

La cessation des fonctions présidentielles en droit constitutionnel zaïrois

**Alphonse
NTUMBA Luaba
Lumu,**
Professeur
ordinaire de Droit
international public,
Secrétaire exécutif
de la Conférence
Internationale sur la
Région des Grands
Lacs (CIRGL).
ntumbaluaba@
yahoo.fr

Depuis l'adoption de la Loi n° 90-002 du 5 juillet 1990 portant révision de certaines dispositions de la Constitution, des débats constitutionnels nourris agitent la vie politique nationale. L'on s'interroge sur la validité de cette révision constitutionnelle. L'on se pose des questions sur la portée exacte de certaines dispositions constitutionnelles et sur la nature exacte du mandat du Président de la République, en particulier sur les modalités de cessation de ses fonctions.

Aussi nous a-t-il paru pertinent et intéressant d'analyser cette dernière question en ses divers éléments :

- I. Les causes de cessation des fonctions présidentielles.
- II. La procédure d'intérim.
- III. Le cas exceptionnel de prorogation constitutionnelle du mandat présidentiel.

Référence est souvent faite au droit constitutionnel français, dans la mesure où il a influencé l'ordonnancement constitutionnel zaïrois, du moins dans la version initiale de la Constitution du 24 juin 1967. La Constitution des Etats-Unis d'Amérique, l'une des plus vieilles et des plus stables du monde (adoptée en 1787), et celle du Bénin, adoptée à la suite de la Conférence Nationale tenue dans ce pays en février 1990, illustrent aussi certains de nos propos.

I. Les causes de cessation des fonctions présidentielles

Les fonctions du Président de la République peuvent prendre fin suite à certains cas énumérés de vacance, à la destitution ou à l'expiration normale du mandat.

1. L'expiration du mandat

Alexis de Tocqueville, un des théoriciens classiques de la démocratie, considère que « les lois qui défendraient aux citoyens de réélire leur premier magistrat leur

Ndlr : A l'occasion de son 500^e numéro, *Congo-Afrique* reprend intégralement et en l'état, la réflexion du Professeur Ntumba Luaba, publiée initialement dans son numéro 261 de janvier 1992, dans un contexte quasiment similaire à celui que bon nombre de pays africains traversent présentement.

ôteraient le meilleur moyen de faire prospérer l'Etat ou de le sauver. On arriverait d'ailleurs ainsi à ce résultat bizarre, qu'un homme serait exclu du gouvernement au moment même où il aurait achevé de prouver qu'il était capable de bien gouverner ». Ainsi une réélection donnerait la possibilité à ses talents ou son caractère d'influencer la destinée de son peuple ⁽¹⁾. Mais à peine a-t-il évoqué de telles raisons qu'il en trouve d'autres pour justifier la limitation des mandats : « L'intrigue et la corruption sont des vices naturels aux gouvernements électifs. Mais lorsque le chef de l'Etat peut être réélu, ces vices s'étendent indéfiniment et compromettent l'existence même du pays » ⁽²⁾.

Le principe de la non-rééligibilité, du moins après un certain temps passé au pouvoir, se présente donc comme un « garde-fou ». Le philosophe n'a-t-il pas dit que « le pouvoir corrompt, le pouvoir absolu corrompt absolument » ?

C'est ainsi que la Constitution de Luluabourg du 1^{er} août 1964 ⁽³⁾ disposait que le Président de la République était élu pour cinq ans et n'était rééligible immédiatement qu'une fois (art. 55). En d'autres termes, après deux mandats, il devait laisser passer au moins cinq ans (le temps d'un mandat) avant de réaccéder à la magistrature suprême.

En revanche, la Constitution du 24 juin 1967, dans sa version initiale, rallonge le mandat du Président de la République. Il est élu au suffrage universel direct pour 7 ans (art. 21). Il n'existe aucune limitation quant au nombre des mandats. Les constituants de 1967 semblent avoir trouvé leur source d'inspiration dans la Constitution française du 4 octobre 1958. Celle-ci, en son article 7, stipule également que « le Président de la République est élu pour sept ans au suffrage universel direct ». Il peut par conséquent être indéfiniment rééligible ⁽⁴⁾. Cet état des choses a pratiquement transformé la présidence républicaine en une monarchie élective ou monarchie républicaine de longue durée ⁽⁵⁾. Pour accroître la stabilité des institutions et l'efficacité de la politique gouvernementale, il a paru indispensable de permettre au Président de la République de demeurer à son poste pour une longue durée, au moins un temps sensiblement plus long que celui imparti à l'Assemblée nationale élue pour cinq ans.

Un tel mandat de longue durée – 14 ans en cas de réélection – se supporte plus facilement dans un régime parlementaire où la réalité du pouvoir exécutif est entre les mains d'un chef du gouvernement, responsable devant

1 A. de TOCQUEVILLE, *De la Démocratie en Amérique*, I, Paris, Garnier - Flammarion, 1991, p. 210.

2 A. de TOCQUEVILLE, *idem*.

3 La Constitution de 1964 fut approuvée par référendum du 25 juin au 10 juillet 1964.

4 Cette longue durée du mandat présidentiel en France est en fait héritée de la Constitution de 1875. Les Constitutions antérieures prévoyaient des mandats bien plus courts. Dans celle de 1848, le Président était élu pour une durée de quatre ans et rééligible seulement après quatre ans de mise à l'écart du pouvoir. Dans la Constitution du 27 octobre 1946, il est élu pour sept ans mais n'est rééligible qu'une fois.

5 Voir M. DUVERGER, *La Monarchie Républicaine ou comment les démocraties se donnent des rois*, Paris, Edit. R. Laffont, 1974, 284 p.

les Assemblées et différent du Chef de l'Etat. Il devient lourd et pesant dans un régime présidentiel, comme celui de la V^e République française ou de la Constitution zaïroise de 1967, où le Président est un véritable chef du gouvernement, nonobstant la présence d'un premier ministre.

