

=D.D=

**LA COUR CONSTITUTIONNELLE, SIEGEANT EN MATIERE
D'INCONSTITUTIONNALITE, A RENDU L'ARRET SUIVANT :-----**

Premier feuillet

R.Const. 168

AUDIENCE PUBLIQUE DU VINGT ET UN NOVEMBRE DEUX MILLE
QUINZE.-----

EN CAUSE :

**REQUETE EN INCONSTITUTIONNALITE DE L'ORDONNANCE
n°15/081 DU 29 OCTOBRE 2015 PORTANT NOMINATION DES
COMMISSAIRES SPECIAUX ET DES COMMISSAIRES SPECIAUX
ADJOINTS DU GOUVERNEMENT CHARGES D'ADMINISTRER
LES NOUVELLES PROVINCES.-----**

Par requête signée le 02 novembre 2015 et reçue au greffe de la Cour constitutionnelle le même jour, Messieurs KATAKO BABANDOA Arnold, LIWANGA ANDJELANI Grâce et BOLUNGU IBULA Elvis, sollicitent de cette Cour l'annulation de l'ordonnance présidentielle n°15/081 du 29 octobre 2015 portant nomination des commissaires spéciaux et des commissaires spéciaux adjoints du gouvernement chargés d'administrer les nouvelles provinces en ces termes :

« A Monsieur le Président et Juges »
« de la Cour constitutionnelle »
« Kinshasa/Gombe »

« Distingués Hauts Magistrats, »
« Le requérant a l'honneur de déférer »
« à votre censure l'ordonnance présidentielle susvisée, pour violation »
« flagrante de quelques dispositions constitutionnelles. A l'appui de sa »
« demande, il résume, comme suit, les faits : »

« 1.FAITS »

« Le 08 septembre 2015, la Cour »
« constitutionnelle a, à la requête de la Commission Electorale Nationale »
« Indépendante(CENI), rendu l'arrêt R.Const. 0089/2015 sur la »
« poursuite du processus électoral actuel en République Démocratique »
« du Congo, spécialement sur l'organisation, dans le délai, des élections »
« provinciales prévues le 25 octobre 2015, tel que planifié par la décision »
« n°001/CENI/BUR/15 du 12 février 2015 de la Commission Electorale »
« Nationale Indépendante, portant publication du calendrier des »
« élections provinciales, urbaines, municipales et locales de 2015 ainsi »
« que des élections présidentielle et législatives de 2016. »

- « A l'appui de sa requête susdite, la Commission électorale nationale »
« indépendante : »
- « - évoqua la loi n°15/004 du 28 février 2015 déterminant les modalités »
« d'installation de nouvelles provinces, en accord avec les articles 2, »
« alinéa 2 et 226 de la Constitution »
- «- brandit la lettre n°25/CAB/Minintersec/EB/2183/2015 du 18 juillet »
« 2015 du Vice-premier ministre, Ministre de l'intérieur et de la sécurité, »
« lui notifiant l'effectivité de l'installation de nouvelles provinces; lettre »
« en vertu de laquelle elle (CENI) prit sa décision n°013/CENI/BUR/15 »
« du 23 juillet 2015 portant convocation du corps électoral et publication »
« du calendrier de l'élection des gouverneurs et des vice-gouverneurs, et »
« lança l'organisation des consultations pour l'élection des gouverneurs »
« et des Vice-gouverneurs de nouvelles provinces ; »
- «- constata l'incompatibilité de son calendrier électoral avec certains »
« délais institués par la loi de programmation, notamment celui prévu »
« à l'article 10 de cette loi. »
- « Toujours à l'appui de sa requête, la »
« Commission électorale nationale indépendante joignit un certain »
« nombre de pièces en rapport avec le processus électoral en cours, avant »
« d'épingler que, pour sa part, le gouvernement de la République : »
- « - affirme que certaines étapes capitales pour aboutir à l'élection des »
« gouverneurs et des Vice-gouverneurs n'ont pas encore été franchies »
« avant la date butoir du 14 août 2015. Pour le gouvernement de la »
« République, *«cet évènement imprévisible ne peut être actuellement »*
« *surmonté en dehors du réajustement du calendrier électoral arrêté par la »*
« *décision n°013/CENI/BUR/15 du 23 juillet 2015* » ; »
- « - affirme que le montant de 2.000.000 \$USD (deux millions de dollars »
« américains) sollicité par la Commission électorale nationale »
« indépendante pour l'élection des Gouverneurs et des Vice-gouverneurs »
« relève d'une enveloppe supplémentaire que le gouvernement n'a pas »
« su mobiliser en raison, d'une part, de sa non budgétisation et, d'autre »
« part, des contraintes de la trésorerie de l'Etat ; »
- « - stigmatise l'anarchie dans laquelle se trouvent les nouvelles provinces »
« qui ne sont pas actuellement administrées ; situation qui frise la mort »
« de l'Etat, préjudiciable à la sécurité et à l'ordre public. Cette situation »
« préoccupante, souligne le gouvernement, menace l'unité nationale et »
« l'intégrité territoriale du pays ; »

