

**RAPPORT
DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DU
GABON**

Mars 2000

I. L'ouverture du droit de saisine

De manière générale, la saisine de la Cour constitutionnelle en matière de contrôle de constitutionnalité des normes est ouverte aux autorités publiques et aux personnes physiques ou morales. Plus spécifiquement, selon le type de normes contrôlées, la saisine de la Cour est réservée à certaines autorités plutôt qu'à d'autres. Pour les personnes physiques ou morales, elle ne porte que sur les lois et les actes réglementaires.

I-1. – Les requérants

I-1.1. – Tableau des saisines par type de requérant

	1992/1994	1995/1997	1998/2000
Président de la République	1	3	3
Premier ministre	20	7	5
Président du Sénat	0	0	1
Président de l'Assemblée nationale	1	0	0
Président du Conseil national de la communication	3	0	0
Président du Conseil économique et social	1	0	0
Présidents des Cours jud., adm. et comptes	0	0	0
Députés	2	1	1
Sénateurs	0	0	0
Personnes physiques	8	2	3
Personnes morales	4	1	1

N.B. : Toute personne physique ou morale, y compris les non-nationaux, bénéficie du droit de saisir la Cour constitutionnelle.

I-1.2. – Les conditions d’ouverture du recours ont-elles évolué dans le temps ?

Elles n’ont pas évolué pour ce qui concerne le recours par voie d’action. Mais on peut répondre par l’affirmative pour ce qui est du recours par voie d’exception. S’agissant de celui-ci, il faut dire que jusqu’à une date récente, il était ouvert à tout justiciable à l’occasion d’un procès devant un tribunal ordinaire, mais soumis à l’appréciation de son bien-fondé et de son sérieux par le juge du fond. Ce filtrage a été supprimé à la faveur d’une révision constitutionnelle.

Dorénavant, le juge du fond, une fois l’exception soulevée par le justiciable, se borne à saisir la Cour par voie d’exception préjudicielle.

I-1.3. – La Cour elle-même dispose-t-elle d’une possibilité d’auto-saisine ?

Non.

I-1.4. – Les requérants peuvent-ils se désister de leur saisine ?

Les requérants ont effectivement la possibilité de se désister de leur saisine. Aucun délai n’est imposé pour cela, il suffit de déposer une lettre au Greffe de la Cour. Le désistement peut aussi être partiel, c’est le cas si le requérant décide d’abandonner un moyen soulevé dans sa requête.

I-2. – Actes contrôlés

I-2.1. – Tableau des saisines par type d’acte contrôlé

	1992/1994	1995/1997	1998/2000
Lois organiques	20	7	5
Lois	7	2	6
Règlements des chambres du Parlement, du Conseil national de la communication et du Conseil économique et social	2	0	1
Traités et Accords internationaux	5	0	3
Ordonnances et actes réglementaires	6	1	0

I-2.2. – Y a-t-il des normes ou des actes placés hors contrôle ?

La Constitution et la Loi organique sur la Cour constitutionnelle précisent de façon explicite les actes soumis au contrôle de la Cour constitutionnelle.

I-2.3. – À l’occasion d’un recours contre une loi, est-il possible de contester la constitutionnalité d’une autre loi, que, par exemple, celle qui fait l’objet du recours modifie ?

Oui.

I-3. – Les délais

I-3.1. – Y a-t-il des recours recevables sans délai ?

Non, sauf en ce qui concerne la conformité à la Constitution de la question posée aux citoyens dans le cadre du référendum et pour ce qui est des recours par voie d’exception.

