



Recours en inconstitutionnalité d'une Motion de Censure qui aboutit : Contours et Conséquences

Fiche pratique publié le 28/05/2017, vu 9076 fois, Auteur : [YAV & ASSOCIATES](#)

Le présent briefing traite des conséquences juridico-politiques d'un recours en inconstitutionnalité d'une Motion de Censure qui aboutit : Cas des Gouverneurs déchus au Congo, tente donc d'apporter lumière sur la suite réservée au recours en justice contre une motion qui aboutit et ses implications politico-légales en fondant arguments sur les précédents en la matière.

I. LIMINAIRES

A la suite de ce que d'aucuns qualifient de feuilleton du Haut Katanga, j'ai écrit il y a peu, dans un des mes articles intitulé : « PAS DE CONFUSION POSSIBLE ENTRE MOTION DE CENSURE ET MOTION DE DEFIANCE ET LE RECOURS POSSIBLE : CAS DE LA SAGA DU HAUT KATANGA » que *les membres du Gouvernement peuvent être, collectivement ou individuellement, relevés de leurs fonctions par le vote d'une « motion de censure » ou « de défiance » de l'Assemblée.*

Traitant de la question du recours possible, nous avons relevé que le cas du Gouverneur KAZEMBE n'était pas le premier car dans l'histoire politico-judiciaire de la République Démocratique du Congo [RDC], d'autres cas de destitution des Gouverneurs par motion furent portés en justice soit seulement devant les cours d'appel, soit devant les cours d'Appel et la Cour Suprême de Justice voire la Cour Constitutionnelle.

Précisons que le recours normal au premier degré contre la destitution par motion de censure ou de défiance est la Cour d'Appel siégeant en matière de contentieux d'annulation. Toutefois, quand les questions d'inconstitutionnalités sont relevées, la Cour Constitutionnelle deviendra compétente. Nous avons promis dans notre article précédent d'attendre voir quelle voie de recours sera usitée dans cette Saga du Haut Katanga. Voilà que la Cour Constitutionnelle vient de rendre en date du 26 mai 2017, sous R. Const 469, un arrêt d'inconstitutionnalité de la motion contre le Gouverneur KAZEMBE que nous analyserons en temps utile, une fois accessible.

Notons à ce stade qu'en soumettant la motion de défiance adoptée à son encontre par l'Assemblée provinciale du Haut-Katanga à la censure de la Cour constitutionnelle, le Gouverneur KAZEMBE a accordé à cette dernière entre autre, l'opportunité de trancher par la voie autorisée dans un Etat de droit le conflit entre deux institutions provinciales [Gouvernement Provincial et Assemblée Provinciale].

II. DE LA NATURE JURIDIQUE D'UNE MOTION DE CENSURE

Motion de censure comme Acte de l'Assemblée fondant la requête en inconstitutionnalité

Il faut dire que l'usage de cette arme est quelque peu rare devant nos prétoires. J'admire donc la foi du Gouverneur KAZEMBE car l'exception d'inconstitutionnalité est à la disposition du justiciable Congolais. Il suffit donc de l'actionner. Cette affaire avec bien d'autres citées dans ce briefing, nous donne bien l'occasion d'y pencher.

Comme l'avait si bien dit le confrère Marcel WETSH'OKONDA KOSO SENGA, analysant les recours précédents[1], l'affaire KAZEMBE confirme par ailleurs la tendance vers la juridictionnalisation progressive de l'activité politique observée depuis la transition[2]. La politique est donc désormais saisie par le droit et il est permis d'espérer l'émergence, au fil du temps, d'un droit constitutionnel jurisprudentiel congolais.[3]

Telle est d'ailleurs la volonté du pouvoir constituant du 18 février 2006 lequel a disposé qu' « en cas de conflit de compétence entre le pouvoir central et les provinces, la Cour constitutionnelle est la seule autorité habilitée à les départager » et qu' « elle (la Cour Constitutionnelle) connaît des conflits de compétences entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ainsi qu'entre l'Etat et les provinces ».[Articles 160 et 161]

Notons qu'un type particulier des normes provinciales semble défrayer la chronique dans le contentieux constitutionnel de notre pays : il s'agit des actes d'Assemblée provinciale. La lecture attentive de l'article 160 de la Constitution donne à voir que le Constituant a laissé hors du giron du contrôle de constitutionnalité les édits et les autres actes d'assemblée provinciale. Il s'agit d'une omission qui a été corrigée par les prévisions de l'article 73 de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, pour ce qui est des édits.

