

**Franz von Liszt Institute Working Paper  
2014/04**

**Kangnikoe Bado**

**Justice constitutionnelle et processus de  
démocratisation en Afrique de l'Ouest  
francophone**

Rapport national le de la justice constitutionnelle

**JUDICIAL REVIEW AND DEMOCRATIZATION IN  
FRANCOPHONE WEST AFRICA \\\**

Kangnikoe Bado

**Justice constitutionnelle et processus de démocratisation  
en Afrique de l'Ouest francophone - Étude de droit  
constitutionnel comparé**

**Franz von Liszt Institute Working Paper 2014/02  
ISSN 2363-4731**

Franz von Liszt Institute - Justus Liebig University Giessen  
Februar 2014

---

© 2014 by the author

Kangnikoe Bado travaille pour le projet «Justice constitutionnelle et processus de démocratisation en Afrique de l'Ouest francophone – Étude de droit constitutionnel comparé».

[badokangni@yahoo.de](mailto:badokangni@yahoo.de)

ISSN-(Internet) 2363-4731

ISSN-(Print) 2363-4723

Downloads

[www.uni-giessen.de/intlaw](http://www.uni-giessen.de/intlaw)

Go to Research / Franz von Liszt Working Papers

**FRANZ VON LISZT INSTITUTE**  
FOR INTERNATIONAL AND COMPARATIVE LAW  
Licher Strasse 76 | D-35394 Giessen | Germany

Tel. +49 641 99 211 58

Fax +49 641 99 211 59

[www.uni-giessen.de/intlaw](http://www.uni-giessen.de/intlaw)

[ConstCompAfrique@recht.uni-giessen.de](mailto:ConstCompAfrique@recht.uni-giessen.de)



## **Judicial review and democratization in francophone West Africa - A comparative constitutional law analysis**

In July 2012, a research team led by Prof. Dr. Thilo Marauhn, M.Phil. and Prof. Dr. Bruno-Otto Bryde at the University of Giessen launched a comparative legal research project on judicial review and democratization in French-speaking West Africa. Over the project period of two years, the project explores the link between effective judicial review and democratization processes in eight francophone West African countries. The project is funded by the German Research Foundation (DFG).

The 20th century has witnessed growing support for Constitutional Courts and equivalent institutions in many parts of the world. Realizing that a progressive constitutional text alone is not enough to guarantee the rule of law and democracy, many countries strengthened the constitutional review mechanisms to uphold and enforce the constitutional provisions. As African states embarked on a renewed democratization process in the 1990s they implemented effective judicial review mechanisms as well.

The project works on the premise that the establishment of judicial review mechanisms helps to consolidate democratization processes. Thus a strengthened judicial review will facilitate conflict resolution and add to the stability of the constitutional order. The project analyzes the mechanisms in eight francophone countries in detail in order to establish how constitutional review mechanisms contribute to democratization processes. French-speaking countries in West Africa have not featured significantly in European and international academic research (outside of francophone academia). While these countries have undergone the same democratization processes as their Anglophone counterparts they are coming from a different constitutional and legal tradition. They thus provide valuable insights into constitutional review mechanisms worldwide.

Based on a questionnaire, the research team first compiles country studies that allow for a comparative analysis of Constitutional Courts or equivalent institutions across the region. Next, the project will identify the cross-cutting themes and edit a final report which highlights selected aspects of the correlation between effective judicial review and democratization. The project draws on the expertise of regional and international partners. The results will undergo continuous review by researchers from adjacent fields, notably political science, in a range of academic workshops, on international conferences and in scholarly journals.

## Sommaire

Abréviations .....	1
Abstract .....	1
I. Le contexte historique et politique de la création de la Cour constitutionnelle .....	2
II. Les bases institutionnelles .....	3
1. La Cour constitutionnelle togolaise, une juridiction spécialisée et autonome.....	3
2. La composition de la Cour .....	4
III. Les compétences de la Cour constitutionnelle .....	5
2. Des compétences de la Cour en matière électorale.....	7
3. La Cour constitutionnelle garante du bon fonctionnement des institutions de l'Etat et du principe de la séparation du pouvoir .....	7
4. La Cour constitutionnelle garante de la stabilité constitutionnelle : l'épineuse question des révisions constitutionnelles .....	9
5. Les difficultés relatives à la saisine du prétoire constitutionnel.....	10
IV. Les fondements juridiques de l'examen et les effets des décisions de la Cour .....	11
1. Les bases juridiques des décisions de la Cour .....	11
2. L'effet des décisions de la Cour .....	11
V. La pratique jurisprudentielle de la Cour constitutionnelle togolaise .....	12
1. En matière électorale .....	12
a. La gestion du contentieux de l'élection présidentielle par la Cour.....	12
b. La gestion du contentieux des élections législatives .....	15
2. Les décisions de la Cour contre l'autorité de nomination .....	16
3. La jurisprudence de la Cour en matière du respect du principe de la séparation des pouvoirs.....	18
4. La Cour constitutionnelle et les modifications intempestives de la constitution.....	19
a. Rappel des circonstances des modifications majeures de la constitution.....	19
b. Les réactions de la Cour en face des modifications décrites .....	22
VI. Nombre de décisions rendues par la cour constitutionnelle. ....	24
1. Tableau synthétique des décisions de la Cour constitutionnelle togolaise depuis 1997 jusqu'en 2013 .....	24
2. Courbe illustrative de l'évolution des décisions de la Cour constitutionnelle togolaise depuis son installation en tant que juridiction autonome et spécialisée .....	25
VII. La résolution des conflits politiques à travers le juge constitutionnel togolais .....	25
VIII. La perception du rôle de la cour.....	27
1. Rôle perçu par l'institution elle- même.....	27
2. Le juge constitutionnel togolais perçu par l'opinion publique .....	28
IX. Conclusion .....	28
Annexe.....	34

I. Tableau synthétique des grands événements marquants de l'Histoire politique du Togo depuis la colonisation jusqu'à nos jours.....	34
II. Extraits des textes pertinents.....	38
1. Les Textes pertinents de la Constitution togolaise.....	38
2. Les textes pertinents de loi organique N ° 2004-004 sur la Cour constitutionnelle.	39
III. Bibliographie indicative .....	42

## Abréviations

RPT	Rassemblement du Peuple Togolais (parti politique)
UFC	Union des Forces du Changement (parti politique)
ANC	Alliance Nationale pour le Changement (parti politique)
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
HAAC	Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication
CFN	Convention des Forces Nouvelles (parti politique)
CEN	Commission Electorale Nationale
CENI	Commission Electorale Nationale Indépendante
APG	Accord Politique Global
Op.Cit	Opere Citato (dans l'ouvrage cité)
PUL	Presse Universitaire de Lomé

## Abstract

The constitutional justice in Togo is dispensed separately from, and outside the mainstream judiciary, by an independent constitutional court specially established by the constitution of October 14 1992. It has taken the place of the former constitutional chamber of the Supreme Court since 1997. The constitutional court is the highest state court in respect of constitutional matters. According to Article 99 and 106 of the constitution, the court is a specialized institution and exercises exclusive jurisdiction over: Control of constitutionality, electoral matters, and conflict of attribution between public powers. The actual appointing procedure of the members of the court does not enable the independence of the highest state jurisdiction in constitutional matters. Many decisions confirm that the court is under control of the ruling party in the country.

## **I. Le contexte historique et politique de la création de la Cour constitutionnelle**

La justice constitutionnelle étant consubstantielle au constitutionnalisme, il est utile de rappeler l'évolution de l'histoire constitutionnelle du Togo. En effet, du point de vue historique, la vie constitutionnelle du Pays est marquée par trois grandes étapes : de 1960 à 1967 la constitution de cette période est d'inspiration libérale et le pouvoir politique était encadré dans une conception démocratique<sup>1</sup>. De 1967 jusqu'à 1990, le Togo a connu un monolithisme autoritaire sous la direction du parti unique, RPT (Rassemblement du Peuple Togolais). Cela s'est traduit par une concentration et la confusion totale de tous les pouvoirs entre les mains d'une seule et même personne, à savoir le chef de l'Etat. Inévitablement il y avait des abus de pouvoir ne laissant aux opposants politiques que deux alternatives difficiles : « la valise de l'exil ou le cercueil »<sup>2</sup>. C'est pour éviter les dérives redoutables du pouvoir autoritaire du parti unique (RPT), que les forces vives de la Nation se sont réunies en conférence nationale souveraine en 1990<sup>3</sup> ; c'est le début de la troisième étape coïncidant avec la transition démocratique.

Ce bref aperçu historique permet d'affirmer que l'idée même d'une justice constitutionnelle ne date pas des années 1990 mais au contraire prévalait déjà dès la constitution de la première République. En effet, la Cour constitutionnelle togolaise dans sa dénomination actuelle est une résultante de l'ancienne chambre constitutionnelle de la cour suprême du Togo. En effet, l'idée de l'instauration d'une justice constitutionnelle s'était déjà matérialisée dans la loi N°61-12 du 12 juin 1961 qui institua une Cour suprême attributaire entre autres de la fonction constitutionnelle par le biais de sa chambre constitutionnelle. Mais les Constituants de 1992 ont souhaité implanter cet embryon de justice constitutionnelle dans un nouveau cadre qui lui permettrait d'accomplir effectivement la tâche qui lui est désormais assignée, à savoir garantir le respect de la constitution. L'idée étant pour les délégués à la conférence nationale souveraine de mettre en place une instance juridictionnelle capable de contrôler des abus dans l'exercice du pouvoir et l'instauration d'un véritable Etat de droit. Les constituants de 1992 étant conscients du fait que les pouvoirs constitutionnels, même pertinemment distribués, peuvent connaître de graves dysfonctionnements et les droits de l'homme bien que garantis par la constitution peuvent faire l'objet de constantes menaces de violation, de la part des pouvoirs publics. Cette prise de conscience est

<sup>1</sup> *Moudoudou Placide*, La constitution en Afrique, Paris, Harmattan 2012, p.15.

<sup>2</sup> *Holo Theodore*, L'émergence de la justice constitutionnelle, Pouvoirs, N° 129, 2009101.

<sup>3</sup> Mais il est essentiel de noter que l'idée d'une telle Conférence n'était pas favorablement accueillie par la mouvance présidentielle surtout par le Chef de l'Etat d'alors. Cela justifiait d'ailleurs des reports de date de la tenue de la Conférence. Ces réticences vont se confirmer dans l'histoire politique du Togo, car très rapidement la mouvance présidentielle a remis en cause le nouvel ordre démocratique établi par les travaux de la Conférence Nationale Souveraine. Voir sur ce point: *Helm Renate*, die politische Herrschaft in Togo: das Problem der Demokratisierung, p. 147.



d'ailleurs une consécration historique de l'un des articles les plus pertinents de Déclaration française des droits de l'Homme et du citoyen. En effet, aux termes de l'article 16 de ladite Déclaration « toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation de pouvoirs déterminée, n'a point de constitution ». Il était donc impérieux dans le contexte togolais d'instituer un organe juridictionnel autonome capable d'une part d'assurer l'équilibre institutionnel des organes de l'Etat, et d'autre part de constater et de sanctionner les violations de ces droits. Ainsi, l'actuelle Cour constitutionnelle doit son existence à la promulgation de la constitution du 14 octobre 1992 qui a prévu une juridiction fonctionnelle autonome dotée de compétences spéciales et exclusives. Les modes de fonctionnement de la plus haute instance juridictionnelle en matière constitutionnelle ont été définis par la loi organique N°97-01 du 08 janvier 1997 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle. Il y avait un débat sur la nature de cette institution lors de l'adoption de la Constitution. Pourquoi la dénomination « Cour » et non « Conseil ? Il ressort des débats préparatoires à l'adoption de la constitution que la dénomination retenue reflète la volonté des constituants du 14 octobre 1992 de faire de cette Institution la plus Haute instance juridictionnelle (Cour) de l'Etat et non un simple organe politique (Conseil)<sup>4</sup>. En tout état de cause la dénomination n'a pas une grande influence sur le rôle de l'organe. Tout dépend des compétences et pouvoirs que le constituant attribue à l'institution. C'est pourquoi il est important plutôt d'examiner les bases institutionnelles de la Cour.

## II. Les bases institutionnelles

### 1. La Cour constitutionnelle togolaise, une juridiction spécialisée et autonome

Le Togo a opté avec la Constitution du 14 octobre 1992 pour le modèle de justice kelsenienne avec la Cour constitutionnelle dont les compétences sont explicitement définies par la constitution. Suivant l'art.99 de la Constitution, cette juridiction est créée pour connaître spécialement et exclusivement du contentieux constitutionnel et située en dehors de l'appareil juridictionnel ordinaire. En plus, elle jouit d'une indépendance institutionnelle vis à vis de celui-là et à l'égard des pouvoirs publics notamment les pouvoirs législatif et exécutif.

---

<sup>4</sup> *Aboudou- Salami Mama-Sani*, Processus de conférences nationales et mutations politiques en Afrique : Cas du Togo, Thèse de doctorat, Lille II, p.337.

## 2. La composition de la Cour

S'agissant de sa composition, il est pertinent de rappeler que selon l'article 100 de la Constitution dans sa version initiale, la Cour est composée de sept (7) membres désignés concurremment par l'Assemblée nationale (2), le Président de la République (1), le Premier ministre (1), l'ordre des avocats (1), l'ordre des magistrats (1) et les professeurs de la faculté de droit (1), tous élus pour un mandat de sept (7) ans non renouvelable. En tout état de cause, les membres de la Cour sont frappés par certaines règles d'incompatibilité et d'interdiction. C'est ainsi que l'art.103 de la constitution dispose que : «Les fonctions de membres de la Cour Constitutionnelle sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat électif, de tout emploi public, civil ou militaire, de toute activité professionnelle ainsi que toute fonction de représentation nationale ».

Le mode de désignation des membres de la Haute Juridiction tel que décrit dans la Constitution du 14 octobre 1992 a fait l'objet de débats houleux au sein de la classe politique lors de l'adoption de la constitution du renouveau démocratique. En effet, la mouvance présidentielle, c'est-à-dire les représentants du Chef de l'Etat, n'était pas d'accord sur le fait que le pouvoir de désignation des membres de la Cour soit confié aussi à des corporations professionnelles. Pour elle, ce mode de désignation risque de ramener la Cour au rang d'un organe professionnel. Elle prônait donc un mode désignation exclusivement réservé aux personnes nanties d'un mandat du peuple souverain. L'opposition soutenait au contraire un mode de désignation plus représentatif, intégrant toutes les composantes de la société. Un pouvoir de désignation réservé exclusivement à l'exécutif et au législatif ne serait pas de nature à rassurer tous les acteurs de la société car le risque d'une désignation purement politique serait trop grand<sup>5</sup>. Comme on peut le remarquer, la procédure de désignation telle que retenue par l'article 100 de la Constitution confirme que c'est le point de vue de l'opposition qui a été retenu.

