

4 Politique

Tribune libre
La régulation juridique en question : paix et stabilité institutionnelles

Mesmin YOUNOU *

Libreville/Gabon

D'AUCUNS se poseront certainement la question quant à l'opportunité de cette sortie, alors que le débat a été posé il y a plusieurs mois déjà. Mais nous leur répondrons que face au caractère passionnel qu'avait fini par prendre ce débat suscité par la Décision de la Cour constitutionnelle relative au mandat des députés, nous avions jugé, à l'époque, plus sage de différer la présente réflexion. Estimant que ce débat restera d'actualité, au plus tôt jusqu'à la fin du processus électoral, sinon au-delà.

Ceci étant, la Décision de la Cour constitutionnelle de constater la fin du mandat des députés de l'Assemblée nationale et subséquemment la démission du gouvernement qui était son émanation a surpris plus d'un. Ce fait surprenant et inattendu, et qui n'en continue pas moins de faire débat, est une première dans la gouvernance constitutionnelle des pays au sud du Sahara. Cette remarquable Décision, pointant du doigt un dysfonctionnement institutionnel au plus haut niveau de l'Etat démontre, s'il en était besoin, que le Gabon a fait un prodigieux bond en matière de démocratie, et de pratiques constitutionnelles.

La question de l'impartialité des Cours Constitutionnelles africaines reste, en effet, une problématique épistémologique dont l'archéologie, jusque-là, révèle deux grandes tendances dans la pratique en Afrique noire.

La première, est celle qui a pignon sur rue, et qui serait pour la plupart du temps à l'origine des contestations et violences post électorales tant son inféodation aux régimes en place est certaine. Cette école a eu son haut fait le plus tragique, en Côte d'Ivoire en 2010, lorsque surprenant tout le monde le président du Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire, Monsieur Paul Yao Ndré déclare vainqueur Laurent Koudou Gbagbo avec 51,45% et invalide les résultats provisoires de la CEI dont le président Youssouf Bakayoko avait donné la victoire avec 54,1% à Alassane Dramane Ouattara. Nous connaissons le chaos qui s'en suivit et la violence de la guerre civile qui a ravagé la Côte d'Ivoire.

L'autre école, très récente est celle incarnée par le juge kenyan David Maraga, président de la Cour suprême kenyane qui a invalidé les résultats donnant vainqueur le président sortant Uhuru Kenyatta et ordonné l'organisation de nouvelles élections dans les 60 jours qui ont suivi. La RDC s'inscrit dans cette école, car depuis deux ans le président Kabila demeure à la tête de l'Etat congolais au moyen de deux prolongations rendues par le président du Conseil constitutionnel, en raison des circonstances exceptionnelles de sécurité qui prévalent dans ce pays-continent menacé par des velléités de sécession et d'indépendance de certaines régions. C'est grâce au rôle joué par le Conseil constitutionnel que la communauté internationale a un interlocuteur à la tête de la RDC sur le fondement du principe de l'effectivité du pouvoir. Cette donne incontournable, nous permet d'apprécier à sa juste valeur la portée symbolique et jurisprudentielle de la Décision de la Cour constitutionnelle gabonaise, qui comme on le voit tente de se constituer en école, car ne tendant vers aucun des deux modèles précités. Il serait bon de rappeler que cette volonté d'affirmer son autorité d'organe régulateur et d'imprimer sa marque par des décisions juridiques, ce d'autant plus que le Gabon a connu plusieurs crises insti-

tutionnelles dans son histoire.

En effet, de la veille des indépendances à nos jours, l'histoire politique du Gabon a été jalonnée de crises. Quatre crises majeures ont marqué cette période. Et, l'absence de régulation juridique des institutions a conduit fatalement le Gabon au coup de force de 1964. Par la suite, l'introduction à partir des années 1990, de la régulation juridique et institutionnelle du fonctionnement politique national a fortement contribué à la stabilité des institutions établies de la République.

1. La crise de 1957-1958 née de la formation du conseil de gouvernement ;

2. La crise du 16 novembre 1960 caractérisée par la divergence d'opinion politique née entre Léon MBA et Paul Gondjout.

3. La crise du 20 février 1964 qui intervint avec l'éjection du gouvernement d'union nationale, des ministres issus de l'opposition.