Ainsi, les motions de défiance et de censure répondent aux prescriptions des articles 41 et 42 de la loi susmentionnée. Ces règles sont, à bien y regarder, les mêmes que celles qui prévalent au niveau national contre le Gouvernement de la République. Le contrôle de constitutionnalité se fera devant la Cour constitutionnelle et non devant la Cour d'appel, section administrative.[4]

La lecture de l'article 100 de la Constitution donne à voir que le Parlement non seulement exerce le pouvoir législatif, mais aussi il contrôle le gouvernement, les entreprises publiques ainsi que les établissements et les services publics. Le syntagme « acte d'assemblée » recouvre donc les actes non législatifs du parlement.

En revanche, par acte législatif, il faut entendre un acte portant normes générales, impersonnelles et obligatoires émanant du législateur parlementaire ou exécutif dans les conditions prévues par la Constitution. Cette définition recouvre donc les lois et les actes ayant force de loi.

Les actes d'assemblée sont donc ceux non législatifs ou plus exactement ceux qui concourent au bon fonctionnement du parlement en dehors de sa mission d'élaborer la loi. Ainsi une résolution de l'assemblée nationale ou provinciale adoptant une motion de censure ou de défiance constitue un acte d'assemblée dont le contrôle peut être exercé par le juge constitutionnel.[5]

Le constituant ne définit pas un acte d'assemblée. Il désigne avec précision les normes que peut prendre une Assemblée parlementaire. Celle-ci vote les lois nationales ou les édits provinciaux. En dehors de ces normes de nature législative, les assemblées parlementaires prennent des actes d'assemblée.[6]

Ces actes d'assemblée se rapportent à l'élaboration et à l'adoption des règlements intérieurs des chambres parlementaires, du Congrès, des commissions parlementaires, des motions de défiance ou de censure ainsi que les résolutions, les recommandations adressées à d'autres institutions [7].

Ainsi donc, la Cour constitutionnelle congolaise contrôle la conformité des actes d'assemblée à la Constitution, sur pied de son article 160, alinéa 2 et c'est avec raison que le collègue Dieudonné KALUBA DIBWA affirme dans sa thèse en droit intitulée « *Du contentieux constitutionnel en RDC. Contribution à l'étude des fondements et des modalités d'exercice de la justice constitutionnelle [2010]* » que l'on peut noter qu'une confusion théorique perdure à la Cour Suprême de Justice [Cour Constitutionnelle] qui mélange les actes d'Assemblée avec les actes législatifs. De même qu'il faudra un effort pour dissocier la notion des actes d'assemblée d'avec celle des actes législatifs, il faudra éviter de confondre, ici aussi, les actes d'assemblée avec les actes de gouvernement. Les actes d'assemblée et les actes législatifs sont des actes parlementaires, ils relèvent ainsi de la compétence du juge constitutionnel. Par contre, les actes de gouvernement sont des actes administratifs, par principe, justiciables du Conseil d'Etat. Il importe de noter qu'un acte d'assemblée n'échappe pas au contrôle du juge constitutionnel dès lors qu'il viole les droits et libertés publiques garantis par la Constitution ou qu'il porte atteinte à ce que le constituant a considéré comme matière protégée.

Ce principe a été rencontré par le juge constitutionnel congolais. En effet, prenant appui à la Constitution du 18 février 2006, CELESTIN CIBALONZA, alors Gouverneur de la Province du Sud Kivu, avait saisi, en date du 15 novembre 2006, la Cour suprême de justice pour solliciter l'annulation de l'acte d'Assemblée provinciale du 14 novembre 2007 portant motion de censure contre lui et son gouvernement.

Dans son unique moyen d'inconstitutionnalité et d'annulation de la dite motion, le requérant évoqua la violation par l'Assemblée provinciale de la Constitution[8]. Il précisa que depuis le dépôt jusqu'à son vote, la motion de censure ne lui avait pas été notifiée, l'Assemblée provinciale aurait même refusé de l'inviter à présenter ses moyens de défense.

Examinant ladite requête, la Cour Suprême de Justice, toutes sections réunies, siégeant comme Cour Constitutionnelle avait rendu en date du 27 décembre 2007 l'Arrêt R.Const.062/TSR dans lequel elle avait déclaré inconstitutionnelle la motion du 14 novembre 2007 au motif qu'elle avait violé les dispositions constitutionnelles qui garantissent le droit de la défense.

III. DE LA QUESTION DE REHABILITATION D'UN GOUVERNEUR DECHU PAR MOTION

3.1. De la suite à donner

Mais la question qui anime quelques débats actuellement est celle de savoir si la décision [arrêt] de la Cour Constitutionnelle décrétant l'inconstitutionnalité de la motion de censure contre son gouvernement suffit-il pour qu'il recouvre ses fonctions de Gouverneur?