Par la suite d'ailleurs, de retouches profondes vont être opérées, aussitôt que l'opposition a été écartée du jeu politique. En effet, il y a lieu de noter qu'une retouche de la Constitution s'est très vite opérée en 2002, ce que le constituant dérivé a baptisé de « toilette » de la Constitution<sup>6</sup>. Ce toilettage a occasionné de profonds changements dans la composition et le nombre de mandat des membres de la cour.

En effet, selon l'article 100 de la constitution révisée<sup>7</sup>, la Cour est désormais composée de neuf (9) membres désignés pour un mandat de sept (7) ans renouvelable. Par ailleurs, la compétence de nomination est réservée de façon équilibrée au Président de la République, à l'Assemblée Nationale et au Senat (qui n'existe que sur papier). Ainsi, le toilettage de la Constitution opéré en 2002 a « saccagé » la procédure de composition

<sup>5</sup> *Aboudou- Salami* Mama-Sani, Processus de conférences nationales et mutations politiques en Afrique : Cas du Togo, Thèse de doctorat, p.336

<sup>6</sup> Selon le qualificatif adopté par le Président de l'Assemblée Nationale le Sieur Ouattara Natchaba Fambaré. À retrouver sur le site : [www.togo-confidentiel.com](http://www.togo-confidentiel.com).

<sup>7</sup> Voir Loi N°2002-029 du 31 décembre 2002.

diversifiée des membres de la Cour voulue par le constituant du 14 octobre 1992. Ce nouveau mode de désignation des membres de la Cour révèle sans doute une prééminence du Chef de l'Etat, vue la forte proportion de membres directement choisis par lui<sup>8</sup>. Ce qui n'est pas de nature à garantir la neutralité attendue des juges de la Cour. Ce mode de désignation selon les nouvelles dispositions de la constitution pose un réel problème d'indépendance des juges de la Cour. En fait, il est évident que si l'on parle de l'indépendance des juges constitutionnels on doit comme par reflexe se demander à l'égard de qui doit-il être indépendant ? Deux facteurs essentiels influencent l'indépendance des juges constitutionnels : le mode de nomination et la question de renouvellement de leur mandat.

Dans le contexte actuel au Togo, l'indépendance des juges de la Cour constitutionnelle est problématique. En effet, vu le mode désignation, on doit conclure que les pouvoirs législatif et exécutif détiennent le monopole de désignation des juges de la Cour. Or, depuis l'avènement du renouveau démocratique au Togo jusqu'à nos jours, l'histoire politique du pays est essentiellement, pour ne pas dire exclusivement, dominée par le seul parti RPT (Rassemblement du peuple togolais). En effet, ce dernier a toujours remporté les élections législatives et présidentielles. En témoignent encore les récentes consultations électorales du 25 juillet 2013 où le parti RPT (dénommé autrement UNIR) vient de faire un score encore écrasant par 62 Députés sur les 91 qui devraient représenter le peuple à l'Assemblée Nationale. Ce constat pose un réel problème de représentativité en ce qui concerne la composition de la Cour. Car non seulement le Chef de l'Etat qui détient à lui seul le droit de désigner trois des neuf membres de la Cour est toujours issu de ce parti mais aussi, le parlement est toujours dominé par le même parti politique. En conséquence, le Chef de l'Etat étant en même temps le Chef du parti RPT, nomme ses alliés à la Cour et influence aussi la décision de désignation du parlement. Dans ces conditions, il est clair, que les juges font allégeance au parti au pouvoir et au Chef de l'exécutif personnellement. Cet état de choses a de réelles conséquences sur l'indépendance de la justice constitutionnelle au Togo.

### **III. Les compétences de la Cour constitutionnelle**

Selon l'article 99 de la constitution, la Cour veille au respect des droits fondamentaux et des libertés publiques. Les compétences de la Cour à cet effet sont à la fois juridictionnelles et consultatives (Art. 104 et 105 de la Constitution)

Au-delà, en vertu de l'article 105 de la constitution, la Cour donne son avis sur les ordonnances prises en conseil des ministres relevant normalement de la compétence du législateur.

---

<sup>8</sup> Kokoroko Dodzi, « Les élections disputées : Réussites et échecs », Pouvoirs, N°129, 2009, p.4.

En vue d'assurer la séparation des pouvoirs et le bon fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics, la Cour est chargée aux termes de l'art. 104 alinéa 5 de la Constitution de 1992 modifiée le 31 décembre 2002 et de la loi organique n° 2004-004 de statuer sur les conflits d'attribution des institutions de l'Etat. Toutes ces compétences seront successivement examinées.

## 1. Des compétences en matière du contrôle de constitutionnalité des lois

Aux termes des articles 99 et 104 de la constitution, la Cour est gardienne du respect de la constitution. Elle exerce un contrôle préventif et abstrait de constitutionnalité des lois organiques. En clair, l'alinéa 3 de la constitution dispose que : « les lois peuvent avant leur promulgation lui être déférées par le président de la République, le premier ministre, le président de l'Assemblée Nationale ou par un cinquième des députés ». L'utilisation de « peuvent » dans cet alinéa signifie que le contrôle de la Cour est à cet effet facultatif pour les lois ordinaires. Il en est autrement des lois organiques. En effet, aux termes de l'article 104 alinéa 4 : « aux mêmes fins, les lois organiques avant leur promulgation, les règlements intérieurs de l'Assemblée Nationale, ceux de la Haute Autorité de l'Audio visuelle et de la Communication et du Conseil Economique et Social avant leur application doivent lui être soumis ». Il s'ensuit que le contrôle de la Cour s'impose obligatoirement pour les lois organiques et les règlements intérieurs des institutions ainsi visées par le constituant. Notons tout de même que si le contrôle des lois organiques est obligatoire, il n'est pas pour autant automatique. Cela veut dire que l'intervention du juge constitutionnel est subordonné à la saisine des autorités habilitées par la constitution<sup>9</sup>. Etant entendu que le contrôle exigé par la constitution institue un régime juridique particulier à cette catégorie de textes qui ne peuvent donc entrer en vigueur que si la Cour a préalablement exercé le contrôle suivant la procédure indiquée<sup>10</sup>. La Cour exerce en général un contrôle a posteriori des lois. Le contrôle à posteriori s'exerce aussi par le canal de la procédure d'exception d'inconstitutionnalité. En effet, aux termes de l'article 104 al.6 de la constitution : «... Au cours d'une instance judiciaire, toute personne physique ou morale peut, *in limine litis*, devant les cours et tribunaux, soulever l'exception d'inconstitutionnalité d'une loi. Dans ce cas, la juridiction sursoit à statuer et saisir la cour constitutionnelle. » L'originalité de cette procédure au Togo est qu'il n'existe pas un système de filtre comme en France pour la saisine de la Cour constitutionnelle<sup>11</sup>. Deux aspects importants sont à relever dans le système juridique togolais :

- le sursis à statuer s'impose à la juridiction devant laquelle l'exception est soulevée ;

<sup>9</sup> Kessougbo Koffi, op. cit., p.87.

<sup>10</sup> Kessougbo Koffi, op. cit., p.87.

<sup>11</sup> Selon la procédure établie par la loi du 23 juillet 2008 en France, l'exception d'inconstitutionnalité soulevée par le plaideur devant les juridictions inférieures doit passer par la Cour de Cassation ou le Conseil d'Etat a qui revient le droit de saisir le Conseil constitutionnel après en avoir jugé l'opportunité.

-S'agissant de la procédure, c'est la juridiction devant laquelle l'exception est soulevée qui est compétente à saisir le juge constitutionnel et non le plaideur. Cela signifie que même un tribunal de première instance est compétent pour saisir la Cour constitutionnelle à cette fin<sup>12</sup>. La Cour constitutionnelle est donc habilitée suivant cette voie d'exception à exercer un contrôle concret grâce à cette procédure d'exception d'inconstitutionnalité. Par ailleurs, selon l'article 139 de la constitution la Cour est habilitée à vérifier la conformité à la constitution des traités et engagements internationaux. Elle est saisie dans ce cas soit par le président de la République, soit par le premier ministre ou par le président de l'Assemblée Nationale.

En outre, elle est investie selon les dispositions de l'article 104 alinéa 2 de la constitution du pouvoir de contrôler en amont la régularité des consultations référendaires, des élections présidentielles, législatives et sénatoriales. Elle connaît en aval des recours dans le cadre du contentieux de ces consultations et élections.

## **2. Des compétences de la Cour en matière électorale**

En effet, ce sont la constitution et le code électoral qui déterminent les compétences de la Cour en cette matière. Comme le code électoral a été souvent modifié par la suite d'accords politiques consécutifs à des crises politiques, les compétences de la Cour en matière électorale ont progressivement évolué suivant l'esprit de ces accords politiques successifs. Puisque ces accords se sont multipliés après l'Accord d'Ouagadougou du 11 juillet 1993, il n'est pas opportun de les énumérer tous ici. Il est important de relever qu'après le dernier Accord Politique Global (APG) du 20 Aout 2006, un nouveau code électoral a été adopté le 29 mai 2012. Aux termes du nouveau dispositif électoral, il n'existe plus une sous-commission de la CENI (Commission Nationale Electorale Indépendante) chargée du contentieux électoral. Presque toute la totalité du contentieux électoral est désormais confié à la Cour constitutionnelle, à l'exception du contentieux relatif à l'établissement des listes électorales qui relève de la compétence des juridictions de première instance.

## **3. La Cour constitutionnelle garante du bon fonctionnement des institutions de l'Etat et du principe de la séparation du pouvoir**

L'un des signes distinctifs des régimes démocratiques est le respect du principe de la séparation des pouvoirs. Car les pouvoirs institutionnels même constitutionnellement assez répartis peuvent parfois tomber dans de graves disfonctionnement et remettre en cause la stabilité institutionnelle de l'Etat. Pour assurer cette fonction, le constituant

---

<sup>12</sup> *Nahm- Tougli Guy Mipamb*, L'exception d'inconstitutionnalité en droit togolais disponible sur: [www.courconstitutionnel.tg](http://www.courconstitutionnel.tg).

togolais a doté la Cour constitutionnelle de très larges pouvoirs en vue de faire respecter les attributions respectives des institutions de l'Etat. Quels sont les fondements du pouvoir de la Cour pour réguler le bon fonctionnement des institutions ?

En vue d'assurer un partage des rôles le constituant à l'instar de son homologue français a limitativement énuméré les domaines dans lesquels le pouvoir législatif doit intervenir. C'est la compétence d'exception. Tout ce qui ne tombe pas dans cette limite constitutionnelle ressort du domaine réglementaire : c'est la compétence de droit commun. Le juge constitutionnel est donc chargé de veiller au respect de ces compétences attributives des deux organes de l'Etat. En effet, c'est l'article 84 de la constitution togolaise qui fixe le domaine d'intervention du pouvoir législatif. Tout ce qui n'entre pas dans le cadre des attributions fixées par l'article 84 revient aux termes de l'article 85 de la Constitution à l'exécutif.

La protection des domaines respectifs du pouvoir législatif et réglementaire se passe à travers la procédure d'irrecevabilité. Cette procédure est un mécanisme efficace qui permet au gouvernement de soulever l'irrecevabilité devant le juge constitutionnel soit d'un projet ou d'une proposition de loi<sup>13</sup>.

En outre la Constitution togolaise prévoit un autre cadre dans lequel le juge constitutionnel doit intervenir en vue de réguler le bon fonctionnement des institutions de l'Etat : il s'agit du domaine de l'organisation interne des institutions constitutionnelles. Comme indiqué précédemment dans la partie consacrée aux diverses compétences de la Cour, c'est l'article 104 alinéa 5 de la constitution de 1992 modifiée le 31 décembre 2002 et de la loi organique n ° 2004-004 sur la Cour constitutionnelle qui fixent le cadre juridique et les mécanismes d'intervention du juge constitutionnel en vue de la résolution des éventuels conflits. Les institutions dont la Cour doit contrôler la conformité du règlement interne sont notamment l'Assemblée Nationale et le Senat, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication ainsi que le Conseil Economique et Social.

La jurisprudence togolaise ne regorge pas assez d'exemples en la matière. Les décisions que la Cour a dû rendre dans ce domaine sont plutôt presque conclues par une déclaration de conformité à la constitution. Il en va du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale par décision du 06 Mai 1999 de la Cour constitutionnelle<sup>14</sup> ; c'était également le cas du règlement intérieur de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication par Décision du 20 Aout 1997 de la Cour constitutionnelle<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Voir à cet effet Décision C002 du 06 Mai 1999 relative au règlement intérieur de l'Assemblée Nationale. Disponible sur le site du gouvernement: [www.legitogo.gouv.tg](http://www.legitogo.gouv.tg).

<sup>15</sup> Voir la Décision C002 du 20 Aout 1997 relative au règlement intérieur de la HAAC. Disponible sur le site du gouvernement: [www.legitogo.gouv.tg](http://www.legitogo.gouv.tg).

#### 4. La Cour constitutionnelle garante de la stabilité constitutionnelle : l'épineuse question des révisions constitutionnelles

Afin de sauvegarder la stabilité constitutionnelle, il est nécessaire que la constitution ou les lois organiques relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Cour dotent la haute juridiction de pouvoirs suffisants pour agir à cette fin.

La grande question qui se pose est celle de savoir si le dispositif constitutionnel autorise la Cour à connaître des lois de révisions constitutionnelles et par voie de conséquence à sanctionner les révisions anticonstitutionnelles ? En fait, aux termes de l'article 104 alinéas 1 et 2 de la constitution, la Cour est la juridiction chargée de veiller au respect des dispositions de la constitution. Elle est juge de la constitutionnalité des lois. Au-delà, l'article 27 de la loi organique N°2004-004 portant sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour dispose expressément que les lois organiques adoptées par l'Assemblée Nationale avant leur promulgation sont transmises par le Président de la République à la Cour constitutionnelle pour en vérifier leur conformité. Enfin l'article 28 de la même loi organique renforce le rôle de la Cour quant aux lois en général en disposant que : « Les lois, avant leur promulgation, peuvent être déférées à la Cour constitutionnelle par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, ou un cinquième (1/5) des membres de l'Assemblée nationale. ». On le voit bien que ni dans la constitution ni dans la loi organique ne figure aucune disposition concernant les lois de révisions constitutionnelles. Comment doit-on interpréter ce mutisme du constituant quant aux lois de révisions ? On pourrait imaginer que si les lois organiques doivent être déférées à la Cour pour contrôle de constitutionnalité, à fortiori, les lois de révisions doivent l'être également. Dans ces conditions on pourrait penser que dans l'esprit du constituant ce serait au président de la République que revient le droit de saisine. Ou bien dans les mêmes conditions que les lois ordinaires, la Cour pourrait être saisie pour vérifier la conformité des lois de révisions avant leur promulgation.