« - reconnaît, de ce fait, en attendant que ladite trésorerie revienne à la »
« normale, la nécessité de courir aux «mesures transitoires» »
« exceptionnelles » pour parer au «cas de force majeure» qui rend quasi »
« impossible, pour le moment, la réalisation des deux processus »
« électoraux visés par le calendrier arrêté par la commission électorale »
« nationale indépendante. »

« Accueillant favorablement la »
« requête de la Commission électorale nationale indépendante, la Cour »
« constitutionnelle, par son arrêt R.Const. 0089/2015 du 08 septembre »
« 2015, constata sa la force majeure empêchant la Commission électorale »
« nationale indépendante d'organiser, dans les délais légaux, l'élection »
« des gouverneurs et des Vice-gouverneurs dans les nouvelles provinces »
« démembrées, et ordonna au gouvernement de la République, »
« notamment, de prendre, sans tarder, «les dispositions transitoires» »
« exceptionnelles » pour faire régner l'ordre public, la sécurité, et assurer la »
« régularité ainsi que la continuité des services publics dans les provinces »
« concernées par la loi de programmation, en attendant l'élection des »
« gouverneurs et des Vice-gouverneurs ainsi que l'installation des »
« gouvernements provinciaux issus des élections prévues par l'article 168 »
« de la loi électorale. »

« S'appuyant sur cet arrêt de la cour »
« constitutionnelle, le Chef de l'Etat prendra, à l'initiative du »
« gouvernement de la République, l'ordonnance n°15/081 du 29 octobre »
« 2015 portant nomination des commissaires spéciaux et des »
« Commissaires spéciaux adjoints du Gouvernement chargés »
« d'administrer les nouvelles provinces, ordonnance qui fait l'objet de la »
« présente requête en annulation pour inconstitutionnalité manifeste. »

« II. RECEVABILITE DE LA REQUETE »

« L'article 162, alinéa 2, de la »
« Constitution du 18 février 2006 dispose que toute personne peut saisir »
« la Cour constitutionnelle pour inconstitutionnalité de tout acte »
« législatif ou réglementaire. »

« Par ailleurs, l'article 42 de la loi »
« organique n°013/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et »
« fonctionnement de la Cour constitutionnelle prescrit que la Cour »
« constitutionnelle connaît de la constitutionnalité des traités et accords »
« internationaux, des lois, des règlements intérieurs des chambres »
« parlementaires, du Congrès et des institutions d'appui à la démocratie, »
« ainsi que des actes réglementaires des autorités administratives. »

« En l'espèce, la présente requête »
« concerne l'inconstitutionnalité décelée dans l'ordonnance »
« présidentielle n°15/081 du 29 octobre 2015, qui est un acte »
« réglementaire d'une autorité administrative. »

