TOGO

Arrêt CEDEAO : une révision jugée sur un texte dépassé

Administrateur LJDP — 27 October 2026 — 14 min de lecture

Trimua_analyse_2

Dans son deuxième argument, l’universitaire Christian Eninam Trimua relève une incohérence dans l’arrêt du 29 janvier 2026 de la Cour de justice de la CEDEAO. La juridiction s’est fondée sur le texte constitutionnel adopté en première lecture le 25 mars 2024. Or, ce texte a fait l’objet d’une seconde lecture le 19 avril, qui en a substantiellement modifié plusieurs dispositions. Selon son analyse, avant le 6 mai 2024, date de sa promulgation, la Constitution de la Cinquième République n’existait pas juridiquement.

Dans son arrêt du 29 janvier 2026, la Cour de justice de la CEDEAO qualifie la révision constitutionnelle togolaise de changement anticonstitutionnel de gouvernement. L'universitaire Christian Eninam Trimua examine cette décision dans son étude intitulée « Juger sans titre, évincer sans texte, censurer sans suite ». Le document porte le sous-titre « Anatomie des trois vices de l'arrêt de la Cour de justice de la CEDEAO du 29 janvier 2026 dans l'affaire Ligue togolaise des droits de l'homme et 12 autres c. République togolaise ». Son deuxième argument porte sur la version constitutionnelle examinée, la preuve de l'intention politique et la régularité de la procédure.

La démonstration distingue le projet adopté le 25 mars 2024 de la Constitution promulguée le 6 mai suivant. Elle retrace les modifications apportées en seconde lecture et confronte les motifs de l'arrêt aux textes applicables. Pour Christian Eninam Trimua, l'identification précise de la norme examinée conditionne la validité du raisonnement juridictionnel. Il estime que la Cour a fondé sa qualification sur une version dépassée, sans apprécier suffisamment

les changements intervenus.

Une Constitution juridiquement inexistante avant sa promulgation

Le 25 mars 2024, l'Assemblée nationale togolaise adopte une proposition de révision constitutionnelle en première lecture. Le projet prévoit un mandat présidentiel unique de six ans et un mandat de six ans pour le Président du Conseil. Ces dispositions figurent respectivement aux articles 37 et 47 de la version initiale. Elles constituent des éléments importants du recours introduit devant la juridiction communautaire. Cependant, cette première adoption ne marque pas l'achèvement de la procédure constitutionnelle.

Le 29 mars 2024, le Président de la République demande une seconde lecture et refuse de promulguer le texte. Il sollicite une concertation avec les acteurs politiques et une information du public. La proposition demeure donc dans une phase d'élaboration, sans acquérir la valeur d'une Constitution promulguée. Les consultations organisées durant cette période conduisent à plusieurs modifications substantielles du projet initial.

Le mandat de six ans du Président du Conseil disparaît, sa fonction étant désormais liée à la majorité parlementaire. Le mandat présidentiel unique est remplacé par un mandat de quatre ans, renouvelable une seule fois. Le contrôle de constitutionnalité par voie d'exception est restauré et l'organisation juridictionnelle fait l'objet de modifications. Le préambule est également remanié autour de l'affirmation des droits. Ces changements distinguent sensiblement la version définitive du projet adopté en mars.

La seconde lecture aboutit à l'adoption d'un texte remanié le 19 avril 2024. Celui-ci est promulgué le 6 mai sous la forme de la loi constitutionnelle numéro 2024-005. Pour Christian Eninam Trimua, cette chronologie établit une distinction juridique fondamentale. Avant le 6 mai 2024, la nouvelle Constitution togolaise n'existait pas juridiquement comme norme constitutionnelle promulguée. Le texte du 25 mars demeurait un projet parlementaire, remplacé par la version issue de la seconde lecture.

Cette distinction prend une importance particulière au regard de la date de saisine de la Cour. Le recours a été introduit le 18 avril 2024, soit un jour avant l'adoption du texte définitif. À cette date, la nouvelle Constitution n'était pas encore adoptée dans sa version finale. Elle n'avait donc pas davantage été promulguée. Les requérants attaquaient ainsi une proposition constitutionnelle dont l'élaboration se poursuivait encore.

L'arrêt du 29 janvier 2026 se réfère pourtant à la révision du 25 mars 2024. Il examine notamment les dispositions relatives aux mandats dans leur formulation initiale. Cette version avait cependant été profondément remaniée

avant la promulgation du 6 mai. L'universitaire relève que la décision ne retrace pas les conséquences juridiques de la seconde lecture. Cette omission affecte, selon lui, l'identification du texte sur lequel repose la qualification retenue.

