

Les juridictions constitutionnelles et les crises : l'expérience de la Cour constitutionnelle du Togo

Présenté par Monsieur Aboudou Assouma,
Président de la Cour constitutionnelle du Togo

Le thème retenu par les présentes assises a été appréhendé par notre juridiction de la manière suivante.

En effet, la notion de crise s'analyse sous deux angles à savoir :

– au plan juridique, la crise s'analyse comme une situation de trouble ou de conflit qui, soit affecte le fonctionnement des pouvoirs publics, et il en va ainsi d'un conflit d'attribution entre les pouvoirs législatif et exécutif, de la paralysie ou la démission du gouvernement, soit nécessite, en raison de sa gravité, des mesures d'exception comme c'est le cas de l'état de siège, de l'état d'urgence, de l'état de guerre ou de l'état de nécessité.

– au plan politique, la crise révèle la situation dans laquelle l'ordre social et la légitimité des gouvernants sont remis en cause par une fraction de la classe politique ou du corps social. Elle conduit également à un conflit ou à un blocage des Institutions.

L'observation de la scène politique dans certains pays d'Afrique, en voie de démocratisation mérite une analyse d'au moins trois cas de crises ; la notion étant entendue au plan politique.

Dans l'ordre chronologique, il s'agit du dernier coup d'État en Mauritanie du 6 août 2008, du coup d'État perpétré en Guinée Conakry au lendemain du décès du Président Conte et enfin de la démission forcée du Président élu de Madagascar au profit d'un Président non élu.

D'abord, en ce qui concerne la crise en Mauritanie, du constat le plus élémentaire, il apparaît qu'un Président élu a été arrêté par une junte militaire dont le chef s'est substitué à lui.

Ensuite, en Guinée Conakry, le coup d'État perpétré à la mort du Président n'a pas permis de faire jouer les mécanismes juridiques de succession au pouvoir en cas de décès du Chef de l'État notamment l'article 34 de la Constitution du 23 décembre 1990.

Enfin, à Madagascar, le Président a été contraint à la démission par une partie de la rue et l'armée au profit d'un individu fut-il maire de la Capitale.

Ces trois situations exigent qu'on apprécie l'évolution de la démocratie et de l'État de droit dans le cadre de notre regroupement, avec à l'esprit que dans ces cas, les juridictions constitutionnelles sont demeurées en place.

En effet, le processus démocratique dans lequel se sont engagés les pays africains ne peut s'écarter des règles élémentaires qui l'encadrent. De même, les coups d'État ont la particularité d'avoir un plein effet.

D'une part, la démocratie libérale repose sur la reconnaissance de la légitimité d'une pluralité de partis politiques et de leur alternance au pouvoir ; elle garantit donc la liberté des citoyens.

– La démocratie libérale commande l'organisation de la compétition politique et donc exclut le monopole de la volonté générale par une seule force politique ou un seul individu. Elle repose sur des procédures qui permettent au peuple d'exercer sa souveraineté en faisant de vrais choix pour la désignation des gouvernants et des représentants du peuple.

– Un pays de démocratie libérale ne peut s'écarter de cette logique qui justifie l'existence des juridictions constitutionnelles dont les missions essentielles sont de veiller au respect des règles du jeu démocratique, c'est-à-dire de faire respecter la Constitution, de protéger les libertés des citoyens et d'assurer le fonctionnement régulier des Institutions de la République.

Ces exigences de la démocratie libérale sont remises totalement en cause par les coups d'État et partiellement par l'état d'urgence, l'état de siège, l'état de nécessité ou encore les circonstances exceptionnelles. Mais seul le coup d'État constitue un coup d'arrêt du processus démocratique.

Le coup d'État s'analyse d'autre part comme une « action de force contre les pouvoirs publics, exécutée par une partie des gouvernants ou par des agents subordonnés, notamment les militaires et qui vise à renverser le régime établi ». Le coup d'État est donc une action pour prendre le pouvoir ou s'y maintenir, en dehors des procédures constitutionnelles.

Or, la nouvelle tendance en ce qui concerne les coups d'État vise à renverser le Président élu et à maintenir les autres institutions du pays. Ce fut le cas en Mauritanie et à Madagascar.

En Guinée, ce sont les règles constitutionnelles de succession qui n'ont pas été respectées. Pire encore, en Guinée-Bissau, le Président a été simplement assassiné.

