

NOTE

Relative à la constitutionnalité de la proposition de Loi constitutionnelle relative à la prolongation du mandat du Président de la République et des Députés

Par le

Pr Jean-François AKANDJI-KOMBÉ

1. Contexte et demande

Dans une déclaration publique en date du 10 avril 2020, le 2^e Vice-Président de l'Assemblée Nationale de la République Centrafricaine, M. Mathurin DIMBÉLÉ NAKOUÉ, membre du Groupe parlementaire de la majorité présidentielle, faisait état de la décision des Députés de cette majorité de prendre l'initiative d'une révision constitutionnelle à adopter par l'Assemblée Nationale. Cette révision devrait, selon ses dires, tendre à la modification de l'article 35, alinéa 2 de la Constitution du 30 mars 2016 (ci-après « la Constitution »), actuellement rédigé comme suit : « *La durée du mandat du Président de la République est de cinq (5) ans. Le Mandat est renouvelable une seule fois* ». Il s'agirait de prolonger le mandat du Président de la République. La révision porterait aussi sur l'article 68, alinéa 1 de la Constitution et devrait aboutir à prolonger pareillement le mandat des Députés. La justification avancée est la survenance de la pandémie du Covid-19.

Sur la base des arguments présentés ci-après, nous invitons respectueusement la Cour constitutionnelle à conclure, lorsqu'elle en sera saisie, que la proposition de Loi constitutionnelle ainsi décrite est contraire à la Constitution du 30 mars 2016.

2. Appréciations en constitutionnalité

2.1. Qu'il plaise à la Cour de procéder par économie de moyens

La proposition de Loi constitutionnelle en cause, dont l'examen par votre Cour est obligatoire sur saisine du Président de la République ou du Président de l'Assemblée Nationale conformément à l'article 105 de la Constitution, pourrait s'apprécier au regard de plusieurs exigences constitutionnelles dont les principales découlent des prévisions du titre XV de la Constitution, intitulé « De la révision ».

En effet, au regard des articles composant ce titre, et sans préjudice de toutes autres dispositions qui pourraient être convoquées, sont susceptibles d'être posées les trois (3) questions suivantes :

- Les dispositions constitutionnelles objet de la proposition de Loi constitutionnelle sont-elles de celles qui peuvent faire l'objet d'une révision ; autrement dit la révision engagée est-elle conforme à l'article 153 de la Constitution ?
- La circonstance qu'une grande partie du territoire national est occupée par des groupes armés n'interdit-elle pas toute entreprise de révision ; autrement dit la révision engagée ne méconnaît-elle pas les exigences de l'article 152, alinéa 2 de la Constitution qui prévoit « *qu'aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie (...) lorsqu'il est porté atteinte à l'unité et à l'intégrité du territoire* » ?
- L'Assemblée nationale est-elle compétente pour prendre l'initiative de la révision et pour adopter le texte de cette révision ; autrement dit le processus tel qu'il est engagé par la Représentation nationale est-il conforme aux dispositions des articles 151 et 152, alinéa 1 de la Constitution ?

Votre Cour serait parfaitement fondée à apprécier la proposition de Loi constitutionnelle en cause sous chacun de ces angles. Mais elle n'y est pas obligée. Il importe, en effet, de souligner qu'un constat d'inconstitutionnalité dans un seul de ces registres, quel qu'il soit, entraînerait à coup sûr invalidation du texte dans son ensemble. En d'autres termes, il n'est pas nécessaire que l'inconstitutionnalité soit constatée des trois points de vue pour que soit neutralisée la proposition de Loi constitutionnelle.

Voilà pourquoi nous nous permettons de suggérer à votre Cour de recourir à la technique juridictionnelle bien éprouvée de l'économie des moyens. Cela implique de déclarer le texte inconstitutionnel sur la base d'un seul moyen, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs d'inconstitutionnalité.

La question de compétence étant, en droit constitutionnel comme dans les autres branches du droit, une question d'ordre public, revêtant par conséquent une importance toute particulière, nous proposons qu'elle soit examinée avant tout, en premier et dernier ressort.