De plus en plus en France, l'on considère qu'il est « excessif d'exiger du peuple qu'il investisse pour une durée si longue un chef auquel son investiture populaire vaut d'aussi larges pouvoirs... » (6). Déjà, sous la présidence de G. Pompidou, il avait été envisagé une révision constitutionnelle pour ramener à cinq ans la durée du mandat présidentiel (7). Lors de la campagne électorale française d'avril 1988, M. Mitterrand dans sa « Lettre à tous les Français » s'est déclaré favorable au quinquennat : « Si une large majorité parlementaire et le gouvernement s'accordent sur une mesure de ce type, j'y souscrirai. A la seule condition que le mandat ainsi réduit ne soit renouvelable qu'une fois ».

C'est ce principe du quinquennat que consacre la Constitution actuelle de la République du Bénin (8) : le Président de la République y est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois. Comme pour lever toute équivoque, il est précisé qu'« en aucune circonstance, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels » (art. 37 al. 2).

Aux Etats-Unis, la Constitution ne limitait pas le nombre de mandats au départ. Elle édictait seulement et prévoit encore en son article II, Section 1, que le pouvoir exécutif sera conféré à un Président des Etats-Unis d'Amérique qui restera en fonction pendant une période de quatre ans. Après que George Washington, le tout premier Président en date (1789-1797) eut refusé un troisième mandat, une règle coutumière s'établit fixant à deux mandats la durée possible à la présidence. Cette règle ne s'imposa et ne s'appliqua cependant que jusqu'à Franklin D. Roosevelt, l'initiateur de la politique du « New Deal ». Ce 32^e président fit quatre mandats de 1933 à 1945. Son quatrième mandat suscita les craintes d'une « dictature élective » (9). Aussi, en 1951, un vingt-deuxième amendement fut-il adopté introduisant une limitation temporelle quant au cumul des mandats : désormais « Nul ne pourra être élu à la présidence plus de deux fois... » (10).

Maurice Duverger, un des plus grands constitutionnalistes français, considère qu'il s'agit là d'un « principe sage, qui évite à la fois les abus d'autorité et les risques de sclérose » ; la nécessité de revenir devant le peuple au bout de

6 G. BURDEAU, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 1988, 21^e édition par F. Hamon, M. TROPER, p. 503.

7 Un projet de révision constitutionnelle en ce sens fut même déposé au Parlement, mais n'aboutit pas faute de majorité favorable.

8 Art. 37 al. 1 de la Constitution de la République du Bénin, adoptée par le Haut Conseil de la République en sa session spéciale des 17 et 18 avril 1990 et soumise au référendum.

9 R.V. DENENBERG, *Le Système Politique des Etats-Unis*, Paris Economica, 1984, 2^e Edition, p. 31.

10 Art. XXII, Section 1 des Amendements.

quelques années constituant « une garantie fondamentale contre la tendance du monarque à suivre son bon plaisir » ⁽¹¹⁾.

Au Zaïre, les auteurs de la Loi constitutionnelle n° 90-002 du 5 juillet 1990 ont maintenu le principe du septennat sans aucune limitation (art. 37). La révision constitutionnelle opérée en août 1974 avait cependant opté pour l'élection du Président du Mouvement Populaire de la Révolution (MPR), de droit Président de la République pour une période de cinq ans, rééligible une seule fois ⁽¹²⁾. Toutefois, le Président-Fondateur du MPR n'était pas concerné par cette limitation temporelle au cumul des mandats ⁽¹³⁾. Selon l'exposé des motifs, « ...il a plu à la grande famille zaïroise de donner l'occasion au Président-Fondateur du Mouvement Populaire de la Révolution de poursuivre l'œuvre grandiose entreprise depuis le 24 novembre 1965 ». Quatre ans plus tard, en 1978, l'on revenait au principe du septennat sans limitation ⁽¹⁴⁾. Ce qui permettait de faire disparaître la disposition spéciale, spécifique au Président-Fondateur. Depuis lors la durée du mandat est demeurée inchangée : 7 ans renouvelable indéfiniment.

En principe la fin des fonctions présidentielles par expiration régulière du mandat ne devrait pas donner lieu à ouverture de vacance, car la Constitution et le Code électoral fixent généralement des délais pour l'élection du nouveau président avant l'expiration des pouvoirs du président en exercice : vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus dans la Constitution française (art. 7, al. 3), trente jours au moins et 40 jours au plus dans la Constitution béninoise actuelle (art. 42). Dans le système politique américain, les élections se déroulent au mois de novembre précédant l'expiration du mandat présidentiel. Le XX^e amendement précise que « les mandats du Président et du Vice-Président prendront fin à midi, le vingtième jour de janvier... » ⁽¹⁵⁾. On ne peut être plus précis.

Dans l'ordonnancement constitutionnel zaïrois, renvoi est fait à une loi (organique) qui fixe les conditions de la présentation du candidat, du déroulement du scrutin, du dépouillement et des proclamations des résultats ⁽¹⁶⁾. Ainsi, à l'exception de la Constitution de Luluabourg de 1964 ⁽¹⁷⁾, les délais pour le déroulement du scrutin présidentiel, à l'expiration du mandat, ne sont pas contenus dans la Constitution.

11 M. DURVERGER, op. cit., p. 52.

12 Art. 30 et 31 de la Loi n° 74-020 du 15 août 1974 portant révision de la Constitution du 24 juin 1967.

13 Dispositions spéciales, Titre VIII, de la Loi du 15 août 1974.

14 Art. 35 de la Loi n° 078-010 du 15 février 1978 portant révision de la Constitution.

15 Cet amendement, proposé le 2 mars 1932, a été ratifié le 23 janvier 1933.

16 Art. 21 de la version initiale de la Constitution du 24 juin 1967. A partir de la révision de 1974, renvoi est fait à une loi ordinaire.

17 Art. 56, « Le scrutin est ouvert sur convocation du Président de la Chambre des députés trente jours au moins et soixante jours au plus avant l'expiration du mandat du Président de la République en exercice ».

En fait, si pour l'une ou l'autre raison, il n'a pas été procédé à l'organisation du scrutin avant l'échéance du mandat présidentiel et que l'on arrive à son épuisement sans président nouvellement élu, il s'agit d'un cas de vacance. Au demeurant, selon la pratique constitutionnelle courante, la vacance peut aussi se réaliser « pour quelque cause que ce soit ». Cette dernière formule a d'ailleurs figuré dans le dispositif constitutionnel zaïrois jusqu'à la révision de 1978. Par la suite, seules les autres causes ont été explicitement retenues : les cas énumérés de vacance et la destitution.