Ces différents cas de figure ne peuvent être rangés dans la catégorie classique des coups d'État dans la mesure où ils ne produisent pas les pleins effets d'un coup d'État. En outre, ont survécu dans ces pays, entre autres, les juridictions constitutionnelles ou les organes similaires comme la Cour suprême en Guinée qui assure les fonctions d'une juridiction constitutionnelle. Il convient également de souligner qu'à Madagascar, celui qui assure la fonction présidentielle sans avoir été élu a néanmoins prêté serment.

Ces différentes crises, qui s'apparentent à des crises de légitimité, posent le problème d'une des missions fondamentales des juridictions constitutionnelles à savoir la régulation du fonctionnement des Institutions.

En effet, à la lecture des différentes Constitutions des pays d'Afrique noire francophone, il apparaît que les juridictions constitutionnelles sont dotées de compétences qui vont bien au-delà de la seule fonction de juger de la constitutionnalité des dispositions législatives, voire réglementaires. Le juge constitutionnel ne peut donc limiter son office à la seule édicition de la sanction d'inconstitutionnalité. Il est « l'organe régulateur du fonctionnement des Institutions et de l'activité des pouvoirs publics ». Cette compétence existe dans la Constitution de plusieurs pays (Bénin : art. 214 ; Togo : art. 99, etc.).

L'idée de régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics va bien au-delà de la seule fonction juridictionnelle et nécessite une vision plus extensive.

Dans le processus de démocratisation et de construction de l'État de droit dans les pays africains, le juge constitutionnel se voit investi de prérogatives lui permettant d'intervenir dans les mécanismes de prise de décisions politiques et de participer à l'élaboration de règles aptes à parfaire l'État de droit.

L'exemple idoine et d'actualité est la dernière décision rendue par la Cour constitutionnelle du Niger relative à l'annulation du décret du Président de la République convoquant un référendum en vue de l'adoption d'une nouvelle Constitution.

Aussi, lorsque surgit des événements attentatoires à la Constitution, le juge constitutionnel se doit d'intervenir pour faire respecter la Constitution. C'est la fonction de régulation du juge constitutionnel. Comme le souligne Louis FAVOREU, « la fonction de régulation... s'analyse en un recours dans l'intérêt de la Constitution ».

Par rapport à l'office du juge constitutionnel, et en particulier dans le contexte africain, nous voudrions soumettre à l'attention de notre auguste assemblée une série de préoccupations.

1. Si le juge constitutionnel veille au respect de la Constitution, quelle pourra être son attitude face à des événements énoncés plus haut ?
2. La légitimité de la justice constitutionnelle ne sera-t-elle pas écorchée lorsqu'elle accepte le serment d'un individu qui usurpe presque la fonction exécutive sans égard à la Constitution ?
3. La juridiction constitutionnelle peut-elle conférer la légitimité à un organe non élu mais qui prête serment devant lui ?
4. Quelle est la crédibilité de la justice constitutionnelle dans un pays où elle est muette face au non respect de la Constitution ?

Ces interrogations sont nées du fait que notre pays et plus particulièrement notre Institution ont connu des événements, qui ont dégénéré en crise non prévue par la Constitution.

En effet, au Togo, on est passé d'une situation de crise prévue à la Constitution à celle non prévue. La crise prévue à la Constitution se rapporte aux règles de succession en cas de décès du Président de la République et celle non prévue fut le non respect ou le contournement des règles préétablies par la Constitution.

Aussi, à la mort du Président Eyadéma, le 5 février 2005, le successeur désigné par la Constitution est-il le Président de l'Assemblée nationale. Mais, la Constitution a été elle-même modifiée en ses articles 65 et 144 alinéa 5 de même que l'article 203 alinéa 5 du code électoral, ce qui a rendu le jeu de la succession plus dramatique. Par le jeu des modifications de la Constitution et du code électoral, on est arrivé à réinstaller au pouvoir son fils ministre, autrefois parlementaire, d'abord comme Président de l'Assemblée nationale et ensuite comme Président de la République pour achever le mandat du Président défunt. Celui-ci prêta aussi serment devant la Cour constitutionnelle, mais non pas selon les termes prévus par la Constitution.

Tous ces éléments ont suscité un tollé général aussi bien au plan national qu'au plan international avec des risques de graves crises sociales.

En définitive, le nouveau Président installé le 7 février 2005 a dû donner sa démission le 25 février 2005 pour laisser les règles constitutionnelles jouer normalement.

C'est donc fort de cette expérience que nous soumettons à la réflexion de notre auguste assemblée les interrogations déjà énoncées.