

Séparation des pouvoirs entre président, Parlement et justice : Qui contrôle qui au Togo ?

Dépêche No. 650 d'Afrobarometer | Koffi Amessou Adaba

Résumé

Presque toutes les constitutions en Afrique ont prévu l'institution des contres pouvoirs et la séparation des pouvoirs (Senou, 2019 ; Ahadzi-Nonou, 2020). La Constitution togolaise précise que le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et exécutif. Le premier est incarné par les juges, le second par les députés au Parlement alors que le président et son gouvernement détiennent le troisième. Pour aboutir à la liberté politique par l'équilibre des pouvoirs, il faut des contres pouvoirs (Montesquieu, 1748). A partir de cette conception théorique, la nature des relations entre les trois types de pouvoir permet de déterminer le type de régime politique dans un pays. Il peut s'agir d'un régime présidentiel ou parlementaire ou encore « semi-présidentiel » (Duverger, 1986 ; Duhamel, 1988).

Le régime semi-présidentiel est un système mixte qui combine certains traits des régimes parlementaire et présidentiel, comme le cas du Togo depuis la révision constitutionnelle de 2002, où il y a un président élu au suffrage universel qui dispose de pouvoirs plus ou moins importants aux côtés d'un premier ministre, chef du gouvernement, responsable devant le Parlement.

Par ailleurs, s'il existe une séparation des pouvoirs, il existe également une confusion des pouvoirs où « un seul pouvoir imprime sa volonté à tous les autres organes » (Bourdon, Pontier, & Ricci, 1980, p. 384). Le Togo a eu à expérimenter, depuis son accession à l'indépendance, les régimes de séparation et de confusion des pouvoirs (Koupokpa, 2014 ; Ahadzi-Nonou, 2020).

De nos jours, comment les relations de pouvoir du président vis-à-vis du Parlement et de la justice sont perçues par les Togolais ? Qui devrait élaborer les lois ? Qui devrait s'assurer du bon travail de l'un ou de l'autre ? Et qui doit rendre compte à qui ? Voilà autant de questions auxquelles les données Afrobarometer permettent de répondre.

Pour les Togolais, le président doit toujours obéir aux lois et décisions de la justice et rendre compte au Parlement, à qui revient l'initiative de décider des lois du pays. Si la majorité des citoyens pensent que le président n'ignore pas le Parlement ainsi que les tribunaux et les lois du pays, nombreux sont-ils à penser le contraire. Les Togolais rejettent la dictature présidentielle, et la majorité relative d'entre eux soutiennent que ce soient les électeurs qui s'assurent qu'une fois élus, les députés et le président de la République effectuent leur travail correctement.

Enquête d'Afrobarometer

Afrobarometer est un réseau panafricain et non-partisan de recherche par sondage qui produit des données fiables sur les expériences et appréciations des Africains relatives à la démocratie, à la gouvernance et à la qualité de vie. Huit rounds d'enquêtes ont été réalisés dans un maximum de 39 pays depuis 1999. Les enquêtes du Round 9 (2021/2023) sont en cours.

Afrobarometer réalise des entretiens face-à-face dans la langue du répondant avec des échantillons représentatifs à l'échelle nationale.

L'équipe d'Afrobarometer au Togo, conduite par le Center for Research and Opinion Polls (CROP), s'est entretenue avec 1.200 adultes togolais en mars 2022. Un échantillon de cette taille produit des résultats nationaux avec des marges d'erreur de +/-3 points de pourcentage à un niveau de confiance de 95%. Des enquêtes ont été précédemment réalisées au Togo en 2012, 2014, 2017 et 2021.

Résultats clés

- Trois quarts (76%) des Togolais sont d'accord que le Parlement devrait décider des lois du pays même si le président de la République n'est pas d'accord.
- Deux tiers (67%) des citoyens soutiennent que le président de la République devrait rendre compte régulièrement au Parlement.
 - Plus de six répondants sur 10 (63%) estiment que le président de la République ignore « rarement » (33%) ou « jamais » (30%) l'Assemblée Nationale, pendant que le tiers (34%) des citoyens pensent qu'il le fait « souvent » (23%) ou « toujours » (11%).
- Près de sept Togolais sur 10 (69%) sont d'accord que le président de la République doit toujours obéir aux lois et aux décisions de justice même s'il pense qu'elles sont erronées.
 - La majorité (59%) des Togolais pensent que le président de la République ignore « rarement » (35%) ou « jamais » (24%) les tribunaux et les lois du pays tandis que 38% estiment qu'il le fait « souvent » (25%) ou « toujours » (13%).
- Près de huit Togolais sur 10 (78%) désapprouvent que les élections et l'Assemblée Nationale soient abolies de sorte que le président de la République puisse tout décider.
- Pour près de la moitié (47%) des citoyens, ce sont les électeurs qui devraient s'assurer de la performance du président et des députés à l'Assemblée Nationale.