2. Les cas énumérés de vacance

Les cas de vacance généralement cités sont la démission, le décès et l'empêchement définitif ⁽¹⁸⁾.

a) *La démission*

La démission est en principe un acte volontaire de renoncement à une charge, une fonction ou un poste. Il est assez rare qu'un président démissionne de son plein gré. Souvent c'est forcé, contraint, la mort dans l'âme, qu'il s'y résigne. Il est arrivé que la Chambre des députés en France, estimant qu'un président était politiquement compromis, le pousse à la démission. Ce fut le cas de Jules Grévy, Président de la République en 1879, réélu en 1885, il dut se démettre en 1887 suite à son implication dans le scandale des décorations dont son gendre Wilson faisait trafic à l'Elysée. La Chambre des députés refusa d'entrer en contact avec aucun ministre tant que le Président de la République n'aurait pas démissionné. Ce genre de pression, bien que constitutionnellement discutable, se révéla néanmoins efficace ⁽¹⁹⁾. La nature parlementaire du régime y était pour quelque chose. Les choses auraient pu se passer autrement dans un régime présidentiel, où le président disposerait d'un droit de dissolution du Parlement.

L'exemple d'une démission volontaire nous est donné par le général de Gaulle. Après sa réélection le 19 décembre 1965, son pouvoir fut fortement secoué par la crise socio-politique de mai 1968. Aussi ressentit-il le besoin de le conforter en organisant une sorte de plébiscite. Il lia son maintien au pouvoir à la réponse que les Français allaient apporter au référendum du 27 avril 1969 relatif à la création de régions et à la réforme du Sénat. Au cours de diverses allocutions radiotélévisées, il déclara que s'il était désavoué par une majorité des Français, il cesserait aussitôt d'exercer ses fonctions. Conséquent avec lui-

18 Art. 40 de la Loi constitutionnelle de juillet 1990 qui cite aussi la destitution ; art. 23 de la version initiale de la Constitution de 1967 (par décès, démission ou pour quelque cause que ce soit ou empêchement) ; art. 57 de la Constitution de Luluabourg ; art. II, Section 1 de la Constitution américaine (détention, mort, démission).

19 A. HAURION, *Droit constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, Montchrétien, 1970, 4^e Edition, pp. 718-719.

même, interprétant l'échec du référendum comme un désaveu personnel ⁽²⁰⁾, dans la nuit du 27 au 28 avril 1969, il fit publier un communiqué annonçant qu'il allait cesser d'exercer ses fonctions de Président de la République le 28 avril à midi.

b) Le décès ou la mort

Le décès, mort ou cessation de vie, d'un Président de la République met naturellement fin à son mandat. Ce fut le cas de Georges Pompidou, élu Président suite à la démission du général de Gaulle en 1969 et dont la mort interrompit le mandat en 1974. John F. Kennedy, premier Président catholique des Etats-Unis qui entra en fonction en janvier 1961, fut assassiné moins de 3 ans plus tard, à Dallas en novembre 1963. Il fut remplacé par son Vice-Président Lyndon B. Johnson. Plus près de nous, Anouar el-Sadate, qui succéda à Nasser en 1970 à la tête de l'Egypte, mourut victime d'un attentat en 1981, Hosni Moubarak lui succéda aussitôt.

c) L'empêchement définitif

L'empêchement résulte d'une incapacité à exercer les pouvoirs et à remplir les devoirs de sa charge ⁽²¹⁾. L'empêchement peut être temporaire ou définitif. Seul l'empêchement constaté définitif constitue un cas de vacance, car il rend impossible ou interdit l'exercice des fonctions présidentielles. Souvent, l'empêchement résulte de l'état de santé du Président de la République. Il peut, bien entendu, provenir d'une toute autre cause.

Une hospitalisation incluant une longue intervention chirurgicale peut constituer un cas d'empêchement ou d'incapacité temporaire. Par contre un état de trouble mental aggravé ou de sénilité avancée peut justifier un empêchement définitif. C'est ainsi que Habib Bourguiba, Président de la République tunisienne depuis 1957, fut déposé pour une raison de santé, par son gouvernement en 1987 et remplacé par Zine el-Abidine Ben Ali. Bourguiba était alors âgé de 84 ans. Sans cesse réélu, il fut fait président à vie en 1974.

3. La destitution

La destitution est le fait de priver une personne, ici le Président de la République, de sa charge, de son emploi ou de sa fonction. Au contraire de la démission, acte en principe volontaire, la destitution constitue un retrait forcé résultant d'une sanction. Elle produit également une vacance de la présidence. Les hypothèses de destitution sont strictement énumérées par la Constitution qui en détermine également la procédure.

20 53,18 % de « non » contre 46,82 % de « oui ».

21 La Constitution des Etats-Unis parle d'incapacité (art. II, Section 1), tandis que les Constitutions française (art. 7), béninoise (art. 45) et zairoise (art. 40) font état de l'empêchement.

La Constitution française de 1958, malgré la prépondérance présidentielle, maintient le principe de son irresponsabilité politique, de règle dans le régime parlementaire, au sein duquel « politiquement il ne peut mal faire puisque ses erreurs, s'il en commet, seront imputées aux ministres »⁽²²⁾. Ceux-ci contresignent ses actes. En vertu de l'art. 68, le Président de la République ne peut être poursuivi pour ses actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison⁽²³⁾. La mise en accusation est décidée par un vote identique des deux chambres (Assemblée Nationale et Sénat), statuant au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant. Le Président est alors envoyé devant la Haute Cour de Justice⁽²⁴⁾.

Aux Etats-Unis, le Président, le Vice-Président et tous les fonctionnaires civils seront destitués de leurs charges en cas de mise en accusation et condamnation pour trahison, corruption ou autres crimes et délits majeurs⁽²⁵⁾. Le crime de trahison envers les Etats-Unis consiste dans l'acte de faire la guerre contre eux, de se ranger du côté de leurs ennemis en leur donnant aide et secours⁽²⁶⁾. En ce qui concerne les « crimes et délits majeurs », pour certains il doit s'agir de violations patentes de la loi. Pour d'autres – dont de nombreux membres du Congrès – toute faute jugée suffisamment grave par la Chambre et le Sénat peut justifier une mise en accusation⁽²⁷⁾. Les condamnations prononcées en cas *d'impeachment* ne peuvent excéder la destitution et l'interdiction d'occuper tout poste de confiance ou d'exercer toute fonction honorifique ou rémunérée des Etats-Unis⁽²⁸⁾.