I-3.2. – Tableau des conditions de délais

	Délais de recours	Textes
Lois organiques	Avant promulgation et dans les 15 jours qui suivent leur adoption.	Art. 85, al. 1, de la Constitution et 28 de la Loi organique sur la Cour.
Lois	Avant promulgation. Délai de promulgation : 25 jours à compter de leur transmission au gouvernement, ramené à 10 jours en cas d’urgence.	Art.17 de la Constitution et 35, al. 1, de la Loi organique sur la Cour.
Règlements des chambres du Parlement, du Conseil national de la Communication et du Conseil économique et social.	Avant leur mise en application.	Art. 84, al.2 de la Constitution.
Traités et Accords internationaux.	Avant ratification.	Art. 87 de la Constitution.
Ordonnances et actes réglementaires.	Dans le mois de leur publication.	Art. 35 al. 3 de la Loi organique.
Ordonnances et actes réglementaires pris conformément aux articles 26 de la Constitution et 103 de la Loi organique sur la Cour constitutionnelle.	À tout moment.	Art. 26 de la Constitution et 103 de la Loi organique.

I-3.3. – Les délais ont-ils changé sur la période d’ensemble ?

Non.

Quels problèmes spécifiques posent-ils ? Comment ceux-ci sont-ils résolus ?

Cf. Réponse à la question I-3.4.

I-3.4. – Sont-ils l’objet de critiques, pour quelles raisons ?

Des critiques ont été effectivement émises par la Cour elle-même, notamment en ce qui concerne le délai imparti aux particuliers pour saisir la Cour d’une loi ordinaire qui méconnaîtrait leurs droits fondamentaux.

Aux termes de l’article 35, alinéa 2, de la Loi organique sur la Cour constitutionnelle, la saisine de la Cour par les particuliers doit intervenir dans le délai de promulgation fixé à l’article 17 de la Constitution, c’est-à-dire vingt cinq jours (ramenés à dix jours en cas d’urgence), et en tout cas avant la promulgation.

Or, les particuliers rencontrent quelquefois des difficultés pour se procurer un texte de loi avant sa promulgation.

Par ailleurs, le président de la République peut promulguer une loi dès qu’il la reçoit du Parlement, ce qui place le particulier dans une situation de forclusion, faute de délai.

Aussi la Cour a-t-elle suggéré qu’un délai soit aménagé, avant lequel la promulgation de la loi ne peut intervenir.

II. Recevabilité de la saisine

II-1. – Conditions relatives au requérant

II-1.1. – Le requérant doit-il s’acquitter d’un droit de timbre ?

Non, car aux termes de l’article 25 de la Loi organique sur la Cour constitutionnelle, la procédure devant celle-ci est gratuite.

II-1.2. – La représentation du requérant doit-elle se faire par ministère d’avocat ?

La représentation du requérant par ministère d’avocat est possible mais non obligatoire. En effet, toujours aux termes de l’article 25 de la Loi organique sur la Cour constitutionnelle, « les parties peuvent se faire assister par un conseil de leur choix ».

II-1.3. – Le requérant doit-il démontrer son intérêt à agir ?

Pour les autorités habilitées à saisir la Cour, leur intérêt est présumé. En revanche, pour les personnes physiques ou morales, elles doivent démontrer

que l'acte attaqué lèse leurs droits. Ceci résulte des articles 36 et 37 de la Loi organique précitée.

II-2. – Conditions relatives au recours

II-2.1. – Comment sont numérotées les requêtes ?

Le Greffe de la Cour constitutionnelle dispose d'un registre dans lequel les requêtes sont enregistrées et numérotées selon l'ordre d'arrivée.

II-2.2. – Quelle date fait foi pour la suite des procédures ?

La date faisant foi pour la suite des procédures est la date d'enregistrement de la requête. L'article 37, alinéa 4, de la Loi organique sur la Cour dispose à cet effet que l'enregistrement au Greffe de la requête fait courir le délai prévu pour rendre la décision.

II-2.3. – Quelles sont les conditions formelles et matérielles de recevabilité des requêtes actuellement en vigueur ?