4. La série des crises politiques et institutionnelles successives de 1990 qui a connu son épilogue avec la signature des Accords de Paris en 1994. Il y a lieu de rappeler que l'implication des organes de régulation juridique et constitutionnelle fut indéfinissable :

Du monopartisme du Parti-Etat PDG au pluralisme politique intégral ; De l'élection présidentielle de 1993 à la Palabre politique des Accords de Paris. Après 25 ans d'accalmie politique, le Gabon semble renouer avec ses vieux démons. En effet, depuis la Présidentielle anticipée de 2009, le landerneau politique de ce petit Etat vit au rythme d'escarmouches et de contestations politiques dont la phase la plus aigüe est, sans nul doute, la Présidentielle contestée d'août 2016. A cette contestation s'est ajoutée l'incapacité du gouvernement à pouvoir organiser les élections législatives² dans les délais échus alors que ces dernières étaient attendues comme un exécutoire de la crise née de la Présidentielle. Ainsi donc, le non renouvellement de l'Assemblée nationale contribue-t-il à rendre le climat politique plus lourd, d'autant plus que la Décision n° 022 rendue le 30 Avril 2018 par la Cour constitutionnelle est inédite.

Notons que cette décision qui contient un double contenu, d'une part, la Cour constate le terme du mandat de l'Assemblée Nationale, tout en recommandant la démission du gouvernement ; et d'autre part, elle transfère les compétences de l'Assemblée Nationale au Sénat, deuxième chambre du parlement.

Face à cette décision de la Cour, non susceptible de recours (article 92 de la Constitution), la réaction de la classe politique gabonaise et de la presse nationale et internationale est sans appel : Elle dénonce un « coup d'Etat institutionnel » et accuse la Cour, d'aider le président de la République à disposer de tous les pouvoirs d'une part. Et, d'avoir outrepassé ses pouvoirs, notamment en s'attribuant l'exercice de l'article 19 de la Constitution d'autre part.

Bien que saisi par le Premier ministre aux fins d'interprétation des articles 4, 28, 28a, 31, 34, 35 et 36 de la Constitution, la Décision de la Cour ouvre la voie aux questionnements suivants : La compétence de la Cour constitutionnelle est-elle causée ?

La légalité de la Décision de la Cour constitutionnelle est-elle contestable ? Le questionnement sus-évoqué porte en filigrane un intérêt caractérisé par un double contenu, politique et juridique. A savoir :

Au plan politique, le principe de la séparation des pouvoirs semble avoir été heurté par cette décision. Le pouvoir judiciaire est-il intervenu dans le fonctionnement normal du Parlement ? Il conviendra de tirer les leçons

de cette contribution politique et juridique, née du fonctionnement des institutions gabonaises.

Au plan juridique, la Décision de la Cour constitutionnelle apporte une occasion inédite de l'application du principe du déni de justice, très rare d'application en droit constitutionnel. La jurisprudence ainsi produite par la Cour constitutionnelle du Gabon est-elle contestable ?

Aussi, après avoir démontré que la Cour constitutionnelle était compétente pour constater la vacance du pouvoir d'une des deux Chambres du Parlement (I), nous examinerons dans quelles circonstances de droit, et sur quels fondements juridiques la Décision n° 22 de la Cour constitutionnelle a transféré temporairement les pouvoirs de l'Assemblée nationale au profit du Sénat (II).

I) La Cour Constitutionnelle était-ELLE COMPÉTENTE POUR CONSTATER LA VACANCE DE POUVOIR D'UNE DES CHAMBRES DU PARLEMENT ?

La décision n° 022 de la Cour a donné lieu à plusieurs commentaires, les uns comme les autres sont demeurés très clivants et peu susceptibles d'éclaircir sans passion et avec objectivité le peuple gabonais dans ces moments de climat politique délétère.

Pour tenter d'apporter un faisceau lumineux dans ce débat, il serait judicieux de revisiter, d'une part les fonctions régaliennes de la Cour et les mobiles de cette décision (A) avant d'établir la distinction entre la notion de vacance de pouvoir et celle de dissolution, d'autre part (B).