La procédure *d'impeachment* (au sens large procédure de destitution), sanctionnant une responsabilité plus pénale que politique, est une procédure lourde. La mise en accusation doit être votée à la majorité des suffrages exprimés de la Chambre des représentants. Le Sénat, présidé par le président de la Cour Suprême de Justice, examine ensuite le dossier d'accusation⁽²⁹⁾. Pour prononcer la culpabilité du Président et le démettre de sa charge, il faut deux tiers des voix des membres présents.

Cette procédure fut mise en œuvre pour la première fois contre un Président en 1867. Andrew Johnson fut accusé d'avoir renvoyé certains membres du cabinet contre la volonté du Congrès. Il fut acquitté de justesse, à une voix

22 G. BURDEAU, op. cit., pp. 512-513.

23 Le crime de haute trahison ne fait l'objet d'aucune définition constitutionnelle ou légale. Il appartient donc au Parlement et à la Haute Cour d'apprécier. Voy. A. Moreau, La haute trahison du Président de la République sous la V^e République, R.D.P. 1987, p. 1541.

24 Celle-ci est composée de vingt-quatre juges, élus paritairement par l'Assemblée Nationale et le Sénat.

25 Article II, Section 4 de la Constitution.

26 Nul ne peut être convaincu de trahison, si ce n'est sur la déposition de deux témoins du même acte manifeste, ou sur son propre aveu en audience publique. Article III, Section 3 de la Constitution.

27 R.V. DENENBERG, *Le Système Politique des Etats-Unis*, Paris, Economica, 1987, 2^e édition, pp. 71-72.

28 Jusqu'à présent le Sénat n'a condamné que quatre personnes, des juges qui ont été destitués.

29 Le Vice-président, qui préside habituellement le Sénat, est écarté parce qu'il est intéressé. En effet, si les charges contre le Président se voient justifiées, le Vice-président lui succède à la magistrature suprême.

de majorité. Cet épisode laissa subsister une profonde méfiance à l'égard de cette procédure ⁽³⁰⁾.

A la suite de l'affaire du Watergate, la Commission judiciaire de la Chambre des Représentants vota une proposition de loi *d'impeachment* à l'encontre du Président Richard Nixon, accusé d'avoir eu recours à des procédés illégaux. Le vote intervint le 30 juillet 1974 ; le 8 août Nixon démissionnait ⁽³¹⁾. Cette démission créa un précédent politique d'une certaine importance. « Jusqu'alors, aucun Président n'avait démissionné de sa charge, si mauvaises qu'aient pu être ses relations avec le Congrès ou sa réputation à la suite d'un scandale » ⁽³²⁾.

Au Zaïre, la loi constitutionnelle du 5 juillet 1990 maintient le principe de l'inviolabilité de la personne du Président de la République, le mettant à l'abri de toute poursuite. Il n'est pénalement responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. En dehors de ses fonctions, il peut néanmoins être poursuivi pour toute autre infraction aux lois pénales (art. 54). Le Président ne peut être mis en accusation que par l'Assemblée Nationale, se prononçant à la majorité des deux tiers de ses membres et au scrutin public. Il est alors traduit devant la Cour Suprême de Justice (art. 54).

Dans sa version initiale, la Constitution du 24 juin 1967 mentionne, parmi les actes répréhensibles pour lesquels peut être poursuivi le Président dans l'exercice de ses fonctions, outre la trahison, la violation intentionnelle de la Constitution (art. 34). La Constitution de Luluabourg indiquait en plus le détournement, la concussion et la corruption ⁽³³⁾. En principe il y a haute trahison lorsque le Président de la République commet un acte contraire à la Constitution et attentatoire à l'indépendance nationale ou à l'intégrité du territoire ⁽³⁴⁾. Mis en accusation par le Parlement, il est traduit devant la Cour constitutionnelle. En cas de condamnation, celle-ci prononce sa destitution.

La loi constitutionnelle du 15 août 1974 a introduit une nouvelle catégorie d'acte répréhensible : le déviationnisme. Il s'agit d'une sorte de « crime idéologique » qui consiste en une atteinte au « Mobutisme » sorte de « religion d'Etat » et doctrine du MPR, « seule institution » de la République, qualifiée de « Nation zaïroise organisée politiquement » (art. 28 et 29). Au Bureau politique, « dépositaire et garant du Mobutisme », revient la mission de connaître de tout acte d'offense au Mobutisme. Lorsqu'il constate la tare de déviationnisme dans le chef du Président du MPR, il prononce sa destitution (art. 46). Celui-

30 R.V. DENENBERG, op. cit., p. 72.

31 Le 8 septembre 1984, le Président Ford, qui fut son Vice-président, prit un décret de grâce qui mit un terme à toutes poursuites judiciaires.

32 R.V. DENENBERG, op. cit., pp. 72-73.

33 Pour ces cas, il était poursuivi devant la Cour Suprême de Justice.

34 La Constitution de Luluabourg y ajoutait tout acte par lequel il se substitue aux chambres, à la Cour constitutionnelle, aux cours et tribunaux, à un gouvernement provincial ou à une assemblée provinciale... (art. 71).

ci perd automatiquement sa qualité de Président de la République, car cette dernière dépendait de son accession au statut de Président du MPR ⁽³⁵⁾. Pour « donner l'occasion au Président-Fondateur du MPR de poursuivre l'œuvre grandioses entreprise depuis le 24 novembre 1965 », il ne pourrait être poursuivi pour déviationnisme ⁽³⁶⁾. La logique même du système en place ne l'aurait pas permis : le mobutisme étant considéré comme les paroles, les enseignements, faits et gestes du Président-Fondateur.

