

La saisine de la Cour constitutionnelle du Gabon par les partis politiques

M. Jean-Christophe NZE-BITEGHE
Conseiller juridique
Cour constitutionnelle du Gabon

La saisine de la Cour constitutionnelle gabonaise est l'une des plus ouvertes. En dépit du fait qu'«une culture de constitutionnalité» échappe encore aux requérants, on ne saurait nier l'existence de signes de progrès plus ou moins importants. Pour ce qui nous concerne, notre propos portera essentiellement sur la saisine de la Cour par les partis politiques. À ce sujet, nous verrons successivement que cette saisine est à l'épreuve de la qualité du requérant (I), que le requérant ne vise pas toujours de façon claire l'objet de sa saisine (II), et enfin que cette saisine s'améliore sur le plan qualitatif (III).

I. Une saisine à l'épreuve de la qualité du requérant

La question est de savoir si les partis politiques ont qualité pour saisir le juge constitutionnel. La réponse à cette question doit être envisagée sous un angle double : d'une part, en ce qui concerne le contrôle de constitutionnalité des lois et, d'autre part, s'agissant du contrôle des élections politiques.

D'abord, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité, l'article 85 de la Constitution du 26 mars 1991 dispose que les lois ainsi que les actes réglementaires peuvent être déférés à la Cour constitutionnelle... par toute personne morale lésée par la loi ou l'acte contesté.

Ces dispositions permettent aux différents partis politiques légalement reconnus de saisir la Cour pour contester la constitutionnalité d'un acte infra-constitutionnel ou infra-législatif. Cette saisine a souvent été l'œuvre, en filigrane, du groupe parlementaire d'un parti politique. Dans ce cas, ce n'est pas la qualité de parti politique qui est mise en avant, mais celle de membre d'une chambre du Parlement. La saisine peut aussi être l'œuvre du président d'un parti politique. Dans cette hypothèse, c'est clairement la qualité de parti politique, en tant que personne morale, qui est mise en relief.

Ensuite, dans le cadre du contrôle de la régularité des élections politiques, la saisine de la Cour est encore plus clairement affirmée. En effet, aussi bien la Constitution que la loi organique sur la Cour précisent que la Cour constitutionnelle est saisie de la validité d'une élection par... tout parti politique légalement reconnu.

Présentée de manière aussi claire, on peut se demander en quoi la saisine par les partis politiques peut constituer un problème.

En réalité, les choses ne se présentent pas toujours de manière aussi simple dans la pratique. À la différence des liturgies, la règle de droit ne résiste pas aux variations des phénomènes de la vie politique. À l'épreuve des scissions, des regroupements et des métamorphoses des partis politiques, la saisine de la Cour constitutionnelle se trouve confrontée à quelques écueils.

On ne traitera pas des cas de ralliement ou de phagocytose, car dans ces hypothèses, c'est le parti absorbant qui conserve la qualité de parti politique. Le parti absorbé perd en toute logique cet attribut. En l'espèce, le problème ne se pose donc pas.

Par contre, il se pose de façon relativement gênante dans l'hypothèse fréquente de scission. C'est de multiples façons que la question de la scission d'un parti politique perturbe le fonctionnement de la démocratie : cette question touche les partis politiques eux-mêmes, le ministère chargé de l'Intérieur, les militants et enfin la Cour constitutionnelle. C'est ce dernier cas qui va nous intéresser.

De façon presque régulière, la Cour constitutionnelle est saisie par l'une ou l'autre tendance d'un parti scindé, dans le cadre, soit du contrôle de constitutionnalité, soit du contrôle des élections. La Cour doit, *in limine litis*, trancher la question de la qualité du requérant.

Le cas le plus illustre concerne le parti politique Moréna éclaté en plusieurs tendances, dont la tendance Moréna des Bucherons, devenue plus tard le parti des Bucherons, qui à son tour fut scindé en Bucherons tendance MBA ABESOLE et KOMBILA ; aujourd'hui la tendance MBA ABESOLE est devenue le Rassemblement pour la République (RPG).

La question est alors de savoir s'il faut admettre que le RPG n'est que l'aboutissement des mutations du Moréna en Moréna des Bucherons, puis en Bucherons et plus tard en Bucherons tendance MBA ABESOLE, ou s'il faut le considérer comme un nouveau parti, alors même que le ministère chargé de l'Intérieur ignore son existence juridique.