Qu'il plaise donc à votre Haute Cour de se limiter à constater que l'Assemblée Nationale n'a pas compétence pour engager et conclure, seule, une procédure de révision.

- 2.2. ***Qu'il plaise à la Cour de constater que l'Assemblée Nationale n'est compétente ni pour prendre l'initiative d'une révision, ni pour adopter le texte de ladite révision, et de dire pour droit que la proposition de Loi Constitutionnelle en cause viole les articles 151 et 152, alinéa 1 de la Constitution.***

Aux termes de l'article 151 de la Constitution, « *L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République et au Parlement statuant à la majorité des deux tiers (2/3) des membres qui composent chaque chambre* ».

Et aux termes de l'article 152, alinéa 1 de la Constitution, « *La révision intervient lorsque le projet de proposition présenté en l'état a été voté par le Parlement réuni en Congrès à la majorité des trois quarts (3/4) des membres qui le composent ou a été adoptée par référendum* ».

Il ressort de ces dispositions qu'au plan parlementaire c'est le Parlement lui-même qui est habilité à intervenir en matière de révision de la Constitution. Cette intervention a vocation à se faire concurremment à celle du Président de la République en ce qui concerne l'initiative de la révision, et concurremment à celle du Peuple Centrafricain (référendum) en ce qui concerne l'adoption du texte de la révision.

Le Parlement se définit, aux termes de l'article 63 de la Constitution comme la réunion des deux (02) chambres, à savoir l'Assemblée Nationale, d'une part, et le Sénat, d'autre part. C'est l'institution parlementaire ainsi définie qui est visée aux articles 151 et 152, alinéa 1 de la Constitution et elle seule. La référence faite aux « *membres qui composent chaque chambre* » (art. 151) et celle faite au « *Parlement réuni en Congrès* » (art. 152, al. 1) viennent conforter cette interprétation.

Il importe d'ajouter qu'avec les articles 151 et 152, alinéa 1, le Constituant a manifestement pris l'option de faire de la Constitution du 30 mars 2016 une Constitution rigide, particulièrement difficile à modifier, et a entendu faire du jeu bicaméral un des éléments formels de cette rigidité. Il suit de là que telle qu'elle se présente, la proposition de Loi constitutionnelle en cause méconnaît non seulement la lettre de la Constitution, mais aussi son esprit.

Il peut être tentant d'objecter à cette interprétation que la Constitution elle-même prévoit une mise en place de la seconde chambre – le Sénat – non limitée dans le temps (art. 155 de la Constitution : le « *Sénat sera mis en place après les élections municipales et régionales* »), et qu'ainsi elle valide bel et bien l'existence pendant un temps d'un Parlement monocaméral, composé de la seule Assemblée Nationale. La tentation peut être grande d'invoquer aussi dans le même esprit l'article 156 de la Constitution, qui prévoit que « *En attendant la mise en place du Sénat, l'Assemblée Nationale exerce la totalité du Pouvoir Législatif* ».

Votre Cour ne pourra qu'écarter ces objections, qui ne résistent d'ailleurs guère à l'analyse et ne remettent en rien en cause l'interprétation exposée précédemment.

En effet, s'agissant de l'objection la plus sérieuse, celle tirée de l'article 156 de la Constitution, force est d'observer que la plénitude de compétence que prévoit cet article au profit de l'Assemblée Nationale n'est pas générale. Elle a un domaine limité et bien délimité, réduit à l'exercice du Pouvoir législatif, et donc à l'adoption des lois ordinaires et organiques. Autrement dit, l'Assemblée Nationale ne peut, en vertu de la Constitution, exercer les pouvoirs du Sénat que dans le domaine législatif, c'est-à-dire exclusivement dans le domaine de la loi défini par l'article 80 de la Constitution.