Au-delà de cette interprétation extensive qui justifierait la compétence de la Cour sur les lois de révisions constitutionnelles, le constituant originaire a prévu des textes dans le dispositif constitutionnel qui ne peuvent faire l'objet de révisions. En effet, aux termes de l'article 144 alinéas 4 et 5 de la constitution : « aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie en période d'intérim ou de vacance ou lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire. La forme républicaine et la laïcité de l'Etat ne peuvent faire l'objet d'une révision ». Même si la constitution n'indique pas l'organe habilité à sanctionner la violation de ces interdictions formelles, on peut en déduire que le constituant a voulu confier la sanction de la violation à la juridiction constitutionnelle garante de la constitutionnalité des lois et gardien de l'ordre constitutionnel suivant l'article 99 de la constitution. Cet éclaircissement est d'autant plus nécessaire que l'histoire constitutionnelle du Togo depuis le déclenchement du renouveau démocratique a été très mouvementée comme nous allons le démontrer dans la partie consacrée à la pratique jurisprudentielle de la Cour constitutionnelle togolaise.

## 5. Les difficultés relatives à la saisine du prétoire constitutionnel

Il est intéressant de se pencher sur la question des personnes ayant qualité pour agir devant la juridiction constitutionnelle. Car il ne suffit pas de prévoir des compétences attributives à la juridiction constitutionnelle, mais aussi et surtout il est impérieux pour la construction de l'Etat de droit et la protection des droits fondamentaux que les citoyens aient accès au prétoire de la Cour en vue de faire entendre leur cause. En effet, selon les dispositions des articles 27 et 28 de la loi organique N ° 2004-004, les personnes qui ont qualité pour agir devant la Cour sont limitativement énumérées. En clair, le droit de saisine est réservé exclusivement aux seules autorités politiques, à savoir le Chef de l'Etat, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée Nationale et un cinquième (1/5) des membres de l'Assemblée Nationale. Dans une certaine mesure les autres juridictions ont qualité à agir devant la Cour suivant la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité (Art 104 de la Constitution).

Quelle garantie juridictionnelle contre une application anticonstitutionnelle d'une loi conforme à la constitution ? La constitution ne fournit aucune réponse à cette question. En clair, le mécanisme de l'exception d'inconstitutionnalité ne permet aucune garantie si par exemple, ce n'est pas la loi qui contredit la constitution, mais au contraire c'est un acte soit du pouvoir judiciaire lui-même, soit de toutes autres autorités qui viole les droits constitutionnellement reconnus au citoyen. Car pour que le juge puisse accomplir sa fonction de protecteur des droits constitutionnellement garantis, il faut qu'il soit préalablement saisi. C'est la condition sine qua non de tout contrôle juridictionnel. Or, pour que la Cour puisse agir dans ce sens il faut qu'elle soit saisie par une juridiction de l'ordre administratif ou judiciaire. Dans ces conditions, il est clair que si c'est le pouvoir judiciaire lui-même qui porte atteinte à ces droits, il serait naturellement illogique d'espérer qu'il en porte la violation à la connaissance de la Cour constitutionnelle pour sanction. Ceci est d'autant plus regrettable qu'il n'est pas inhabituel que les représentants du peuple tentent de travestir la volonté du peuple<sup>16</sup>. Ainsi, tous les actes du pouvoir judiciaire ou des autres autorités administratives attentatoires aux droits fondamentaux restent sans sanction du juge constitutionnel au Togo. Voilà les insuffisances et faiblesses du système de protection des droits fondamentaux et des libertés publiques dans la justice constitutionnelle togolaise.

Par ailleurs, contrairement à ce qui est prévu au Bénin voisin, la Cour n'est pas investie du droit de saisine d'office en cas de constatation de violation par tout acte législatif ou réglementaire portant atteinte aux droits fondamentaux garantis par la Constitution.

En tout état de cause il est important de se pencher sur les textes qui fondent l'actions du juge constitutionnel au Togo.

---



## IV. Les fondements juridiques de l'examen et les effets des décisions de la Cour

### 1. Les bases juridiques des décisions de la Cour

En règle générale, pour son office, le juge constitutionnel se réfère naturellement à la Constitution, au code électoral en vigueur en matière du contentieux électoral, aux diverses lois organiques et au règlement intérieur de la Cour constitutionnelle. Il faut d'ailleurs relever que le préambule faisant partie intégrante de la Constitution, les divers instruments internationaux auxquels il fait référence font partie du bloc de constitutionnalité, base juridique sur laquelle le juge fonde sa décision<sup>17</sup>. Par ailleurs, une des spécificités togolaises est que le juge se réfère parfois aux Accords politiques conclus à la suite des crises successives qui ont secoué le Togo<sup>18</sup>. C'est notamment le cas de l'Accord Cadre de Lomé signé le 29 juillet 1999 par les principaux partis politiques ou de l'Accord Politique Global du 20 Aout 2006.

Pour constater la constitutionnalité ou non de la loi ou d'un acte des autorités publiques en général, le juge constitutionnel donne son interprétation de la disposition en cause par rapport à la constitution ou au bloc de constitutionnalité en général. À cet égard l'interprétation se fait par rapport à la lettre et à l'esprit de la Constitution et des textes de référence pertinents.

Il faut noter que l'œuvre jurisprudentielle ne devrait pas être limitée à une application mécanique des textes. Le juge peut puiser des ressources dans les textes pour atteindre les objectifs fixés par le constituant. Il s'agit de l'œuvre créatrice jurisprudentielle. Cette œuvre suppose la découverte non seulement dans le texte même de la constitution mais aussi dans le bloc constitutionnel de principes nouveaux qui eux même feront partie du bloc de constitutionnalité. Le juge constitutionnel togolais n'a pas véritablement dégagé de principes constitutionnels nouveaux pouvant servir de référence à l'évolution de la justice constitutionnelle.

### 2. L'effet des décisions de la Cour

Aux termes de l'article 106 de la constitution, les décisions de la Cour ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes autorités civiles, militaires et judiciaires. En plus, selon l'article 104 alinéa 8 de la constitution, lorsqu'une loi est déclarée non conforme à la constitution, elle ne peut être promulguée. Lorsqu'elle est déjà en vigueur, elle doit être retirée de l'ordonnement juridique. Ces effets s'imposent aux règlements intérieurs de l'Assemblée Nationale, du Senat, du Conseil économique et social et de la Haute Autorité de l'Audiovisuel.

---

<sup>17</sup> *Chantebout Bernard*, Droit constitutionnel, 27<sup>e</sup>éd, 2010, p 597.

<sup>18</sup> *Aboudou-Salami Mama-Sani*, La gestion du contentieux électoral : Expérience de la Cour constitutionnelle du Togo. Disponible sur le site [www.courconstitutionnel.tg](http://www.courconstitutionnel.tg), dernière visite, 20 janvier 2014.

## V. La pratique jurisprudentielle de la Cour constitutionnelle togolaise

Selon les diverses compétences qui lui sont dévolues, l'activité jurisprudentielle de la Cour se matérialise dans les matières électorales, du contrôle de constitutionnalité, de la régulation du fonctionnement des institutions et en matière d'exception d'inconstitutionnalité.

### 1. En matière électorale

Depuis le déclenchement du processus démocratique avec l'adoption de la constitution du 14 octobre 1992, le Togo a connu au total cinq élections Présidentielles et cinq législatives. Même si les élections législatives ont déclenché des contentieux constitutionnels, c'est plutôt le contentieux de l'élection présidentielle qui a donné lieu à un patrimoine jurisprudentiel très controversé, ayant conduit au déclenchement de crises socio- politiques sévères dans l'histoire politique du Togo. Les raisons d'un tel remous social au tour de la désignation du Chef de l'Etat sont évidemment connues en Afrique en général et au Togo en particulier. Mais à en croire Severin Adjovi, le Chef de l'état demeure indéniablement la clé de voute de toute l'organisation sociale.<sup>19</sup> La gestion du contentieux des élections présidentielles et législatives par la Cour seront examinées suivant l'influence qu'elles ont eu sur la vie politique du pays.

#### a. La gestion du contentieux de l'élection présidentielle par la Cour

La gestion du contentieux électoral a toujours pris une place importante dans l'œuvre jurisprudentielle de la Cour proprement dite. En effet, Après l'élection du 25 Aout 1993, le chef de l'Etat sortant est déclaré vainqueur avec 96, 46/100 des suffrages exprimés. Des recours ont été formés devant la chambre constitutionnelle de la cour suprême. Les juges ont sommairement motivés leur décision de rejet comme suit : « eu égard aux éléments du dossier, il apparait que dans son ensemble, la présente requête est vague et fondée sur des suppositions, faute de précision et de preuve ; .... D'ailleurs, certains griefs même établis, ne sont pas de nature à influencer l'ensemble des résultats. »<sup>20</sup> Ensuite la Cour a été à nouveau saisie après l'élection présidentielle organisée le 21 juin 1998. En effet, la Commission électorale Indépendante, qui est un organe chargé d'organiser et de proclamer les résultats provisoires des élections a connu des disfonctionnements dus à la démission de la moitié des membres de ladite Commission. Or, aux termes de l'article 71 du code électoral, cette Commission est la seule autorité habilitée à proclamer les résultats provisoires. Cependant, le ministre de l'intérieur constatant le disfonctionnement survenu, s'est saisi des procès-verbaux et a donc

<sup>19</sup> Severin Adjovi, Election d'un Chef de l'Etat en Afrique Harmattan, 2003, p.15.

<sup>20</sup> Cité par Boyle Stéphane, Les juridictions constitutionnelles et les crises électorales, association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français, 5ème colloque, de Cotonou 22-28 juin 2009, p.15.

proclamé élu le Chef de l'Etat sortant. L'opposition trouvait inacceptable cette auto-saisine du Ministre en violation manifeste de l'article 71 du code électoral et a, par conséquent, intenté des recours devant la Cour constitutionnelle tendant à déclarer nuls et non avenue les résultats proclamés par le ministre.

Dans la motivation de sa décision, la Cour a, tout d'abord, reconnu qu'il y avait un vide créé par le disfonctionnement au sein de la CEN. Pour combler ce vide, un acteur ayant suivi avec la CEN l'organisation du scrutin serait en droit de remplacer de fait la CENI. En conséquence, la proclamation des résultats provisoires par le Ministre de l'intérieur en lieu et place de la CEN se justifiait par la nécessité d'éviter le blocage du processus électoral<sup>21</sup>.

Cette décision de la Cour constitutionnelle est problématique vues les raisons qui ont justifié l'instauration de la Commission Electorale Nationale. Il s'agit en fait d'assurer la neutralité de ceux qui sont chargés d'organiser les élections et assurer que les résultats proclamés reflètent effectivement le suffrage exprimé. La jurisprudence constitutionnelle béninoise a d'ailleurs très tôt réaffirmé les raisons qui justifient dans le contexte du renouveau démocratique la création d'une commission électorale indépendante du pouvoir législatif et exécutif<sup>22</sup>. Le ministre faisant partie du gouvernement, et donc, agissant sous la tutelle du Chef de l'Etat un des candidats à la présidentielle, aurait du mal à assurer la neutralité ainsi voulue par le code électoral<sup>23</sup>.

L'authentification des résultats dans les circonstances ainsi décrites constituent selon l'analyse des constitutionnalistes togolais non seulement une dérive de justice,<sup>24</sup> mais surtout un véritable déni de justice, vues les diverses irrégularités confirmées par les observateurs de l'Union Européenne qui remettaient purement et simplement en cause la crédibilité du scrutin.<sup>25</sup> Les conséquences découlant de la décision de la Cour ont été très graves pour l'avenir du pays, à en croire de manifestes violations des droits de l'homme et le nombre de morts et cadavres retrouvés au large des côtes togolaises et béninoises<sup>26</sup>.

En outre la justice constitutionnelle a une nouvelle fois fait parler d'elle à travers le refus de candidature aux élections présidentielles de 2003 dont le principal adversaire du président sortant d'alors a été victime. Des faits de l'espèce, il ressort que M. Gilchrist OLYMPIO candidat de l'Union des Forces du changement (UFC) a fait son dépôt de

<sup>21</sup> Décision N° E-004/98 du 02 juillet 1998.

<sup>22</sup> Décision DC 34-94 du 23 décembre 1994, Président de la République, commenté par Mede Nicaise, Les Grandes Décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin, p.291.

<sup>23</sup> *Ahadzi-Nonou Koffi*, les nouvelles tendances du constitutionalisme africain, in *Afrique Juridique et Politique*, volume 1 Numéro 2, juillet-décembre 2004, p.64.

<sup>24</sup> *Kokoroko Dodzi*, *Revue Béninoise des sciences juridiques et administratives*, N°18, Juin 2007, p.111.

<sup>25</sup> *Kessougbo Koffi*, la Cour constitutionnelle togolaise et la régulation de la démocratie au Togo, *Revue Béninoise des sciences juridiques et administratives*, N°15, année 2005.

<sup>26</sup> Rapport Amnesty International, «Togo, Etat de terreur », rendu public le 05 Mai 1999, AFR 57/01/99/F, p.13 et 24.

candidature conformément aux dispositions de l'article 172 du code électoral auprès de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI) aux fins d'enregistrer sa candidature. Toutefois, sa candidature a été rejetée par cette institution de supervision des élections au motif que son dossier était incomplet. Au soutien de la décision, la CENI invoque l'absence de quitus fiscal dans le dossier et en plus que le candidat n'avait pas rempli les conditions d'obligation de résidence de douze mois imposée par le code électoral de mars 2002 et confirmée par la révision constitutionnelle de décembre 2002. C'est cette décision de refus que le candidat Gilchrist Olympio a porté devant la Cour constitutionnelle aux fins d'invalider le refus de la CENI. Le 06 Mai 2003<sup>27</sup> la Cour a d'abord donné raison au requérant sur la question du quitus fiscal en avançant l'argument suivant lequel le requérant ne disposant pas de revenu imposable au Togo<sup>28</sup> ne pouvait être « redevable de redevances fiscales ; qu'aucun manquement ne pouvait par conséquent lui être reproché ». Sur l'obligation de résidence : Tout d'abord le requérant alléguait que l'obligation de résidence imposée par l'article 159 du code électoral par la loi n° 2002-01 du 12 mars 2002 était anticonstitutionnelle. Ensuite, il soulevait que la révision constitutionnelle du 31 décembre 2002 ne pouvait rétroagir<sup>29</sup>. Cependant, même si la Cour a dans un premier temps relevé le caractère anticonstitutionnel de la loi électorale de mars 2002 susvisée elle a tout de même entériné le refus de la CENI en ce qui concerne l'obligation de résidence imposée par l'article 62 de la constitution. En guise de motivation de la décision, la Cour a estimé que la disposition de l'article 62 relative à cette obligation de résidence est d'application immédiate. Il s'agit là encore d'une décision constitutionnelle fort critiquable<sup>30</sup>.