Le président et le Parlement

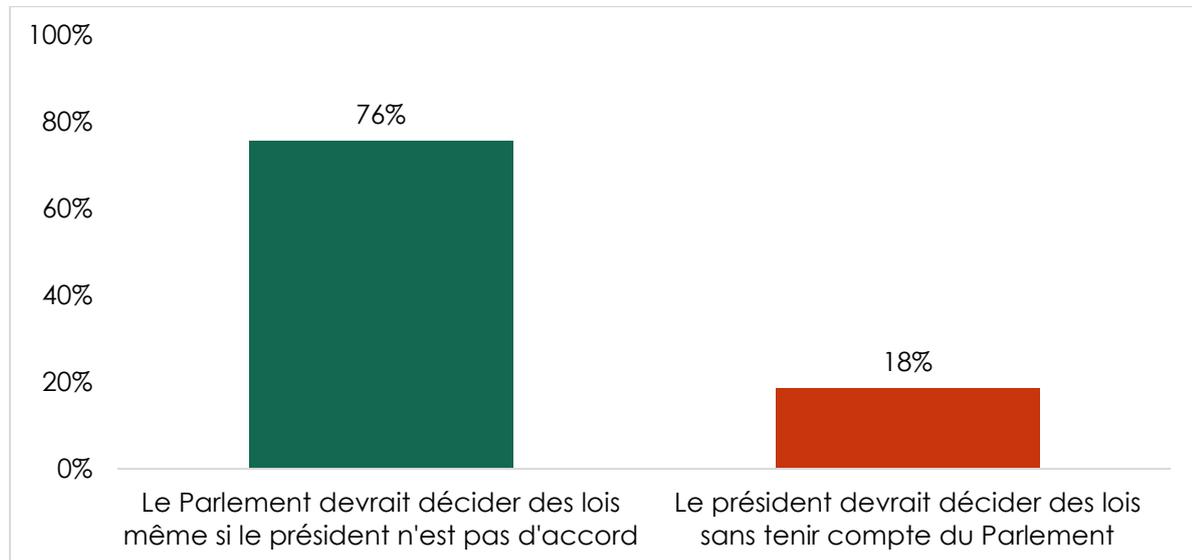
Au Togo, le Parlement vote les lois dans les domaines fixés par la Constitution. Mais l'initiative des lois appartient concurremment aux députés et à l'exécutif, et le gouvernement est responsable devant l'Assemblée Nationale.

Trois quarts (76%) des Togolais soutiennent que ce soit le Parlement qui décide des lois du pays même si le président n'est pas d'accord, contre 18% seulement qui estiment que le président devrait décider des lois du pays sans tenir compte de l'avis du Parlement (Figure 1).

Deux tiers (67%) des citoyens déclarent que le président de la République devrait rendre régulièrement compte aux députés à l'Assemblée Nationale de l'usage que fait son gouvernement de l'argent public (Figure 2).

En effet, la majorité (63%) des citoyens estiment que le président ignore « rarement » (33%) ou « jamais » (30%) le Parlement, tandis que le tiers (34%) pensent qu'il le fait « souvent » (23%) ou « toujours » (11%) (Figure 3).

Figure 1 : Qui devrait décider des lois ? | Togo | 2022



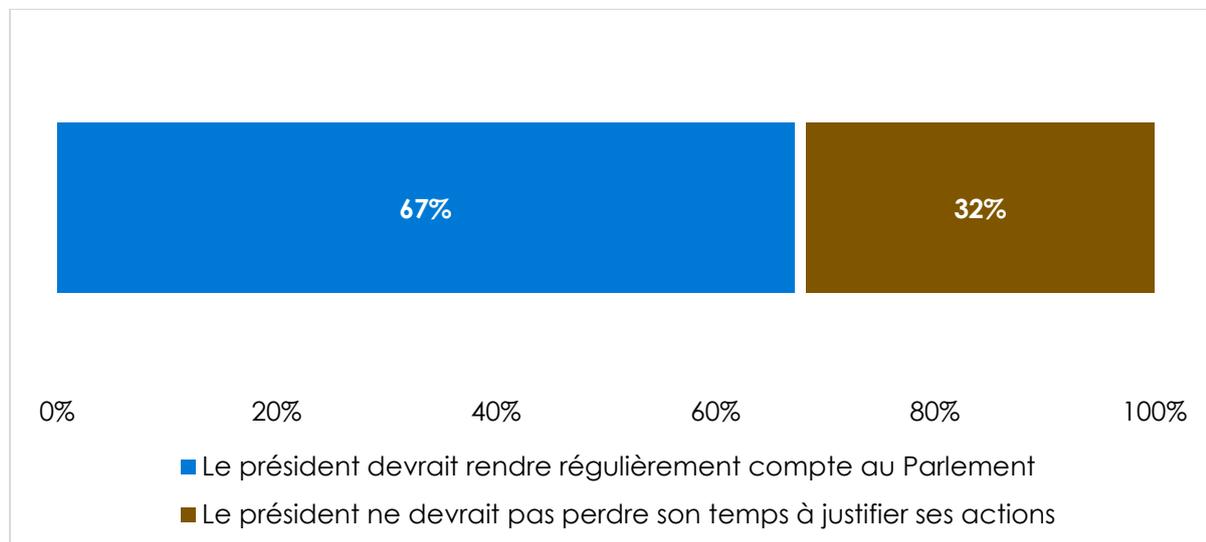
Question posée aux répondants : Laquelle des affirmations suivantes est la plus proche de votre opinion ?