Conditions formelles et matérielles

Requérants	Normes
P.R. (1)	<ul style="list-style-type: none"> – Lois avant promulgation. – Ordonnances et actes réglementaires dans le mois de la publication. – Traité avant ratification.
P.M. (2)	<ul style="list-style-type: none"> – Lois organiques avant promulgation (transmission obligatoire). – Lois avant promulgation. – Ordonnances et actes réglementaires dans le mois de la publication. – Traités avant ratification.
Pt Sénat (3)	<ul style="list-style-type: none"> – Lois avant promulgation. – Ordonnances et actes réglementaires dans le mois de la publication. – Règlement du Sénat avant application (transmission obligatoire)
Pt A. Nle (4)	<ul style="list-style-type: none"> – Lois avant promulgation. – Ordonnances et actes réglementaires dans le mois de la publication. – Traités avant ratification. – Règlement A.N. avant application (transmission obligatoire).
1/10 ^e des Députés	<ul style="list-style-type: none"> – Lois avant promulgation. – Ordonnances et actes réglementaires dans le mois de la publication. – Traités avant ratification.
1/10 ^e des Sénateurs	<ul style="list-style-type: none"> – Lois avant promulgation. – Ordonnances et actes réglementaires dans le mois de la publication.

Requérants	Normes
Pts Cours (5)	– Lois avant promulgation. – Ordonnances et actes réglementaires dans le mois de la publication.
Pt CNC (6)	– Règlement du CNC avant application (transmission obligatoire).
Pt CES (7)	– Règlement du CES avant application (transmission obligatoire).
PPM (8)	– Lois avant promulgation. – Ordonnances et actes réglementaires dans le mois de la publication.

Requérants	P.R. (1)	P.M. (2)	Pt Sénat (3)	Pt A. Nle (4)	1/10 ^e des Députés	1/10 ^e des Sénateurs	Pts Cours (5)	Pt CNC (6)	Pt CES (7)	PPM (8)
Support	Lettre de saisine motivée sur papier libre									
Pièces annexes indispensables	Textes déferés									
Mentions obligatoires	Qualité et signature	Qualité et signature	Qualité et signature	Qualité et signature	Qualité et signature	Qualité et signature	Qualité et signature	Qualité et signature	Qualité et signature	Nom ou raison sociale et signature
Moyens et Conclusions	Des moyens nouveaux peuvent effectivement être soulevés en cours de procédure par le requérant avant la clôture de l'instruction et sous forme d'observations écrites									

- (1) P.R. : président de la République
- (2) P.M. : Premier ministre
- (3) Pt Sénat : président du Sénat
- (4) Pt A.Nle : président de l'Assemblée nationale
- (5) Pts Cours : présidents des Cours judiciaire, administrative et des comptes
- (6) Pt CNC : président du Conseil National de la Communication
- (7) Pt CES : président du Conseil Économique et Social
- (8) P.P.M. : Personnes physiques et morales.

II-2.4. – Ces conditions ont-elles évolué dans le temps ?

Non.

II-2.5. – Existe-il une procédure de régularisation de la requête ?

Une requête n'est enregistrée que lorsqu'elle est complète c'est-à-dire lorsqu'elle est accompagnée des pièces justificatives exigées par la loi.

II - 3. – Modalités de rejet pour irrecevabilité

Il s'agit, dans cette partie, de décrire la procédure actuelle par laquelle la Cour déclare l'irrecevabilité d'une requête.

II-3.1. – Qui statue sur la recevabilité des recours ?

La Cour constitutionnelle statue en formation plénière sur la recevabilité des recours.

II-3.2. – La décision de l'instance qui statue sur la recevabilité est-elle susceptible de recours ?

Non, dans la mesure où la Cour constitutionnelle ne dispose pas d'une instance de filtrage des recours.

II-3.3. – La Cour statue-t-elle en formation plénière ou dans une formation particulière ?

La Cour constitutionnelle statue effectivement en formation plénière sur la base d'un rapport. En effet, aux termes de l'article 26 de la Loi organique, aucune décision ne peut être rendue, aucun avis ne peut être émis si la requête ou la demande n'a fait au préalable l'objet d'une instruction, diligentée par un rapporteur désigné par ordonnance du président de la Cour constitutionnelle parmi les membres de celle-ci.

Comment sont enregistrées les requêtes ?

Les requêtes sont enregistrées au Greffe de la Cour constitutionnelle par un greffier, selon l'ordre d'arrivée, dans un registre dit « des entrées ». Elles doivent être accompagnées des pièces justificatives, à savoir l'acte ou les actes attaqués et, éventuellement, des documents annexes à même d'éclairer la religion de la Cour.