La position de la Cour, à la lecture de sa jurisprudence, fait preuve d'un certain pragmatisme. N'ayant pas la possibilité de soulever la contestation d'une candidature à une élection, la Cour se trouve souvent obligée de reconnaître le ou les candidats d'un parti dont l'existence juridique reste, elle, discutable. Une fois cette position adoptée, la cohérence conduit la Cour à examiner la requête que ce parti peut être amené à lui soumettre en cas de contestation des résultats. Cette solution, peut-être discutable sur le plan juridique, met la Cour à l'abri de toute suspicion politique et rassure certainement sur la régularité du système démocratique.

II. Un requérant peu en phase avec l'objet de la saisine

La Constitution et la loi organique sur la Cour constitutionnelle indiquent sans ambiguïté les motifs pour lesquels la Cour peut être saisie.

Il faut souligner que si la saisine de la Cour, de façon générale, est large, celle-ci voit son champ se réduire lorsqu'elle ne s'ouvre qu'aux seuls partis politiques reconnus.

La saisine par les partis politiques concerne, comme nous l'avons dit, les lois au sens de l'article 85 de la Constitution, mais aussi les élections politiques, c'est-à-dire les élections présidentielles, parlementaires et locales comme prévu par l'article 84 alinéa 2 de la Constitution.

Les saisines discutables relèvent de deux situations : les saisines par déduction et l'ancrage d'une certaine coutume constitutionnelle. Ces deux cas de figure peuvent laisser craindre une extension illimitée et peut-être dangereuse du droit des saisines.

Des deux cas de figure, commençons par le premier, relatif aux saisines par déduction.

On ne reviendra pas sur les dispositions de l'article 85 de la Constitution grâce auquel on a pu déduire la possibilité de saisine par un parti politique à travers celle d'un groupe parlementaire. On

retiendra également que ce qui est vrai pour le contrôle des lois ordinaires est aussi vrai pour le contrôle des engagements internationaux. Cette observation vaut aussi pour les dispositions de l'article 88 de la Constitution se rapportant à l'interprétation de la Constitution.

À toutes ces saisines indirectes des partis politiques, on ajoutera la saisine prévue à l'article 84 quatrième tiret de la Constitution. En effet, tout parti politique, comme le précise l'alinéa 2 du même article, peut saisir la Cour constitutionnelle afin de contester la régularité des opérations de référendum.

Venons-en maintenant à certaines coutumes constitutionnelles.

Il ne s'agit pas ici des saisines constitutionnellement établies mais plutôt des pratiques courantes et répétées consistant, pour certains citoyens ou pour certains partis politiques, à venir directement interpellier la Cour sur une question qui, soit relève de sa compétence, soit n'en relève pas mais a un léger rapport avec l'une de ses attributions principales.

Ces saisines, lorsqu'elles sont officieuses, n'aboutissent pas à des décisions. On entre quelque peu dans l'un des rôles les moins connus de la Cour : son rôle pédagogique. Ainsi, plusieurs litiges politiques sont désamorcés en amont par le juge constitutionnel gabonais, ce qui constitue une autre technique de gestion de la démocratie constitutionnelle.

Ces «saisines informelles» ont un double intérêt. D'une part, elles participent à la consolidation d'une démocratie apaisée et, d'autre part, en raison de l'absence de «culture de constitutionnalité», la Cour évite ainsi des saisines officielles sans réelle portée et qui conduiraient à un contentieux plus abondant et donc à l'encombrement de la juridiction constitutionnelle.

Par cette pratique, la Cour joue elle-même le rôle de filtre. Le but est d'éviter des saisines infructueuses, car souvent, la Cour se trouve face à des questions qui, en réalité, n'auraient pas été traitées au fond, puisque ne relevant pas de sa compétence. Une saisine officielle de la Cour aurait conduit cette dernière à rejeter la requête pour incompétence. Il en est ainsi lorsqu'en cas de scission d'un parti politique, l'une des parties demande à la Cour de lui reconnaître le statut du parti primitif. L'objet de la saisine ici ne relève pas des attributions de la Cour.

Il faut l'admettre, la saisine de la Cour par les partis politiques ne cerne pas toujours l'objet défini par le constituant. Elle sort souvent du contrôle de constitutionnalité, du contrôle de la régularité des élections et de l'interprétation de la Constitution, ce qui conduit au rejet de certaines requêtes.

Cependant, deux techniques permettent de réduire le nombre de saisines infructueuses. La première est celle que nous avons relevée, de «saisines officieuses», où la Cour se transforme en juge pédagogue. La seconde est une technique propre à la Cour qui lui permet, lorsque la question a un rapport assez direct avec ses attributions principales, de forcer le trait de sa compétence, et cela, afin de statuer au fond et d'éviter un déni de justice. C'est en quelque sorte la leçon que l'on peut tirer de la décision Pierre-Claver Maganga Moussavou du 25 octobre 2002.