Juridiquement, oui. Mais politiquement, pas sûr !

En Droit, la question de l'exécution des décisions de la Cour constitutionnelle est résolue par l'article 168, alinéa 1er de la Constitution qui dispose que « les arrêts de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours et sont immédiatement exécutoires. Ils sont obligatoires et s'imposent aux pouvoirs publics, à toutes les autorités administratives et juridictionnelles civiles et militaires ainsi qu'aux particuliers ».

Mais, cela serait politiquement délicat, car la réhabilitation n'est pas que juridique mais elle est aussi politique et rime avec « l'habilitation », procédure émanant du Ministère de l'Intérieur, ministère de tutelle. Mais un tel scénario n'est pas totalement exclu.

Notons que dans un cas similaire récent depuis le démembrement territorial, le premier Gouverneur visé par la motion de défiance, fut CYPRIEN LOMBOTO de la Tshuapa. Les députés provinciaux l'avaient destitué le vendredi 28 octobre 2016, avant d'être réhabilité par la Cour constitutionnelle vendredi 10 mars 2017. Mais depuis, il demeure encore à Kinshasa en attente de son habilitation par le politique. Ainsi, toutes choses restant égales par ailleurs, il y a encore du chemin à parcourir pour le cas KAZEMBE.

3.2. Quid en cas de réhabilitation effective du Gouverneur, l'Assemblée Provinciale peut-elle initier une autre motion ?

En droit si la motion de censure est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session. Nous pensons que cela doit également s'appliquer au cas d'annulation de la motion de censure par la Cour Constitutionnelle. Car en multipliant les conditions de vote de la motion de censure, les constituants se préoccupaient de garantir la stabilité du gouvernement de manière à ce qu'il ne tombe pas au gré des humeurs du parlement.

C'est donc une compétence liée et non un pouvoir discrétionnaire, de ce fait, la motion de censure constitue un important moyen de pression du parlement sur le gouvernement.

Toutefois, la loi n° 13/008 du 22 janvier 2013 modifiant et complétant la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces a néanmoins introduit une clause qui protège la stabilité gouvernementale contre les agissements de l'Assemblée en instituant une possibilité de dissolution de celle-ci par le Chef de l'Etat. En effet au terme de l'article 19 de ladite loi, lorsqu'une crise politique grave et persistante menace d'interruption le fonctionnement régulier des institutions provinciales, le Président de la République peut, par une Ordonnance délibérée en Conseil des Ministres et après concertation avec les Bureaux de l'Assemblée Nationale et du Sénat, dissoudre l'Assemblée Provinciale.

Il y a crise politique grave dans le cas sous examen et persistante lorsque au cours de deux sessions d'une année, le Gouvernement provincial est renversé à deux reprises.[9] Dans ce cas, la Commission Electorale Nationale Indépendante [CENI]organise les élections provinciales dans un délai de soixante jours à compter de la dissolution. En cas de force majeure, ce délai peut être prorogé à cent-vingt jours au plus, par la Cour Constitutionnelle saisie par la CENI.

Dans la pratique Africaine, ce cas est survenu au Niger où, à la faveur de la crise persistante qui prévalait, le Président de la République avait décidé conformément à la Constitution, de dissoudre l'Assemblée.

IV. UN GOUVERNEUR REHABILITE PEUT-IL ETRE RELEVE DE SES DES FONCTIONS PAR L'EXECUTIF NATIONAL ?

Relevons que le recours en inconstitutionnalité de la motion de censure contre un Gouvernement Provincial ne fonde pas la Cour Constitutionnelle à se prononcer sur le fond de l'affaire qui demeure intacte. La Cour se limite donc à juger si la procédure de la motion de censure a été respectée et que l'incriminé a eu droit à se défendre. Il s'agit de juger la forme et non le fond de l'affaire, la laissant intacte. Ainsi, nul ne peut se sentir disculpé par une telle décision car l'affaire reste entière mais seulement que les députés provinciaux n'ont pas suivi les règles de l'art en la matière. C'est donc la motion qui tombe et non les griefs - si ils demeurent fondés - tout en respectant bien sûr, le sacro-saint principe de la présomption d'innocence dans le chef du Gouverneur.

