



L'affaire OBUTS

L'étude constitutionnaliste de la chose constitutionnelle en Afrique ne peut aujourd'hui faire l'impasse sur le statut - matériellement constitutionnel - des partis politiques. La qualité d'une démocratie émergente et la réalité de l'Etat de droit dépendent évidemment du contenu et de la mise en œuvre des règles constitutionnelles et infra-constitutionnelles qui composent ce statut.

L'affaire **Organisation pour Bâtir dans l'Union un Togo Solidaire (OBUTS)** qui a défrayé la chronique politique et judiciaire du Togo, au second semestre 2010, est, à cet égard, symptomatique.

LA CONSTITUTION EN AFRIQUE vous propose en exclusivité de prendre connaissance des décisions de justice qui l'ont jalonnée, et de poser les jalons d'un éclairage juridique sans parti pris.

Acte I : un parti sans récépissé

Pour bien saisir les contours de l'affaire **OBUTS**, il convient de restituer la genèse de ce parti, qui a pour leader KODJO Messan Agbeyomé Gabriel, ancien Premier Ministre (2000-2002). C'est le 2 août 2008 à Lomé que le parti **OBUTS** a été porté sur les fonds baptismaux. Cependant, comme le constate la Cour Constitutionnelle, dans sa [Décision N°E-003/10 du 1er février 2010 sur la liste des candidats à l'élection présidentielle](#), l'Administration ne lui a pas délivré de récépissé :

« Considérant que, de l'examen des pièces fournies par M. KODJO Messan Agbeyomé Gabriel, il ressort effectivement que le parti qui l'a investi ne dispose pas de récépissé ;

Considérant toutefois que, le 20 août 2008, le parti OBUTS a introduit au Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Locales la déclaration de reconnaissance en vue de l'obtention du récépissé ;

Que, le 03 septembre 2008, le dossier a été renvoyé au déclarant au motif qu'il comportait des irrégularités et incohérences ;

Que, le 26 septembre 2008, le dossier corrigé a été réintroduit au Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Locales ; qu'après le dépôt de ce dossier corrigé, le ministère n'a pas réagi ;

Considérant que l'article 14, alinéa 4 de la Charte des partis politiques dispose : « A défaut de réponse du ministre de l'intérieur dans le délai de quinze (15) jours, la déclaration est considérée comme régulière. » ;

Considérant que le Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Locales qui aurait dû, après ce délai de quinze (15) jours, délivrer un récépissé au parti politique OBUTS ne l'a pas fait malgré les multiples correspondances de rappel ;

Considérant, de tout ce qui précède, que le manque de récépissé résulte d'un dysfonctionnement des services publics dont la responsabilité incombe à l'Administration et que le parti OBUTS ne saurait en être pénalisé »

Libérale, la Cour Constitutionnelle a donc permis au candidat d'un parti sans récépissé de briguer la Présidence de la République. Mais la lettre de sa décision n'est pas sans équivoque : si, au regard de la relation des faits, la Cour Constitutionnelle a bien considéré que le manque de récépissé, imputable à la seule Administration, ne pouvait constituer un motif d'invalidation de la candidature examinée, elle n'a pas expressément jugé que l'**OBUTS** était en tout et pour tout un parti légal.

Seulement titulaire d'une autorisation tacite, l'**OBUTS** se trouvait, en tout état de cause, dans une situation juridique peu commune, moins favorable que celle des autres partis munis de récépissés, ces précieux sésames administratifs.

Acte II : un parti dissout

Après l'élection présidentielle du 4 mars 2010, l'existence légale de l'**OBUTS** a été directement mise en cause. Contestant la décision du Bureau national relative au refus d'entrer au nouveau gouvernement de large ouverture politique, deux des membres fondateurs du parti - l'un démissionnaire, l'autre exclu - ont, le 2 juin 2010, assigné l'**OBUTS** à comparaître devant le Tribunal de Première Instance de Première Classe de Lomé, en vue de sa dissolution pure et simple pour violation de la [Charte des partis politiques de 1991](#) (lire [l'assignation du 2 juin 2010](#)). Le Président du Tribunal a immédiatement autorisé l'assignation par [ordonnance d'urgence](#).

