

# La saisine du citoyen et le processus démocratique

**Marie Madeleine Mborantsuo**

Président de la Cour constitutionnelle du Gabon

Nous nous retrouvons ici, réunis au pied des splendides sommets de l'Atlas, cette colonne vertébrale du Royaume, ce Titan de la mythologie grecque, condamné par Zeus à porter la terre. Et je crois que, comme lui, nous avons une charge.

Notre charge, à nous Cours constitutionnelles, est certes bien moins imposante, mais elle s'affirme comme un objectif, une finalité essentielle, qui doit sans cesse porter notre action, c'est le citoyen. C'est ce dernier qui doit être au cœur de nos préoccupations.

Car, au-delà de la perfection de nos systèmes juridiques, de tous nos efforts pour porter au plus haut point la réalisation de l'État de droit, c'est *in fine* du sort du citoyen qu'il s'agit. Il doit être le bénéficiaire ultime de notre action qui ne vaut que si ses droits et libertés sont effectivement affirmés et protégés face aux pouvoirs politiques ou économiques et si le fonctionnement des institutions mises en place par nos constitutions est respecté.

Certes, notre mission première participe à la réalisation de l'État de droit. Nous sommes, pour reprendre l'expression du professeur Jacques Chevallier, « la clé de voûte et la condition de la réalisation de l'État de droit ». En imposant nos solutions sur l'exercice d'un pouvoir politique soumis au droit, nous influençons donc directement le pouvoir en délimitant le cadre de son action. Et les constructions jurisprudentielles élaborées participent à générer l'État de droit.

Seulement, et je crois que nous en sommes tous convaincus, l'État de droit n'impose pas simplement le respect de la norme fondamentale par la norme inférieure sous le contrôle du juge, mais aussi qu'au sein de cette norme

fondamentale soient déterminés un certain nombre de droits et libertés considérés comme essentiels auxquels les pouvoirs législatif et exécutif ne peuvent porter atteinte.

Or, ce point me semble être le pivot de l'État de droit mais également, voire surtout, du processus démocratique.

Je veux ici laisser un moment de côté toutes les grandes théories sur la notion de démocratie, les modèles savants élaborés par la doctrine dont la mise en œuvre est souvent très éloignée du modèle originel, et me concentrer sur l'avènement de quelques principes qui nous serviront à mesurer «l'indice de démocratie» d'un régime politique dans un État donné, quelque soit le système politique adopté.

Le premier, par rapport aux autres régimes politiques, tient à la participation des citoyens à la prise de décision.

Une autre condition est l'existence d'un pluralisme politique qui ouvre la possibilité d'un choix pour les gouvernés dans la détermination de leurs gouvernants. C'est-à-dire, tout à la fois, que ne s'impose pas un seul courant idéologique et que la liberté des partis politiques puisse s'affirmer.

La reconnaissance d'une opposition organisée par l'intermédiaire des partis politiques est également caractéristique d'un système démocratique. L'opposition exerce un rôle indispensable. Pour le Doyen Debbasch, «elle assure une information contradictoire, à la fois sur les décisions et les intentions des gouvernants du pays et sur les sentiments de ce dernier à l'égard des gouvernants.»

Doit être posée également comme condition indispensable de la démocratie : la garantie des libertés individuelles et celles des partis et groupements susceptibles d'éclairer et d'influencer l'opinion, tout particulièrement la presse et la communication audiovisuelle.

Au surplus, j'ajouterai qu'un certain niveau d'éducation et d'information des citoyens concourt à l'épanouissement du système démocratique.

Enfin, la plus grande liberté des citoyens se réalise lorsqu'est efficacement organisée la possibilité de contester le pouvoir et de le limiter.

L'idée étant qu'il s'agit d'assurer dans la pratique, et non seulement en théorie, ce qui est la plus fondamentale de toutes les revendications démocratiques, à savoir le droit de participer au système juridique et politique de la nation.

Force est de constater que sur tous ces points, qu'il soit considéré séparément ou en groupe, le citoyen est l'élément central du dispositif démocratique, mais également que sur tous ces points, et nos jurisprudences en témoignent, l'action des cours peut être déterminante.

Ainsi, comme le relève le professeur Capelletti, «la justice constitutionnelle, loin d'être par nature contraire à la démocratie et à la volonté de la majorité,

se révèle constituer un instrument de base pour protéger les principes de démocratie».

## 1. Du principe de la saisine par le citoyen

Ceci étant posé, il nous apparaît indispensable que le citoyen ne soit pas exclu de l'accès à la justice constitutionnelle.

Une première raison tient de toute évidence à la matérialisation d'un droit fondamental. En effet, la question de la saisine doit être immédiatement rattachée à celle de l'accès à la justice, qui doit s'ériger comme un droit fondamental. Le Doyen Favoreu indiquait d'ailleurs qu'il s'agissait là «d'un droit fondamental... bouclier des autres droits fondamentaux». Et ce principe est de même posé à l'article 7 de la Charte africaine qui fait partie de notre bloc de constitutionnalité et à l'article 85 de la Constitution de la République gabonaise.