Au finish disons qu'un Gouverneur qui est réhabilitée par la Cour Constitutionnelle et qui est habilité du point de vue politique par sa tutelle peut s'il ne prend garde, se voir relever de ses fonctions. C'est exactement ce que prévoit l'article 28 bis de la Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, ainsi libellé : « *Lorsqu'une crise politique grave et persistante menace d'interrompre le fonctionnement régulier des institutions provinciales, le Président de la République peut, par une Ordonnance délibérée en Conseil des ministres et après concertation avec les Bureaux de l'Assemblée Nationale et du Sénat, relever de ses fonctions le Gouverneur d'une province.*

Il y a crise politique grave susceptible de provoquer la fin des fonctions du Gouverneur de province lorsque celui-ci pose des actes contraires aux Lois et règlements de la République lesquels menacent ou interrompent le fonctionnement régulier des institutions politiques provinciales.

Dans ce cas, la Commission Electorale Nationale Indépendante organise l'élection du nouveau Gouverneur dans un délai de trente jours ».

Espérons que nous n'y arriverons pas !

[1] L'on peut citer les cas de TRESOR KAPUTU au Kasai-Occidental et celui de CELESTIN CIBALONZA du Sud-Kivu. Il y a eu d'abord le cas du Gouverneur Trésor Kapuku qui avait été frappé par une motion de défiance par l'assemblée provinciale dans le deuxième semestre de 2007. Le gouverneur déchu avait introduit un recours auprès de la Cour d'appel de Kananga qui, lors d'une séance publique le 21 juin de la même année, décida de saisir à son tour la Cour Suprême de Justice. Et plus de 30 jours après, la haute Cour prononça son verdict : la motion de défiance contre Trésor Kapuku était inconstitutionnelle. Elle avait péché contre les articles 146 et 148, alinéa 6 de la Constitution. La Cour suprême reprochait aux députés provinciaux du Kasai-Occidental d'avoir voté une motion contre un gouverneur dont le gouvernement n'avait pas encore été investi. Kapuku a ainsi été réhabilité politiquement par la suite. Puis vint l'épisode de la motion de censure contre le Gouverneur Célestin Cibalonza le 12 décembre 2007. Il saisit directement la Cour Suprême de Justice, et le 26 décembre, celle-ci rendit un arrêt favorable au Gouverneur. La motion votée contre lui n'avait pas tout simplement suivi la procédure. Mais, contre toute attente, il déposera sa démission auprès du Président de la République, le 2 février 2008. Celui-ci en prit acte.

[2] Lire à ce sujet Kaluba Dibwa D., *La saisine du juge constitutionnel et du juge administratif suprême en droit public congolais, lecture critique de certaines décisions de la Cour suprême de justice d'avant la Constitution du 18 février 2006*, Kinshasa, Ed. Eucalyptus, pp 70-81.

[3] Alors que de 1969, date de son installation, à 2001 la Cour suprême de justice n'a rendu que 3 arrêts en matière constitutionnelle, ce qui a fait dire à Matadi Nenga Gamanda que le juge constitutionnel était caractérisé par l'oisiveté, de 2003 à avril 2008, la Cour suprême de justice siégeant comme une Cour constitutionnelle a prononcé une quarantaine d'avis et arrêts en matière constitutionnelle, soit en près de trois ans près de dix fois plus d'arrêts qu'en trente ans - près de 13 arrêts par an !

[4] Voir arrêt Cour d'appel de Mbandaka, R.A. 059 du 24 avril 2009, *Affaire Gouverneur José MAKILA SUMANDA contre Assemblée provinciale de l'Equateur*, inédit.

[5] CSJ, *Trésor Kapuku Ngoy c/Assemblée provinciale du Kasai Occidental*, RConst 051/TSR du 31 juillet 2007 ; inédit ; CSJ, *Celestin Cibalonza Byatarana c/ Assemblée provinciale du Sud-Kivu*, RConst 062/TSR du 27 décembre 200, inédit.

[6] Lire à ce sujet, F. VUNDUAWE et PEMAKO, *Traité de droit*, pp. 857-858

[7] WETSH'OKONDA KOSO SENGA, « La définition des actes législatifs dans l'arrêt de la Cour suprême de justice n° R. Const. 51/TSR du 31 juillet 2007 à l'épreuve de la Constitution du 18 février 2006 » *Horizons*, Revue de Droit et de Science politique du Graben, n° 5 juin 2008, pp. 18 et 32.

[8] Notamment les articles 12, 19.3 et 61.5 qui consacrent l'égalité de tous les congolais devant la loi et le droit de la défense.

[9] Les autres cas de crise institutionnelle persistante sont :

- pendant six mois successifs, l'Assemblée provinciale n'arrive pas à dégager une majorité;

- **elle ne peut se réunir pendant une session faute de quorum;**