

# Cour constitutionnelle du Gabon

## I. Les sources du contrôle de proportionnalité

### 1.1. Consécration par la Constitution

Le principe de proportionnalité, considéré en tant que règle impliquant que la proportionnalité est employée comme critère de la régularité de la production normative, ne trouve pas de consécration directe dans le corps même de la Constitution de la République gabonaise, ni dans l'ensemble des Déclarations de droits que la Cour constitutionnelle a consacré comme faisant partie du bloc de constitutionnalité dans sa première décision rendue le 28 février 1992, à savoir la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 et la Charte nationale des libertés de 1990. De même, la Constitution ne comporte pas de dispositions invitant expressément le législateur à une prise en compte du principe de la proportionnalité au moment de l'élaboration de l'acte.

Il convient néanmoins de relever que la thématique de la proportionnalité n'est pas totalement étrangère à ces dispositions qui font appel, de manière récurrente, aux termes de « nécessité ou stricte nécessité », « justifié », ou encore « raisonnable ». Ceci nous incite à penser que la proportionnalité n'est pas complètement écartée, loin s'en faut. La « juste indemnisation », en cas d'atteinte au droit de propriété, n'impose-t-elle pas directement à l'administration la prise en compte du principe de proportionnalité ?

### 1.2. Dispositions explicites et formulation

*Cf.* 1.1. Pas de dispositions.

### 1.3. Autres textes

*Cf.* 1.1. Pas de référence à ce principe dans les textes retenus par la Cour aux fins de contrôle de constitutionnalité.

### 1.4. Limites à l'exercice de certains droits et libertés prévues par la Constitution

La Constitution et les Déclarations de droits ont naturellement posé des limites ou des conditions à l'exercice des droits et libertés fondamentaux.

### 1.5. Principes mis en balance

Dans le corps de la Constitution de la République gabonaise, les principes mis en balance pour limiter l'exercice de certains droits et libertés se retrouvent notamment :

– en son article premier dans lequel :

1°) le respect des droits d'autrui et le respect de l'ordre public sont opposés au droit au libre développement de sa personnalité ;

2°) le respect de l'ordre public fait face à la liberté de conscience, de pensée, d'opinion, d'expression ;

3°) l'ordre public est opposé à la liberté d'aller et venir ;

5°) l'ordre public et la sécurité de l'État sont opposés au secret des correspondances ;

10°) la nécessité publique est une restriction au droit de propriété ;

12°) l'ordre public est opposé à la liberté d'établissement du domicile, lequel est inviolable sauf dangers collectifs ou protection de l'ordre public (épidémies, personnes en danger) ;

13°) la formation des associations, des partis ou formations politiques, des syndicats, des sociétés, des établissements d'intérêt social ainsi que des communautés religieuses se doit de respecter la souveraineté nationale, l'ordre public et de préserver l'intégrité morale et mentale de l'individu. L'activité de ces entités ne doit pas non plus porter atteinte à la bonne entente des groupes ethniques ;

– en son article 94 : la liberté de communication audiovisuelle se doit de respecter l'ordre public, la liberté et la dignité des citoyens ;

– en son article 112 b : la libre administration des collectivités locales se voit opposer le respect des intérêts nationaux.

Des limites sont de la même façon posées dans les différentes Déclarations des droits de l'homme intégrées dans le bloc de constitutionnalité :

– dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, l'ordre public concernant la liberté d'opinion et la nécessité publique sont opposés au droit de propriété ;

– dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 :

\* l'exercice des droits et libertés fait face à la reconnaissance et au respect des droits d'autrui, aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général d'une société démocratique.

Particulièrement, la Déclaration impose au droit d'asile le respect des principes qu'elle édicte ;

– dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples :

\* l'ordre public limite la liberté de conscience, la profession et à la libre pratique de la religion (art. 8) ;

\* la sécurité nationale, la sûreté d'autrui, la santé, la morale ou les droits et libertés des personnes limitent le droit de se réunir librement (art. 11) et celui de quitter le territoire et d'y entrer (art. 12) ;

\* la nécessité publique et l'intérêt général limitent le droit de propriété (art. 14).