Or, si ce principe semble s'appliquer de manière générale sans trop d'entraves devant les juridictions de droit commun ou les juridictions administratives, quand les États en sont pourvus, il n'en va pas toujours de même concernant les juridictions constitutionnelles.

Curieusement, l'accès du citoyen à la justice constitutionnelle s'est souvent heurté à une forme d'hostilité des gouvernants. Certaines constitutions l'établissent dans des conditions extrêmement restrictives, soit l'excluent complètement de leurs dispositions. La France, dont personne ne saurait dénier ici le caractère démocratique des institutions, a néanmoins attendu un demi-siècle pour introduire un contrôle par voie d'exception ouvert aux citoyens. L'affluence des recours que connaît aujourd'hui le Conseil constitutionnel français au titre de la question prioritaire de constitutionnalité, marque pourtant, incontestablement, la réalisation d'un besoin ressenti par la population.

Cette hostilité était d'ailleurs parfaitement exprimée dans l'ouvrage de M. Poullain, ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel français, sur la pratique française de la justice constitutionnelle : «La saisine est un acte politique. Elle engage l'autorité de son auteur... La saisine est un acte réservé à des autorités politiques et c'est ce qui assure le bon fonctionnement du système de contrôle français. C'est cela qui garantit contre un amas de demandes dépourvues de tout caractère sérieux».

Si cette position a largement été remise en cause par les récentes évolutions du système français, il est néanmoins un point qui mérite attention dans les propos de M. Poullain : «la saisine est un acte politique». D'une certaine manière, cette affirmation renforce encore la nécessité d'une saisine ouverte aux citoyens.

Je ne veux pas revenir ici sur la nature juridictionnelle ou politique de nos institutions, ce débat est, me semble-t-il, définitivement clos, nous sommes des juridictions décidant en droit et non sur des considérations d'opportunité politique et suivant des procédures juridictionnelles.

Pour autant, on ne peut dénier une connotation politique aux saisines opérées notamment par les oppositions parlementaires. On sait que les procédures institutionnelles laissent aujourd'hui peu de place à l'opposition. Dans les systèmes de type parlementaire par exemple, qui sont les plus répandus dans nos États africains, les mécanismes propres à ces régimes ne fonctionnent plus selon les schémas classiques. Le phénomène majoritaire, la discipline des partis, font que gouvernement et parlement ne sont plus des organes antagonistes. Motion de censure, question de confiance ou encore dissolution ne sont plus mises en œuvre ou alors, si elles le sont c'est à d'autres fins que celles qui étaient classiquement prévues.

Or, on ne peut concevoir un système démocratique sans que l'opposition n'ait un rôle participatif de quelque manière que ce soit dans le système institutionnel.

Et incontestablement, la saisine des cours constitutionnelles, ouverte aux députés, permet à l'opposition de participer à la vie politique des institutions, et toute censure d'un texte par les cours est saluée par l'opposition comme une victoire politique sur la majorité. Si l'opposition emporte le débat sur le terrain juridique, son action n'en revêt pas moins un caractère politique.

Certes, on pourrait voir dans l'action de l'opposition une forme de perversion du contrôle de constitutionnalité, qui pourrait laisser croire que ce contrôle n'est qu'un instrument politique mais, en réalité la solution juridictionnelle des cours constitutionnelles demeure et c'est au final la constitution qui s'en trouve renforcée, en ce sens qu'on se trouve devant l'expression la plus achevée de la souveraineté nationale et en cela, l'idée de démocratie.

Et de ce point de vue, la saisine par le citoyen doit pleinement s'affirmer.

La démocratie exige la participation des citoyens, et force est de convenir que leur seule intervention au moment de la désignation des gouvernants par l'élection, si elle s'avère nécessaire, n'en demeure pas moins insuffisante.

Ainsi, le contrôle de constitutionnalité ouvert au citoyen participe de ce mouvement, qui tend à impliquer le citoyen dans la vie politique. Il conduit à contrer les effets négatifs d'un blanc-seing donné aux gouvernants entre deux échéances électorales. L'affermissement de nos jeunes démocraties, notamment en Afrique, nécessite l'intervention d'un citoyen participatif, qui s'exprime au-delà du seul vote, par cette mission de contrôle exercée à travers l'action des cours constitutionnelles.

Cette fonction de contrôle dévolue au citoyen, me paraît essentielle. Certes, il n'en est, par la saisine, que l'initiateur, mais ne faut-il pas rappeler que

la saisine reste l'élément déterminant dans le contrôle de constitutionnalité. Selon qu'elle soit plus ou moins ouverte ou restreinte, et c'est toute notre action qui s'en trouve modifiée. Et dans certains cas extrêmes, le contrôle peut ainsi être réduit à néant. Sans saisine, pas de contrôle, puisque dans la quasi-totalité des constitutions, la possibilité d'auto-saisine des cours est exclue.

Aussi, pour nos sociétés qui depuis les conférences nationales font l'apprentissage de la démocratie, impliquer le citoyen dans le processus de contrôle de constitutionnalité, c'est en faire un acteur permanent du processus démocratique.

## 2. De la mise en œuvre de la saisine

Il demeure que si, et particulièrement pour nos États, cette saisine citoyenne m'apparaît indispensable sur le principe, il reste à en définir les contours procéduraux.