Plus intéressantes paraissent être les dispositions contenues dans la Constitution béninoise adoptée à la suite de la Conférence nationale, en avril 1990. Celle-ci institue la responsabilité à la fois politique et pénale du Président de la République. Il engage sa responsabilité personnelle en cas de haute trahison, d'outrage à l'Assemblée Nationale, de crime contre la Nation, d'indignité caractérisée ou autres infractions importantes (art. 69). D'une acception assez large, la notion de haute trahison englobe les violations massives, graves et répétées des Droits de l'homme, la cession d'une partie du territoire national, tout acte attentatoire au maintien d'un environnement sain, satisfaisant, durable et favorable au développement (art. 70). Peuvent aussi être sanctionnés la dilapidation du patrimoine national, le détournement des deniers publics, la concussion, la corruption, la conclusion d'accords léonins... ⁽³⁷⁾

L'indignité caractérisée touche au comportement personnel du Président de la République, lorsqu'il est contraire aux bonnes mœurs et à la moralité publique (art. 71). Etant détenteur exclusif du pouvoir exécutif (art. 49), le Président de la République peut être interpellé par tout membre de l'Assemblée Nationale, comme tout autre membre de son gouvernement, et y répondre par lui-même ou par un de ses ministres délégués spécialement à cet effet (art. 67). L'outrage à l'Assemblée Nationale survient lorsque sur les questions posées par l'Assemblée Nationale sur l'activité gouvernementale, le Président ne fournit pas des réponses dans un délai de trente jours. Le Président de l'Assemblée Nationale saisit alors la Cour Constitutionnelle pour ce manquement grave. Si à la demande de cette dernière, statuant dans les 3 jours, le Président ne donne aucune suite avant la fin de la session en cours, il est déféré devant la Haute Cour de Justice. Celle-ci peut prononcer contre lui une décision de déchéance de ses fonctions (art. 74).

35 « Le Président du MPR est de droit Président de la République » affirmait l'art. 30 et les autres articles similaires ultérieurs.

36 Cf. Exposé de motifs de la loi et art. unique des dispositions spéciales, Titre VIII.

37 Ceci est à mettre en rapport avec le contenu du serment prêté au moment de l'entrée en fonction : « Nous... jouirons solennellement... de ne nous laisser guider que par l'intérêt général et le respect des droits de la personne humaine, de consacrer toutes nos forces à la recherche et à la promotion du bien commun... ; de préserver l'intégrité du territoire national ; de nous conduire partout en fidèle et loyal serviteur du peuple. En cas de parjure, que nous subissions les rigueurs de la loi. » (art. 45).

En cas de cessation des fonctions présidentielles soit par expiration régulière de leur durée, soit suite à un empêchement constaté définitif, soit par la mort du Président ou sa démission, soit par destitution de celui-ci, recours est fait au mécanisme d'intérim prévu par la Constitution.

II. La procédure d'intérim

L'intérim qui concerne la vacance de la présidence de la République est à distinguer de la suppléance. La suppléance a plutôt trait à une absence temporaire : c'est le cas d'une raison de santé ne motivant pas un empêchement ou lorsque le Président voyage à l'étranger ⁽³⁸⁾. La Constitution française prévoit dans cette hypothèse – souvent oubliée par les constituants zaïrois – que le Premier ministre peut suppléer le Président de la République dans la présidence des conseils et comités de la défense nationale. Il peut aussi, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un Conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé (art. 21).

La procédure d'intérim en cas de vacance est plus complexe : lorsqu'il y a vacance de la présidence de la République pour quelque cause que ce soit ou d'empêchement constaté par le Conseil Constitutionnel saisi par le gouvernement, les fonctions du Président de la République sont provisoirement exercées par le Président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ces fonctions, par le gouvernement ⁽³⁹⁾. C'est ainsi que M. Poher, Président du Sénat, fut à deux reprises, après la démission du général de Gaulle en 1969 et le décès de M. Pompidou en 1974, amené à exercer l'intérim de la présidence de la République.

Les fonctions du Président intérimaire connaissent certaines limitations : il ne peut faire usage ni de l'art. 11 (référéndum), ni de l'art. 12 (dissolution de l'Assemblée nationale), ni de l'art. 89 (révision de la Constitution).

Il existe quelques similitudes entre la procédure française et le mécanisme prévu par la loi constitutionnelle zaïroise du 5 juillet 1990 pour pourvoir à la vacance : la vacance est constatée par la Cour Suprême de Justice, à laquelle sont dévolues des attributions en matière constitutionnelle. Elle en informe la Nation par un message. Les fonctions de Président de la République sont alors provisoirement assumées par le Président de l'Assemblée Nationale (art. 40).

En tant qu'intérimaire, ses fonctions sont également limitées. Il ne peut faire usage des prérogatives prévues à l'art. 42 de la Constitution : nommer et mettre fin aux fonctions de Premier ministre et autres membres du Gouvernement ; nommer et révoquer les officiers des Forces Armées, les Ambassadeurs, les Gouverneurs et Vice-Gouverneurs de Région, les fonctionnaires de com-

³⁸ G. BURDEAU, op. cit., p. 504.

³⁹ Art. 7 al. 4.

mandement de l'Administration Publique, les magistrats, les membres de la Cour des comptes ; recevoir le serment de ces diverses catégories.

La solution à la vacance organisée par la loi constitutionnelle de 1990 rejoint la formule retenue initialement par la Constitution du 24 juin 1967 à une nuance près : en cas de vacance ou d'empêchement constaté par la Cour constitutionnelle saisie par le Gouvernement, les fonctions de Président de la République étaient assumées provisoirement par le Président de l'Assemblée Nationale ⁽⁴⁰⁾. Dans les versions ultérieures, suite à l'institutionnalisation et à la suprématie du MPR, les instances du parti vont supplanter les organes étatiques classiques dans ce rôle : vacance constatée par le Bureau Politique et fonctions présidentielles provisoirement exercées par le Commissaire politique le plus âgé ⁽⁴¹⁾ ; vacance constatée par le Comité Central et fonctions présidentielles temporairement assurées par le plus âgé de ses membres... ⁽⁴²⁾

Les diverses révisions constitutionnelles ont toujours prévu un délai durant lequel les élections d'un nouveau Président doivent se dérouler : soit trente jours au moins et soixante au plus après l'ouverture de la vacance ⁽⁴³⁾, soit 60 jours au moins et 90 jours au plus ⁽⁴⁴⁾.