Dans son **JUGEMENT DU 25 JUIN 2010, le tribunal** a accueilli en la forme la demande de dissolution, avant d'y réserver une suite favorable. Quelques leçons de droit peuvent être tirés de ce jugement :

- Le juge ordinaire a « droit de vie et de mort » sur tout parti politique, dès lors qu'il admet la recevabilité de l'action en dissolution intentée par un ex-membre, à la suite d'une crise interne. Cela ne va pas sans conséquence : en donnant raison à l'une des parties et en donnant tort à l'autre, le juge s'expose nécessairement à l'accusation de partialité.
- Le juge ordinaire exerce son office en toute indépendance. Non sans raison, le Tribunal de Première Instance de Première Classe de Lomé a écarté l'autorité de chose jugée - à ne pas confondre avec l'autorité de chose interprétée - de la décision de la Cour Constitutionnelle, pour absence d'identité de l'objet des procédures - l'une portant sur la régularité du dossier de candidature du candidat du parti, l'autre sur la régularité des pièces produites lors de la création du parti - et des causes les sous-tendant. Seulement, la solution fragilise à l'excès un parti qui, victime de la carence de l'Administration, peut voir sa situation évaluée différemment selon les juges et les instances.
- En l'espèce, le juge ordinaire a prononcé à l'encontre de l'**OBUTS** la sanction coercitive la plus grave : la dissolution. Si la lettre de la **Charte des partis politiques de 1991** l'imposait, la dissolution apparaît quelque peu disproportionnée pour sanctionner non des vices de légalité interne - tels l'atteinte à l'ordre constitutionnel ou à la souveraineté nationale - mais de simples vices de légalité externe.
- Pour justifier la dissolution de l'**OBUTS**, le Tribunal a retenu une partie - une partie seulement - de l'argumentation des demandeurs, qui faisait écho à celle de l'Administration :

« Attendu que l'article 11 de la charte des partis politiques dispose : « Les fondateurs d'un parti politique doivent être au minimum au nombre de trente provenant des 2/3 au moins des préfectures. Est considéré comme provenant d'une préfecture, le citoyen qui en est originaire ou qui y réside depuis plus de cinq ans »;

Attendu qu'à l'analyse des pièces constitutives de la requise, il ressort d'une part que six (06) des membres fondateurs de la défenderesse [...] ont produit des attestations de domiciliation ; que ces attestations qui certifient que ces membres fondateurs sont situés en droit dans les localités dont ils se réclament ne satisfont pas aux dispositions de l'article 11 précité qui exigent une présence effective ; d'autre part que trente-six (36) autres membres [...] ont produit quant à eux des attestations et certificats de

résidences qui ne précisent aucunement les durées de résidence dans les lieux indiqués ;

Attendu qu'aux-terms de l'article 22 alinéa 4 de la charte, tout parti politique créé sur la base de pièces non authentiques encourt dissolution ; que les documents produits par quarante-deux (42) des quarante-cinq (45) membres fondateurs de la requise n'étant pas conformes aux conditions prescrites par la loi, il y a lieu, en application de ces dispositions ensemble avec celles de l'art 11 précitées, de prononcer la dissolution de la requise ».

Ce jugement de dissolution, vertement critiqué par les militants et sympathisants parti victime (cf. [analyse du CEVU du 15 juillet 2010](#)), jette une lumière crue sur la condition très précaire de tout parti politique au Togo. Est-il raisonnable qu'un parti puisse être légalement dissout à tout moment de son existence pour des vices originels affectant sa représentativité, alors même que la représentativité d'un autre, régulièrement attestée à sa création, peut s'évanouir quelques années plus tard, sans aucune sanction ?

Acte III : un parti légalisé

L'ARRET RENDU PAR LA COUR D'APPEL DE LOME LE 21 SEPTEMBRE 2010, suite aux appels du parti dissout et des demandeurs, constituait-il bien une victoire judiciaire de l'**OBUTS**, ainsi que l'ont prétendu nombre de gazettes ? Son contenu et sa portée commandent une réponse des plus nuancées.

La Cour d'appel de Lomé a d'abord déclaré irrecevable l'exception d'inconstitutionnalité soulevée par le défendeur, en lui opposant de strictes conditions de procédure :

« 1- Sur l'exception d'inconstitutionnalité

Attendu qu'il ressort des dispositions de l'article 08 alinéa 1 et 2 du code de procédure civile que « les exceptions doivent, à peine d'irrecevabilité, être soulevées simultanément avant toute défense au fond ou fin de non-recevoir ;

Qu'il en est ainsi alors même que les règles invoquées au soutien de l'exception seraient d'ordre public... » ; que de même, l'article 104 alinéa 5 de la Constitution stipule : « 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... » ;

Attendu que ces deux articles s'accordent à dire que les exceptions doivent être soulevées avant tout débat au fond à peine d'irrecevabilité ;

Attendu qu'en l'espèce, OBUTS a, dans sa requête d'appel datée du 14 juillet 2010, conclu aussi bien sur la forme que sur le fond ; que c'est plus tard qu'elle soulève l'exception d'inconstitutionnalité dans ses conclusions dites « exceptionnelles » en date du 04 août 2010 ; qu'il convient de dire que cette exception est irrecevable et la rejeter purement et simplement ;