De manière générale, on relève que dans la Constitution de la République gabonaise, l'accent est mis davantage sur le respect de l'ordre public, tandis que dans les autres textes auxquels il a été fait référence plus haut et qui constituent le bloc de constitutionnalité, l'accent est mis à la fois sur le respect de l'ordre public et sur celui de l'intérêt général.

Par ailleurs, il importe de préciser que toute une série de limites liées aux spécificités de l'État gabonais qui tiennent à son caractère pluriethnique, au renforcement de l'unité nationale, à la

préservation de l'intégrité du territoire, à l'attachement aux valeurs traditionnelles, sont imposées dans la Constitution.

Ainsi, il apparaît clairement que l'on retrouve, d'une part, les limites que l'on peut qualifier de classiques opposées aux droits et libertés, à savoir la conciliation avec les autres libertés, sous des appellations plus ou moins voisines, qu'on peut regrouper sous la bannière de l'intérêt général, et, cet incontournable ordre public à la fois limite première aux libertés, mais élément indispensable à leur effectivité, et, d'autre part, les limites qu'on peut qualifier de spécifiques au Gabon.

### **1.6. Place de la Constitution (ou d'autres sources écrites) et pouvoir normatif du juge constitutionnel ; rôle de la doctrine ; influence du droit comparé et de la jurisprudence des autres Cours**

La Cour, sans surprise, retient en premier lieu l'application des dispositions édictées par le Constituant. Elle a tendance néanmoins, nous dirions de manière supplétive, à procéder à une extension des équilibres posés par le bloc de constitutionnalité à des situations qu'elle considère appeler une transposition indispensable à la qualité du contrôle opéré. Cette démarche n'intervient que de manière strictement nécessaire.

Il demeure que doit être pris en considération le pouvoir normatif du juge constitutionnel dans sa fonction d'interprétation des équilibres posés par la Constitution de la République gabonaise.

C'est ainsi que lorsque la Cour constitutionnelle, jugeant en interprétation, constate que la disposition qui lui est soumise comporte une lacune ou présente des doutes quant à sa compréhension, elle édicte la formulation qui vient soit combler la lacune, soit préciser le sens, la loi organique fait obligation au Parlement de remédier à la situation juridique ainsi créée.

Il en va de même des décisions de constitutionnalité sous réserve que la Cour constitutionnelle peut être amenée à rendre.

### **1.7. Autres sources**

La Cour reste très attentive aux solutions dégagées par les juridictions nationales dans un souci d'harmonisation interne, quant à la construction et l'appréhension du principe de proportionnalité. Au demeurant, les jurisprudences posées par les hautes juridictions en ce domaine sont relativement peu nombreuses.

Les productions scientifiques relatives au principe de proportionnalité, tant nationales qu'étrangères, ont incontestablement orienté les solutions retenues par la Cour constitutionnelle.

Concernant le droit comparé et la jurisprudence des autres Cours, nous pouvons dire que notre Cour a adopté une double démarche, d'une part, tenir compte des positions et des procédures retenues par l'ensemble des Cours étrangères concernant ce qu'il convient d'appeler les problématiques communes en matière de proportionnalité, et, d'autre part, envisager des rapprochements et éventuellement une forme d'harmonisation des jurisprudences avec les autres Cours africaines qui, comme la Cour gabonaise, sont confrontées à des problèmes spécifiques.

## II. Le contrôle de proportionnalité

### 2.1. Exercice d'un contrôle explicite ou recours à des notions connexes ?

La Cour n'y recourt pas de manière directe, mais de fait elle a développé un vocabulaire juridique faisant appel notamment aux qualificatifs « nécessaire », « raisonnable », « adéquat », « justifié » ou encore « opportun », ou encore des formules négatives comme « démesuré » ou « excessif » qui répondent en écho au principe de proportionnalité.

