

SEMINAIRE SOUS-REGIONAL

Thème : *GESTION DU CONTENTIEUX
ELECTORAL AU TOGO* »

1^{ère} communication

**PRESENTATION DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE
DU TOGO**

Kpalimé le 16 mars 2015

Koffi TAGBE

PRESENTATION DE LA COUR

Aux termes de l'article 99 de la Constitution du 14 Octobre 1992, « la Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. »

La Cour, ainsi définie, a des attributions qui sont pratiquement identiques à celles de toutes les juridictions constitutionnelles. Mais avant de revenir à ces attributions, nous allons faire un petit briefing, sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour.

I- ORGANISATION

Composition de la Cour

Aux termes de l'article 100 de la Constitution, la Cour « est composée de neuf (9) membres désignés pour sept (7) ans renouvelables. » Leur mandat n'est donc pas limité.

Les membres de la Cour sont, soit désignés, soit élus.

Il ressort, en effet, de l'article 100, alinéas 2, 3 et 4 de notre Constitution, que les membres de la Cour sont choisis par le Président de la République, l'Assemblée nationale et le Sénat à raison de trois membres par organe. Alors que le Président de la République désigne en toute discrétion ceux qu'il désire choisir comme membres de la Cour, l'Assemblée nationale et le Sénat élisent les leur. Pour être élu, il faut réunir au moins $\frac{2}{3}$ des voix de l'ensemble des députés ou des sénateurs composants chaque chambre. Mais, en l'absence du Sénat, le quota affecté aux sénateurs est échu aux députés qui élisent ainsi six membres. (**Nombre de député : 91 ; $\frac{2}{3}=61$**). Il faut faire observer que obligation est faite à chaque organe de désignation d'inclure dans son choix, au moins un juriste. Ainsi, la Cour doit compter au moins trois juristes.

Les critères pour être membre de la Cour

Pour être désigné ou élu membre de la Cour, en plus de savoir lire et écrire dans la langue officielle (français selon l'art. 3, dernier alinéa de la Constitution), il faut être de nationalité togolaise, avoir la qualité d'électeur, ne pas être membre d'une instance dirigeante d'un parti politique et n'avoir subi aucune condamnation pénale ou civile (**article 11 de la loi organique sur la Cour**).

L'entrée en fonction

Avant d'entrer en fonction, les membres de la Cour, aux termes de l'article 3 de la loi organique en date du 1^{er} Mars 2004, prêtent serment devant le Président de la République, en présence des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

La composition actuelle de la Cour

Nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire de faire ici une présentation nominale. Nous relèverons seulement que les membres actuels de la Cour sont tous des juristes bien que d'origine professionnelle diverse: quatre magistrats dont trois à la retraite au moment de leur désignation ou élection à la Cour, un avocat, trois professeurs d'université et un chef traditionnel.

Malheureusement, il y a quelques jours, le 12 Mars, ce dernier nous a quittés pour le royaume éternel. Nous nous inclinons devant sa mémoire.

FONCTIONNEMENT

Nous préciserons seulement ici que la Cour est dirigée par un Président qui, aux termes de l'article 101 de la Constitution, n'est pas élu par ses pairs, mais désigné par le Président de la République pour sept (7). Ainsi, son mandat coïncide avec celui de juge.

En l'absence d'un vice-président, le Président de la Cour est suppléé en cas d'empêchement, par celui qu'il aura désigné par ordonnance ou par le juge le plus ancien.

Nommé par décret du Président de la République, le Secrétaire Général, placé sous l'autorité du Président de la Cour, coordonne les différentes activités de la Cour.

Juridiction permanente, la Cour statue en formation unique. Elle ne peut valablement délibérer que lorsque six au moins des membres sont présents. Les décisions sont adoptées, à la majorité simple des présents. Mais, en cas, de partage de voix, celle du Président est prépondérante.

Il faut noter que lors des votes, l'abstention n'est pas permise. Il est nécessaire de préciser aussi que le nom du rapporteur n'est pas mentionné dans la décision qui, d'ailleurs, est signée par tous les juges ayant pris part à la délibération. C'est dire que la décision ainsi rendue, engage tous les juges.

Cela étant, quelles sont les attributions et quelle est la procédure suivie devant la Cour ?

II- COMPETENCE ET PROCEDURE

Nous allons les examiner successivement.

A- Quelle est la compétence de la Cour ?

La compétence de la Cour est définie par le Constituant et le législateur. Ainsi, la Cour ne peut s'octroyer des attributions que la Constitution ou la loi ne lui a pas données.