Affirmation 1 : Les députés de l'Assemblée Nationale représentent le peuple ; ils devraient donc décider des lois pour ce pays même si le président de la République n'est pas d'accord.

Affirmation 2 : Puisque le président de la République nous représente tous, il devrait établir des lois sans se soucier de l'opinion de l'Assemblée Nationale.

(% qui sont « d'accord » ou « tout à fait d'accord » avec chaque affirmation)

Figure 2 : Le président devrait-il rendre compte au Parlement ? | Togo | 2022



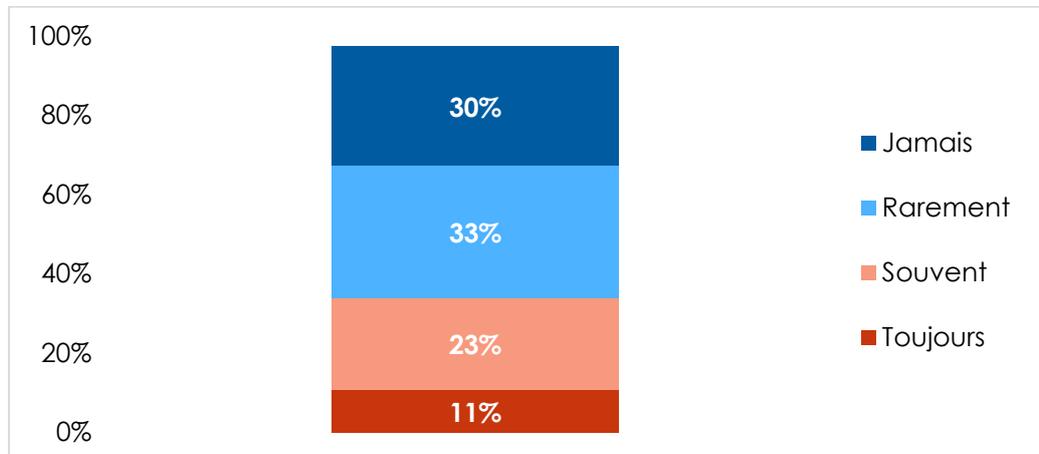
Question posée aux répondants : Laquelle des affirmations suivantes est la plus proche de votre opinion ?

Affirmation 1 : Le Parlement devrait veiller à ce que le président de la République lui rende régulièrement compte de l'usage que fait son gouvernement de l'argent des contribuables.

Affirmation 2 : Le président de la République devrait se concentrer entièrement sur le développement du pays au lieu de perdre son temps à justifier ses actions.

(% qui sont « d'accord » ou « tout à fait d'accord » avec chaque affirmation)

Figure 3 : Combien le président ignore-t-il l'Assemblée Nationale ? | Togo | 2022



Question posée aux répondants : Selon vous, à quelle fréquence, dans ce pays, est-ce que le président de la République ignore-t-il l'Assemblée Nationale et fait ce qu'il veut ?

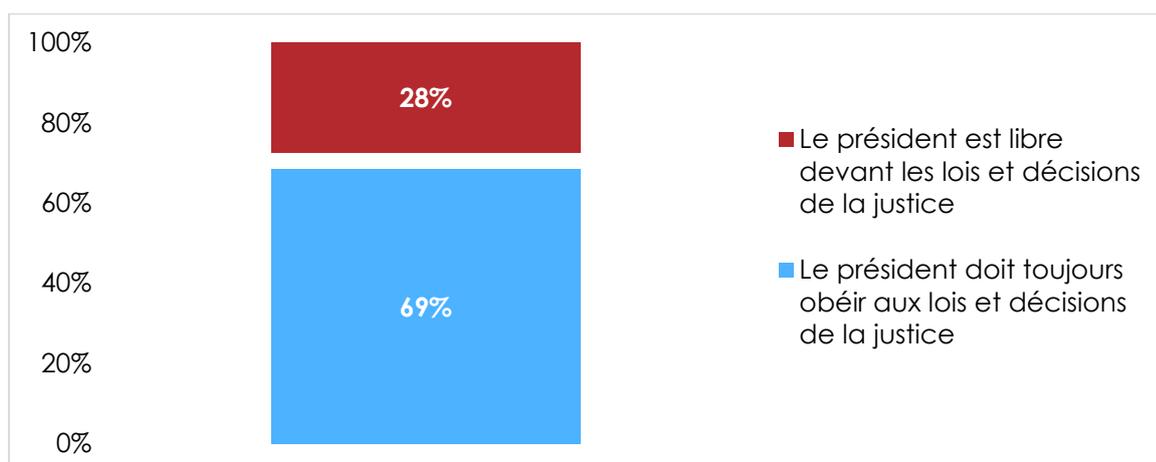
Le président de la République et les lois

Si pour la majorité des Togolais, le président de la République n'ignore pas le Parlement, quid alors des lois du pays ?