Attendu qu'à supposer même que cette exception soit soulevée au moment opportun, elle serait rejetée comme non fondée car elle soulève non pas l'anti-constitutionnalité des articles 133 du code de procédure civile et 1354 du code civil, mais plutôt l'inconstitutionnalité de l'interprétation que le Tribunal en a fait ; que cela reviendrait à soulever l'anti-constitutionnalité d'un jugement par rapport à la Constitution, ce qui n'est pas prévu par l'article 104 alinéa 5 de la Constitution ».

Après avoir écarté des débats la décision de la Cour Constitutionnelle, la Cour d'appel de Lomé a surtout jugé que la dissolution était parfaitement fondée, et ce dans des termes très proches de l'assignation de première instance :

Attendu qu'en 2008, lors de la création de OBUTS, le Togo comptait trente (30) préfectures ; que pour remplir la condition fixée par l'alinéa 1 de l'article II précité les membres de OBUTS devaient provenir d'au moins vingt (20) préfectures ; que si tel a été le cas au départ, il en va autrement aujourd'hui après l'exclusion du sieur VIDADA Komlan et la démission de sept (07) autres membres fondateurs issus de différentes préfectures ; que dans ces conditions, OBUTS ne remplit plus la condition fixée par l'article 11 alinéa 1 à savoir le quorum d'au moins vingt (20) membres fondateurs issus de vingt (20) préfectures différentes ; que mieux, le nombre de préfectures actuellement dépasse les trente (30) qui existaient en 2008, alors que le quorum exigé (20 membres fondateurs) a largement diminué suite à ces démissions et exclusions de dame CODJIE et autres et de VIDADA Komla ; Qu'en outre les attestations de résidences produites par trente trois (33) membres ont été établies dans des conditions floues, c'est-à-dire que des témoins attestent que le comparant est résidant dans telle ou telle préfecture sans dire depuis combien de temps il y réside ; que de même, un seul Notaire a été requis pour délivrer ces actes dans plusieurs préfectures alors qu'il y a des Notaires au moins dans chaque région du Togo ; que ces attestations apparaissent comme des attestations de complaisance fabriquées pour les besoins de la cause surtout que dans la plupart des cas, les témoins sont les mêmes ; que sur les quarante cinq (45) documents versés au dossier, seuls douze (12) présentent une apparence de régularité ; qu'il convient de conclure que OBUTS ne remplit plus les conditions légales fixées par l'article 11

de la charte des partis politiques pour son existence ; qu'il y a lieu de le constater et de suspendre provisoirement ses activités ;

Attendu qu'il est constant que ce parti qui ne remplit plus les conditions de son existence, devait être dissout »

La Cour d'appel a fait montre d'une plus grande sévérité que le tribunal de première instance quant à l'appréciation de la légalité de la création du parti **OBUTS**. Cependant, elle a affiché un plus grand libéralisme que lui, quant aux conséquences du constat de l'illégalité du parti :

« toutefois la Constitution reconnaissant et garantissant la liberté d'association aux citoyens, il convient de lui impartir un délai de soixante (60) jours à compter du prononcé de cet arrêt pour se conformer à la loi, faute de quoi, elle sera considérée comme dissoute et que le Notaire désigné devra disposer de deux (02) mois pour déposer son rapport au greffe du Tribunal de Lomé »

C'est l'arrêt du Cour d'appel, différant - sans texte ! - les effets de la dissolution, qui a ouvert la voie à la légalisation sans équivoque de l'**OBUTS** et mis fin aux tracasseries dont il avait fait l'objet depuis sa création. Selon le communiqué de presse du parti en date du 15 octobre 2010, « Après s'être conformée aux diligences illégales imposées le 21 septembre 2010 par le Juge d'Appel, OBUTS s'est vue délivrée ce 15 octobre 2010 le récépissé qui lui a été toujours refusé par le Ministère de l'Administration Territoriale, de la décentralisation et des collectivités locales ».

*

Vous voici en possession des pièces essentielles de l'affaire **Organisation pour Bâtir dans l'Union un Togo Solidaire (OBUTS)**, qui, j'en suis intimement persuadé, vous instruiront et nourriront votre réflexion et sur le statut des partis politiques, et sur le respect du droit en Afrique.

Vos commentaires juridiques sont attendus.

Au plaisir d'échanger

Stéphane Bolle
Maître de conférences HDR en droit public
<http://www.la-constitution-en-afrique.org/>