Or, la loi constitutionnelle relève d'un autre domaine et d'un autre ordre de pouvoir, à savoir le domaine constitutionnel et le Pouvoir constituant, qui se trouvent ainsi indiscutablement hors des prévisions de l'article 156 de la Constitution.

Votre Cour a, au demeurant, clairement conclu en ce sens dans sa Décision n° 004/CCT/17 en date du 1^{er} février 2017 relative à la Loi organique portant Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, en jugeant comme non conforme à la Constitution la disposition par laquelle l'Assemblée Nationale avait voulu, déjà, s'attribuer une compétence propre en matière de révision de la Constitution. Les termes de cette importante décision sont les suivants :

« Considérant que l'article 152 de la Constitution stipule que « la révision intervient lorsque le projet ou proposition présenté en l'état a été voté par le Parlement réuni en Congrès à la majorité des trois quarts (3/4) des membres qui le composent ou a été adopté par referendum » ;

Considérant que l'article 76 de la loi [organique portant Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale] est ainsi libellé : « La révision intervient lorsque le projet présenté en l'état a été voté par l'Assemblée Nationale à la majorité des trois quarts (3/4) des membres qui la composent ou a été adopté par referendum » ;

Que cette formulation n'est pas conforme à la Constitution qui prévoit que le projet ou la proposition soit votée par le Parlement réuni en Congrès ;

Qu'ainsi, il y a lieu de reformuler l'article 76 ainsi qu'il suit : « La révision intervient lorsque le projet ou proposition présenté en l'état a été voté par le Parlement réuni en Congrès à la majorité des trois quarts (3/4) des membres qui le composent ou a été adopté par referendum » ».

Nulle raison ne justifie aujourd'hui que votre Cour revienne sur cette jurisprudence.

Il suit de l'ensemble de ces éléments, et conformément à la propre jurisprudence de votre Cour, que l'Assemblée Nationale ne saurait s'arroger à elle seule un quelconque pouvoir en matière de révision de la Constitution.

En tout état de cause, nul ne pouvant se prévaloir de sa propre turpitude (*Nemo auditur propriam suam turpitudinem allegans*) selon le principe général de droit valable aussi en droit Centrafricain, le Gouvernement, l'Exécutif ou toute autre Institution ne saurait tirer argument du fait que jusqu'à présent le Sénat n'a pas encore pu être mis en place, car il leur appartenait et il leur appartient encore de faire diligence pour qu'il en soit autrement.

Qu'il plaise par conséquent à la Cour de constater que l'actuel processus de révision conduit par l'Assemblée Nationale l'est en méconnaissance flagrante de la Constitution, spécialement de ses articles 151 et 152, alinéa 1.

- 2.3. *Qu'il plaise, enfin, à la Cour d'observer que le fait de juger comme inconstitutionnelle la proposition de Loi constitutionnelle en cause n'est pas de nature à empêcher toute révision de la Constitution dans l'avenir.*

En effet, le Président de la République pourra toujours, s'il le juge opportun, prendre l'initiative d'une révision.

Il reste par ailleurs toujours possible de soumettre le projet présidentiel de révision au Peuple Centrafricain par voie de referendum.

Là encore, c'est vainement que la Gouvernement, l'Exécutif ou toute autre Institution tenterait de mettre en avant l'impossibilité de financer pareille opération, car il leur appartenait, par le truchement des quatre Lois des finances votées sous le présent mandat, de faire les provisions nécessaires pour faire face à toute nécessité de consultation populaire.

Quoi qu'il en soit, il sera toujours temps, lorsque cette initiative aura été prise par le Chef de l'État et si elle est prise, de vous pencher sur le respect ou non des autres exigences constitutionnelles, contenues notamment dans les articles 152, alinéa 2 et 153 de la Constitution.

3. Conclusion

En conséquence de l'ensemble des éléments qui précèdent, nous suggérons respectueusement à votre Cour, gardienne ultime de la Constitution, de notre démocratie et de notre État de droit, de dire pour droit que la proposition de Loi constitutionnelle en cause est contraire à la Constitution.

Fait à Paris le 14 avril 2020