### 2.2. Domaines de contrôle

La question ne se pose pas en ce domaine, le Gabon ayant adopté une structure unitaire de l'État. Mais *mutatis mutandis*, la Cour se doit d'opérer un contrôle de proportionnalité afin de concilier la libre administration des collectivités locales et les intérêts nationaux, au regard de l'article 112 b de la Constitution.

C'est certainement dans ce domaine que la Cour a développé le plus d'activité, étant entendu que nous sommes là dans son champ d'intervention le plus vaste.

La matière pénale emporte la nécessité pour la Cour d'introduire un contrôle de proportionnalité, notamment au regard du principe de nécessité de la peine.

Dès lors qu'il s'est agi de savoir si l'accord international porte atteinte aux éléments essentiels de la souveraineté de la République gabonaise, la Cour introduit nécessairement un contrôle de proportionnalité.

La Cour n'exclut *a priori* l'application du contrôle de proportionnalité d'aucun de ses domaines d'intervention.

On doit relever un domaine qui occupe une grande partie de l'activité de la Cour, à savoir le contentieux électoral puisqu'elle est juge de la régularité des élections présidentielles, parlementaires, des collectivités locales et des opérations de référendum. Dans cette branche du contentieux, elle s'impose l'application du principe de proportionnalité, notamment lorsqu'il s'agit d'apprécier l'importance des effets de l'illégalité révélée sur les résultats par rapport à l'écart de voix relevé et à l'influence de l'irrégularité sur les résultats.

### 2.3. Exemples

Il s'agit des décisions suivantes :

- Déc. n° 02/CC du 4 mars 1996 ;
- Déc. n° 05/CC du 25 mars 1996 ;
- Déc. n° 06/CC du 27 mars 1996 ;
- Déc. n° 49/CC du 25 mars 1997 ;
- Déc. n° 08/CC du 18 avril 1996 ;
- Déc. n° 11/CC du 10 août 2001 ;
- Déc. n° 13/CC du 30 août 2001 ;
- Déc. n° 53/CC du 7 décembre 2001 ;
- Déc. n° 56/CC du 21 décembre 2001 ;
- Déc. n° 25/CC du 12 mars 2002 ;
- Déc. n° 35/CC du 14 mars 2002 ;
- Déc. n° 55/CC du 21 mars 2002 ;
- Déc. n° 100/CC du 5 avril 2002 ;
- Déc. n° 102/CC du 5 avril 2002 ;

- Déc. n° 122/CC du 2 mai 2002 ;
- Déc. n° 143/CC du 25 octobre 2002 ;
- Déc. n° 01/CC du 8 janvier 2002 ;
- Déc. n° 11/CC du 10 février 2003 ;
- Déc. n° 03/CC du 27 février 2004 ;
- Déc. n° 006/CC du 4 mai 2004 ;
- Déc. n° 009/CC du 4 juin 2004 ;
- Déc. n° 32/CC du 8 avril 2008.

## 2.4. Critères d'appréciation

La structuration du contrôle de proportionnalité ne présente *a priori* guère d'originalité. On peut dire que la Cour opère un contrôle qui se décompose en trois temps. La vérification de l'adéquation, la vérification de la nécessité et la vérification de la proportionnalité dite *stricto sensu*.

En premier lieu, la Cour vérifie que la mesure est appropriée, c'est-à-dire qu'il existe un rapport de cause à effet entre le moyen utilisé et le but poursuivi, que l'acte est ou n'est pas apte à atteindre le but visé.

En deuxième lieu, la Cour apprécie la nécessité de la mesure. Autrement dit, elle examine s'il n'est pas possible de lui substituer une mesure moins restrictive.

Enfin, la Cour contrôle la proportionnalité *stricto sensu* que l'on pourrait qualifier de test de la balance des intérêts où le juge vérifie si la mesure assure un juste équilibre entre deux intérêts également légitimes, à savoir la satisfaction de l'intérêt général et la protection d'une liberté fondamentale par exemple. Dans ce cas, la Cour va s'attacher à mesurer le degré de gravité de l'atteinte à cette liberté par rapport au degré d'importance de l'intérêt public en jeu.