Constitutionnellement, le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Mais c'est le président de la République qui est garant de l'indépendance de la justice : « Il veille à l'impartialité, au professionnalisme, à la probité, à l'intégrité et à la dignité de la magistrature » (République Togolaise, 2019).

Près de sept Togolais sur 10 (69%) approuvent que le président de la République doit toujours obéir aux lois et décisions de la justice, même s'il estime qu'elles sont erronées (Figure 4).

Figure 4 : Obligation d'obéissance aux lois par le président de la République | Togo | 2022



Question posée aux répondants : Laquelle des affirmations suivantes est la plus proche de votre opinion ?

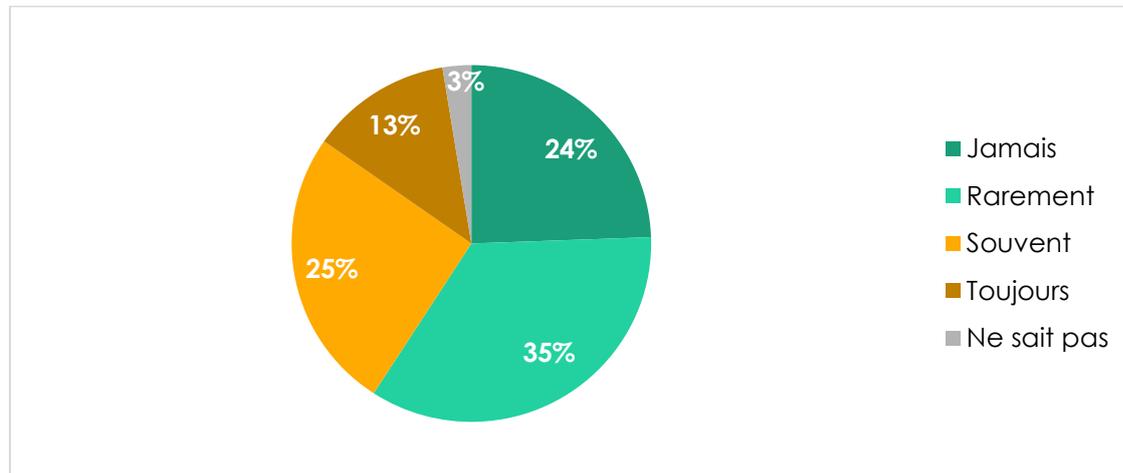
Affirmation 1 : Puisque le président de la République a été élu pour diriger le pays, il ne devrait pas être contraint par des lois ou des décisions de la justice qu'il estime erronées.

Affirmation 2 : Le président de la République doit toujours obéir aux lois et aux décisions de justice, même s'il pense qu'elles sont erronées.

(% qui sont « d'accord » ou « tout à fait d'accord » avec chaque affirmation)

Si la majorité (59%) des citoyens togolais trouvent que le président ignore « rarement » (35%) ou « jamais » (24%) les tribunaux et les lois du pays, beaucoup (38%) sont-ils également à penser qu'il le fait « souvent » (25%) ou « toujours » (13%) (Figure 5).

Figure 5 : Combien le président de la République ignore-t-il les lois ? | Togo | 2022



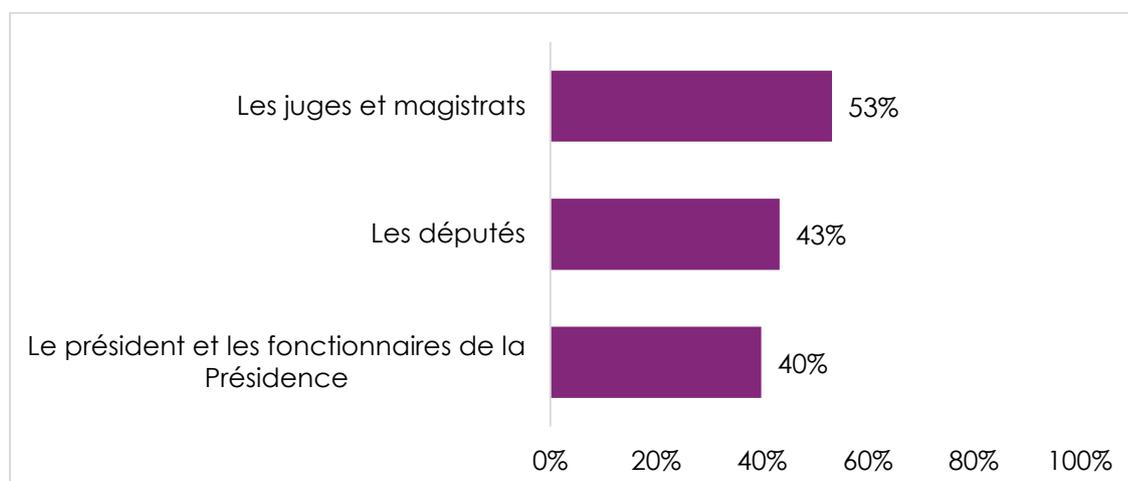
Question posée aux répondants : Selon vous, à quelle fréquence, dans ce pays, est-ce que le président de la République ignore-t-il les tribunaux et lois de ce pays ?