Aux Etats-Unis, la mort, la démission ou la destitution d'un Président ne donnent lieu à aucune élection. Peu importe le nombre d'années restant à courir sur son mandat, le Vice-président devient automatiquement Président ⁽⁴⁵⁾. Il fait ainsi office de « bouche-trou » dans le système constitutionnel ⁽⁴⁶⁾. En cas de vacance du poste de Vice-président, le Président nommera un Vice-président dont la nomination devra être approuvée par le Congrès ⁽⁴⁷⁾. Gerald R. Ford, Vice-président nommé par Richard M. Nixon en 1973, remplacera ce dernier à sa démission en 1974. Il deviendra ainsi, dans l'histoire des Etats-Unis, le premier Président à n'avoir pas été élu par le peuple.

La prorogation constitutionnelle du mandat présidentiel, certes exceptionnelle, revient aussi à une sorte de reconduction temporaire du Président sans élection par le peuple ⁽⁴⁸⁾. En fait, en 1973, le Président Nixon lui avait

40 Art. 23 de la Constitution du 24 juin 1967, version initiale.

41 Art. 33 al. 1^{er} de la Loi constitutionnelle (L.C.) n° 74-020 du 15 août 1974 ; art. 38 de la L.C. n° 078-010 du 15 février 1978.

42 Art. 10 de la L.O n° 80-007 du 19 février 1980 ; art. 3 de la L.C. n° 82-004 du 31 décembre 1982.

43 Art. 33 de la L.C. du 15 août 1974 ; art. 3 de la L.C. du 31 décembre 1982 ; art. 40 de la L.C. du 5 juillet 1990.

44 Art. 57 Constitution de Luluaubourg de 1964 ; art. 23 de la Constitution du 24 juin 1967 dans sa version initiale ; art. 38 de la L.C. du 15 février 1978.

45 Art. II Section 1 de la Constitution et Section 1 du XXV^e amendement.

46 R.V. DENENBERG, op. cit, p. 73. « Le Vice-président est essentiellement un instrument de sauvegarde contre toute vacance de la présidence », M.J. Skidmore, M.C. Tripp, *La Démocratie Américaine, Gouverner aux Etats-Unis*, Paris, Edit, Odile Jacob, 1988, p. 177.

47 XXV^e Amendement, Section 2 de la Constitution.

48 Le projet de Constitution gabonaise élaboré par la Conférence Nationale tenue du 23 mars au 19 avril 1990, exclut une telle possibilité : « Le président de la République est élu pour sept ans au suffrage universel direct. Jusqu'au terme actuel du président de la République, aucune modification relative à la durée de ce mandat ne peut faire l'objet, ni d'une révision constitutionnelle, ni d'une consultation électorale, sauf en cas de force majeure dûment constatée par la Cour Suprême (art. 7).

demandé de prendre la place de M. Spiro Agnew qui avait été élu Vice-président en même temps que lui en 1972, mais qui avait été accusé de percevoir des pots-de-vin.

III. Le cas exceptionnel de prorogation constitutionnelle du mandat présidentiel

L'article 4 des dispositions transitoires et finales de la loi constitutionnelle zaïroise du 5 juillet 1990 constitue un exemple, assez rare au demeurant, de prorogation d'un mandat présidentiel par révision constitutionnelle, à l'approche de son échéance. Il est ainsi libellé :

- « Le Président de la République actuellement en fonction, demeure Président de la République jusqu'aux prochaines élections.
- Il en est de même des membres du Conseil Législatif de la législation en cours.
- Les membres des organes délibérants des entités territoriales demeurent également en place jusqu'aux prochaines élections municipales et locales ».

De manière évidente et patente, cet article énerve et contrarie la procédure normale d'intérim prévue par la même loi constitutionnelle en son article 40 : constat de la vacance par la Cour Suprême de Justice et fonctions présidentielles provisoirement assumées par le Président de l'Assemblée Nationale. Nombreuses interrogations ont été soulevées et des questions posées par divers acteurs et commentateurs de la vie politique zaïroise. Quelle est l'intelligence de l'article 4 ? Quelle est sa portée réelle ? Aurait-il implicitement abrogé les articles 37 et 40, foulant ainsi aux pieds un principe fondamental et universel de toute démocratie, à savoir l'élection du Président de la République ? Pour les uns, le Président de la République actuel, élu en 1984, aurait dû cesser de l'être après le 4 décembre 1991 à minuit, son mandat ayant touché à sa fin. Pour d'autres, il devrait, en vertu du fameux article 4 précité, demeurer en place jusqu'aux nouvelles élections.

Il se pose donc un problème d'interprétation et même de validité de l'article 4. La première démarche pour saisir la portée d'une disposition légale est de se référer à l'exposé des motifs de la loi et, si besoin en est, de consulter les travaux préparatoires (rapport de commission, compte-rendu analytique des séances...). Il est vrai qu'au plan de la stricte orthodoxie juridique, l'exposé des motifs ne fait pas partie de la loi. D'ailleurs dans la texture de l'acte législatif, il se situe bien avant la formule annonçant le dispositif légal :

« Le Conseil Législatif a adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit : ... ».

Cependant il n'en demeure pas moins que l'exposé des motifs éclaire la teneur d'une loi, en présentant sa philosophie, en fixant son économie, bref en déterminant ses raisons d'être ⁽⁴⁹⁾. Il demeure un instrument indispensable, une grille de lecture incontournable, pour la compréhension d'une loi.

Dans la loi constitutionnelle de juillet 1990, les constituants ont repris à leur compte le contenu du message adressé à la Nation par le Président de la République, le 24 avril 1990, à l'issue de la consultation populaire sur le fonctionnement des institutions politiques organisée de janvier à avril 1990 ⁽⁵⁰⁾.