Plus l'intérêt général est fondamental, plus la restriction, même importante, pourra être jugée proportionnée. Inversement, plus la restriction est attentatoire à une liberté particulièrement protégée, plus l'objectif d'intérêt général devra être fondamental pour qu'il puisse y être porté atteinte.

Concernant l'intensité du contrôle, la position de la Cour ne présente, semble-t-il, guère d'originalité par rapport aux solutions adoptées par les autres Cours constitutionnelles. Elle s'inspire des techniques bien connues du contrôle minimum, restreint, entier avec le correctif de l'erreur manifeste d'appréciation.

On peut dire que, de manière générale, la Cour s'applique à limiter son contrôle à « l'erreur manifeste d'appréciation » en matière de contrôle de conformité de la loi à la norme fondamentale. Elle a tendance à intensifier son contrôle dès lors que celui-ci s'applique à un acte de nature réglementaire.

## 2.5. Technique de contrôle courante ou exceptionnelle ? Principaux cas d'utilisation

Du point de vue de la Cour, le principe de proportionnalité a, dans tous les systèmes juridiques organisés selon le modèle de l'État de droit, une nature axiomatique qui en fait un mécanisme inhérent au raisonnement juridictionnel, un mécanisme qui, pour reprendre l'expression de S. Calmes<sup>1</sup> « innerve tout le droit ». Bien que ne faisant pas l'objet d'une consécration comme source formelle, il est utilisé comme critère de contrôle pour examiner la constitutionnalité de tous les actes dans l'ensemble du champ d'intervention de la Cour.

1. Calmes (S.), *Du principe de protection de la confiance légitime en droit allemand, communautaire et français*, Dalloz 2001 p. 256.

## **2.6. Décisions les plus pertinentes**

*Cf.* Décisions ci-jointes.

## **2.7. Conséquences et implications du recours au principe de proportionnalité**

La première, évidente, est que l'introduction du contrôle de proportionnalité augmente sensiblement le nombre des décisions prononçant la non-conformité à la Constitution de la norme contrôlée, mais la Cour peut également constater, « par ricochet », une amélioration significative de la production normative par les institutions politiques.

## **2.8. Appréciation**

L'appréciation de la Cour sur cette question peut s'ordonner autour de deux points : l'idée de nécessité et celle de difficulté.

Il est, du point de vue de la Cour, inenvisageable de se dispenser d'opérer un contrôle de proportionnalité. L'efficacité de l'action de la Cour s'en trouverait fortement diminuée. Cette affirmation est sans équivoque.

Ainsi, si le principe du contrôle de proportionnalité s'affirme incontestablement comme une nécessité, plus délicate est la question de sa mise en œuvre.

Se pose d'abord la question de la nécessaire autolimitation du juge. On retrouve ici les motifs classiques inhérents à la conception que le juge se fait de sa fonction juridictionnelle dans un État de droit reposant sur le principe de la séparation des pouvoirs. La question n'est pas nouvelle. On pourrait, à ce propos, reprendre la célèbre formule de la Cour internationale de justice qui veut que le juge ne puisse pousser l'intensité de son contrôle au-delà du point où il « se livrerait à une tâche essentiellement législative, pour servir des fins politiques qu'il n'entre pas dans la fonction d'un tribunal de favoriser, si désirable cela soit-il » (CIJ 18 juillet 1966 R § 57). Toute la difficulté tient à ne pas substituer ses propres choix aux pouvoirs discrétionnaires du législateur ou de l'administration.

Mais la difficulté du contrôle peut également tenir à la complexité de la norme contrôlée. Il se peut qu'ainsi, la Cour se trouve dans l'incapacité d'opérer un tel contrôle.

Incontestablement, des limites s'imposent au juge en la matière.