Performance, corruption et confiance aux institutions clés

La corruption et le fonctionnement démocratique des institutions sont intimement liés, et la confiance des citoyens ainsi que leurs perceptions de la performance de ces institutions pourraient en dépendre (Johnston, 2000).

Parmi les trois institutions clés qui incarnent les trois pouvoirs étatiques, les juges et les magistrats sont les plus perçus comme corrompus, suivis par les députés et le président et les officiels de la Présidence, avec respectivement 53%, 43% et 40% des citoyens qui pensent que « la plupart d'entre eux » ou « tous » sont corrompus (Figure 6).

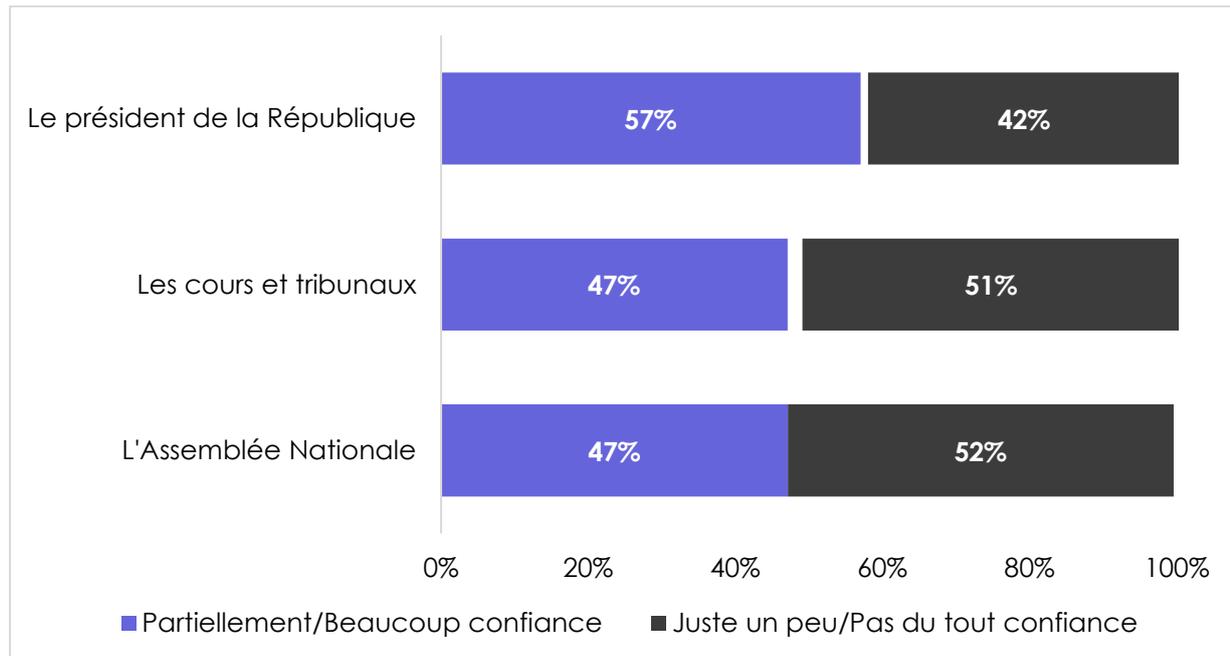
Figure 6 : Perception de corruption au niveau de la Présidence, des députés et des juges/magistrats | Togo | 2022



Questions posées aux répondants : Selon vous, combien des personnes suivantes sont impliquées dans des affaires de corruption, ou n'en avez-vous pas suffisamment entendu parler pour vous prononcer ? (% qui disent « la plupart d'entre eux » ou « tous »)

En outre, le président de la République bénéficie plus de la confiance des Togolais. La majorité (57%) des répondants disent faire « partiellement » ou « beaucoup confiance » au chef de l'Etat pendant qu'ils sont divisés quant à la confiance aux cours et tribunaux (47% « partiellement » ou « beaucoup » vs. 51% « juste un peu » ou « pas du tout ») et à l'Assemblée Nationale (47% vs. 52%) (Figure 7).

Figure 7 : Confiance envers le président, le Parlement et les cours et tribunaux | Togo | 2022



Questions posées aux répondants : A quel point faites-vous confiance à chacune des institutions suivantes, ou n'en avez-vous pas suffisamment entendu parler pour vous prononcer ?