« **III. MOYENS D'INCONSTITUTIONNALITE** »

« **Premier moyen :** »

« tiré de la violation de l'article 3 de la Constitution, qui dispose : « les »
« provinces et les entités territoriales décentralisées sont dotées de la »
« personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux (...) Elles »
« jouissent de la libre administration et de leur autonomie de gestion de leurs »
« ressources économiques, humaines, financières et techniques. » »

« En nommant des «Commissaires »
« spéciaux du gouvernement» et leurs adjoints pour administrer les »
« nouvelles provinces, l'ordonnance présidentielle attaquée viole la »
« disposition constitutionnelle précitée en ce qu'elle méconnaît la »
« personnalité juridique des provinces et des entités territoriales »
« décentralisées, de même que le principe de leur libre administration et »
« de leur autonomie de gestion de leurs ressources économiques, »
« humaines, financières et techniques. » »

« **En effet :** »

« 1. Dans l'esprit du constituant de 2006, le gouverneur de province est, »
« à la fois, le représentant du pouvoir central en province (placé, à ce »
« titre, sous la tutelle du gouvernement de la République) et chef de »
« l'exécutif provincial (répondant, à ce titre, de ses actes devant »
« l'Assemblée provinciale). De ce qui précède, le pouvoir central ne peut »
« exercer sa tutelle et son contrôle sur le Gouverneur de province que »
« ses actes posés en qualité de représentant du pouvoir central, dans une »
« matière relevant de la compétence exclusive du pouvoir central et dans »
« le cadre de la coordination des services publics déconcentrés en »
« province. »

« Par ailleurs, l'assemblée provinciale ne peut engager la responsabilité »
« du Gouverneur de province que pour les actes posés par ce dernier en »
« sa qualité de Chef de l'exécutif provincial et portant sur des matières de »
« la compétence exclusive des provinces. Cela ressort clairement des »
« articles 63 à 66 de la loi 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes »
« fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces. » »

« 2. Pour sa bonne compréhension, l'alinéa 2 de l'article 66 de ladite loi »
« doit être couplé avec l'alinéa premier. De la sorte, se substituer au »
« gouverneur de province défaillant suppose : »
« - se substituer à lui dans les matières de la compétence exclusive du »
« pouvoir central ; »
« - se substituer à lui sans lui ôter les matières de la compétence exclusive »
« de la province lui reconnues par la Constitution. »

« C'est que le pouvoir de substitution »
« du pouvoir central au Gouverneur de province est exceptionnel et »
« limité aux matières de la compétence exclusive du pouvoir central et »
« de la coordination des services déconcentrés en province. Ce qui n'est »
« pas le cas dans l'ordonnance présidentielle en cause, qui confère aux »
« Commissaires spéciaux du Gouvernement tant les matières relevant de »
« la compétence exclusive de la province ainsi que de la compétence »
« concurrente du pouvoir central et des provinces. »

« 3. La pseudo force majeure alléguée par le gouvernement de la »
« République n'est pas l'œuvre des gouverneurs de province dans leur »
« gestion des provinces en leur qualité de représentant du pouvoir »
« central. Elle résulte plutôt de la défaillance du pouvoir central dans »
« sa gestion du processus électoral en cours, comme cela ressort »
« clairement de l'arrêt R.Const. 0089/2015 du 08 septembre 2015. Or »
« en droit, nul ne peut prévaloir de sa propre turpitude. »

« - L'institution des « *Commissaires spéciaux du gouvernement* » est une »
« véritable fraude à la Constitution, dès lors qu'elle érige ces derniers »
« en gouverneurs de province, avec la double qualité de représentant »
« du pouvoir central en province et (celle) de chef de l'exécutif »
« provincial, tout en maintenant celui-ci dans la tutelle du pouvoir »
« central et en le détachant du contrôle de l'assemblée provinciale. »
« C'est que, sous l'empire de l'ordonnance n°15/081 du 29 octobre »
« 2015, on se retrouve, in fine, et par fraude à la Constitution, dans un »
« Etat unitaire centralisé transitoire. » Or, en droit, fraus omniacorrumpit. »