En pratique, cette compétence est de deux sortes :

La compétence consultative : Il s'agit d'une requête adressée à la Cour, en dehors de tout litige, pour éclairer une institution avant toute prise de décision. Cette consultation prend la forme d'un avis. Cet avis peut être exigé, c'est-à-dire obligatoire. Il en est ainsi lorsqu'une institution est tenue d'avoir l'avis de la Cour avant de prendre telle décision (article 105 renvoyant aux articles 69 et 86, al.2 de la Constitution). L'avis peut être facultatif, c'est-à-dire lorsqu'aucune

obligation n'est faite à une institution de s'adresser à la Cour mais qu'elle décide de le faire

En la matière, le Président de la République, le Premier ministre et le président de l'Assemblée peuvent saisir la Cour pour avis. (**Demande d'avis du Président de la République sur l'article 3 de la Constitution relatif aux armoiries de notre pays, demande du Président de l'Assemblée sur la compétence de la commission des lois de l'Assemblée conformément aux dispositions de leur règlement intérieur, demande du Premier Ministre sur la date probable de l'élection présidentielle de 2015 sur la base de l'article 61 de la constitution**). Aucune autre institution, ni aucun citoyen n'est habilité à saisir la Cour pour lui demander de donner son appréciation des dispositions constitutionnelles.

La compétence contentieuse

Son domaine est plus ou moins vaste, mais limité. En fait, de la Constitution et des lois subséquentes, la Cour est compétente pour connaître de la constitutionnalité des lois, de la régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics; la Cour est aussi garante des droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques et juge de la régularité des consultations référendaires et des élections nationales (**à savoir élections législatives, sénatoriales et présidentielles**).

Contrôle de constitutionnalité : L'exercice consiste, comme nous le savons tous, à vérifier que la loi est conforme ou non à la Constitution. On pourrait être tenté de dire que la loi étant la fille de la Constitution, la Cour doit s'assurer qu'elle a les caractéristiques génétiques de son ascendant.

Le contrôle n'est pas toujours systématique.

Il faut distinguer, en fait, selon qu'il s'agit d'une loi organique ou d'une loi ordinaire.

S'agissant des lois organiques, obligation est faite au Président de la République de les soumettre à l'appréciation de la Cour avant leur promulgation. La même obligation pèse sur les Présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat, de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, ainsi que du Conseil Economique et Social qui sont tenus de soumettre leurs règlements intérieurs et les modifications desdits règlements, avant leur entrée en vigueur, à l'appréciation de la Cour.

S'agissant de la loi ordinaire, faculté est donnée au Président de la République, au Premier ministre, au Président de l'Assemblée nationale ou à un cinquième (1/5) des députés de saisir la Cour à cet effet. Il s'agit d'une simple possibilité qui leur est offerte. Aussi, lorsque cette faculté n'est pas exercée, la loi n'est pas contrôlée. Il y a alors le risque que cette loi viole une disposition constitutionnelle et par conséquent les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques.

Ce qui nous amène à parler de la garantie de ces droits

Violation des droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques : En la matière, le contrôle se fait au travers du contrôle de constitutionnalité. Il existe deux types de contrôle.

Le contrôle a priori : Il en est ainsi lorsque le texte adopté est susceptible de porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine ainsi que des libertés publiques. Dans ce cas, seuls le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale ou 1/5 des députés peuvent saisir la Cour.

Le contrôle a posteriori : Il en est ainsi lorsqu'une personne estime que la loi qui va lui être appliquée lors d'un procès, viole ses droits fondamentaux ou ses libertés publiques. Dans ce cas, la victime n'a que la voie de l'exception d'inconstitutionnalité pour agir.

Ainsi, la voie de la saisine directe du citoyen n'existe pas dans notre droit positif.

Les consultations électorales et référendaires

Il s'agit essentiellement des consultations référendaires et des élections présidentielles, législatives et sénatoriales.

La Cour est, aux termes de l'article 104 de la Constitution, juge de la régularité des consultations référendaires et des élections présidentielles, législatives et sénatoriales et statue sur les points de litige. C'est dire que la Cour a deux missions qui sont le contrôle de la régularité des élections et le règlement du contentieux électoral.