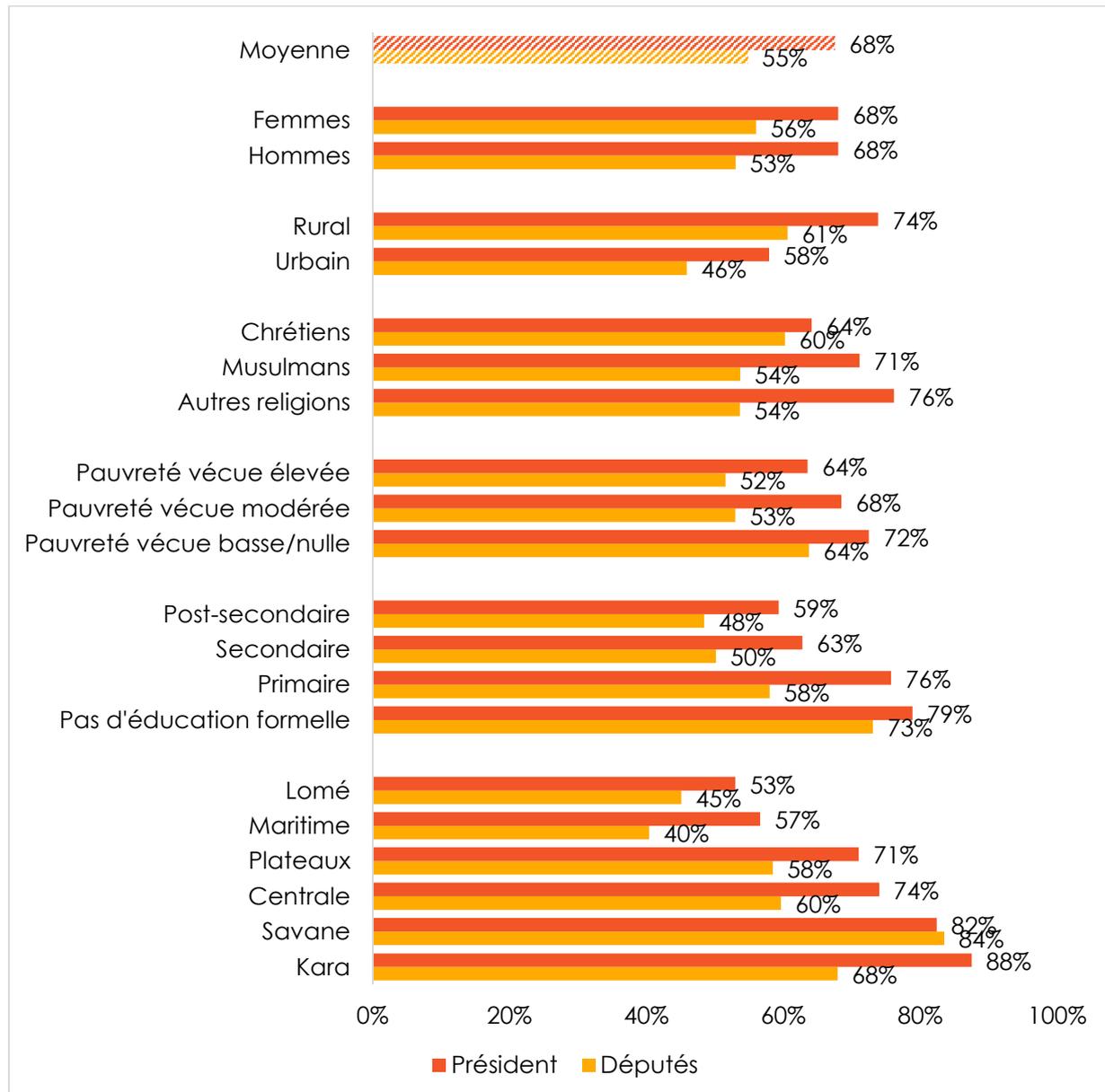
Plus des deux tiers des Togolais (68%) approuvent la performance du président de la République à sa fonction, et une majorité moins forte (55%) de Togolais sont également d'accord avec celle des députés à l'Assemblée Nationale (Figure 8).

La performance du président de la République est moins appréciée par les résidents de Lomé (53%) et de la région de Maritime (57%), les citadins (58%), les plus instruits (59%) et les moins nantis.¹

De même, les résidents de la région Maritime (40%) et de Lomé (45%), les citadins (46%), les plus instruits (48%-50%) et les moins nantis (52%-53%) sont ceux qui apprécient le moins la performance des députés au Parlement.

¹ L'Indice de la Pauvreté Vécue d'Afrobarometer mesure les niveaux de privation matérielle des répondants en demandant à quelle fréquence eux-mêmes ou leurs familles ont dû vivre sans les nécessités de base (assez de nourriture pour manger à sa faim, assez d'eau pour les besoins domestiques, les soins médicaux, assez de combustible pour la cuisson des repas, et un revenu en espèces) au cours de l'année précédente. Voir Mattes et Patel (2022) pour plus d'informations sur la pauvreté vécue.