De ce discours présidentiel, ils ont retenu notamment les orientations suivantes :

1. L'introduction au Zaïre du multipartisme à trois et du pluralisme syndical ⁽⁵¹⁾.
2. L'abolition de l'institutionnalisation du MPR avec comme conséquence :
 - la suppression de son rôle dirigeant et de toute référence à celle-ci ;
 - la séparation nette entre le Parti et l'Etat ;
 - la réhabilitation des trois pouvoirs traditionnels, à savoir le Législatif, l'Exécutif et le Judiciaire, comme les seules institutions constitutionnelles.
3. L'instauration d'une période de transition allant jusqu'au 30 avril 1991, d'où la nécessité impérieuse de modifier la Constitution en vue de l'adapter à cette période de transition ⁽⁵²⁾ ;

49 Certains auteurs ont également soutenu qu'un Préambule de la Constitution n'avait qu'une valeur morale et philosophique en général et que seule la Déclaration des Droits de l'homme possédait une valeur juridique. En France, depuis la décision du Conseil Constitutionnel de 1971, il est en principe admis que le Préambule de la Constitution de 1958 fait partie du bloc de constitutionnalité. Cf. G. Burdeau, *op. cit.*, p. 386.

50 L'exposé des motifs de la Loi n° 80-007 du 19 février 1980 modifiant et complétant quelques dispositions de la Constitution se réfère également à un message adressé à la Nation par le Président le 4 février 1980.

51 La Loi n° 90-008 du 25 novembre 1990 a modifié l'art. 8 de la Constitution en consacrant le multipartisme intégral.

52 Le 3 mai 1990 le Président fournissait au Conseil législatif, réuni au Palais de la Nation, les précisions suivantes sur les étapes de la période de transition : pour la deuxième phase, à partir du 1^{er} mai 1991, élections présidentielles avant le 4 décembre 1991 ; élection au niveau du Conseil législatif et des différents échelons de base à partir de 1992.

ANNEXE : Message présidentiel du 4 décembre 1991

« Chers compatriotes,

Comme vous le savez, et conformément à l'article 37 de la Constitution, ce mercredi 4 décembre 1991 à minuit, prend fin le mandat de sept ans que vous m'avez confié en 1984. Je saisis l'occasion qui m'est ainsi offerte pour remercier le peuple zairois tout entier de m'avoir renouvelé trois fois successivement sa confiance en m'élisant au suffrage universel à la magistrature suprême de notre pays. Normalement, et selon le calendrier que j'avais annoncé dans mes discours du 24 avril et du 3 mai 1990, les élections présidentielles, notamment, auraient dû avoir lieu avant le terme de ce septennat qui s'achève. Mais hélas ! Pour des raisons indépendantes de notre volonté, mais inhérentes à la dynamique du processus de la démocratisation, ces échéances n'ont pas pu être respectées. (...)

Chers compatriotes,

Depuis quelques jours, je suis avec intérêt le débat très animé autour de la fin du mandat du Président de la République. Sans vouloir m'engager dans ce débat d'interprétation de la Constitution, qui du reste relève de la compétence exclusive de la Cour suprême de justice, en cas de contestation, je me dois, en tant que Chef de l'Etat et la personne directement concernée, de fixer l'opinion publique sur les véritables enjeux qui doivent nous préoccuper pour l'avenir de notre jeune démocratie. Comme je l'ai dit plus haut, j'achève ce jour le mandat électif de sept ans que le peuple m'a confié en 1984. Je n'entends nullement m'accrocher au fauteuil présidentiel car, en tant que démocrate convaincu, je crois qu'il appartient au seul peuple, souverain primaire, je dirais mieux, l'unique souverain, de décider souverainement du choix de mon successeur, au terme des élections libres et démocratiques. Tout citoyen zairois remplissant les conditions d'éligibilité fixées par la Constitution et la loi électorale, pourra librement se porter candidat à ma succession. C'est ici le lieu de rappeler ma décision déjà exprimée d'affronter, dans un jeu démocratique, tous ceux de mes compatriotes qui voudront briguer la magistrature suprême de notre pays.

C'est pourquoi, à travers mon message à la nation du 25 novembre 1991, j'avais lancé un appel à la Conférence nationale souveraine afin qu'elle puisse parer au plus pressé en élaborant un projet de Constitution devant régir la Troisième République, un projet de loi électorale et le calendrier électoral. Ce faisant, je n'entendais nullement porter atteinte à la souveraineté de la Conférence nationale telle que prévue par l'ordonnance du 15 juillet 1991.

Chers compatriotes,

En attendant, que va-t-il se passer exactement à partir de demain 5 décembre 1991 ? A ce sujet, la réponse est clairement donnée par l'article 4 des dispositions transitoires de notre Constitution. Il convient de souligner ici, comme d'aucuns l'ont dit, que cette disposition a été initiée et introduite fort à propos par notre Parlement, dans l'exercice régulier de ses attributions constitutionnelles.

Quand bien même la disposition précitée n'aurait pas été expressément prévue, et que les élections présidentielles, notamment, n'auraient pas été organisées, comme c'est le cas en ce moment, le Président de la République, dont le mandat s'achève ce jour, aurait dû demeurer en fonction jusqu'à l'élection de son successeur en vertu du principe de la continuité de l'Etat.

Chers compatriotes,

Comme vous pouvez vous en apercevoir, il n'y a pas de problème constitutionnel en ce qui concerne la succession du Président de la République que je suis. Le véritable enjeu est celui de parachever le plus rapidement possible le processus de démocratisation amorcé depuis le 24 avril 1990 et qui doit, dans la paix, la concorde nationale et le respect des valeurs républicaines, conduire notre pays à la Troisième République que nous appelons de tous nos vœux.

Que vive la République du Zaïre ».

De ce qui précède, il apparaît clairement que pour les Constituants de 1990, à la date du 30 avril 1991, le Zaïre devrait être déjà de plain-pied dans la troisième République, sur base d'une nouvelle Constitution adoptée par référendum, avec un Président nouvellement élu et un nouveau Parlement, monocaméral ou bicaméral, en tout cas de nouvelles institutions politiques.

Cette lecture autorise et corrobore la thèse selon laquelle l'article 4 a été prévu, comme une soupape de sûreté, afin d'éviter que le Président élu dans le cadre de la II^{ème} République ne vienne opposer au Président de la III^{ème} République nouvellement élu – au cas où il s'agirait d'une autre personne – le temps restant à courir, au 30 avril 1991, de son mandat entamé en décembre 1990. Le Président de la III^{ème} République, fort de la fraîcheur de sa légitimité, remplacerait immédiatement le Président en place, avant la consommation complète de son mandat.

