

# La proportionnalité dans la jurisprudence constitutionnelle du Cameroun

Joseph Youmsi

*Conseiller à la Cour suprême du Cameroun*

Dans le système de droit romano-germanique dont relève la plupart des pays francophones à l'instar du Cameroun ou de la France, le raisonnement du juge est basé sur la législation écrite, sur un texte de loi au sens général.

Dans ce contexte, la proportionnalité dans la jurisprudence constitutionnelle pose le problème des sources de ce droit qu'il convient d'envisager avant d'en évaluer les perspectives au Cameroun.

## I. Diversité et variété des sources de la proportionnalité

À sa création en France en 1958, le Conseil constitutionnel ne contrôlait la conformité des lois à la Constitution que dans son sens strict. C'est avec sa décision fondatrice sur la liberté d'association que le Conseil a consacré la valeur constitutionnelle du Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 qui renvoie au Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

En 2005, une loi constitutionnelle en France, a introduit dans le Préambule de la Constitution un renvoi à la Charte de l'environnement et, désormais, selon le juriste Louis Favoreu, on peut parler en France d'un bloc de constitutionnalité regroupant un ensemble de normes au sommet de la hiérarchie des normes.

Ainsi, le bloc de constitutionnalité est constitué de l'ensemble de textes auxquels le Conseil constitutionnel a recours pour apprécier la constitutionnalité des lois.

Dans les pays qui ont opté pour le système de droit romano-germanique, le champ des normes de référence pour le contrôle de conformité à la Constitution se trouve très étendu. Il regroupe aujourd'hui de nombreuses normes intégrées dans la Constitution à travers le Préambule.

Si la proclamation solennelle du principe de proportionnalité demeure largement isolée, les sources de contrôle sont devenues très importantes par leur nombre, très riches par leurs qualités et leurs potentialités avec la reconnaissance par la Constitution ou par des dispositions de son Préambule, de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, de la Charte des Nations unies, de tous les instruments internationaux dûment ratifiés, notamment sur le droit économique, le droit fiscal, le droit de l'environnement, etc.

Ce vaste champ de contrôle de la proportionnalité relève tant du droit public que du droit privé. Le juge constitutionnel, tout comme les autres juges, doit y puiser son inspiration. C'est dans ce champ que le juge constitutionnel doit rechercher les moyens par lesquels il contrôlera les actes qui lui sont soumis.

Le contrôle de proportionnalité impose la recherche de l'équilibre entre les atteintes portées aux droits et libertés constitutionnels et les objectifs poursuivis par le législateur. L'étendue du contrôle exercé est en elle-même le résultat d'un équilibre entre des exigences logiques. Dans ce contexte, on peut s'interroger sur les éléments et les degrés de ce contrôle.

En se référant à la jurisprudence allemande et communautaire, on constate que le principe de proportionnalité et le contrôle qu'il autorise sont liés à trois exigences : toute mesure restreignant un droit fondamental doit, pour être proportionnée, satisfaire l'exigence d'adéquation, de nécessité et de proportionnalité au sens strict :

- une mesure est adéquate quand elle est appropriée. Elle doit être *a priori* susceptible de permettre ou de faciliter la réalisation du but recherché par le législateur ;
- la mesure doit être nécessaire : cela signifie qu'elle ne doit pas excéder soit par sa nature, soit par ses modalités, ce qu'exige la réalisation du but poursuivi, d'autres moyens appropriés qui affecteraient de façon moins préjudiciable les personnes concernées ou la collectivité, ne devant pas être disponibles ;
- la mesure doit enfin être proportionnée au sens strict : c'est-à-dire qu'elle ne doit pas, par les charges qu'elle crée, être disproportionnée avec le résultat recherché.

Selon Moor, le principe de proportionnalité se décompose en trois règles :

« La règle d'aptitude : une mesure étatique doit être apte à atteindre les buts poursuivis. Seule une évaluation prospective et rétrospective des effets produits par la loi, selon les méthodes préconisées par la légistique, permet de se faire une idée sérieuse de l'aptitude d'une mesure à atteindre les objectifs de la loi. Une analyse scientifique des effets prévisibles et des effets imprévus pourrait être d'un grand secours pour les tribunaux.

« La règle de nécessité veut qu'entre plusieurs mesures qui permettent d'atteindre les objectifs prévus par la loi soit choisie celle qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés. Une mesure adéquate, au sens de la règle d'aptitude, peut ainsi s'avérer inadmissible si une autre règle adéquate moins restrictive suffit à atteindre le but recherché. L'étude systématique des alternatives préconisée par la légistique est un *corpus ready made* pour faciliter ce type de comparaison.

« La règle de la proportionnalité proprement dite met en balance la gravité des effets de la mesure en cause sur la situation des particuliers et l'effet escompté sous l'angle de l'intérêt public poursuivi. Ainsi une mesure qui satisferait aux deux conditions précédentes de l'aptitude et de la nécessité peut s'avérer disproportionnée si l'atteinte qu'elle implique est d'une sévérité exagérée par rapport au but qu'elle poursuit. »

Il convient de savoir si le contrôle de proportionnalité peut être fait à l'initiative du juge, s'il est entier ou restreint à la sanction des seules dispositions manifestes.