Au-delà, si la Cour a de nouveau confirmé à travers sa jurisprudence, son rôle de « confirmateur » et de « validateur » des résultats électoraux lors des élections présidentielles 2003, c'est surtout lors des événements successifs survenus en début de l'année 2005 que les doutes sur l'indépendance des juges de la Cour sont apparus au grand jour sur la scène politique nationale et internationale comme nous l'avons décrit dans la partie consacrée aux révisions constitutionnelles intervenues en Février 2005. En effet, la Cour n'a pas seulement avalisé les révisions Constitutionnelles intempestives de la constitution, elle a au surplus reçu le serment de Faure Gnassingbé, fils du président qui devrait assurer les fonctions du Chef de l'Etat aux termes des nouvelles dispositions de la « constitution tripatouillée » le 06 Février 2005 jusqu'à fin 2008. La haute juridiction de l'Etat a ainsi participé à la légitimation constitutionnelle de la confiscation du pouvoir opéré par Faure Gnassingbé le 05 Février 2005. Certains auteurs ont d'ailleurs qualifié

<sup>27</sup> Décision N° E-002/03 du 06 mai 2003.

<sup>28</sup> Précisons que le candidat Gilchrist Olympio vivait à l'étranger à l'époque.

<sup>29</sup> Cette disposition est la résultante de la modification constitutionnelle du 31 décembre 2002 entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003. Or les élections étaient prévues pour le 1<sup>er</sup> juin 2003. Par conséquent, pour justifier la validité de sa candidature, le requérant soutenait entre autres que la modification constitutionnelle intervenue le 31 décembre 2002 ne pouvait être rétroactive.

<sup>30</sup> *Kessougbo Koffi*, op.cit., p.71.

ces dérives jurisprudentielles de la Cour constitutionnelle togolaise de « forfaiture de la juridiction<sup>31</sup>. » Puisque la prise du pouvoir a été opérée en toute violation des textes constitutionnels<sup>32</sup>.

Cependant la politique jurisprudentielle de la cour en matière du contentieux des élections législatives est quelque peu différente.

### **b. La gestion du contentieux des élections législatives**

Pour la gestion du contentieux de l'élection présidentielle le juge constitutionnel a souvent, comme par reflexe usé du principe de l'influence déterminante pour refuser d'invalider voire de réformer le résultat des urnes. En effet, suivant ce principe, même si les irrégularités affectant le scrutin sont avérées, elles doivent influencer de façon substantielle le résultat d'ensemble du processus électoral pour justifier l'invalidation par le juge constitutionnel. Comme il est difficile de prouver le caractère déterminant de ces irrégularités, le juge constitutionnel togolais y fait souvent référence pour refuser l'invalidation des résultats, quand il s'agit de l'élection présidentielle. C'était le cas par exemple en 2003<sup>33</sup>. Par contre, le juge a pu invalider des résultats des élections législatives pour cause de graves irrégularités.

Après les législatives de 1999 par exemple le candidat Kokou Joseph Koffigoh a saisi la Cour constitutionnelle aux fins d'annuler purement et simplement les résultats des législatives du 21 mars 1999 dans la circonscription électorale de Kloto. Au soutien de sa requête, il faisait observer à la Cour que la façon dont les législatives ont été organisées «montrent qu'il y a bel et bien une intention délibérée de faire échouer Monsieur Kokou Joseph Koffigoh candidat de la convention des forces nouvelles (CFN) ». Pour aboutir au dispositif final, c'est-à-dire, à l'annulation du scrutin, la démarche et la motivation de la Cour sont intéressantes. En premier lieu et sur les actes préparatoires aux élections législatives (inscription sur les listes électorales et les campagnes électorales), la Cour relevait tout d'abord son incompétence à se prononcer sur la régularité des inscriptions sur les listes électorales. Cette déclaration d'incompétence de la Cour constitutionnelle sur ces actes se justifie par le fait que les questions relatives à l'inscription sur la liste électorale ne concernent plus le candidat, mais plutôt l'électeur. En outre, l'inscription sur les listes électorales soulève des questions qui relèvent plus de l'état civil des électeurs<sup>34</sup>. On devrait s'attendre à ce que la Cour rejette toutes contestations relatives au refus d'inscription et d'autres faits y afférents. Cependant, la Cour a, à juste titre, déduit des conséquences engendrées par ces irrégularités pour se déclarer compétente. En clair, en excluant les délégués du requérant de l'inscription sur les listes électorales le

<sup>31</sup> *Kokoroko Dodzi*, Revue Béninoise des sciences juridiques et administratives, N°18, Juin 2007, p.95.

<sup>32</sup> *Kpodar Adama*, Réflexion sur la justice constitutionnelle à travers le contrôle de la constitutionnalité de la loi dans le nouveau constitutionnalisme : les cas du Benin, Mali, Sénégal et Togo, Revue Béninoise des sciences juridiques et politiques et administratives (R .B.S.J.A), N°16, 2006, p. 124.

<sup>33</sup> Décision E.007/03 du 12 juin 2003.

<sup>34</sup> *Kpodar Adama*, Commentaires des Grands Avis et Décisions de la Cour constitutionnelle togolaise, Presse Universitaire de Lomé (PUL), p.205.

sous-préfet de ladite circonscription a procédé à des manœuvres qui seraient de nature à entacher la sincérité du scrutin. Puisque l'inscription sur les listes électorales constitue une étape essentielle qui permet aux citoyens de pouvoir justifier de leur qualité d'électeurs. Par ailleurs, tout refus injustifié de l'inscription sur les listes électorales prive le citoyen de son droit de participer aux affaires de l'Etat. Par conséquent, la Cour a favorablement accueilli les prétentions du requérant sur ce point.

En second lieu, et sur le contentieux des résultats de ces élections la Cour a de nouveau procédé comme précédemment à l'examen des faits qui pourraient être constitutifs de manœuvres entachant la sincérité du scrutin. Sur ce point, la Cour rappelait selon les prescriptions de l'article 66 du code électoral que le dépouillement du scrutin est public. Le refus du sous-préfet et les présidents des bureaux de tenir compte des observations des délégués du requérant à cet égard est constitutif de manœuvres ayant altéré la sincérité du scrutin. Par conséquent, ce second moyen du candidat a été aussi favorablement accueilli par la Cour. En définitive, le juge constitutionnel a, de façon historique, annulé le résultat de la circonscription électorale de Kloto lors des législatives de 1999.

Ce type de raisonnement devrait être encouragé dans la politique jurisprudentielle de la Cour eu égard aux diverses compétences que la constitution lui a conférées. Car pour rassurer les citoyens du respect des droits fondamentaux et surtout du domaine sensible des libertés publiques, il ne suffirait pas seulement de se cantonner dans une logique purement formaliste des textes. La Cour a la possibilité d'aller au-delà de la lettre de la constitution pour en tirer toutes les conséquences juridiques conformes à l'esprit de l'article 99 de la constitution togolaise. Malheureusement, il est rare de recenser ces genres de raisonnement dans le patrimoine jurisprudentiel de la plus Haute juridiction de l'Etat. Dans cette dynamique, il est important d'analyser les décisions de la cour Contre l'autorité de nomination.

## **2. Les décisions de la Cour contre l'autorité de nomination**

Il est difficile de relever dans la jurisprudence constitutionnelle togolaise des décisions en défaveur de l'autorité de nomination. Car depuis son installation en 1998, la Cour donne l'impression d'une instance sous tutelle du pouvoir exécutif et en l'occurrence du Chef de l'Etat. Les premières œuvres jurisprudentielles de la Cour en témoignent parfaitement. En effet, saisie par le Chef de l'Etat sur la question de savoir si les compétences autrefois dévolues à la cour suprême étaient transférables de plein droit à la Cour constitutionnelle, la Cour répond par la négative et avance l'argument selon lequel une modification subséquente du code électoral était obligatoire pour exercer une telle compétence. Or, les dispositions concurrentes de la constitution togolaise et de la loi organique portant organisation et fonctionnement de la Cour sont assez claires sur le

transfert automatique de compétences en faveur de la Cour s'agissant des élections générales et du contrôle de constitutionnalité<sup>35</sup>.

La première fois que le juge constitutionnel togolais a pu d'une certaine manière désavouer l'autorité de nomination, c'était dans le cadre du contrôle abstrait d'une loi organique en 1998. En effet, la Cour constitutionnelle a été saisie par le Chef de l'Etat conformément aux dispositions de l'Article 104 alinéa 3 de la Constitution de 1992 sur la loi organique portant organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes. Par Décision en date du 29 Mai 1998 la Cour a clairement déclaré la non-conformité de l'obligation supplémentaire qu'imposait cette loi à la Cour des comptes d'adresser un rapport annuel au Chef de l'Etat. Cette obligation aux dires de la Haute juridiction s'écarterait de l'article 107 alinéa 5 de la Constitution qui imposait à la Cour des comptes l'obligation de présenter un rapport annuel au gouvernement et au parlement. Or la loi organique en question imposait une obligation supplémentaire à la cour des comptes d'adresser en plus des deux organes constitutionnellement habilités (Art.107 de la Constitution), de présenter un rapport annuel au Chef de l'Etat. C'est cette dernière obligation que la Cour a jugé non conforme à la constitution. Il faut noter d'ailleurs que par la suite ce projet de loi organique n'a pu entrer en vigueur<sup>36</sup>.

Depuis cette décision isolée à la rigueur, la Cour est plutôt restée dans la logique de « soumission » à l'autorité de nomination jusqu'à une décision récente de mars 2013 qui est peut être une première dans l'histoire de la jurisprudence constitutionnelle. En effet, la Cour a été saisie par lettre du Chef de l'Etat le 21 Février 2013 par laquelle il sollicite le contrôle de conformité à la constitution de la loi organique portant modification de la loi organique n°2009-029 du 22 décembre 2009 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication. Après une analyse minutieuse des articles 26, alinéa 3, 94, 104 alinéa 5 et 130 de la Constitution, la Cour en conclut que cette loi organique comportait des dispositions liberticides, érigeant la Haute Autorité de l'Audiovisuel en quasi organe juridictionnel. Les prérogatives que cette loi conférait à la HAAC dépassant le cadre constitutionnel de ses pouvoirs, la Cour en déduit qu'il s'agit là d'une disposition anticonstitutionnelle<sup>37</sup>. Il faut noter que selon les dispositions de la loi organique en cause, la HAAC aurait les compétences pour prendre des mesures d'interdiction d'une publication ou retirer définitivement l'autorisation d'installation ou la carte de presse d'un organe de presse. En plus, elle pourrait même organiser des auditions publiques. Ces compétences relèvent selon la décision de la Cour aux organes juridictionnels et non à la HAAC. En attribuant des pouvoirs exorbitants à la HAAC la loi organique en cause viole en nombre de ses dispositions (les articles 58, 60 premiers, cinquième et sixième tirets,

<sup>35</sup> Voir également la critique de Moudoudou Placide, La constitution en Afrique, Paris, Harmattan 2012, p. 242.

<sup>36</sup> Décision, C006/98 du 29 mai 1998 relative à la loi organique portant organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes. Disponible sur le site du gouvernement: [www.legitogo.gouv.tg](http://www.legitogo.gouv.tg).

<sup>37</sup> DECISION N° C-003/13 DU 20 mars 2013, Disponible sur le site du gouvernement: [www.legitogo.gouv.tg](http://www.legitogo.gouv.tg).

62, dernier tiret et 63, troisième et quatrième tirets) les dispositions susvisées de la constitution.

C'est une décision à la fois très pertinente pour la séparation des pouvoirs et la liberté de presse en général quand on connaît l'histoire dans ce domaine au Togo. Il faut par ailleurs noter que plusieurs organisations de presse étaient farouchement opposées à cette loi jugée liberticide.

### 3. La jurisprudence de la Cour en matière du respect du principe de la séparation des pouvoirs

Ce sont les articles 84 et 85 de la constitution togolaise qui délimitent les domaines d'intervention des pouvoirs législatif et exécutif. Pour éviter d'éventuels empiètements réciproques dans ces domaines respectifs, le juge constitutionnel peut être saisi lorsqu'il y a désaccord entre le gouvernement et la conférence des présidents<sup>38</sup>. Mais il se pose donc la question de savoir si le juge constitutionnel togolais a œuvré efficacement dans ce sens ? Tout d'abord et ceci est déterminant, il faut noter que la vie institutionnelle du Togo depuis le renouveau démocratique est presque toujours caractérisée par une majorité parlementaire coïncidant avec la majorité présidentielle. Pire, il est arrivé que l'Assemblée Nationale fût purement et simplement monocolor<sup>39</sup>. Dans ces conditions, il est difficile d'imaginer un conflit de compétence entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. En effet, si l'exécutif dépasse le cadre de ses pouvoirs réglementaires, c'est que les membres de l'Assemblée ont opté pour une procédure plus accélérée de mise en œuvre d'un programme de la majorité. Mais au contraire, si c'est un projet qui empiète sur le domaine réglementaire, on peut vite imaginer que le gouvernement a dû renoncer à sa compétence d'attribution au profit du législateur<sup>40</sup>. En somme, le juge ne pouvant intervenir que si les intéressés le saisissent en vue de résoudre les conflits d'attribution. Les configurations politiques des deux institutions n'étant pas susceptibles de déclencher ces conflits, le juge constitutionnel n'a pas encore rendu de décision concernant cette procédure d'irrecevabilité.

<sup>38</sup> Conférence des présidents est une institution de l'Assemblée Nationale chargée d'en fixer l'ordre du jour suivant les articles 48 et 49 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

<sup>39</sup> En fait les législatives de 1999 ont été boycottées par l'opposition en raison de fraudes graves dénoncées lors des présidentielles de 1998. Cela justifie le fait que l'Assemblée Nationale était depuis 1999 jusqu'aux législatives de 2002 représentée par les seuls représentants du RPT, parti au pouvoir. En plus, pour des raisons du manque de transparence, l'opposition a de nouveau boycotté les législatives du 27 octobre 2002 et le parti au pouvoir et ses satellites ont du coup occupé tous les sièges de l'Assemblée Nationale. Voir à cet effet : Kessougbo Koffi, Revue Béninoise des sciences juridiques et administratives, N°15, année 2005, p.86.

<sup>40</sup> Kessougbo Koffi, Revue Béninoise des sciences juridiques et administratives, N°15, année 2005, p.86.