Une difficulté supplémentaire apparaît dans la motivation de l'arrêt. La Cour vise la révision du 25 mars tout en mentionnant l'article 50 de la loi constitutionnelle numéro 2024-005. Elle associe ainsi des références relevant de deux étapes distinctes du processus constituant. Pour Christian Eninam Trimua, cette articulation laisse indéterminé l'objet exact de l'examen juridictionnel. Elle empêche de comprendre quelle version constitutionnelle fonde précisément la qualification retenue.

La portée de cette distinction dépasse une simple question de chronologie. Un projet adopté en première lecture ne produit pas les effets d'une Constitution définitivement promulguée. Les modifications apportées durant la procédure peuvent transformer substantiellement le contenu des dispositions initiales. Une qualification juridictionnelle doit donc reposer sur un texte précisément identifié et juridiquement pertinent. Cette exigence devient déterminante lorsque la décision intervient après l'installation des nouvelles institutions.

Au 29 janvier 2026, les institutions de la Cinquième République fonctionnent depuis plusieurs mois. Leur installation remonte au 3 mai 2025, sous l'empire de la Constitution promulguée. Pour l'universitaire, la Cour devait examiner les modifications intervenues avant de qualifier le nouvel ordre institutionnel. Elle pouvait apprécier le projet initial, mais devait préciser la portée de cette appréciation sur le texte définitif. L'absence de cette distinction constitue le premier volet de sa critique juridique.

Une intention politique présumée sans preuve établie

Christian Eninam Trimua examine ensuite les motifs ayant conduit la Cour à retenir une violation. La juridiction considère que la réforme visait à contourner les limitations du mandat présidentiel. Elle rattache cette intention à la transformation du régime politique et aux nouvelles fonctions du Président du Conseil. L'universitaire confronte cette appréciation aux exigences probatoires applicables à une qualification aussi grave. Il estime que l'intention attribuée au constituant devait résulter d'éléments juridiquement établis.

La Cour évoque notamment le calendrier de la réforme et sa teneur institutionnelle. Elle considère que le nouveau régime permet au président sortant de conserver des pouvoirs exécutifs importants. L'étude reconnaît que cette équivalence fonctionnelle mérite un examen juridique. Cependant, elle souligne qu'une démonstration devait être conduite sur le texte effectivement promulgué. L'existence de compétences exécutives comparables ne suffit pas, selon l'universitaire, à établir une intention de contourner l'alternance démocratique.

La question probatoire occupe ici une place déterminante. Dans sa jurisprudence, la Cour exige des éléments suffisamment établis pour caractériser certaines violations. L'étude confronte cette exigence à la motivation retenue dans l'affaire togolaise. Elle relève l'absence d'une démonstration convaincante concernant l'intention attribuée aux auteurs de la réforme. L'universitaire considère que la qualification repose davantage sur une présomption que sur des preuves précisément identifiées.

L'universitaire examine également les circonstances retenues pour justifier cette interprétation. La Cour mentionne notamment les conditions de consultation et la proximité des élections. Or, les consultations conduites entre les deux lectures ont participé à la modification du projet initial. Leur prise en compte permettait d'apprécier les conditions réelles d'élaboration de la Constitution. Pour Christian Eninam Trimua, cette étape ne pouvait être écartée de l'analyse du processus constituant.

L'étude revient ensuite sur l'origine parlementaire de la réforme. La proposition constitutionnelle a été portée par des députés, dans le cadre des compétences attribuées à l'Assemblée nationale. Le Président de la République n'en était pas l'initiateur. Son intervention du 29 mars a conduit à une nouvelle délibération et à des modifications substantielles. L'universitaire distingue ainsi l'initiative constituante des intentions personnellement attribuées au président sortant.

Christian Eninam Trimua rappelle également la situation constitutionnelle du président en fonction. Sous le régime issu de la révision de 2019, celui-ci accomplissait son premier mandat et demeurait éligible en 2025. Il en déduit que la réforme ne répondait pas à une nécessité juridique de contourner une inéligibilité imminente. Cette circonstance occupe une place importante dans son examen de l'intention prêtée au constituant. Elle complète les arguments relatifs à l'origine parlementaire et à la chronologie de la réforme.

La réforme s'inscrit également dans une évolution institutionnelle antérieure à mars 2024. L'étude évoque les recommandations de la Commission vérité, justice et réconciliation de 2012 et les débats constitutionnels ultérieurs. Elle rappelle notamment les réformes intervenues en 2014, 2017 et 2019. Cette continuité historique permet à l'universitaire de replacer la transformation institutionnelle dans une réflexion ancienne sur l'organisation du pouvoir. Il y voit un élément supplémentaire pour apprécier l'intention attribuée aux auteurs de la réforme.