En somme, le principe de proportionnalité désigne l'une des conditions nécessaires que doit remplir toute intervention de l'administration ou du législateur dans un État fondé sur le droit. À côté de poursuivre un intérêt public et d'être fondée sur la loi, selon le principe de proportionnalité, toute intervention ou mesure n'est conforme au droit que si :

- elle est adéquate : elle permet d'atteindre l'objectif qui lui est assigné ; ce qui veut dire à la fois que si, de toute façon, elle n'atteindra pas son but, mieux vaut s'abstenir, ou, plus utilement, qu'une intervention ne saurait poursuivre, sournoisement, un but différent de celui qu'elle proclame ;
- elle est subsidiaire : elle est la moins « lourde » possible pour le destinataire, il n'existe pas de mesure moins incisive permettant de rechercher le même résultat ;
- elle respecte la proportionnalité au sens étroit, dans le sens où celle-ci désigne un rapport acceptable entre l'effet attendu de l'intervention et la restriction que celle-ci établit.

J. Rivero, dans le rapport de synthèse in L. Favoreu, *Cours constitutionnelles européennes et droit fondamentaux*, Economica, PUM, 1981, p. 519 écrit :

« À la vieille idée, qui domine tout le XIX<sup>e</sup> siècle libéral, de la protection de la liberté par la loi tend à se substituer l'idée expérimentale de la nécessité de la protection des libertés contre la loi. Et cette évolution rend possible ce phénomène extraordinaire qu'est l'acceptation d'une autorité supérieure au législateur lui-même, d'une autorité chargée d'imposer au législateur le respect de la Constitution. »

## II. Les perspectives d'invocabilité du grief du disproportionnalité devant le juge constitutionnel camerounais

Bien que possédant des potentialités réelles au niveau des sources du principe de proportionnalité, le Cameroun est encore loin de rendre effectif le principe de la nécessité de la protection des libertés contre la loi eu égard entre autres causes, à la limitation du droit de saisine de la juridiction constitutionnelle.

L'article 65 de la Constitution du Cameroun confère aux dispositions du Préambule une valeur constitutionnelle en disposant que « le Préambule fait partie intégrante de la Constitution ».

Ce préambule fait référence à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, à la Charte des Nations unies, à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, à toutes les conventions internationales dûment ratifiées. Cette référence est à l'image de celle des Nations dans lesquelles l'État de droit est avancé.

En dépit de la richesse de ses sources, la mise en œuvre du principe de proportionnalité demeurera encore pour longtemps illusoire.

En effet, en dehors du cas de saisine automatique pour les Règlements des assemblées, le Conseil constitutionnel camerounais ne peut exercer de contrôle du respect de la Constitution sur les lois ou les traités que lorsqu'ils lui sont déférés par les autorités habilitées à le saisir. Ces autorités sont indiquées limitativement à l'article 47 alinéa 2 de la Constitution du 18 janvier 1996 qui dispose que :

« Le Conseil constitutionnel est saisi par le président de la République, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, un tiers des députés ou un tiers des sénateurs.

Les présidents des exécutifs régionaux peuvent également saisir le Conseil constitutionnel lorsque les intérêts de leur région sont en cause. »

Le nombre de députés ou de sénateurs exigé (60 députés sur 180 ou 60 sénateurs sur 180) est trop important. Ce nombre n'est pas de nature à faciliter la saisine du Conseil constitutionnel par une minorité d'opposants à l'Assemblée nationale. En France par exemple, le choix a été porté sur soixante députés ou soixante sénateurs, par la révision de la Constitution du 29 octobre 1974, soit 60 députés sur 577 et 60 sénateurs sur 321, afin de permettre à une minorité politique au Parlement de demander le contrôle de constitutionnalité d'une loi. Cette réforme a été la source directe d'une augmentation sensible du nombre de recours, et a ainsi donné les moyens au Conseil constitutionnel français de s'imposer comme un gardien efficace des droits et libertés.

La coïncidence politique entre le président de la République et le président de l'Assemblée nationale, peut, dans un État où la majorité présidentielle est très vite organisée, paralyser le contentieux de la constitutionnalité des lois.

Contrairement à la Constitution française, la loi révisée n° 96/06 du 18 janvier 1996 n'a pas étendue le droit de saisine au Premier ministre.

Les citoyens camerounais ne peuvent pas demander le contrôle de constitutionnalité des lois en vigueur à l'occasion d'un litige les concernant, comme c'est le cas dans d'autres pays. L'État de droit ne se résume plus de nos jours à la simple légalité. On le mesure également à l'aune de la protection des droits du citoyen. Le Bénin a réalisé cette nécessité et a élargi le champ de saisine.

En vertu de l'article 122 de la loi constitutionnelle béninoise, le simple citoyen peut déférer devant la Cour constitutionnelle, une loi liberticide. Cet élargissement fait de la Cour constitutionnelle béninoise, une véritable juridiction, et non un organe politique comme cela semble être le cas au Cameroun, en dépit de son caractère juridictionnel.

Le droit de saisir le Conseil constitutionnel reste donc très restreint et ne peut être exercé qu'*a priori*, c'est-à-dire avant qu'une loi ne soit promulguée ou avant qu'un traité ne soit ratifié.

Ce n'est qu'à la faveur d'une évolution constitutionnelle consacrant le droit de saisine du citoyen ou de l'envoi à l'Assemblée nationale d'au moins 60 députés appartenant à un groupe de partis d'opposition que l'on serait un jour en droit d'espérer voir naître une jurisprudence camerounaise sur le contrôle de la constitutionnalité des lois en général et particulièrement sur le contrôle de la proportionnalité, facteur d'équilibre et de justice.