En outre la constitution togolaise prévoit un autre cadre dans lequel le juge constitutionnel doit intervenir en vue de réguler le bon fonctionnement des institutions de l'Etat : il s'agit du domaine de l'organisation interne des institutions constitutionnelles. Comme indiqué précédemment dans la partie consacrée aux diverses compétences de la Cour, c'est l'article 104 alinéa 5 de la constitution de 1992 modifiée le 31 décembre 2002 et de la loi organique n° 2004-004 sur la Cour constitutionnelle qui fixent le cadre juridique et les mécanismes d'intervention du juge constitutionnel en vue de la résolution des éventuels conflits. Les institutions dont la Cour doit contrôler la conformité du règlement intérieur sont notamment l'Assemblée Nationale et le Senat, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et le Conseil Economique et Social.

La jurisprudence togolaise ne regorge pas assez d'exemples en la matière. Les décisions que la Cour a dû rendre dans ce domaine sont plutôt presque conclues par une déclaration de conformité à la constitution. Il en va du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale par décision du 06 Mai 1999 de la Cour constitutionnelle<sup>41</sup> ; c'était également le cas du règlement intérieur de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication par Décision du 20 Aout 1997 de la Cour constitutionnelle<sup>42</sup>.

#### **4. La Cour constitutionnelle et les modifications intempestives de la constitution**

Même si la Cour n'est pas expressément habilitée par la constitution à connaître examiner la constitutionnalité des lois constitutionnelles, il y a des cas où l'on doit incontestablement imaginer une volonté du constituant à doter la Cour d'une telle compétence en vue de veiller au respect et sauvegarder la stabilité de la constitution.

##### **a. Rappel des circonstances des modifications majeures de la constitution**

Comme souligné plus haut, la constitution de la IVème République a été adoptée le 27 Septembre 1992 et promulguée le 14 octobre 1992, date de son entrée en vigueur. Il faut noter que cette Constitution est le résultat d'un consensus national issu des travaux de la Conférence Nationale Souveraine. Cependant, la stabilité constitutionnelle n'a pas duré très longtemps. De prime abord, il faut souligner que les révisions de la constitution togolaise telles que nous allons essayer d'en dresser le bilan, viole le principe du caractère général et impersonnel de la loi et surtout de la loi fondamentale. Concrètement, les révisions majeures de la constitution ont eu pour but soit d'écarter un opposant redouté de se présenter aux élections présidentielles, soit d'assurer de façon

---

<sup>41</sup> Voir à cet effet Décision C002 du 06 Mai 1999 relative au règlement intérieur de l'Assemblée Nationale. Disponible sur le site du gouvernement: [www.legitogo.gouv.tg](http://www.legitogo.gouv.tg).

<sup>42</sup> Voir à cet effet la Décision C002 du 20 Aout 1997 relative au règlement intérieur de la HAAC. Disponible sur le site du gouvernement: [www.legitogo.gouv.tg](http://www.legitogo.gouv.tg).

vigilante une transmission héréditaire du pouvoir et une présidence à vie du chef de l'Etat<sup>43</sup>.

En effet, en décembre 2002, le second mandat du Président de la République arrivait à son terme<sup>44</sup>. Or, l'article 59 de la Constitution disposait expressément que : « le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de 5 ans. Il est renouvelable une seule fois. En aucun cas nul ne peut exercer plus de deux mandats ». Ainsi, pour se maintenir au pouvoir, le Chef de l'Etat a décidé de faire modifier la Constitution. Cette manœuvre a été nuitamment opérée par l'Assemblée Nationale le 30 décembre 2002. En conséquence, l'article 59 nouveau de la Constitution dispose « le Président de la République est élu au suffrage universel et secret pour un mandat de 5 ans. Il est rééligible.... ». Il faut par ailleurs ajouter que la modification de cette disposition constitutionnelle est une violation flagrante de l'Accord-cadre intervenu entre l'opposition et le Chef de l'Etat en 1999 à Lomé. Par cet accord le Président Gnassingbé Eyadéma s'engageait à ne plus se présenter à l'élection présidentielle de 2003. Mais contre toute attente, c'est au bénéfice de ce qu'on a pu appeler le toilettage de la constitution le 30 décembre 2002 que le Chef de l'Etat a pu se présenter et remporter ladite élection.

Si l'on remonte un peu à l'historique de la constitution du renouveau démocratique de 1992, on pourrait dire que la révision de cet article était prévisible. La raison est simple : lors de l'élaboration de la constitution togolaise, de vives velléités ont été exprimées autour de cet article. La sensibilité présidentielle au sein de la commission mixte paritaire soupçonnait l'opposition de vouloir se débarrasser du président de la République le plus vite possible, en réduisant le mandat présidentiel de sept (7) à cinq (5) ans<sup>45</sup>. Les controverses ont assez duré au tour de cette question. Finalement, c'est au prix d'un compromis difficile que la durée et le nombre de mandat présidentiel ont été fixés à cinq ans, renouvelable une fois.

Il est essentiel de noter que l'objectif de la révision d'une constitution c'est de consolider les acquis démocratiques, c'est-à-dire, aller dans le sens du progrès des valeurs démocratiques. Or le toilettage de la constitution togolaise tel qu'opéré en 2002 par le constituant dérivé s'est effectué dans le sens contraire. En clair, une véritable régression s'est produite avec cette modification constitutionnelle qui transgresse le consensus national matérialisé par les résultats des travaux de la conférence nationale souveraine de 1991. Car il est connu dans l'histoire politique togolaise que le déficit d'alternance au pouvoir pendant plus d'un quart de siècle a motivé le constituant de 1992 à poser des gages sûrs de la limitation constitutionnelle du nombre de mandat présidentiel du Chef de l'Etat, afin de parer au danger de la confiscation du pouvoir par un seul homme. C'est ce

<sup>43</sup> *Salami Ibrahim*, La protection de l'Etat de droit par les cours constitutionnelles africaines, analyse comparatives des cas Béninois, sénégalais, ivoirien et togolais, Thèse, Tours, 2005, p. 362.

<sup>44</sup> Le président a été élu lors des toutes premières élections pluralistes au Togo en 1993 et réélu en 1998, il devait quitter le fauteuil présidentiel aux termes de l'ancienne disposition de l'article 59 de la constitution.

<sup>45</sup> *Aboudou- Salami Mama-Sani*, Processus de conférences nationales et mutations politiques en Afrique : Cas du Togo, Thèse de doctorat, p.287.

pillier puissant de la construction de l'Etat de droit et de la consolidation des valeurs démocratiques qu'a saccagé l'Assemblée Nationale togolaise en 2002. Ainsi, la révision de la constitution est devenue au Togo un instrument de pérennisation du système politique<sup>46</sup>.

Ensuite, le 05 février 2005 la vacance du pouvoir est constatée suite au décès du Chef de l'Etat. Son fils alors ministre de l'équipement, mines postes et communication avait pris le pouvoir avec l'aide de l'armée togolaise et a fait modifier la constitution le 06 Février 2005<sup>47</sup>. En effet, pour qu'une modification de la constitution soit possible, l'article 144 alinéa 2 impose un quorum. Aux termes de cette disposition constitutionnelle : « le projet ou la proposition de révision de la constitution est considéré comme adopté s'il est voté à la majorité des quatre cinquième des députés composant l'Assemblée Nationale ». Or, les élections législatives de 1999 étant boycottées par l'opposition, le parlement togolais était politiquement monocole depuis 1999<sup>48</sup>. Par conséquent, aucun obstacle d'ordre juridique ne pouvait faire échec à tout projet de révision. C'est ainsi qu'après le décès annoncé du président de la République, l'Assemblée Nationale togolaise a procédé dans la précipitation à des retouches remarquables des dispositions du texte constitutionnel.

Il faut surtout retenir qu'aux termes de l'article 144 alinéa 5 de la constitution togolaise : « ...aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie en période d'intérim ou de vacance du pouvoir ou lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire ». Il est incontestable qu'avec le décès du chef de l'Etat le 05 Février 2005, il y avait une vacance du pouvoir. Par conséquent, toute procédure de révision de la constitution durant la période de vacance est au regard de cette interdiction anticonstitutionnelle. C'est dire que la révision de la constitution le 06 Février 2005 était manifestement anticonstitutionnelle. Malgré tout, les députés ont tenté autant que faire ce peut, de donner une apparence de régularité à cette modification en réécrivant tout d'abord cet alinéa 5 comme suit : « aucune procédure de modification ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire. » Mais la suppression subtile de l'hypothèse de révision en cas de vacance de pouvoir dans ces

<sup>46</sup> *Meledje Djedjro Francisco*, Les Révisions des constitutions dans les Etats Africains francophones, esquisse de bilan, Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger, Tome 108, p.112.

<sup>47</sup> En fait, le 05 Février 2005, meurt le président togolais, le General Gnassingbé Eyadema après près de quatre décennies de pouvoir sans partage. Il y a donc vacance du pouvoir. Par conséquent, c'est le président de l'Assemblée Nationale d'alors Monsieur Ouattara Natchaba Fambaré qui devait le succéder provisoirement aux termes de l'article 65 de la Constitution. Mais il était en mission à l'étranger le jour de l'annonce de ce décès. C'est pourquoi, ayant appris, la vacance du pouvoir, il a pris le vol retour en vue de rentrer dans ses fonctions présentes. Or, immédiatement après l'annonce du décès du Chef de l'Etat, les frontières togolaises étaient fermées empêchant ce dernier d'atterrir sur le territoire togolais. Ainsi, se fondant sur le prétexte de la vacance totale du pouvoir, l'armée a organisé un coup d'Etat en portant le fils du président Eyadema Monsieur Faure Gnassingbé au pouvoir.

<sup>48</sup> *Ahadzi-Nonou Koffi*, Les nouvelles tendances du constitutionalisme africain, Afrique Juridique et Politique, volume 1 Numéro 2, juillet-décembre 2004, p.43.

conditions n'enlève en rien le caractère inconstitutionnel de la révision car celle-ci a eu lieu en période d'interdiction de la constitution en vigueur avant l'ouverture de la vacance du pouvoir le 05 Février 2005. On peut se poser la question de savoir quelle a été la réaction de la Cour constitutionnelle relativement à une violation aussi capricieuse du dispositif constitutionnel ?

En face d'une telle violation de la constitution en 2005 la Cour a adopté un mutisme plutôt étonnant. Tout se passait comme s'il n'existait aucune juridiction chargée de veiller au respect de la constitution.

En plus, selon l'article 65 de la Constitution « en cas de vacance de la Présidence de la République par décès, démission, ou empêchement définitif, la fonction présidentielle est exercée provisoirement par le Président de l'Assemblée Nationale. Le gouvernement convoque le corps électoral soixante (60) jours de l'ouverture de la vacance pour l'élection du nouveau Président». Cet article a été modifié comme suit : « en cas de vacance de la Présidence de la République par décès, démission, ou empêchement définitif, la fonction présidentielle est exercée provisoirement par le Président de l'Assemblée Nationale. Le nouveau Président exerce ses fonctions jusqu'au terme du mandat de son prédécesseur». Le Président de l'Assemblée Nationale étant en mission à l'étranger, l'institution qu'il dirige l'a destitué et l'a remplacé par le fils du de cujus<sup>49</sup> qui a dû simultanément démissionner de son poste ministériel et remplace le président de l'Assemblée Nationale. Tout cela signifie que Faure Gnassingbé devrait assumer l'intérim jusqu'à la fin du mandat de son père défunt. Ce remue-ménage constitutionnel a été vigoureusement contestée à la fois par l'opposition togolaise et la communauté internationale notamment par la CEDEAO, l'Union africaine, l'Organisation internationale de la Francophonie et l'Union européenne. Vue l'intensité de la pression de la CEDEAO qui fondait son action sur la violation du protocole du 21 décembre 2001 relatif à la démocratie et à la bonne gouvernance signé à Dakar, Faure Gnassingbé a dû démissionner le 25 Février 2005 et l'article 65 de la Constitution togolaise a été à nouveau modifié le 26 Février 2005 et rétabli dans sa version originelle, c'est-à-dire, celle du 14 octobre 1992<sup>50</sup>.

Voilà les conditions dans lesquelles la constitution a subi des modifications majeures après seulement près de deux décennies d'existence. Mais alors quel rôle a joué la juridiction constitutionnelle, garante de la stabilité et de l'ordre constitutionnel? La réponse à cette question va nous amener à se pencher sur l'œuvre jurisprudence de la Cour constitutionnelle dans les diverses compétences dont elle est investie selon les textes constitutionnels.

## **b. Les réactions de la Cour en face des modifications décrites**

<sup>49</sup> C'est –à-dire le fils du président Gnassingbé Eyadéma en la personne de Faure Gnassingbé.

<sup>50</sup> Moudoudou Placide, La constitution en Afrique, Paris, Harmattan 2012, p. 54.

La modification de la constitution dans les conditions ainsi décrites pose un certain nombre de problèmes juridiques qui devraient en appeler à une œuvre jurisprudentielle de la Cour sur la question. Toutefois, la Cour a plutôt gardé le silence face à ces révisions anticonstitutionnelles.

Les raisons avancées pour justifier une telle attitude sont nombreuses. En premier, et selon un éminent membre de la Cour<sup>51</sup>, la Haute juridiction n'a pas reçu de pouvoir de saisine d'office pour parer à une telle violation de la constitution. Incompétente pour s'autosaisir, la Cour n'a donc pas pu se prononcer sur la révision intervenue le 06 Février 2005. En outre on alléguait qu'il y avait un vide juridique après le décès du Chef de l'Etat<sup>52</sup>. Mais est-ce que le vide juridique créé par ce décès pouvait justifier la violation de la Constitution ? C'est une question qui a fait l'objet d'âpres débats constitutionnels par les juristes constitutionnalistes togolais et africains en général.

Le deuxième aspect qui a attiré l'attention du point de vue de la régularité de la révision constitutionnelle du 06 Février 2005 était celui de la procédure suivie pour la révision et de la force obligatoire de la loi de révision sans promulgation préalable.

Sur la procédure suivie pour la révision, la lecture de l'article 144 auquel renvoie l'article 110 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, ne nous éclaire pas beaucoup sur la question. C'est plutôt par analogie à l'article 92 de la Constitution que l'on peut examiner la régularité de la procédure suivie. En effet, suivant les dispositions de l'article 92 alinéas 1 de la constitution, les propositions ou projets de lois organiques qui sont de toute évidence, des normes inférieures à la constitution, ne peuvent être soumis à la délibération ou au vote qu'après « l'expiration d'un délai de quinze jours après leur dépôt ». A fortiori les propositions ou projets de révision de la constitution même doivent requérir au moins le même délai pour être soumis au vote. Cela signifie aussi que sous l'aspect du respect des délais, la révision intervenue le 06 Février 2005 était anticonstitutionnelle, car elle a eu lieu dans la précipitation, sans respect d'aucun délai constitutionnel.