A. Les fonctions régaliennes de la Cour et les mobiles de cette décision.

Il convient de rappeler le rôle de la Cour constitutionnel tel que décrit par l'ensemble des textes, constitutionnels et législatifs (1) avant de connaître les mobiles de la décision querrelée (2).

1. Le rôle de la Cour constitutionnelle. Aux termes de l'article 83, la Constitution gabonaise dispose que : « La Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité des lois et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics. ». Il ressort de cette disposition constitutionnelle que les missions de la Cour pourraient être résumées ainsi qu'il suit :

Organiser et administrer la justice constitutionnelle en tant que plus haute juridiction de l'Etat ; Conseil des Pouvoirs publics en matière constitutionnelle et administrative

Garantir au peuple gabonais ses droits fondamentaux et ses libertés publiques ;

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

Ces missions assignées à la Cour par la Constitution sont reprises par la loi organique n°9/91 du 26 septembre 1991 sur la Cour constitutionnelle³ en son article 1er :

2. Les mobiles.

La décision rendue le 30 avril par la Cour constitutionnelle tient à deux faits : La fin du mandat de l'Assemblée nationale et la régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics.

a) Sur la fin du mandat politique. La notion de mandat politique chez Rousseau est vue sous l'angle de la souveraineté populaire. Cette souveraineté populaire induit le mandat impératif. Dans cette conception, les élus détiennent un mandat impératif et ne représentent alors que les électeurs

qui les ont élus.

Elle s'oppose à la souveraineté nationale. Dans un régime politique qui a choisi la souveraineté nationale, les élus détiennent un mandat représentatif, et se permettent donc de représenter l'ensemble de la nation.

Vu sous cet angle, le mandat est une fonction, une charge dans une assemblée, confiée de manière temporaire par des électeurs à une personne élue afin qu'elle agisse par délégation en leur nom. Suivant cette définition, basique du reste, il se dégage que l'Assemblée nationale est composée d'un ensemble de personnes (appelé député) à qui les électeurs (peuple, souverain) ont confié une charge afin qu'ils agissent en son nom pour un temps donné dans l'intérêt général. L'article 35 alinéa 2 de la constitution gabonaise dispose : « Les membres de l'Assemblée nationale portent le titre de Député. Ils sont élus pour une durée de cinq ans au suffrage universel direct. »

Ainsi donc, la 12e Législature, a passé, en définitive, environ sept ans (7) de mandat, dont cinq ans suivant un mandat du peuple, et près de deux ans au bénéfice de la régulation institutionnelle. Et que ce mandat - n'ayant pu être renouvelé avant le 28 avril 2018 du fait du gouvernement - ne pouvait continuer à prospérer.

b) Sur la régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics.

En saisissant la Cour, au « crépuscule » du mandat des députés, d'essence légale du fait de la prorogation par le juge⁴, pour interpréter les articles 4, 28, 28a, 31, 34, 35 et 36 de la constitution, le Premier ministre, chef du gouvernement, n'entendait pas poser une autre problématique que celle liée au fonctionnement des institutions, notamment le renouvellement des membres de l'Assemblée Nationale dont le mandat est échu depuis décembre 2016.

Il apparaît, à cet égard, que le Chef du gouvernement fait ici appel à la Cour dans son rôle de régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics reconnu aux articles 83 de la Constitution et 1er de la loi organique n°9/91 du 26 septembre 1991.

L'incapacité du gouvernement, à organiser les élections législatives dans les délais légaux, lui commandait de saisir la Cour. En saisissant ainsi l'organe régulateur du fonctionnement des institutions, le Premier ministre avait pour unique but de prévenir la crise institutionnelle qui aurait pu découler du non renouvellement de la première chambre du Parlement dans les délais prescrits par la décision de la Cour relative à la prorogation du mandat des députés.