« Deuxième moyen : tiré de la violation des articles 195 à 198 de la »
« Constitution ainsi que des articles 202, 203 et 204 »
« de la Constitution. »

« En effet, l'ordonnance »
« présidentielle n°15/081 du 29 octobre 2015 instaure, à travers les »
« commissaires spéciaux du gouvernement, un régime de confusion des »
« compétences, outre qu'elle met tacitement en congé les assemblées »
« provinciales tout en plaçant l'exécutif provincial sous l'unique contrôle »
« du pouvoir central. »

« POUR TOUTES CES RAISONS, PLAISE A LA COUR CONSTITUTIONNELLE »

« Dire recevable et fondée la »
« présente requête en inconstitutionnalité introduite sur pied de l'article »
« 162, alinéa 2, de la Constitution, et des articles 43 et 48 de la loi »
« organique n°013/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et »
« fonctionnement de la Cour Constitutionnelle, et y faire droit. »

« EN CONSEQUENCE »

« Annuler l'ordonnance présidentielle »
« n°15/081 du 29 octobre 2015 portant nomination des Commissaires »
« spéciaux et de Commissaires spéciaux adjoints du gouvernement »
« chargés d'administrer les nouvelles provinces. »

« Et justice sera faite. »

« Fait à Kinshasa, le 02 novembre 2015 »

« Sé/ KATAKO BABANDOA Arnold »

« Sé/ LIWANGA ANDJELANI Grâce »

« Sé/ BOLUNGU IBOLA Elvis »

Par ordonnance signée le 19 novembre 2015, Monsieur le Président de cette Cour désigna le juge FUNGA MOLIMA MWATA Evariste-Prince, en qualité de rapporteur et par celle du 21 novembre 2015, il fixa la cause à l'audience publique du même jour ;

A l'appel de la cause à cette audience publique du 21 novembre 2015, les requérants ne comparurent pas ni personne pour eux, la Cour déclara la cause en état d'être examinée et accorda la parole :

- d'abord au Juge FUNGA MOLIMA MWATA Evariste-Prince qui donna lecture de son rapport établi sur les faits de la cause, la procédure et l'objet de la requête ;
- ensuite au Procureur général représenté par le Premier avocat général MOKOLA PIKPA Donatien, qui donna lecture de son avis écrit dont ci-dessous le dispositif :

PAR CES MOTIFS

« Plaise à la Cour constitutionnelle de se déclarer incompétente. »

Sur ce, la Cour, séance tenante, prononce l'arrêt suivant :

***** **ARRET** *****

Par requête du 02 novembre 2015 signée par eux -même et déposée au greffe de la Cour constitutionnelle à la même date, Monsieur KATAKO

BABANDOA Arnold, Monsieur LIWANGA ANDJELANI Grâce et Monsieur BOLUNGU IBULA Elvis sollicitent l'annulation de l'ordonnance présidentielle n°15/081 du 29 octobre 2015 portant nomination des commissaires spéciaux et des commissaires spéciaux adjoints du Gouvernement chargés d'administrer les nouvelles provinces, au motif qu'elle viole de manière flagrante quelques dispositions de la Constitution.

Aucune pièce n'est jointe à cette requête, sinon plusieurs copies de celle-ci.

Mais sans qu'il soit besoin d'examiner les deux moyens d'inconstitutionnalité développés par les requérants, la Cour constitutionnelle rappelle qu'elle est, selon l'article 160 alinéa 1^{er} de la Constitution, chargée du contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi. S'agissant de la faculté offerte aux particuliers de la saisir par voie d'action principale en inconstitutionnalité, comme en l'espèce, l'article 162 alinéa 2 de la Constitution étend ce contrôle aux actes réglementaires.