S'assignant de la promulgation de la révision des articles 144 alinéa 5 et 65 de la constitution, le problème de la régularité se pose à nouveau. Car c'est la promulgation qui marque l'entrée en vigueur d'une loi. Or, les lois de révision constitutionnelles du 06 février 2005 ont été appliquées sans promulgation préalable. Le constituant dérivé ne s'est pas non plus soucié d'indiquer l'urgence qui aurait pu dans une certaine mesure justifier l'application sans promulgation de ces lois<sup>53</sup>. Par conséquent la mise en œuvre

---

<sup>51</sup> *Aboudou- Salami Mama-Sani*, « Vacance de la présidence de la République : la constitution togolaise à l'épreuve des faits », *Revue nigérienne de droit*, N°09 décembre 2006, p. 31.

<sup>52</sup> *Aboudou- Salami Mama-Sani*, « Vacance de la présidence de la République : la constitution togolaise à l'épreuve des faits », *Revue nigérienne de droit*, N°09 décembre 2006, p. 31.

<sup>53</sup> *Aboudou- Salami Mama-Sani*, « Vacance de la présidence de la République : la constitution togolaise à l'épreuve des faits », *Revue nigérienne de droit*, N°09 décembre 2006, p.29.

des lois de révision constitutionnelle du 06 Février 2005 s'était effectuée en violation flagrante des dispositions de la constitution.

## **VI. Nombre de décisions rendues par la cour constitutionnelle.**

### **1. Tableau synthétique des décisions de la Cour constitutionnelle togolaise depuis 1997 jusqu'en 2013**

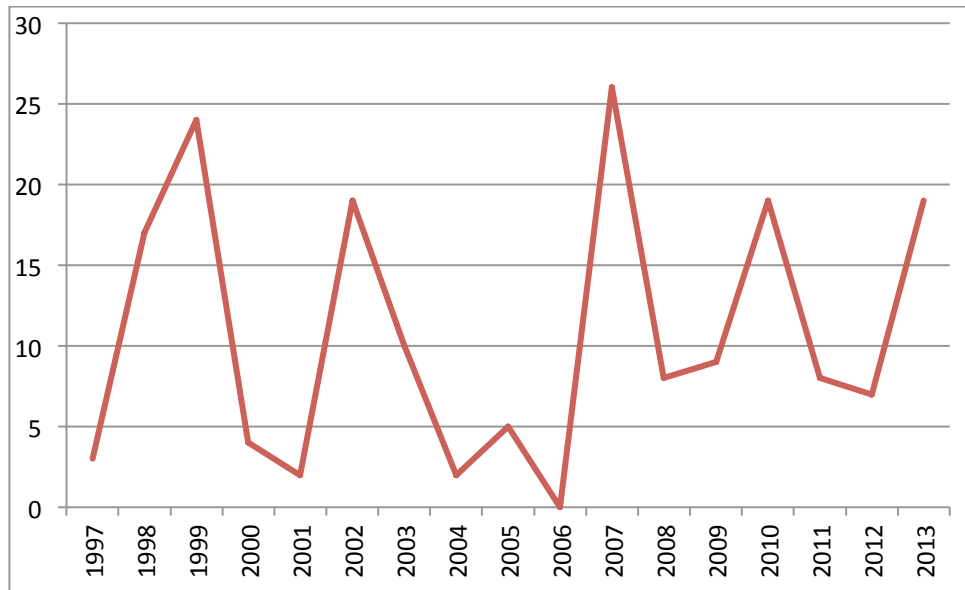
ANNEE	DECISION C	DECISION E	AVIS	TOTAL
1997	2		1	3
1998	8	6	3	17
1999	6	17	1	24
2000	3	1		4
2001	2			2
2002	6	11	2	19
2003	3	7		10
2004	2			2
2005	2	3		5
2006				
2007	3	23		26
2008	1	5	2	8
2009	7	1	1	9
2010		18	1	19
2011	4	4		8
2012	4	1	2	7
2013	7	11	1	19

NB: DECISION E = DECISION électorale

DECISION C = DECISION constitutionnelle

AVIS = Avis rendu à l'issue d'une consultation du Président de la République

## 2. Courbe illustrative de l'évolution des décisions de la Cour constitutionnelle togolaise depuis son installation en tant que juridiction autonome et spécialisée



## VII. La résolution des conflits politiques à travers le juge constitutionnel togolais

Loin de résoudre les conflits politiques, la Cour les a souvent plutôt attisés. On se souvient de sa décision de 1998 sur le contentieux de l'élection présidentielle. Ensuite, on ne peut que déplorer en 2005 de la réception du serment de Faure Gnassingbé par la Cour alors que ce dernier a été porté au pouvoir par l'armée grâce à un « coup de force constitutionnelle. »

En dehors de ce cas, c'est en 2010 que la Cour a de nouveau eu l'occasion d'intervenir en vue de résoudre un grave conflit politique au sein du parlement togolais. Des faits de l'espèce, il ressort que vingt députés du parti UFC ont dû successivement démissionner de leur parti et du groupe parlementaire de l'UFC et ont créé le 10 octobre 2010 un nouveau parti dénommé ANC. Mais avant leur élection en tant que député, c'est-à-dire au cours de la cérémonie d'investiture des candidats de ce parti politique le 30 Octobre 2007, ces députés se sont, par écrit dactylographié engagés à : « s'investir pour le parti UFC, de respecter son règlement intérieur, ses orientations politiques et de démissionner de leur fonction en cas de rupture du pacte ». En plus les candidats à l'investiture ont signé une lettre de démission en blanc, libellée comme suit : « je vous informe qu'à compter de ce jour, et pour des raisons de convenance politique, je démissionne de mes fonctions de Député à l'Assemblée Nationale ». Ce sont les conséquences juridiques de ces engagements et lettre qui étaient au centre du débat politique et constitutionnel dont la Cour a été saisi en 2010. En effet, le 18 novembre 2010, le président de l'Assemblée

Nationale a eu connaissance de ces lettres de démission et les a transmises à la Cour en vue du remplacement de 9 députés. Or le 17 novembre 2010, les 20 députés du nouveau parti ANC auraient adressé une lettre à la Cour constitutionnelle dans laquelle ils indiquaient expressément n'avoir manifesté aucune volonté de démissionner du parlement.

Malgré cela, par décision N°E018/10 du 22 novembre 2010 la Cour statue sur la démission des neuf députés ainsi annoncée par le Président de l'Assemblée Nationale et procède à leur remplacement par leur suppléant.

Cette décision est une illustration de la faiblesse de la justice constitutionnelle togolaise à puiser dans la constitution des ressources disponibles en vue de régler des différends politiques. Si la constitution togolaise n'habilite pas le juge à s'auto saisir, il reste pour lui tout de même la possibilité de se saisir d'office lors de l'examen de la demande de constatation de la vacance des neuf sièges adressée par l'Assemblée Nationale<sup>54</sup>.

Pour faire échec à cette requête aux fins de remplacement des députés, il aurait suffi de se référer aux dispositions pertinentes de la constitution. En clair, aux termes de l'article 52 de la constitution togolaise « les députés sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans..... Chaque député est représentant de la Nation tout entière. Tout mandat impératif est nul ». Cette interdiction se justifie dans la mesure où le mandat impératif est susceptible de nuire au principe de l'indivisibilité du corps électoral et est contraire à l'unité du Pays. De surcroît, les électeurs auront l'occasion de sanctionner les représentants du peuple lors de nouvelles échéances législatives. La responsabilité des députés s'engage ainsi devant les électeurs et non devant le parti politique sous la bannière duquel le candidat se présente aux élections<sup>55</sup>. Par ailleurs, l'article 6 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale prévoit l'audition des parties. Le juge constitutionnel togolais aurait pu, de l'examen de la demande du remplacement des neuf députés adressée par les soins du président de l'Assemblée Nationale, constater qu'il y avait violation des articles 52 de la constitution et de l'article 6 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale. Ensuite la juridiction constitutionnelle dispose de larges pouvoirs en vertu de l'article 99 de la constitution de faire respecter les droits fondamentaux des députés en cause et d'ordonner la régularisation de la procédure de démission telle que prévue par le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale en vue d'assurer le bon fonctionnement de cette Institution de premier rang dans les organes de l'Etat. Cela n'a pas été malheureusement le cas dans la N°E018/10 du 22 novembre 2010 la Cour constitutionnelle togolaise.

Par la suite d'ailleurs, les neuf députés exclus de l'Assemblée Nationale ont saisi le 30 novembre 2010 la Cour de justice de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique

<sup>54</sup> Le juge togolais n'ignore pas l'existence d'un tel mécanisme. Voir à cet effet, le 2eme Congrès de l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du Français : « l'accès au juge constitutionnel : modalités et procédures », septembre 2000, p. 571.

<sup>55</sup> *Aboudou-Salami Mama-Sani*, Processus de conférences nationales et mutations politiques en Afrique : Cas du Togo, thèse de doctorat, op.cit.p.308.



de l'Ouest (CEDEAO) pour violation des articles 1<sup>er</sup>/a alinéa 2 et 33 du protocole A/SP/12/01 sur la démocratie et la bonne Gouvernance et des articles 7/1, 7/1 c et 10 de la Charte africaine des droits de l'homme et des Peuples. De l'analyse des faits, ladite Cour a conclu qu'aucune lettre de démission n'a été présentée par les neuf députés eux-mêmes. Qu'en plus, la Cour de justice de la CEDEAO constate que les requérants (les neuf députés) ont réfuté devant la plénière de l'Assemblée Nationale avoir eu l'intention de démissionner et ont de surcroît créé un nouveau groupe parlementaire. En définitive, la cour de justice de la CEDEAO a pris le contre-pied de la décision du juge constitutionnel togolais et a condamné l'Etat togolais pour violation du droit fondamental des députés à être entendus par un tribunal indépendant et impartial tel que prévu aux articles 10 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et 7 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.

## VIII. La perception du rôle de la cour

Cette partie va se consacrer à l'image et l'autorité que la justice constitutionnelle a d'elle-même et comment elle est perçue par les citoyens.

### 1. Rôle perçu par l'institution elle-même

Vues les diverses attributions que la constitution et la loi organique n° 2004-004 du 1<sup>er</sup> Mars 2004 confèrent à la Cour, elle se voit comme la plus Haute instance juridictionnelle en matière constitutionnelle au Togo et réaffirme d'ailleurs que « lex est quod notamus : ce que nous écrivons fait loi. » Toutefois, certains de ses membres expriment les limites des attributions constitutionnelles de la juridiction en matière de sauvegarde de la stabilité constitutionnelle<sup>56</sup>. En effet, la constitution ne donne pas compétence à la Cour de s'autosaisir en cas de violations manifestes de son texte. Or, les personnes ayant qualité pour agir devant la Cour sont limitativement énumérées par la constitution. Dans les cas où la constitution ne les y oblige pas, ils peuvent passer des actes qui violent la constitution sans craindre la sanction de la haute juridiction. Cela limite de façon substantielle l'action de la Cour en tant que garant du respect de la constitution. C'est ce qui s'est produit dans l'histoire constitutionnelle du Togo en début d'année 2005 notamment.

<sup>56</sup> *Aboudou-Salami Mama-Sani*, « Vacance de la présidence de la République : la constitution togolaise à l'épreuve des faits », Revue nigérienne de droit, N°09 décembre 2006, p.18.

## 2. Le juge constitutionnel togolais perçu par l'opinion publique

Vue les « mutismes et la complicité » de la Cour face aux multiples violations de la constitution, l'opinion publique a de réels doutes sur l'indépendance des membres de la juridiction. En plus, les particuliers n'ont pas qualité pour saisir directement la Cour comme au Bénin lorsqu'ils se voient léser dans leurs droits fondamentaux. Par conséquent, l'action de la Cour en tant que garant du respect de la constitution et des droits fondamentaux est quasi méconnue des citoyens togolais. Il n'est d'ailleurs pas rare d'observer dans les rues de Lomé après une décision de la Cour constitutionnelle des banderoles de manifestants appelant à la démission de ses membres. C'était le cas après la prestation de serment de Faure Gnassingbé en 2005. Ce fut également le cas après la décision du 22 Novembre 2010 entérinant l'exclusion des neuf députés du groupe parlementaire de l'UFC (Union des Forces du Changement). Fort de ces constats, on peut affirmer que l'impression générale des togolais sur la Cour est plutôt défavorable.

## IX. Conclusion

La vocation de la justice constitutionnelle est celle de remplir les fonctions de régulation du jeu des forces politiques en encadrant le pouvoir dans son organisation, son fonctionnement et sa dévolution dans le but de garantir les principes de la démocratie pluraliste, les droits fondamentaux et les libertés publiques des citoyens<sup>57</sup>. La question est donc de savoir si la Cour a su, avec dextérité et détermination, mettre en œuvre les pouvoirs les plus ambitieux que la constitution lui a conférés ? En définitive on peut conclure qu'il y a malheureusement une constante de la politique jurisprudentielle de la Cour constitutionnelle, celle de passer sous silence de manifestes violations de la constitution et de laisser libre court à de contestations qui devraient normalement se régler par la voie juridique, à des protestations politiques qui ont poussé le pays dans de graves crises.

Un regard panoramique de la jurisprudence constitutionnelle togolaise permet de faire le constat suivant: la Cour constitutionnelle togolaise n'a pas été à la hauteur des attentes des citoyens togolais. L'euphorie généralisée de l'instauration d'une Cour constitutionnelle autonome et indépendante s'est vite estompée. Son œuvre a souvent été la cause de graves crises socio-politiques ayant sombré le Togo dans le chaos surtout en 1998 et en 2005. Il a fallu à plusieurs reprises que la communauté internationale notamment l'apport des organes de la Communauté Economique des

---

<sup>57</sup> Veron Jean- Bernard, Les Tabous du constitutionnalisme en Afrique, Afrique contemporaine, N°242, p.7.

Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) intervienne pour en appeler au respect de l'ordre constitutionnel par la justice constitutionnelle togolaise.

Comme grille de bilan :

En matière de révision constitutionnelle, la Cour est restée spectatrice des révisions intempestives et capricieuses de la constitution togolaise. Les révisions de la constitution togolaise selon le bilan précédemment dressé, violent le principe du caractère général et impersonnel de la loi et surtout de la loi fondamentale qu'est la constitution. Puisque, les révisions majeures de la constitution togolaise ont eu pour objectif principal soit d'écarter un opposant redouté de se présenter aux élections présidentielles, soit d'assurer de façon vigilante une transmission héréditaire du pouvoir et une présidence à vie du chef de l'Etat. Ainsi, les manipulations constitutionnelles au Togo ont presque toujours privilégié les procédures sur le fond. En effet, l'esprit de la constitution du renouveau démocratique était de permettre l'alternance au pouvoir, vu que le manque d'alternance a été la cause d'abus de pouvoirs et de la confusion des pouvoirs entre les mains d'un Chef de l'exécutif très puissant. Cela justifiait la limitation constitutionnelle du nombre de mandat présidentiel en vue justement de permettre cette alternance tant attendue au Togo. Cependant, en moins d'une décennie d'existence ce principe a été subitement remis en cause et comme par nostalgie aux années de braise, « l'Assemblée monocolor » a réintroduit sans entraves le principe de la non limitation du mandat présidentiel. Le comble est atteint quand en Février 2005 la même Assemblée a nuitamment procédé aux révisions les plus calamiteuses de l'histoire constitutionnelle du Togo.