Les requêtes ne remplissant pas cette condition ne sont pas enregistrées.

II-3.4. – La décision d'irrecevabilité doit-elle être motivée, prononcée, publiée ?

La décision d'irrecevabilité est à la fois motivée, prononcée et publiée.

II-3.5. – Les requérants abusifs sont-ils passibles d'une amende pour abus du droit d'agir ?

Non, sauf en matière de contentieux électoral.

II - 3.6. – La procédure conduisant à une déclaration d'irrecevabilité a-t-elle évolué ?

Non, cette procédure est restée la même.

II - 4. – Motifs de rejet. Synthèse

Nombre de requêtes examinées et jugées irrecevables, par norme contrôlée :

	Lois organiques	Lois ordinaires	Règlements des Assemblées et des Institutions	Traités et Accords internationaux	Ordonnances et actes réglementaires
Nombre de requêtes examinées	32	15	3	8	13
Nombre de requêtes jugées irrecevables	0	9	0	0	8

Pourcentage d'irrecevabilités par norme contrôlée et par motif :

	L. org.	L. ord.	Règ.	Ord. et acte rég.	Traités
Incompétence de la Cour	0 %	0 %	0 %	7,6 %	0 %
Manque d'identification de la norme contrôlée	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Forclusion	0 %	26,6 %	0 %	7,6 %	0 %
Norme insusceptible de contrôle	0 %		0 %	23 %	0 %
Incompétence de l'auteur de la saisine	0 %	6,6 %	0 %	23 %	0 %
Défaut d'intérêt à agir du requérant	0 %	6,6 %	0 %	0 %	0 %
Autorité de la chose jugée	0 %	6,6 %	0 %	0 %	0 %
Requête prématurée	0 %	13,3 %	0 %	0 %	0 %
Absence de motivation	0 %	0 %	0 %	7,6 %	0 %
Manque de signature ou d'identification du requérant	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Absence de conclusion	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

III. Procédure et traitement de la saisine recevable

III - 1. – Principe du contradictoire

III - 1.1. – Y a-t-il certaines formalités à accomplir une fois que la Cour se juge valablement saisie ?

Lorsque la Cour se juge valablement saisie, certaines formalités comme celle d'aviser les autorités ou parties potentielles au procès sont obligatoires.

L'article 35, alinéa 1, de la Loi organique sur la Cour dispose à cet effet que les autres catégories de lois en instance de promulgation, à l'exception de la loi référendaire, les ordonnances et les actes réglementaires peuvent être également déférés à la Cour constitutionnelle qui en avise sans délai le président de la République, le Premier ministre et les présidents des chambres du Parlement. Ceux-ci en informent les membres de leur chambre.

III - 1.2. – À quelles étapes de la procédure et dans quelles conditions les parties ont-elles accès au prétoire ?

C'est durant l'instruction, si le rapporteur le juge utile, que les parties ont accès au prétoire. À cet effet, le rapporteur peut les entendre oralement, solliciter leurs observations par écrit ou par ministère d'avocat interposé.

Exceptionnellement, et par dérogation au caractère écrit de la procédure, le président de la Cour peut, après lecture du rapport à l'audience, et s'il le juge opportun, convoquer les parties ou toute autre personne intéressée et les inviter à présenter verbalement leurs observations.

III - 1.3. – Le procès en constitutionnalité devant l'organe chargé de ce contrôle peut-il être défini comme pleinement ou seulement partiellement contradictoire ?

Tout procès devant la Cour est contradictoire. Il ne saurait en être autrement pour le procès en constitutionnalité.

III - 2. – Égalité des armes

III - 2.1. – Quelles sont les pièces constitutives de la procédure ?

Les pièces constitutives de la procédure sont : la requête, le texte attaqué et, le cas échéant, les documents attestant de la qualité de l'auteur de la saisine et de son intérêt à agir.

Certaines pièces sont-elles exclues de la procédure ?