Du contrôle de régularité des élections : La question du contrôle de la régularité des opérations électorales par la Cour est un problème crucial. Crucial, en ce qu'il constitue l'un des nœuds gordiens pour limiter les irrégularités qui peuvent affecter un processus électoral. La mise en œuvre effective de cette compétence de la Cour peut dissuader certaines velléités. Crucial aussi, parce qu'elle offre à la Cour des éléments d'appréciation indépendamment, et des candidats (**qui ne manqueront pas de contester le scrutin**), et de la CENI (**qui est organisatrice du scrutin**).

Il faut distinguer à ce niveau deux périodes au cours du processus.

La mission de contrôle de la régularité de la Cour, pendant la période pré-électorale, se réduit à la publication de la liste définitive des candidats (article 156 code électoral pour l'élection présidentielle, 193 du code électoral pour l'élection sénatoriale et 223 du code électoral pour l'élection législative) et au règlement de certains contentieux relatifs à la jouissance de certains droits électoraux (**en 2010 jouissance du droit de délégué auprès de la CENI art. 33 CE : injonction à la CENI d'appliquer lesdites dispositions**).

En effet, il faut noter que c'est la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) qui organise lesdites élections. A ce titre, c'est elle qui supervise l'établissement des listes électorales sous le contrôle du juge judiciaire (art.56 code électoral), la campagne électorale avec le concours de la HAAC (**art. 161, 166, 167 et 168 code électoral**) et le déroulement du scrutin.

La Cour ne pourra éventuellement se prononcer sur les irrégularités ayant entachées la liste électorale ou la campagne que lors du règlement du contentieux électoral.

S'agissant du contrôle de régularité, le jour du scrutin, disons simplement qu'il est acquis aujourd'hui que pour assumer efficacement et en toute responsabilité sa délicate mission de règlement du contentieux électoral, la Cour se doit de constater par elle-même, sur le terrain, le déroulement des opérations électorales à l'instar de ses sœurs de la sous-région. Elle le fait par le canal de ses délégués, qui suivent en son nom et pour son compte les opérations électorales (**Tout à l'heure mon collègue nous entretiendra plus en détail sur le thème**)

A la fin du scrutin, la CENI procède à la collecte des votes et proclame les résultats provisoires. Après cette proclamation provisoire, elle transmet à la Cour lesdits résultats avec tous les documents afférents accompagnés d'un rapport sur le déroulement du scrutin. La Cour est alors chargée de vider les points de litige dont elle ne manquera pas d'être saisie avant de proclamer les résultats définitifs.

S'agissant du règlement du contentieux électoral, la Cour a pleine et entière compétence. Elle ne partage pas cette compétence avec aucune autre institution intervenant dans le processus électoral. De l'efficacité de ce règlement dépend souvent le dénouement heureux du processus électoral, d'où la nécessité de lui donner des moyens suffisants pour la mise en œuvre de tous les mécanismes pour éclairer, à l'occasion, sa religion (enquête, déploiement des délégués...).

Le règlement du litige peut aboutir à l'annulation des élections ou à la rectification des résultats publiés par la CENI (**article 143 CE**).

L'annulation des élections : elle peut être partielle ou totale. Mais il faut noter qu'il ne suffit pas que le juge constate qu'une irrégularité a été commise

pour annuler une élection. La Cour recherche toujours l'incidence que cette irrégularité a pu avoir sur la sincérité et l'ensemble des résultats du scrutin. Il s'agit, ainsi, d'une analyse concertée des divers éléments pour rétablir la volonté des électeurs. Très souvent, l'annulation n'intervient que lorsque l'écart de voix entre les candidats est faible. Le juge dispose ainsi d'un large pouvoir d'appréciation.

Ce pouvoir d'appréciation est encore plus étendu en matière de réformation ou de rectification des résultats.

La rectification des résultats : L'opération consiste à rectifier le nombre de voix obtenu par un candidat. Le juge peut alors attribuer des suffrages à un candidat et en soustraire à celui qui était bénéficiaire des suffrages irréguliers. Sur la base du nouveau calcul, il peut proclamer élus certains candidats en lieu et place d'autres candidats dont il annule l'élection. Ici aussi, la Cour ne peut procéder à la rectification que lorsqu'elle dispose d'éléments lui permettant de rétablir la volonté des électeurs.

La Cour a d'autres attributions comme réguler le fonctionnement des institutions, constater la vacance de la présidence de la République, recevoir le serment du Président de la République, contrôler la régularité de l'élection des membres du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM, art.7 et 9 de la loi portant organisation et fonctionnement du CSM), constater l'empêchement définitif des membres du CSM ...

Quelle est alors la procédure suivie devant elle ?