En matière du contentieux électoral, l'examen de la jurisprudence de la Cour démontre qu'elle a quasiment toujours joué le rôle de « proclamateur » et de « validateur » des résultats électoraux dont la transparence est souvent douteuse.

S'agissant du rôle de la Cour en tant qu'organe régulateur du bon fonctionnement des institutions et de la séparation des pouvoirs, le bilan est plutôt décevant. En effet, en face des graves crises socio-politiques successives dans lesquelles le Togo s'est retrouvé depuis le renouveau démocratique, une grande part de responsabilité est à imputer au grave dysfonctionnement et complicité de la justice constitutionnelle. La « complicité » de la Cour s'est révélée au grand jour lorsqu'elle recevait en février 2005 le serment de Monsieur Faure Gnassingbé alors que ce dernier est porté au pouvoir en violation flagrante de la constitution togolaise. Cette hétérodoxie de la pratique jurisprudentielle de la Cour donne l'impression qu'il y a eu un déclin du constitutionnalisme au Togo par rapport aux espoirs suscités par l'instauration de la justice constitutionnelle autonome.

Cependant, sur ce point, on observe un nouveau phénomène qui a la chance d'influencer positivement l'évolution de la jurisprudence constitutionnelle au Togo : c'est la dynamique de l'internationalisation ou de régionalisation de la justice constitutionnelle. En effet, les instances communautaires sont désormais dotées d'une certaine compétence en vue de faire respecter les principes de l'Etat de droit, la bonne gouvernance et les droits fondamentaux tels que consacrés par la Charte Africaine des

Droits de l'Homme et des Peuples réaffirmés dans le protocole de Dakar relatif à la démocratie et la bonne gouvernance signé en 2001 . Ce phénomène s'est de nouveau illustré dans la censure récente que la Cour Commune de Justice de la CEDEAO a infligée à l'Etat togolais et donc à la justice constitutionnelle togolaise dans l'affaire des neuf députés exclus sans aucune garantie par le juge constitutionnel togolais. Ce phénomène d'internationalisation ou du renforcement régional de la justice constitutionnelle est à encourager. Car le juge interne doit désormais tenir compte de la sanction potentielle de sa décision, s'il refuse de procéder à une application conforme de la Constitution et surtout des instruments internationaux pertinents ratifiés par le Togo faisant donc partie intégrante du bloc de constitutionnalité au Togo. À cet égard, un renforcement de la protection des principes de l'Etat de droit et des droits fondamentaux s'impose non seulement au niveau national mais également au niveau sous- régional et continental.

Quant au rôle de la Cour en tant qu'organe garant des droits fondamentaux et protecteur des libertés publiques, l'examen du dispositif constitutionnel ne favorise pas une contribution efficace de la Cour dans ce domaine. Car il est regrettable que la constitution togolaise ne reconnaisse pas un droit de saisine de la Cour constitutionnelle par les particuliers. La procédure d'exception d'inconstitutionnalité est certes un moyen de protection mais qui reste très limitée dans sa portée. Le constituant du 14 octobre 1992 a donné l'impression que la procédure d'exception d'inconstitutionnalité était un mécanisme adéquat et suffisant pour aboutir à la protection de ces droits. Or, cette procédure à vrai dire, permet tout simplement un contrôle a posteriori de constitutionnalité d'une loi anticonstitutionnelle portée devant l'une des juridictions de l'ordre administratif ou judiciaire. Il s'agit d'un mécanisme permettant de sanctionner des actes du législateur contraires à la constitution. Aucune garantie constitutionnelle contre les actes anticonstitutionnels du pouvoir judiciaire.

Par ailleurs, les violations constantes des droits humains dont les particuliers sont victimes de la part de l'administration en général et de la police en particulier<sup>58</sup> n'ont aucune chance d'être portées devant la Cour. Car aucune possibilité de saisine directe de la Cour constitutionnelle par les particuliers n'est prévue par la constitution togolaise. Cela veut dire en somme que les droits sont garantis dans la constitution, mais il n'existe aucune garantie constitutionnelle des droits pour en assurer la sanction. En définitive, ces droits fondamentaux restent pour les togolais de simples déclarations théoriques qui n'ont aucun effet réel dans leur vie quotidienne.

Toutefois, il n'est pas à négliger le fait que l'ouverture du prétoire constitutionnel aux particuliers peut provoquer un encombrement de la Cour. Ce qui, de toute évidence, pourrait constituer une source de dysfonctionnement de la justice constitutionnelle. Alors pour résoudre ce problème prévisible, il serait possible d'envisager la création d'un nouvel ordre de juridiction. Au sommet de ce nouvel ordre de juridiction serait placée la

---

<sup>58</sup> Voir à ce propos les rapports d'Amnesty international notamment en 1998 et 2005 disponible sur : [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org).

Cour constitutionnelle, qui serait dotée de compétences exclusives dans les affaires concernant notamment le contrôle de constitutionnalité, la régulation du fonctionnement des Institutions de l'Etat, les révisions de la constitution et le contentieux des élections générales. Dans toutes ces matières la Cour connaîtrait des recours en premier et dernier ressort.

Au bas de la hiérarchie juridictionnelle de l'ordre constitutionnel seraient placés les tribunaux constitutionnels spécialement créés pour connaître de la saisine des particuliers des recours en matière de violation des droits fondamentaux et des libertés publiques. Etant entendu que les particuliers seraient constitutionnellement qualifiés pour déclencher le contentieux constitutionnel en la matière.

Au milieu, se trouveraient des cours constitutionnelles d'appel qui connaîtraient des recours formés contre les décisions des tribunaux constitutionnels. La Cour constitutionnelle au sommet pourrait être éventuellement saisie en tant que juridiction de cassation des recours dirigés contre les cours constitutionnelles d'appel.

Cette nouvelle dynamique aurait non seulement l'intérêt d'éviter l'encombrement de la Cour constitutionnelle par les recours des particuliers, mais surtout ferait du droit constitutionnel un droit vivant dont les violations seraient effectivement sanctionnées par un ordre juridictionnel constitutionnellement établi.

À part cette véritable lacune dans le dispositif constitutionnel par rapport à la saisine directe des particuliers pour la défense des droits fondamentaux, il faut relever un autre domaine où les critiques à l'égard de la Cour doivent être nuancées. En effet, même s'il est avéré que la Cour n'a pas fait preuve de volonté, de dextérité et de détermination pour puiser des ressources dans le bloc de constitutionnalité lui permettant d'aller dans le sens de la construction de l'Etat de droit constitutionnel, il faut tout de même reconnaître que tout n'est pas à reprocher au juge constitutionnel, car la constitution a insuffisamment créé le cadre juridique pour que la Cour puisse assurer effectivement et pleinement sa mission de régulateur du bon fonctionnement des institutions et de garant des droits fondamentaux des citoyens. Comme une confirmation de sa politique jurisprudentielle, la Cour a, dans sa Décision N°E-00212011 DU 22 juin 2011 relative à la restauration des députés arbitrairement exclus de l'Assemblée Nationale, de nouveau, rejeté la requête des députés pour défaut de qualité pour agir se fondant sur les conditions de saisine restrictives de l'article 104 de la constitution togolaise. Cette décision est la preuve que même si la constitution a conféré des pouvoirs extrêmement importants à la Haute Juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle, cette reconnaissance théorique est dépourvue de tous effets dans la pratique si les conditions susceptibles de déclencher le contrôle de la juridiction constitutionnelle sont restrictives. C'est malheureusement ce qui ressort de l'analyse du dispositif constitutionnel togolais.

Les perspectives d'une justice constitutionnelle capable de participer véritablement à la construction de l'Etat de droit et garante des droits fondamentaux doivent aller dans le sens d'une réforme constitutionnelle.

En effet, et sur la question d'une justice constitutionnelle indépendante et impartiale, il faut accentuer que le mode actuel de désignation des juges de la Cour fait que la juridiction a du mal à sortir de la tutelle du Chef de l'exécutif et des intérêt du parti au pouvoir. En effet, depuis le renouveau démocratique le même parti politique (RPT) a presque toujours dominé le jeu politique au Togo. Or, la désignation des membres de la Cour est confiée de façon concurrente à l'Assemblée Nationale, au Sénat et au Chef de l'Etat. En conséquence un réel problème de représentativité se pose dans la composition actuelle de la Cour constitutionnelle. Le même parti politique est toujours majoritaire à l'Assemblée Nationale. En témoignent les élections législatives du 25 juillet 2013 le parti au pouvoir a remporté 62 des 91 sièges à l'Assemblée Nationale et le Sénat existe toujours sur papier. Donc, le monopole de désignation des juges de la Cour est presque toujours détenu par le parti au pouvoir depuis l'entrée en vigueur de la constitution du 14 octobre 1992. Comme il est désormais établi que la mouvance présidentielle a toujours désigné ses alliés à la Cour, le principe d'une justice indépendante et impartiale est de ce fait faussé à la base. Ces faits démontrent selon l'analyse des constitutionnalistes les plus avisés de la sous-région que la justice constitutionnelle togolaise est plutôt sous le contrôle du pouvoir en place<sup>59</sup>.

Vu le contexte politique et historique du Togo, pour relever le défi d'une justice constitutionnelle indépendante, il faudrait donc revoir le mode de désignation actuel des membres de la Cour et la question du renouvellement de leur mandat. En effet, la procédure de désignation des membres de la Cour doit être plutôt axée sur des institutions moins politisée comme le corps des professeurs d'université, les associations de la société civile et les membres des professions libérales notamment les avocats. Cette procédure de désignation variée aurait l'intérêt de réduire les craintes de représailles politiques et l'autocensure dont les juges ont constamment peur comme une épée de Damoclès dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle.

Par ailleurs, vue les nombreuses requêtes déclarées irrecevables pour défaut de qualité par la Cour, une réforme de la constitution doit aller dans le sens de l'ouverture du prétoire de la Haute juridiction en matière constitutionnelle aux particuliers comme c'est le cas devant la Cour constitutionnelle béninoise. Puisque sans la juridisation des libertés publiques dont le juge constitutionnel serait le principal garant, on ne saurait parler de démocratie pluraliste.

En plus, Il y a lieu de préciser que la constitution ne prévoit pas la procédure d'auto saisine de la Cour. Ce qui a permis de graves dérives constitutionnelles dans l'histoire du droit constitutionnel togolais. On se souvient surtout du coup d'Etat de février 2005 et des révisions anticonstitutionnelles sans que la Cour ait la possibilité de faire écran. Il serait

---

<sup>59</sup> *Salami Ibrahim*, La protection de l'Etat de droit par les cours constitutionnelles africaines, analyse comparative des cas Béninois, sénégalais, ivoirien et togolais, Thèse, Tours, 2005, p. 341.

souhaitable que le mécanisme d'auto-saisine puisse être reconnu à la Cour en vue de renforcer le rôle que lui assigne l'article 99 et 104 de la constitution.

S'agissant des révisions capricieuses tendant à assurer l'appropriation du pouvoir par une seule et même personne en franchise violation du principe du caractère général et impersonnel de la loi constitutionnelle, on pourrait envisager des réformes constitutionnelles à ce niveau aussi. En effet, vu que le manque d'alternance a été la cause d'abus de pouvoirs et de la confusion des pouvoirs entre les mains d'un Chef de l'exécutif très puissant, il serait convenable que le principe de la limitation du nombre de mandat présidentiel revête une valeur supra-constitutionnelle. En clair, ainsi que la forme républicaine de l'Etat ne peut faire l'objet d'aucune révision constitutionnelle, ce principe doit être consigné dans le catalogue des textes insusceptibles de toute révision constitutionnelle. Car le déplafonnement du nombre de mandat présidentiel constitue un coup grave aux principes démocratiques et à la construction de « l'Etat de droit constitutionnel<sup>60</sup>. » Sans la consécration constitutionnelle du principe de l'alternance au pouvoir par la limitation du nombre de mandat présidentiel, on ne saurait parler de démocratie et sans la démocratie tout espoir de respect des droits fondamentaux ne serait que chimère.

---

<sup>60</sup> *Guéye Babacar*, Démocratie en Afrique : succès et résistance, in parue dans la revue Pouvoir, N°129, avril 2009, p. 18.