Si l'on fait abstraction de l'exposé des motifs, une autre lecture est alors permise. L'article 4 apparaît comme une « disposition-bouchon » qui permet au Président de la II^{ème} République de continuer à exercer ses prérogatives au-delà de l'échéance constitutionnelle de la période de transition (30 avril 1991) et même nonobstant l'expiration normale de son mandat le 4 décembre 1991 à minuit, jusqu'à la mise en place de nouvelles institutions. Mais pour combien de temps ? Et si les « prochaines élections » devaient se tenir d'ici 2 ou 3 ans, voire cinq ans ? Quelle serait alors la régularité d'une disposition qui priverait ainsi le peuple souverain – fût-ce à titre temporaire – de son droit fondamental d'élire et, le cas échéant, de reconduire pour un nouveau mandat le Président de la République ?

Il a été fait référence au principe de la continuité de l'Etat pour justifier une telle situation. En réalité ce principe général de droit s'applique beaucoup plus aux services publics qu'aux institutions politiques de l'Etat. Le principe du fonctionnement continu veut que le service public fonctionne sans interruption⁽⁵³⁾. D'où trois règles : la sauvegarde des moyens du service public supposant l'inaliénable des biens du domaine public ; la permanence des agents du service⁽⁵⁴⁾ et la règle selon laquelle les particuliers peuvent être juridiquement habilités à porter secours au service public⁽⁵⁵⁾. A la limite les implications d'une telle théorie pourraient mettre en péril l'ordre constitutionnel en autorisant à la tête de l'Etat la présence d'un Président *de fait*.

Mais, tout compte fait, sans l'ajout de l'article 4 susmentionné, y aurait-il eu vraiment vacuité des fonctions présidentielles ? Le recours, même par

53 Cf. DEMICHEL, *Grands Services Publics et Entreprises Nationales*, 1. Théorie générale des services publics, Paris, Dalloz, 1974, p. 7.

54 Ce qui justifie par exemple les limitations apportées à l'exercice du droit de grève ou l'exigence que la démission d'un fonctionnaire doive, en toute hypothèse, être acceptée.

55 D'où la théorie des fonctionnaires ou autorités de fait et aussi la reconnaissance du statut des collaborateurs bénévoles du service public.

analogie des situations, à la solution de l'article 40 de la Constitution (exercice provisoire des fonctions présidentielles par le Président de l'Assemblée Nationale) n'aurait-il pas permis d'éviter la discontinuité des fonctions présidentielles dans l'attente de nouvelles élections ?

En tout état de cause, tous les acteurs et commentateurs de la vie politique nationale (Président de la République, Premier ministre, Députés, responsables des partis politiques, constitutionnalistes, presse...) reconnaissent qu'il existe un malaise juridique profond, un véritable problème d'interprétation exacte de cette disposition (art. 4) de la Constitution, mais chacun tire la « couverture » constitutionnelle de son côté, selon les intérêts en jeu. Même la validité juridique de la révision constitutionnelle opérée en juillet 1990 est contestée, au motif qu'elle n'a pas respecté la procédure prévue à l'article 111 de la Constitution alors en vigueur. En l'occurrence l'initiative de la révision de la Constitution appartenait concurremment au Président du MPR, Président la République, et à la moitié des membres du Conseil Législatif, après avis du Congrès ou du Comité Central.

Or cet avis n'a jamais été donné. Il y a donc eu vice de procédure entachant la nouvelle loi constitutionnelle ⁽⁵⁶⁾.

Pourtant aucun organe habilité n'a jugé bon, à l'expiration de l'échéance du 30 avril 1991 ou à l'arrivée à terme du mandat présidentiel le 4 décembre à minuit, de saisir l'instance habilitée à statuer sur les recours en appréciation de la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi ainsi que sur recours en interprétation de la Constitution : la Cour Suprême de Justice (C.S.J.) toutes sections réunies » ⁽⁵⁷⁾.

En ces cas, la C.S.J. est saisie par requête du Procureur Général de la République à la demande soit du Président de la République, soit du Bureau du Conseil Législatif (Assemblée Nationale), soit de toute juridiction de jugement lorsqu'une exception d'inconstitutionnalité est soulevée devant elle ou lorsqu'elle doit faire application à un litige d'une disposition qualifiée d'obscur.

La C.S.J. peut être saisie d'office par le Procureur Général de la République uniquement en ce qui concerne le recours en appréciation de la constitutionnalité, à l'exclusion donc du recours en interprétation de la Constitution ⁽⁵⁸⁾.

56 La consultation populaire antérieure ne pouvait pas remplacer cet avis parce que la Constitution n'organise pas la révision de la Constitution à l'initiative populaire directe.

57 Section judiciaire, section administrative et section de législation. C'est le cas aussi lorsque la C.S.J. statue en matière de contestation électorale.

58 Art. 131, 132 et 133 de l'Ordonnance-Loi n° 82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour Suprême de Justice, J.O. n° 7 du 1^{er} avril 1982, p. 11. La Constitution béninoise actuelle est assez « progressiste » car la cour Constitutionnelle peut être saisie par le Président de la République, par tout membre de l'Assemblée nationale, mais aussi par tout citoyen sur la constitutionnalité des lois (art. 123 et 124).

Tout acte déclaré non conforme à la Constitution est abrogé de plein droit, l'inconstitutionnalité d'une ou de plusieurs dispositions n'entraînant pas ipso-facto d'abrogation de tout l'acte. En définitive, la Cour détermine souverainement l'étendue de l'abrogation⁽⁵⁹⁾.

Peut-être que les différentes parties intéressées ont perçu les divers problèmes soulevés comme relevant plus du politique que du juridictionnel, auquel cas la solution devrait être recherchée plus du côté de la Conférence Nationale Souveraine, dont surgiront les nouvelles institutions républicaines.

Parmi celles-ci s'avère politiquement vitale la présence d'une Cour Constitutionnelle, en tant que la plus haute autorité de l'Etat en matière constitutionnelle, régulatrice de l'activité des pouvoirs publics, dotée d'une véritable indépendance dans son fonctionnement. ■



Abonnez-vous

ou offrez
un abonnement 2015
1 an = 10 numéros

59 Art. 134 de l'Ordonnance-Loi précitée.