III. Une saisine qualitativement en constante amélioration

Après nous être livrés aux réserves et remarques, il nous faut, par souci d'équilibre, relever, dans cette saisine par les partis politiques, les aspects qui nous paraissent en net progrès.

À ce sujet, il nous faut envisager une double orientation, du fait que les progrès constatés se rapportent au contrôle de constitutionnalité des lois et au contrôle des élections politiques.

Ainsi envisagé, on comprend aisément qu'il s'agit des progrès se rapportant à la forme, c'est-à-dire aux conditions de recevabilité de la requête, mais aussi au fond. Des deux orientations, il nous faut commencer par la première.

Sur la forme, d'abord, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité, il faut remarquer que les saisines des partis politiques sont de moins en moins rejetées pour forclusion. Il est dommage de ne

pouvoir fournir à ce sujet des statistiques exactes, mais la lecture des différentes décisions de la Cour publiées, année après année, est concluante. Cette régression du nombre de décisions rejetées pour forclusion donne à penser que les partis politiques font de plus en plus attention aux délais de saisine.

Par ailleurs, ces progrès sont aussi visibles en ce qui concerne la nature de l'acte contesté. En effet, depuis plus de huit ans, plus aucune saisine n'a concerné les actes individuels dont le contrôle relève de la compétence du juge administratif.

Enfin, le défaut de qualité est aussi plus ou moins subtilement évité en matière de demandes d'interprétation de la Constitution. L'article 85 de la Constitution ne prévoit pas la saisine de la Cour par les partis politiques pour une demande d'interprétation de la Constitution ; mais l'astuce consiste, pour le parti qui veut demander une telle interprétation, de passer par son groupe parlementaire lorsque celui-ci est composé d'au moins 1/10 des membres de la chambre concernée.

Sur le plan du contrôle des élections politiques, là aussi, sur la forme, les progrès sont indéniables. Le nombre de partis qui saisissent la Cour avant la proclamation des résultats, ou au-delà de la date de forclusion des recours, est en nette diminution.

Il y a donc un fort recul de requêtes prématurées et du nombre de requérants forclos. Tout comme sont devenues rares les requêtes par lesquelles un parti politique demande l'annulation des résultats d'une circonscription où il n'a pas présenté de candidat.

Sur la forme, une évolution allant dans le sens du respect des conditions de recevabilité de la requête est incontestable. Mais ces progrès sont-ils aussi clairement perceptibles sur le fond ?

À ce propos, commençons par le contrôle de constitutionnalité et intéressons-nous aux moyens souvent soulevés par les requérants.

Contrairement aux premières saisines où la loi était, dans la plupart des cas, déférée à la Cour dans son intégralité pour un contrôle de constitutionnalité sans autre précision, les dernières saisines se présentent avec des motifs et un argumentaire développés. Elles spécifient les dispositions de la loi dont la constitutionnalité est contestée et précisent les dispositions du bloc de constitutionnalité auxquelles il est porté atteinte.

En ce qui concerne le contrôle de la régularité des élections politiques, les progrès se rapportant à la saisine des partis politiques sont encore plus patents.

Sans entrer dans des analyses élaborées des décisions de la Cour lors du dernier contentieux des élections de 2003, on relèvera néanmoins ce qui suit.

Certains motifs soutenant des requêtes en annulation d'une élection tendent à disparaître, et que d'autres sont mieux exploités. Ainsi, par exemple, le transfert d'électeurs, souvent mal exploité par les partis politiques, est un motif en voie de disparition. C'est une conséquence des nombreuses décisions où la Cour a rappelé les sens précis du terme « transfert d'électeurs ». Pour elle, le transfert d'électeurs interdit par le code électoral, consiste pour un candidat, à faire venir voter, dans la circonscription où il se présente, des électeurs non inscrits.

Sans prétention aucune de faire le tour des évolutions se rapportant au fond, il nous faut, néanmoins, marquer un bref arrêt sur le motif de l'ouverture tardive des bureaux de vote. En effet, il s'agit là aussi d'un motif en net recul, en raison du fait que cet argument est systématiquement rejeté par la Cour. Elle considère, d'une part, que si cette ouverture tardive est pénalisante, elle l'est pour tous les candidats, et d'autre part, qu'elle n'est pas le fait du candidat déclaré élu.

Finalement le bilan de la saisine des partis politiques est mi-figue mi-raisin, car si on peut relever des progrès sensibles, on ne peut raisonnablement y voir le signe d'une certaine « culture de constitutionnalité ». Il faut admettre que le chemin à parcourir reste long et jalonné d'embûches.