La Cour rappelle en outre qu'aux termes de l'article 43 de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 relative à son organisation et à son fonctionnement, elle « *connaît de la constitutionnalité des traités et accords internationaux, des lois, des édits, des règlements intérieurs des Chambres parlementaires, du congrès et des institutions d'appui à la démocratie ainsi que des actes réglementaires des autorités administratives* ».

Elle juge que l'ordonnance présidentielle n° 15/081 du 29 octobre 2015 portant nomination des commissaires spéciaux et des commissaires spéciaux adjoints du Gouvernement chargés d'administrer les nouvelles provinces n'est ni un acte législatif, ni un acte réglementaire, puisqu'elle ne porte pas dispositions de portée générale, abstraite et impersonnelle, autrement dit, elle ne contient pas des normes de conduite obligatoires applicables à tous.

Elle juge en revanche que l'ordonnance susvisée est un acte administratif unilatéral individuel, générateur de situations juridiques personnelles et subjectives, un acte créateur de droits en faveur des personnes concernées, les femmes et hommes nommés commissaires spéciaux et commissaires spéciaux adjoints du Gouvernement; que dès lors, s'agissant d'un acte administratif unilatéral non réglementaire, cette ordonnance présidentielle ne relève pas des matières susceptibles de censure par la Cour constitutionnelle.

Elle se déclarera par conséquent incompétente pour en connaître et, en vertu de l'article 96 alinéa 2 de la loi organique n°13/026 du 15 octobre 2015 relative à son organisation et à son fonctionnement, dira n'y avoir pas lieu à paiement des frais d'instance.

POUR TOUTES CES RAISONS :

Vu la Constitution du 18 février 2006, telle que révisée à ce jour, spécialement ses articles 160 alinéa 1^{er} et 162 alinéa 2;

Vu la loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, spécialement ses articles 42, 43, 68 et 96 alinéa 2 ;

Vu le Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle, spécialement l'article 38 alinéa 4 ;

La Cour, siégeant en matière d'inconstitutionnalité ;

Après avis du procureur général ;

Se déclare incompétente ;

Dit n'y avoir pas lieu à paiement des frais d'instance ;

Dit enfin que le présent arrêt sera signifié aux requérants, au président de la République, au président de l'Assemblée nationale, au président du Sénat, au Premier ministre, aux présidents des Assemblées provinciales, ainsi qu'aux commissaires spéciaux et gouverneurs de province, et qu'il sera publié au Journal Officiel de la République Démocratique du Congo, ainsi qu'au Bulletin des arrêts de la Cour constitutionnelle ;

La Cour a ainsi jugé et prononcé à son audience publique de ce 21 novembre 2015, à laquelle ont siégé Messieurs LWAMBA BINDU Benoît, Président, BANYAKU LUAPE EPOTU Eugène, ESAMBO KANGASHE Jean-Louis, FUNGA MOLIMA MWATA Evariste-Prince, KALONDA KELE OMA Yvon, KILOMBA NGOZI MALA Noël, VUNDUAWA te PEMAKO Félix, WASENDA N'SONGO Corneille, et MAVUNGU MVUMBI-di-NGOMA Jean-Pierre , Juges, avec le concours du procureur général représenté par le Premier avocat général MOKOLA PIKPA Donatien et l'assistance de Monsieur OLOMBE LODI LOMAMA Charles, greffier.

Les Juges :

Le Président,
LWAMBA BINDU Benoît

1. BANYAKU LUAPE EPOTU Eugène
2. ESAMBO KANGASHE Jean-Louis
3. FUNGA MOLIMA MWATA Evariste-Prince
4. KALONDA KELE OMA Yvon
5. KILOMBA NGOZI MALA Noël
6. VUNDUAWE te PEMAKO Félix
7. WASENDA N'SONGO Corneille
8. MAVUNGU MVUMBI-di-NGOMA Jean-Pierre

Le Greffier

OLOMBE LODI LOMAMA Charles,