## Annexe

### I. Tableau synthétique des grands évènements marquants de l'Histoire politique du Togo depuis la colonisation jusqu'à nos jours

Date	Evènements	Acteurs	Résultats
<b>05. juillet 1885</b>	Traité de Protectorat Allemand	Signature entre Gustav Nachtigal et le roi Mlapa III de Togoville	Togo officiellement devenu Colonie Allemande
<b>Aout 1914</b>	Cessation des hostilités de la première Guerre mondiale à Atakpamé	Troupes allemandes contre les alliés français et britanniques	Fin de facto de la domination allemande au Togo
<b>10 juillet 1919</b>	Partage du Togo Allemand	Français et Britanniques	Fin officielle de la domination Allemande
<b>20 juillet 1922</b>	Togo placé sous le régime de territoire sous Mandat.	Société des Nations et la France	Togo régi sous la Tutelle française
<b>1945</b>	Togo sous Tutelle de l'ONU	Nations Unies	Evolution progressive vers l'indépendance
<b>1957</b>	Indépendance du Togo britannique		Rattachement avec la Ghana actuel
<b>27 avril 1960</b>	Indépendance du Togo français		Fin officielle de l'influence française
<b>9 April 1961</b>	Premières élections parlementaires Au Togo		Sylvanus Olympio devenu officiellement



premier  
 Président élu de  
 la République  
 du Togo

<b>13 Janvier 1963</b>	Assassinat de Sylvanus Olympio	Officier Gnassingbé Eyadema en collaboration avec l'armée française	Premier coup d'Etat militaire au Togo et en Afrique
<b>1963 à 1967</b>	Gouvernement de transition	Nicolas Grunitzky	

**Fondements historiques de la justice constitutionnelle au Togo**

<b>Date</b>	<b>Evènements</b>	<b>Acteurs</b>	<b>Résultats</b>
<b>14 Avril 1961</b>	Adoption de la Constitution de la République togolaise		Constitution de la 1ère République
<b>05 Mai 1963</b>	Promulgation de la Constitution de la République togolaise		Constitution de la 2ème République
<b>09 Janvier 1980</b>	Promulgation de la Constitution de la République togolaise		Constitution de la 3ème République
<b>1967</b>	Prise du pouvoir	par Gnassingbé Eyadema	Chef de l'Etat
<b>12 Juin 1961</b>	Création de la Cour Suprême		Existence d'une chambre constitutionnelle
<b>Juillet-Aout 1991</b>	Conférence Nationale souveraine		

<b>27 Septembre 1992</b>	Referendum constitutionnel		Le Togo entre dans une nouvelle ère : le renouveau démocratique
<b>14 Octobre 1992</b>	Entrée en vigueur de la Constitution du renouveau démocratique		la Constitution de la IV République
<b>08 Janvier 1997</b>	Promulgation de la loi portant Organisation et Fonctionnement de la Cour constitutionnelle		
<b>06 Février 1994</b>	1eres Législatives		35/81 sièges pour le Pouvoir RPT  43/81 sièges pour l'opposition
<b>21 Mars 1999</b>	2eme élections législatives de l'ere du renouveau démocratique	Boycott de l'Opposition	79 Sièges sur 81 pour le pouvoir RPT : Assemblée Nationale Monocolore
<b>27 Octobre 2002</b>	3eme élections législatives		72 sièges sur 81 pour le RPT et 9 sièges pour certains partis satellites du RPT
<b>14 Octobre 2007</b>	4eme élections législatives		50 sièges pour le RPT et 41 sièges pour l'opposition
<b>25 Juillet 2013</b>	5eme élections législative		62 des 91 sièges sont remportés par le parti UNIR (Ancien RPT)

<b>25 Aout 1993</b>	Elections Présidentielles	Gnassingné Eyadema
<b>21 juin 1998</b>	Elections Présidentielles	Gnassingné Eyadema
<b>1<sup>er</sup> juin 2003</b>	Elections Présidentielles	Gnassingné Eyadema
<b>24 avril 2005</b>	Elections Présidentielles	Faure Gnassingbé Fils de Gnassingbé Eyadema
<b>04 Mars 2010</b>	Elections Présidentielles	Faure Gnassingbé Fils de Gnassingbé Eyadema

**Sources :**

*Helm, Renate*, Die politische Herrschaft in Togo : das Problem der Demokratisierung,  
S.168 ff.

Site Internet : [www.legitogo.gouv.tg](http://www.legitogo.gouv.tg).  
<http://www.courconstitutionnelle.tg>.

## II. Extraits des textes pertinents

### 1. Les Textes pertinents de la Constitution togolaise

#### Article 52

Les députés sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans.

Chaque député est représentant de la Nation tout entière. Tout mandat impératif est nul. (...)

#### Article 59

Le Président de la République est élu au suffrage universel et secret pour un mandat de cinq (5) ans. Il est rééligible. (...)

#### Article 65

En cas de vacance de la Présidence de la République par décès, démission, ou empêchement définitif, la fonction présidentielle est exercée provisoirement par le Président de l'Assemblée Nationale. Le gouvernement convoque le corps électoral soixante (60) jours de l'ouverture de la vacance pour l'élection du nouveau Président.

#### Article 99

La cour constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du

fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics.

#### Article 100

La Cour constitutionnelle est composée de neuf (9) membres désignés mandat de sept (7) ans renouvelables. Trois sont désignés par le Président de la République dont un (1) en raison de ses compétences juridiques ; Trois sont élu par l'Assemblée Nationale à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres. Ils doivent être choisis en dehors des députés. L'un d'entre eux doit être désigné en raison de ses compétences juridiques. Trois sont élu par le Sénat à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres. Ils doivent être désignés en dehors des députés. L'un d'entre eux doit être désigné en raison de ses compétences juridiques.

#### Article 103

Les fonctions de membres de la Cour Constitutionnelle sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat électif, de tout emploi public, civil ou militaire, de toute activité professionnelle ainsi que toute fonction de représentation nationale.

#### Article 104

La Cour constitutionnelle est la juridiction chargée de veiller au respect des dispositions de la constitution.

La Cour constitutionnelle juge de la régularité des consultations référendaires, des élections présidentielles, législatives et

sénatoriales. Elle statue sur le contentieux de ces consultations et élections.

Elle est juge de la constitutionnalité des lois.

Les lois peuvent avant leur promulgation lui être déférées par le président de la République, le premier ministre, le président de l'Assemblée Nationale ou par un cinquième (1/5) des membres de l'Assemblée Nationale. Aux mêmes fins, les lois organiques avant leur promulgation, les règlements intérieurs de l'Assemblée Nationale, ceux de la Haute Autorité de l'Audio visuelle et de la Communication et du Conseil Economique et Social avant leur application doivent lui être soumis.

Au cours d'une instance judiciaire, toute personne physique ou morale peut, *in limine litis*, devant les cours et tribunaux, soulever l'exception d'inconstitutionnalité d'une loi. Dans ce cas, la juridiction sursoit à statuer et saisir la cour constitutionnelle.

La Cour constitutionnelle doit statuer dans un délai d'un mois. Ce délai peut être réduit à huit (8) jours en cas d'urgence.

Un texte déclaré inconstitutionnel ne peut être promulgué, s'il a été déjà mis en application, il doit être retiré de l'ordonnancement juridique.

#### **Article 144 al. 4 et 5**

Le projet ou la proposition de révision de la constitution est considéré comme adopté s'il est voté à la majorité des quatre cinquième (4/5) des députés composant l'Assemblée Nationale. Aucune procédure de révision

ne peut être engagée ou poursuivie en période d'intérim ou de vacance ou lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire. La forme républicaine et la laïcité de l'Etat ne peuvent faire l'objet d'une révision.

## **2. Les textes pertinents de loi organique N ° 2004-004 sur la Cour constitutionnelle**

### **Article 1**

La cour constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est une institution indépendante. Elle jouit de l'autonomie de gestion administrative et financière.

### **Article 12**

L'élection des membres de la Cour constitutionnelle par l'Assemblée nationale ou le Sénat est faite conformément au règlement intérieur de chacune des deux (02) assemblées. Nul n'est élu comme membre de la Cour constitutionnelle s'il n'a obtenu la majorité des deux tiers (2/3) des membres de l'Assemblée nationale ou du Sénat.

### **Article 15**

Les fonctions de membre de la Cour constitutionnelle sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat électif, de tout emploi public, civil ou militaire, de toute activité professionnelle ainsi que de toute fonction de représentation nationale.

Tout membre de la Cour constitutionnelle en fonction se trouvant

dans un des cas d'incompatibilité doit démissionner dans un délai de huit (8) jours à compter de la date de survenue de l'incompatibilité.

Toutefois, les membres du personnel enseignant de l'enseignement supérieur sont autorisés à poursuivre leur activité professionnelle.

#### **Article 17**

Conformément à l'article 102 de la Constitution, les membres de la Cour constitutionnelle ne peuvent être poursuivis, recherchés, arrêtés, détenus ou jugés qu'avec une autorisation de la Cour constitutionnelle, sauf en cas de flagrant délit.

#### **Article 25**

Les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles.

#### **Article 27**

Avant leur promulgation, les lois organiques adoptées par l'Assemblée nationale sont transmises par le Président de la République à la Cour constitutionnelle pour en vérifier la constitutionnalité.

Aux mêmes fins, les règlements intérieurs et les modifications des règlements intérieurs adoptés par toutes les institutions de la République sont soumis, avant leur application, à la Cour constitutionnelle par leurs présidents respectifs.

#### **Article 28**

Les lois, avant leur promulgation, peuvent être déférées à la Cour constitutionnelle par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, ou un cinquième (1/5) des membres de l'Assemblée nationale.

#### **Article 30**

Lorsqu'elle est saisie conformément à l'article 105 de la Constitution, la Cour constitutionnelle donne son avis sur les projets d'ordonnances dans un délai de quinze (15) jours.

#### **Article 31**

Un texte déclaré non conforme à la Constitution par la Cour constitutionnelle ne peut être promulgué. S'il a été déjà mis en application, il doit être retiré de l'ordonnancement juridique.

Toutefois, lorsque la Cour estime qu'une disposition incriminée est séparable du reste du texte, il peut être promulgué sans ladite disposition.

Lorsque la Cour constitutionnelle, en application de l'alinéa 5 de l'article 104 de la Constitution, déclare que le règlement intérieur, ou la modification du règlement intérieur dont elle est saisie, contient une disposition contraire à la Constitution, cette disposition ne peut être mise en application.

#### **Article 33**

Dans le cas de l'examen de l'exception d'inconstitutionnalité tel que prévu à l'article 104 de la Constitution, la Cour constitutionnelle est saisie par la

juridiction devant laquelle l'exception d'inconstitutionnalité a été soulevée.

La Cour doit statuer sur l'exception dans un délai d'un (01) mois.

Toutefois, ce délai peut être réduit à huit (08) jours en cas d'urgence.

#### **Article 36**

En cas de conflit de compétence entre des institutions de l'Etat, la Cour constitutionnelle est saisie par la plus diligente des institutions concernées.

### III. Bibliographie indicative

*Ahadzi-Nonou, Koffi*, Les nouvelles tendances du constitutionalisme africain, in : Afrique Juridique et Politique, volume 1, Numéro 2, juillet-décembre 2004, p.43.

*Badet, Gilles*, Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Benin, Cotonou 2013.

*Boyle, Stéphane*, Les juridictions constitutionnelles et les crises électorales, association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français, 5ème colloque, de Cotonou 22-28 juin 2009, p.15.

*Chantebout, Bernard*, Droit constitutionnel, 27e éd, 2010.

*Guéye, Babacar*, Démocratie en Afrique : succès et résistance, parue dans la revue Pouvoir, N°129, avril 2009, p. 18.

*Helm, Renate*, Die Politische Herrschaft in: Togo, das Problem der Demokratisierung, Münster 2004, p 264.

*Holo, Theodore*, L'émergence de la justice constitutionnelle, in: Pouvoirs, N° 129, 2009, p.101 -114.

*Kessougbo, Koffi*, La Cour constitutionnelle togolaise et la régulation de la démocratie au Togo, in: Revue Béninoise des sciences juridiques et administratives, N°15, année 2005.

*Kokoroko, Komlan Dodzi*, Les élections disputées : Réussites et échecs, in: Pouvoirs, N°129, 2009, p.4.

*Kokoroko, Komlan Dodzi*, L'apport de la Jurisprudence constitutionnelle africaine à la consolidation des acquis démocratiques, in: Revue Béninoise des sciences juridiques et administratives, N°18, Juin 2007, p.111.

*Kpodar, Adama*, Commentaires des Grands Avis et Décisions de la Cour constitutionnelle togolaise, Presse de l'Université de Lomé, 2007.

*Kpodar, Adama*, Réflexion sur la justice constitutionnelle à travers le contrôle de la constitutionnalité de la loi dans le nouveau constitutionnalisme : les cas du Benin, Mali,



Senegal et Togo, in: Revue Béninoise des sciences juridiques et politiques et administratives (R .B.S.J.A), N°16, 2006, p. 124.

*Maman-Sani, Aboudou-Salami*, Processus de conférences nationales et mutations politiques en Afrique : Cas du Togo, Thèse de doctorat, Lille II.

*Maman-Sani, Aboudou-Salami*, Vacance de la présidence de la République : la constitution togolaise à l'épreuve des faits », in: Revue nigérienne de droit, N°09 décembre 2006, p. 31.

*Mede, Nicaise*, Les grandes Décisions de la cour constitutionnelle du Bénin.

*Meledje, Djedjro Francisco*, Les Révisions des constitutions dans les Etats Africains francophones, esquisse de bilan, in: Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger, Tome 108, p.112.

*Moudoudou, Placide*, La constitution en Afrique, Paris, Harmattan 2012.

*Nahm Tougli, Guy Mipamb*, L'exception d'inconstitutionnalité en droit togolais disponible sur: [www.courconstitutionnel.tg](http://www.courconstitutionnel.tg).

*Salami, Ibrahim*, La protection de l'Etat de droit par les cours constitutionnelles africaines, analyse comparatives des cas Béninois, sénégalais, ivoirien et togolais, Thèse, Tours, 2005.

*Severin, Adjovi*, Election d'un Chef de l'Etat en Afrique, Harmattan, 2003.

*Renous, Thierry S./ Villiers, Michel*, Code Constitutionnel, 5eme Ed, 2013.

*Veron, Jean- Bernard*, Les Tabous du constitutionnalisme en Afrique, in: Afrique contemporaine, N°242, p.7.

#### **Site Internet**

[www.legitogo.gouv.tg](http://www.legitogo.gouv.tg).

<http://www.courconstitutionnelle.tg/>

[www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)

#### *Das Franz von Liszt Institut*

Das Ende 2002 unter dem Namen Academia Juris Internationalis Franz von Liszt gegründete Franz von Liszt Institut setzt sich als Forschungsstelle für internationales Recht und Rechtsvergleichung am Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen zum Ziel, durch Bündelung der Aktivitäten am Fachbereich Rechtswissenschaft das internationale Recht und die Rechtsvergleichung mit den jeweiligen interdisziplinären Bezügen entsprechend der wissenschaftlichen, gesellschaftlichen und praktischen Bedeutung besonders zu pflegen. Die Forschungsstelle verfolgt ihre Ziele insbesondere durch eigene Forschungsvorhaben, die Veröffentlichung der Forschungsergebnisse in der Fachliteratur, Weiter- und Fortbildungsveranstaltungen und die Ausbildung und Förderung von Nachwuchswissenschaftlern/-innen.

Zum festen Bestandteil der Aktivitäten der Forschungsstelle gehören die öffentliche Vortragsreihe Forum Juris Internationalis zu aktuellen Fragen des internationalen Rechts, wissenschaftliche Kolloquien und öffentliche Fachgespräche in Zusammenarbeit mit Praktikern/-innen. Die Forschungsstelle kooperiert eng mit ausländischen Institutionen und arbeitet an internationalen Projekten mit.

#### *The Franz von Liszt Institute*

The Franz von Liszt Institute, initially called Academia Juris Internationalis at, was founded in 2002 as a research center for international law and comparative law. It is part of the faculty of law of the Justus Liebig University of Giessen. Bringing the different activities of the faculty together, the institute aims to foster research on international and comparative law with its special social and practical importance and its interdisciplinary references. The research center conducts own research projects and publishes the research results in scientific publications. In addition, it offers professional training events and trains and sponsors young academics.

As one of the main activities of the institute, the public lecture series „Forum Juris Internationalis“ deals with questions of international law, scientific colloquiums and public discussion in cooperation with practitioners. The institute cooperates intensively with international institutions and takes part in various international projects.

**FRANZ VON LISZT INSTITUTE**  
JUSTUS LIEBIG UNIVERSITY GIESSEN