Oui, celles que la Cour ne juge pas nécessaires pour éclairer sa religion.

III-2.2. – Toutes les pièces sont-elles transmises ou accessibles aux parties ?

Comme déjà dit plus haut, la procédure devant la Cour est contradictoire. Cela sous-entend effectivement la transmission et l'accessibilité de toutes les pièces aux parties.

Quelles sont celles qui ne sont pas transmises et/ou accessibles ?

Le rapport du rapporteur.

III-2.3. – Le juge constitutionnel dispose-t-il de moyens propres d'instruction d'une affaire ?

Aux termes de l'article 26 de la Loi organique sur la Cour constitutionnelle, le rapporteur instructeur désigné par le président de la Cour a la possibilité d'entendre les parties ainsi que toute personne dont l'audition lui paraît opportune. Il peut aussi solliciter par écrit des avis qu'il juge nécessaires. Il impartit des délais et ordonne au besoin des enquêtes.

III-2.4. – Le juge peut-il se saisir d'office de moyens non soulevés dans la requête ou de dispositions non contestées dans la requête ?

En principe, la Cour statue uniquement sur l'ensemble des moyens soulevés par le requérant.

Elle ne peut soulever de moyens d'office, sauf cas de violation manifeste de la Constitution ou de principes à valeur constitutionnelle. De manière générale, la Cour le fait chaque fois que nécessaire (art. 40 de la Loi organique sur la Cour).

Les requérants ont-ils la possibilité de se prononcer sur les griefs soulevés d'office par le juge ?

Non.

III-3. – Délai de jugement

III-3.1. – La Cour est-elle tenue de rendre sa décision dans un délai prédéfini ?

En matière de contrôle de constitutionnalité, la Cour est effectivement tenue de rendre sa décision dans un délai prédéfini. Celui-ci n'est pas le même dans tous les cas.

La Cour statue dans le délai d'un mois à compter de l'enregistrement de la requête au Greffe. Ce délai est ramené à huit jours en cas d'urgence invoquée par le gouvernement.

Il est de quarante-huit heures maximum en ce qui concerne le contrôle des ordonnances prises par le président de la République conformément aux dispositions de l'article 26 de la Constitution.

Les délais sont toujours respectés.

III - 3.2. – Y a-t-il une procédure formelle de clôture de l'instruction ?

De façon formelle, la clôture de l'instruction se fait par le dépôt du rapport au Greffe de la Cour.

III - 3.3. – Si aucun texte ne définit de délai, quel est le délai moyen pris par la Cour pour statuer ?

Cf. réponse à la question III-3.1.

Conclusion

1. – L'accès au juge constitutionnel n'a conduit à aucune adaptation structurelle du Greffe de la Cour si ce n'est son renforcement en moyens humains.

En revanche, il a conduit à une restructuration du Centre d'Études et des Recherches Constitutionnelles et Législatives de la Cour constitutionnelle.

Ce Centre existe depuis 1993. Sa mission est de procéder à toutes études et recherches à caractère constitutionnel, législatif et de droit comparé nécessaires à l'information des membres de la Cour.

Pour ce faire, il reçoit en son sein, à titre permanent ou temporaire, des praticiens de droit ou des chercheurs de haut niveau dans les domaines constitutionnel, législatif et de droit comparé.

L'élargissement du domaine d'intervention de la Cour constitutionnelle a amené celle-ci à proposer le renforcement de l'action du Centre en lui permettant d'accueillir, à titre permanent, des magistrats et des professeurs de droit selon les critères retenus et dont le rôle sera d'assister les membres de la Cour dans l'accomplissement de leur mission.

2. – Il existe effectivement une proposition d'amélioration du système de l'accès au juge constitutionnel.

Suite à la critique émise en réponse à la question I-3.4., et en vue justement d'améliorer l'accès des particuliers au juge constitutionnel, la Cour a suggéré que soit aménagé un délai raisonnable au cours duquel la promulgation de la loi ne peut intervenir.

3. – On n'assiste pas à une professionnalisation des requêtes.