Figure 8 : Performance des députés et du président de la République | par groupe démographique | Togo | 2022



Questions posées aux répondants : Êtes-vous d'accord ou en désaccord avec la performance à leur fonction des personnes suivantes au cours des 12 derniers mois, ou n'en avez-vous pas suffisamment entendu parler pour vous prononcer : Le Président Faure Essozigna Gnassingbe ? Votre député à l'Assemblée Nationale ? (% qui sont « d'accord » ou « tout à fait d'accord »)

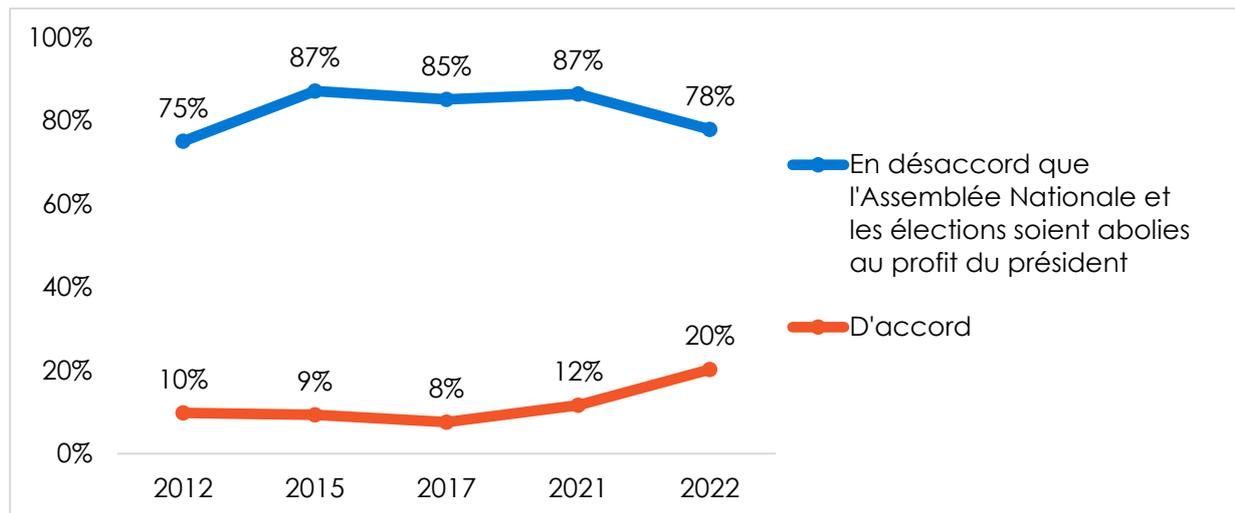
Qui contrôle le président et les députés ?

De la relation entre le président, le Parlement et la justice, à qui revient la tâche de s'assurer du bon travail de ces organes ?

Depuis 2012, de fortes majorités de Togolais ne sont pas d'accord que l'Assemblée Nationale et les élections soient abolies pour que le président puisse tout décider (Figure 9). En 2022, près de huit répondants sur 10 (78%) s'opposent à la dictature présidentielle.

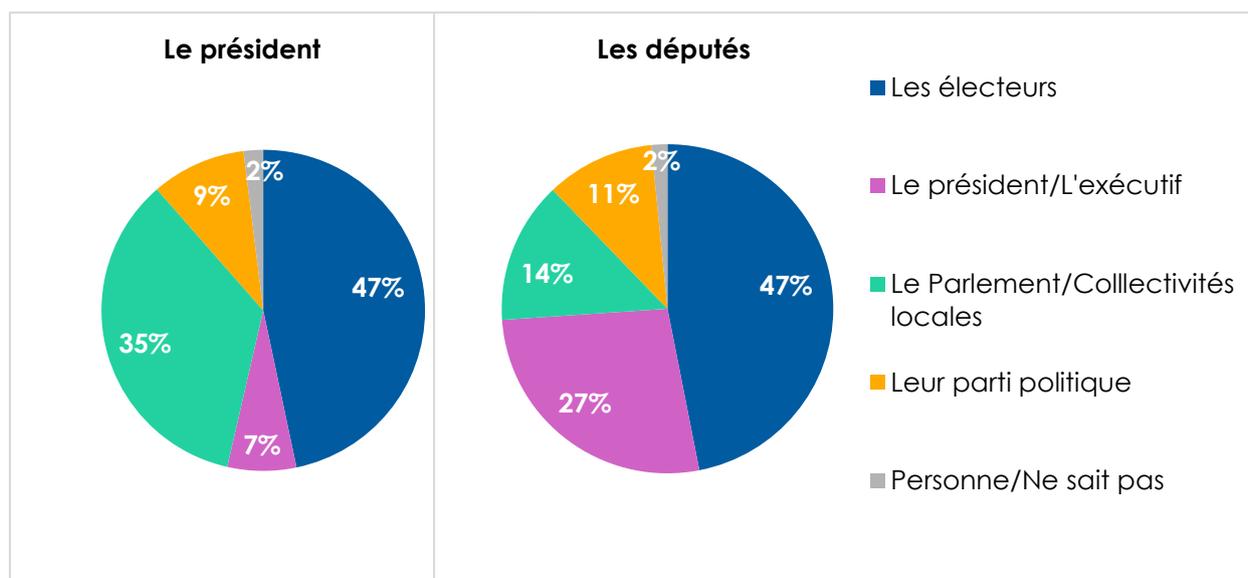
Pour la majorité relative (47%) des Togolais, c'est aux électeurs que revient la responsabilité de s'assurer qu'une fois élus, les députés et le président de la République font bien leur travail (Figure 10). Des proportions importantes attribuent cette responsabilité à la branche adverse, c'est-à-dire confier au Parlement la tâche de s'assurer de la performance du président (35%) et laisser à l'exécutif le soin de veiller à ce que les députés fassent leur travail (27%).