Le précédent guinéen constitue un autre élément de la démonstration. Dans l'affaire Amadou Cellou Dalein Diallo contre la Guinée, la Cour avait examiné une Constitution adoptée en 2020. La question des mandats présidentiels reposait alors sur un effet juridique identifié : la remise à zéro de leur décompte. L'universitaire distingue cette situation de celle du Togo, où il estime l'intention de contournement non démontrée. Cette comparaison permet d'apprécier la cohérence des critères employés par la juridiction communautaire.

Il relève également une difficulté dans la référence faite par la Cour à ce précédent. Une formulation attribuée au paragraphe 72 de l'arrêt guinéen ne correspondrait pas au passage indiqué dans l'étude. Cette observation nourrit son examen de la rigueur argumentative de la décision. Pour Christian Eninam Trimua, une qualification aussi grave exige des références exactes et des faits juridiquement établis. Le précédent guinéen ne saurait remplacer la démonstration propre aux circonstances togolaises.

Une procédure constitutionnelle respectée selon l'étude

La démonstration aborde enfin la régularité de la procédure constitutionnelle togolaise. L'article 144 de la Constitution du 14 octobre 1992 organisait les modalités de sa révision. Il reconnaissait l'initiative au Président de la République et à une fraction des députés. Il prévoyait également l'adoption parlementaire à la majorité des quatre cinquièmes des membres de l'Assemblée nationale. Cette disposition constitue le fondement juridique de la procédure examinée par l'universitaire.

Le référendum intervenait lorsque la proposition réunissait les deux tiers des députés sans atteindre les quatre cinquièmes. La voie parlementaire constituait donc une procédure expressément prévue par le texte constitutionnel. L'universitaire rappelle que cette possibilité avait déjà été utilisée dans l'histoire institutionnelle togolaise. Il cite notamment les révisions de 2002 et de 2019. Le recours à l'Assemblée nationale s'inscrit ainsi, dans son analyse, dans une pratique constitutionnelle établie.

La première lecture du 25 mars 2024 avait recueilli 89 voix favorables, une voix contre et une abstention. La procédure s'est poursuivie par une seconde lecture, conformément au renvoi demandé par le Président de la République. Le texte définitif a été adopté le 19 avril avant sa promulgation le 6 mai. Cette succession d'actes fonde l'analyse de la régularité constitutionnelle développée dans l'étude. L'universitaire considère que la réforme a suivi les mécanismes prévus par l'ordre constitutionnel antérieur.

Christian Eninam Trimua examine également la réserve référendaire prévue à l'article 59 de la Constitution révisée en 2019. Cette disposition protégeait notamment les règles relatives au mandat présidentiel. L'universitaire distingue cependant la modification ponctuelle d'une disposition de la refondation globale d'un régime institutionnel. Il considère que la transformation opérée en 2024 relevait de cette seconde catégorie. Cette lecture commande, selon lui, une appréciation d'ensemble du nouvel équilibre institutionnel.

Dans cette interprétation, la réforme n'a pas supprimé la limitation du mandat du Président de la République. Le texte définitif prévoit un mandat de quatre ans renouvelable une seule fois. La fonction présidentielle a parallèlement changé de nature dans le nouveau régime parlementaire. L'universitaire estime que cette

transformation doit être appréciée dans son ensemble, et non à partir d'une disposition isolée. La qualification de changement anticonstitutionnel exige donc un examen des effets réels du nouveau régime.

La compétence de l'Assemblée nationale constitue un autre point de l'analyse. La Cour a relevé que le mandat des députés était arrivé à expiration. Christian Eninam Trimua oppose à cette appréciation l'article 52, alinéa 11, de la Constitution de 1992. Cette disposition maintenait les députés sortants en fonction jusqu'à l'installation effective de leurs successeurs. Pour l'universitaire, cette continuité institutionnelle conservait à l'Assemblée l'ensemble de ses compétences.

Cette continuité ne limitait pas l'activité parlementaire à la gestion des affaires courantes. La prorogation constitutionnelle évitait précisément toute vacance du pouvoir législatif. L'Assemblée demeurait donc habilitée à exercer le pouvoir de révision prévu par l'article 144. Cette interprétation rejoint la théorie du constituant représentatif développée dans l'étude. Un Parlement élu peut exercer le pouvoir constituant dérivé dans les limites fixées par la Constitution.