Deux voies sont généralement mises en œuvre, contrôle par voie d'exception et contrôle par voie d'action.

Sur le contrôle par voie d'exception dans le cadre d'une instance juridictionnelle, qui me semble-t-il, est le plus couramment admis, je serai finalement brève, sauf tout de même à relever que l'accès final à la justice constitutionnelle est largement conditionné par les procédures mises en œuvre, et notamment les filtres qui peuvent s'imposer aux citoyens devant les juridictions ordinaires. Ils peuvent, on le sait, limiter très fortement l'accès du citoyen à la juridiction constitutionnelle.

Toutefois, s'il est indéniable que le contrôle par voie d'exception a permis, dans nombre d'États, une avancée significative de l'État de droit et une préservation accrue des droits et libertés. Il faut toutefois admettre que celui qui, *in fine*, se présente devant le juge constitutionnel, est avant tout, à ce moment-là, un justiciable, qui dans le cadre d'un contentieux ordinaire, défend en premier lieu ses droits subjectifs, bien plus qu'un citoyen qui défend la constitution, expression suprême de la souveraineté.

Or, il s'agit que la décision de la juridiction constitutionnelle dépasse le cadre initial de l'instance pour irriguer l'ensemble du système normatif. C'est notamment pour cette raison que le constituant gabonais a prévu à l'article 86 que: « Si elle déclare la loi ou l'acte réglementaire incriminé contraire à la Constitution, cette loi ou cet acte réglementaire cesse de produire ses effets à compter de la décision.

« Le Parlement examine, au cours de la prochaine session, dans le cadre d'une procédure de renvoi, les conséquences découlant de la décision de non-conformité à la Constitution rendue par la Cour.

« Lorsque la Cour admet l'inconstitutionnalité d'un acte réglementaire, le Président de la République et le Premier ministre remédient à la situation juridique résultant de la décision de la Cour dans un délai d'un mois ».

Mais au-delà de ces considérations, c'est avant tout du contrôle par voie d'action, ouvert aux citoyens, sur lequel je voudrais insister.

Le constituant gabonais a instauré des modalités de saisine quasiment à l'identique entre les autorités politiques et le simple citoyen.

Ainsi, aux termes de l'article 85, les lois ordinaires ainsi que les actes réglementaires « peuvent être déférés à la Cour constitutionnelle, soit par le Président de la République, soit par le Premier Ministre, soit par les présidents des chambres du Parlement ou un dixième des membres de chaque chambre, soit par les présidents de la Cour de cassation, du Conseil d'État et de la Cour des comptes, soit par tout citoyen ou toute personne morale lésée par la loi ou l'acte querellé ».

En fait, la seule différence repose sur l'intérêt à agir. Pour les autorités publiques, la question de l'intérêt à agir ne se pose pas, car il est présumé. Pour les personnes physiques ou morales il en va différemment, elles se doivent de faire la démonstration que l'acte attaqué lèse leurs droits. Cette solution médiane présente l'intérêt de ne pas limiter aux autorités publiques le droit de saisine, tout en préservant la Cour constitutionnelle d'un afflux de requêtes inconsidéré. Toutefois, nous devons préciser ici que l'intérêt à agir est entendu au sens large.

En ce domaine nous pouvons dire que notre position se rapproche de celle du Conseil d'État français statuant dans le cadre du recours pour excès de pouvoir. Ces deux voies sont d'ailleurs *mutatis mutandis*, très semblables. Comme le recours pour excès de pouvoir est avant tout un recours dans l'intérêt de la loi, la saisine par le citoyen, bien que soit posée la condition d'un intérêt à agir, doit s'analyser comme un recours « dans l'intérêt de la Constitution ».

C'est ainsi que doit être comprise cette saisine citoyenne dans l'esprit de nos constituants qui ont tenu à faire du citoyen un acteur du processus politique, par-delà son seul droit de vote, par sa fonction de contrôle. C'est bien le message donné à l'article premier, 21<sup>o</sup>) « Chaque citoyen a le devoir de défendre la patrie et l'obligation de protéger et de respecter la Constitution, les lois et les règlements de la République ; ».

Je ne veux aucunement dire ici que l'option que nous avons choisie doit s'imposer de manière universelle ; elle serait très certainement inapplicable dans d'autres États pour mille raisons, mais quoiqu'on puisse en dire, le rôle des cours et leur perception est indissociable de leur environnement politique et social comme la prospérité de la plaine de Marrakech tient en partie aux eaux descendues de l'Atlas.

Et incontestablement, on ne peut lire notre charte fondamentale sans prendre en compte l'influence de notre conférence nationale de 1990 qui a modelé nos nouvelles institutions, car de cette conférence nationale est née la Cour constitutionnelle en charge du contrôle de constitutionnalité et de la garantie des droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques.

Ainsi, il n'y a aucun doute quant à la convergence de l'édification de l'État de droit et le processus démocratique, dont notre Cour est un instrument et le citoyen l'élément central.

C'est dans cet état d'esprit que nous continuons encore à œuvrer.

Je vous remercie.