B- LA PROCEDURE DEVANT LA COUR

Aux termes de l'article 64 du règlement intérieur de la Cour, « la procédure devant la Cour est écrite, gratuite et confidentielle.

Elle est contradictoire selon la nature de la requête ».

La Cour est donc saisie par une requête écrite. C'est dire que cette saisine ne peut être verbale.

La requête est adressée au Président de la Cour.

Elle est gratuite, c'est dire qu'elle ne nécessite aucun frais. Le corollaire en est qu'elle ne nécessite, ni le ministère d'un huissier, ni de celui d'un avocat. Néanmoins, celui qui s'offre les services d'un avocat, en supporte lui-même les frais.

Elle est contradictoire selon les cas, par exemple en matière électorale ou de régulation de fonctionnement des institutions.

Elle doit contenir son fondement juridique.

En matière électorale, la requête doit contenir les griefs du requérant comme le stipule l'article 142, alinéa 2 du code électoral. Il ne suffit pas seulement d'énumérer des griefs. Il faut pouvoir les soutenir, les adosser à des éléments de preuve.

S'agissant de la qualité à saisir la Cour, nous avons eu à l'aborder plus haut. Il faut noter seulement que ceux qui peuvent saisir la Cour diffèrent selon la nature du litige. Très souvent, les textes déterminent eux-mêmes ces personnes (non déterminées dans le cas du référendum).

Ainsi, la requête doit contenir les nom et prénoms, de même que la qualité du requérant.

En matière électorale, ce sont les candidats qui ont participé aux élections qui peuvent porter des contestations devant la Cour. Mais il est aussi acquis aujourd'hui que les candidats peuvent agir par l'intermédiaire de leurs représentants dûment mandatés.

Dans tous les cas, ils ne peuvent agir avant la proclamation des résultats provisoires par la CENI ou plus de 48 h après cette proclamation lorsqu'il s'agit de présidentielles ou cinq (5) jours lorsqu'il s'agit d'élections législatives et sénatoriales (art. 142, al.2 du code électoral).

Il est important de souligner, pour clore ce chapitre de la saisine de la Cour, que l'auto-saisine de la Cour n'est pas prévue par notre droit positif, c'est-

à-dire que la Cour ne peut de son propre chef décider de statuer sur une affaire tant que ceux à qui qualité a été reconnue pour la saisir ne l'ont pas fait.

Dès que la Cour est saisie, elle doit rendre une décision.

DECISIONS DE LA COUR

Comme nous le savons sans doute, la Cour rend des décisions au contentieux et des avis. Il n'est pas surabondant de préciser que le Président de la Cour a la faculté de rendre des ordonnances dans certains cas, en pratique après délibération.

Dans quels délais la Cour doit-elle statuer ?

Aux termes de l'article 32 de la loi organique sur la Cour, reprenant l'article 104, al. 8 de la Constitution, « la Cour constitutionnelle rend ses décisions dans un délai de trente(30) jours. Toutefois, lorsque la Cour statue sur les violations des droits de la personne humaine et des libertés publiques, sa décision doit intervenir dans un délai de huit jours. ». Il y a donc deux types de délai : le délai de droit commun qui est d'un mois. Il en est ainsi lorsque l'affaire ne nécessite pas une certaine célérité. Le délai d'urgence qui varie de sans délai à quinze jours.

(Par exemple lorsque la Cour doit constater la vacance de la présidence de la république pour cause de décès, elle statue sans délai, pour la levée de l'immunité d'un membre de la Cour, elle a 72 H pour statuer, pour constater la vacance de la Présidence de la République pour cause d'incapacité physique ou intellectuelle, elle a huit jours...(art. 70 RI), lorsqu'elle doit statuer sur les projets d'ordonnance sur la base de l'article 105 de la constitution, elle a quinze (15) jours (art. 30 Loi org.)...).

Quels sont les effets attachés à ces décisions ?

Aux termes de l'article 106 de la Constitution, les décisions de la Cour sont sans appel et s'imposent à tout le monde. Même les avis qui n'ont pas un effet contraignant, sont exécutés ou servent, à tout le moins, de guide

Il ressort de cette présentation, bien que sommaire, que la Cour a, d'une manière générale, une place de choix dans l'édification de l'Etat de droit, moteur de paix sociale et joue, particulièrement, un rôle prépondérant dans le bon déroulement du processus électoral dont elle est en charge. Aussi, pouvons-nous dire comme l'autre, que si elle n'existait pas, il faudrait la créer, même si les attentes de nos concitoyens sont encore grandes.