-299. <https://www.jstor.org/stable/161005> (consulté le 10 janvier 2024).
- Kpoton, J. C. (2012). *Les mobilisations partisans et les stratégies de conquête du pouvoir au Bénin* [Thèse publiée] à Montpellier 1, <https://www.theses.fr/026617129>. (consulté le 12 février 2024).
- Massina P., (2019). Histoire des institutions politiques et du droit constitutionnel togolais. *Graines de Pensées*, Lomé, pp. 153-155. <https://lawcat.berkeley.edu/record/1174033>. (consulté le 16 mars 2024).
- Moumouni, c. (2017). *Repenser la légitimité de l'Etat Africain à l'ère de la gouvernance partagée*. Presses de l'Université du Québec. Collection les sociétés africaines en mutation. 210 pages. (consulté le 10 janvier 2024).
- Ndiaye, A. (2020). La charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et la Charte africaine de la démocratie des élections et de la gouvernance : regard croisé. *Lexbase Afrique-OHADA*, pp.6-8. http://archive.ipu.org/idd-f/afr_charter.pdf (consulté le 13 février 2024).
- De Sardan Olivier . (2023). *L'enchevêtrement des crises au Sahel. Niger, Mali, Burkina Faso*. Karthala. Paris. collection Disputatio. <https://www.karthala.com/accueil/3554-1> . (consulté le 14 février 2024).
- Peters, A. (2006). *Compensatory Constitutionalism: The Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures* . In *Leiden Journal of International Law*. Published online by Cambridge University Press. N°19, pp. 579-610. <https://www.cambridge.org/core/journals/leiden-journal-of-international-law/article/compensatory-constitutionalism-the-function-and-potential-of-fundamental-international-norms-and-structures/089CC9079D401D8F0A2735B253C2DC5D> . (consulté le 13 février 2024).
- Peters, G. (2019). *Governance: ten thoughts about five propositions*. *International Social Science Journal*. Vol 68. Issue 227-228. P. 14. <https://doi.org/10.1111/issj.12181> . (consulté le 6 mai 2024)
- Rideau, J. (1997). *Le droit au juge dans l'Union européenne*. *Revue internationale de droit comparé*. N° 4 (1). 1193 pages. (consulté le 19 janvier 2024).
- Walzer, M. (1997). *Pluralisme et démocratie*. Éd Esprit. Presses de l'Université de Montréal. Collection Philosophie. Canada. 220 pages. www.pum.umontreal.ca . (consulté le 17 mars 2024).
- Annuaire africain des droits de l'Homme (2020). *Les Protocoles normatifs à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Pretoria University Law Press, PULP, Durban, vol.4, (consulté le 20 mars 2024).
- La loi organique N° 2018-029 portant modification de la loi n°2004-015 du 27 août 2004. (consulté le 20 mars 2024).
- Cour constitutionnelle du Bénin, décision n° DCC96-069 des 27 juillet 2005. (consulté le 20 mars 2024).
- Charte africaine de la démocratie, de l'élection et de la bonne gouvernance de 2007. (consulté le 20 mars 2024).
- Le Traité révisé de la CEDEAO de 1995. (consulté le 20 mars 2024).
- La déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948. (consulté le 20 mars 2024).
- La loi 60-12 du 30 juin 1960, modifiée par une ordonnance du 4 juillet 1969 au Bénin. (consulté le 20 mars 2024).
- Constitution de la République du Bénin du 11 décembre 1990. (consulté le 20 mars 2024).
- Constitution de la République du Togo du 14 octobre 1992. (consulté le 20 mars 2024).
- La loi n°98-004/ PR du 11 février 1998, portant code de la presse et de la communication au Togo. (consulté le 20 mars 2024).
- Décision N°C-003/09 du 09 juillet 2009, Cour constitutionnelle du Togo. (consulté le 20 mars 2024).