Ainsi, en tant que régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics, la Cour constitutionnelle est dans son devoir de donner une solution à la crise institutionnelle en gestation. C'est dans ce sens que le professeur Jacques Chevallier⁵ dit : « La régulation constitue un élément-clé de la théorie générale des systèmes : tout système organisé, formé d'un ensemble d'éléments interdépendants et inter agissants, serait en effet en permanence confronté aux facteurs de déséquilibre et d'instabilité provenant de son environnement ; la régulation recouvre l'ensemble des processus par lesquels les systèmes cherchent à maintenir leur « état stationnaire », en annulant l'effet des perturbations extérieures. ». Cependant, bien qu'agissant dans le cadre de son rôle de régulation, la décision de la Cour ne s'est-elle pas prévalu des pouvoirs de l'article 19 de la constitution, reconnus au Président de la République ? Les dispositions de

l'article 19 de la constitution font appel au pouvoir de dissolution reconnu au Président de la République.

En rendant sa décision la Cour a fondé sa motivation sur le terme du mandat de l'Assemblée Nationale. Il suit donc qu'elle fait un constat de vacance de pouvoir, et n'opère nullement une dissolution. Il y a ainsi lieu d'élaborer une approche définitionnelle entre les deux notions pour qu'elles en soient distinguées l'une de l'autre.

B. Distinction entre les notions de « Vacance du Pouvoir » et de celle de « Dissolution » de l'Assemblée nationale.

Après avoir expliqué la notion de vacance de pouvoir à l'aune des dispositions constitutionnelles (1), nous aborderons la question de la dissolution et de sa portée (2).

1. Notion et dispositions constitutionnelles relatives à la vacance de pouvoir dans l'ordre juridictionnel gabonais.

La vacance de pouvoir est le temps pendant lequel l'autorité de l'Etat, ne s'exerce plus, où l'instance du pouvoir politique en cause ne peut plus fonctionner dans les conditions normales. Constaté la vacance signifie donc déclarer officiellement le poste vacant. La Décision n° 22 du 30 avril 2018 souligne la fin du mandat de l'Assemblée nationale. Et à ce titre, du fait de l'incapacité du gouvernement à organiser les élections législatives dans les délais légaux, la Cour fut obligée de constater la vacance de pouvoir, faute de se substituer au peuple souverain en l'absence d'un motif légal.

Ce constat de vacance de pouvoir tient au fait que d'une part, et par deux fois le mandat des députés avait été prorogé, alors même que celui-ci aurait dû prendre fin en décembre 2016. Et que d'autre part, comme le déclare le Président de cette Institution : « la Cour n'a pas vocation à se substituer au peuple souverain en permettant à ces députés de se maintenir sur des périodes qui pourraient s'assimiler à la durée normale d'un mandat⁶ », En réalité, cette vision de la Cour a du mal à être comprise parce que la vacance concerne ici un bloc de pouvoir composé de plusieurs personnes, notamment tous les députés de la Chambre de l'Assemblée nationale.

De plus, l'idée de vacance de pouvoir dans notre Constitution est exclusivement régie par l'article 13 et accessoirement par l'article 39. Si l'article 13 traite de la vacance de pouvoir, celle-ci est consubstantielle à la fonction de président de la République. Suivant l'article 13 alinéa 3 : « En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par la Cour constitutionnelle, le scrutin pour l'élection du nouveau président a lieu, sauf cas de force majeure constatée par la Cour constitutionnelle, trente jours au moins et quarante-cinq jours au plus après l'ouverture de la vacance ou de la déclaration du caractère définitif de l'empêchement. ».

Par ailleurs, bien que parlant de vacance de député, l'article 39 n'a consigné celle-ci que dans un cadre spécifique et limité, celui de la démission ou de l'exclusion d'un député d'un parti : « Toutefois, en cas de démission ou d'exclusion dans les conditions statutaires d'un membre du Parlement du parti politique auquel il appartient au moment de son élection, et si ce parti a présenté sa candidature, son siège devient vacant à la date de sa démission ou de son exclusion ».

Ainsi, au regard de ce qui précède, on comprend pourquoi la décision de la Cour est vue comme une dissolution, mais en réalité, elle n'en est pas une. Il s'agit bien d'un cas de vacance du pouvoir des membres d'une des chambres du Parlement, et non d'un seul député.

Universitaire (*)
A suivre