La participation directe du corps électoral n'est pas systématiquement exigée lorsque le texte prévoit une procédure parlementaire. L'universitaire rappelle que plusieurs expériences constitutionnelles étrangères reposent également sur cette forme de représentation. La comparaison avec la Guinée donne une portée supplémentaire à cette argumentation. Dans son arrêt du 6 juin 2024, la Cour avait examiné une Constitution adoptée hors de la procédure de révision applicable. L'universitaire souligne que la réforme togolaise a, au contraire, emprunté la procédure organisée par la Constitution de 1992.

Cette différence conduit à examiner la notion même de changement anticonstitutionnel de gouvernement. L'article 23, paragraphe 5, de la Charte africaine de la démocratie vise les révisions portant atteinte aux principes de l'alternance démocratique. La seule transformation d'un régime institutionnel ne suffit donc pas à caractériser cette atteinte. Encore faut-il établir en quoi les nouvelles règles empêchent effectivement l'alternance. Pour l'universitaire, cette démonstration constitue une exigence préalable à la qualification retenue.

Le régime parlementaire repose sur la formation d'une majorité issue des élections législatives. L'accès aux responsabilités gouvernementales dépend ainsi des résultats électoraux et des rapports de force parlementaires. Le maintien au pouvoir suppose la conservation de cette majorité. Christian Eninam Trimua considère que cette architecture institutionnelle conserve un mécanisme d'alternance fondé sur le suffrage. Il distingue ainsi les mécanismes de responsabilité parlementaire des règles propres au régime présidentiel.

L'absence de limitation du nombre de mandats du Président du Conseil doit être appréciée dans ce cadre. L'universitaire rappelle que les régimes parlementaires allemand et britannique ne soumettent pas leurs chefs de gouvernement aux mêmes limites présidentielles. Leur maintien dépend principalement des mécanismes de responsabilité et de majorité parlementaires. Il estime donc nécessaire de distinguer la logique du régime présidentiel de celle du parlementarisme. Cette distinction éclaire son interprétation de la réforme institutionnelle togolaise.

La qualification retenue par la Cour devait, selon cette démonstration, établir une atteinte précise à l'alternance démocratique. Elle ne pouvait découler automatiquement du changement de régime ou du maintien d'une personnalité aux responsabilités exécutives. L'universitaire relève enfin que la Cour a rejeté le grief relatif au droit de participer aux affaires publiques. Il rapproche cette décision de la qualification de confiscation démocratique retenue dans l'arrêt. Cette articulation nourrit son analyse de la cohérence juridique de la décision.

Au terme de cette démonstration, le deuxième argument repose sur trois insuffisances identifiées dans la motivation juridictionnelle. La première concerne l'utilisation d'une version constitutionnelle dépassée par la seconde lecture. La deuxième tient à l'absence de démonstration probatoire de l'intention attribuée aux auteurs de la réforme. La troisième résulte de l'appréciation de la procédure constitutionnelle et des mécanismes d'alternance du nouveau régime. Ces trois éléments convergent vers la question du fondement matériel de la qualification retenue.

Pour Christian Eninam Trimua, la Constitution du 6 mai 2024 procède d'un texte remanié, adopté suivant la procédure constitutionnelle antérieure. Avant sa promulgation, la nouvelle Constitution n'existait pas juridiquement comme norme constitutionnelle entrée en vigueur. Le texte du 25 mars avait été remplacé par celui du 19 avril. L'intention de contourner les limitations présidentielles ne résulte pas, selon lui, des éléments examinés par la Cour. L'atteinte effective à l'alternance démocratique n'est pas davantage établie dans sa démonstration.

Une juridiction doit identifier précisément le texte applicable, vérifier sa procédure d'adoption et établir la violation invoquée. Selon l'universitaire, ces exigences n'ont pas été satisfaites dans l'arrêt du 29 janvier 2026. La qualification retenue repose ainsi, dans son analyse, sur un texte dépassé, une intention présumée et une procédure insuffisamment appréciée. Il considère que ces insuffisances affectent directement le fondement juridique de la décision.

Le deuxième argument aboutit donc à une contestation de la qualification de changement anticonstitutionnel de gouvernement. La régularité de la procédure constituante et l'absence d'atteinte démontrée à l'alternance constituent les principaux fondements de cette critique. Pour Christian Eninam Trimua, la Cour n'a pas établi les

conditions nécessaires à la qualification retenue. Cette conclusion ouvre l'examen du troisième argument, consacré aux conséquences juridiques effectivement attachées à l'arrêt.

Source : http://www.lejournalduphoenix.tg/article/arret-cedeao-une-revision-jugee-sur-un-texte-depasse — Le Journale du Phoenix