Figure 9 : Rejet de la dictature présidentielle | Togo | 2012-2022



Question posée aux répondants : Il y a plusieurs façons de diriger un pays. Seriez-vous en désaccord ou d'accord avec l'alternative suivante : Les élections et l'Assemblée Nationale soient abolies de sorte que le président puisse tout décider ?

Figure 10 : Qui devrait s'assurer de la performance des députés et du président ? | Togo | 2022



Questions posées aux répondants : Qui devrait s'assurer qu'une fois élus, les députés à l'Assemblée Nationale font leur travail ? Qui devrait s'assurer qu'une fois élu, le président de la République fait son travail ?

Conclusion

La Constitution togolaise du 5 mai 2019 règle les relations entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Mais les interprétations de la constitution dans le fonctionnement des trois pouvoirs autonomes – parfois concurrents – peuvent dépendre de divers facteurs, dont les attentes des citoyens.

Pour les Togolais, l'initiative des lois doit provenir du Parlement même si le président de la République n'est pas d'accord. Ce dernier doit rendre régulièrement compte aux députés à l'Assemblée Nationale de l'usage que fait le gouvernement de l'argent des contribuables. Il doit toujours obéir aux décisions des cours et tribunaux même s'il les trouve erronées. Toutefois, le président est perçu comme plus performant à son poste et moins corrompu, et bénéficie plus de la confiance des Togolais, que les députés ainsi que les cours et tribunaux.

En définitive, il appartient aux électeurs de s'assurer que les députés et le président font leur travail correctement. La société civile et les médias peuvent-ils bien armer ces électeurs à assumer leur souveraineté ?

Pour sonder vous-même ces données, veuillez visiter notre outil
d'analyse en ligne au www.afrobarometer.org/online-data-analysis.

Références

- Ahadzi-Nonou, K. (2020). *Constitutions et régimes politiques du Togo de 1960 à nos jours*. Graines de Pensées.
- Bourdon, J., Pontier, J.-M., & Ricci, J.-C. (1980). *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Vol. 1. Paris : Éditions Scientifiques et Juridiques.
- Duhamel, O. (1988). Droit, institutions et systèmes politiques. Cairn.info.
- Duverger, M. (1986). Les régimes semi-présidentiels. Presse Universitaire de France.
- Johnston, M. (2000). Corruption et démocratie : Menaces pour le développement, possibilités de réforme. *Revue Tiers Monde*, 161, 117-142.
- Koupokpa, E. T. (2014). Quel régime politique pour les états Africains : Le cas du Togo. *Afrika Focus*, 27(1), 31-45.
- Mattes, R., & Patel, J. (2022). La pauvreté vécue resurgit. Document de Politique No. 84 d'Afrobarometer.
- Montesquieu, S. (1758). *De l'esprit des lois*. Paris : Éditions Gallimard.
- République Togolaise. (2019). Constitution togolaise de la IVe république (version consolidée, à jour de la loi constitutionnelle du 15 mai 2019 et de toutes les révisions constitutionnelles antérieures).
- Senou, J. I. (2019). Les figures de la séparation des pouvoirs en Afrique. Lextenso.

Koffi Amessou Adaba est chercheur au Center for Research and Opinion Polls (CROP), le partenaire national d'Afrobarometer au Togo. Email : kadaba0909@gmail.com.

Afrobarometer, une organisation à but non-lucratif dont le siège se trouve au Ghana, est un réseau panafricain et indépendant de recherches. La coordination régionale de plus de 35 partenaires nationaux est assurée par le Ghana Center for Democratic Development (CDD-Ghana), l'institute for Justice and Reconciliation (IJR) en Afrique du Sud, et l'Institute for Development Studies (IDS) de l'University of Nairobi au Kenya. Michigan State University (MSU) et University of Cape Town (UCT) apportent un appui technique au réseau.

Afrobarometer bénéficie du soutien financier de la Suède à travers l'Agence Suédoise de Coopération pour le Développement International, de l'Agence Américaine pour le Développement International (USAID) à travers l'Institut Américain pour la Paix, de la Fondation Mo Ibrahim, des Open Society Foundations - Africa, de la Fondation Bill & Melinda Gates, de la Fondation William et Flora Hewlett, de l'Union Européenne, du National Endowment for Democracy, de la Fondation Mastercard, de l'Agence de Coopération Internationale du Japon (JICA), de l'University of California San Diego, du Centre Mondial du Pluralisme, de la Banque Mondiale, de l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas en Ouganda et de GIZ.

Les dons permettent à Afrobarometer de donner une voix aux citoyens Africains. Veuillez penser à faire une contribution (à www.afrobarometer.org) ou contacter Felix Biga (felixbiga@afrobarometer.org) ou Runyararo Munetsi (runyararo@afrobarometer.org) pour discuter d'un éventuel financement institutionnel.

Pour plus d'informations, veuillez visiter le www.afrobarometer.org.



Dépêche No. 650 d'Afrobarometer | 7 juin 2023