

DOCTRINE ET JURISPRUDENCE

JURISPRUDENCE

DECISION n°001/CC du 28 février 1992

Loi organique n°14/91 portant organisation et fonctionnement du Conseil National de la Communication

NOTE SUR LA DECISION

Saisie par le Premier Ministre de la loi organique portant organisation et fonctionnement du Conseil National de la Communication, la Cour a rendu une décision « fondatrice » qui comme l'arrêt de la Cour Suprême américaine, *Marbury v. Madison*, de 1803 ou comme la décision du Conseil Constitutionnel français, *Liberté d'Association*, du 16 juillet 1971, a connu et conserve une influence déterminante sur le droit positif gabonais, et ce pour trois raisons essentielles ; la première, parce qu'elle donne valeur juridique au préambule de la Constitution du 26 mars 1991 ; la deuxième est qu'elle consacre le bloc de constitutionnalité gabonais, notion jusque-là inconnue du droit gabonais ; enfin la troisième c'est parce qu'elle affirme le principe de valeur constitutionnelle d'égal accès aux médias de l'Etat, principe qui, il faut bien l'admettre, n'est expressément établi par aucune disposition constitutionnelle, mais que la Cour Constitutionnelle a, dès cette première décision, consacré, tirant argument qu'il découlait, en toute logique, des autres principes clairement énoncés par le Constituant de 1991.

I - La reconnaissance de la valeur juridique du préambule de la Constitution du 26 mars 1991

Il s'agit incontestablement d'une décision doublement singulière. D'abord de par la forme, la décision du 28 février 1992, en ce qu'elle commence par un premier visa : « Vu la Constitution et notamment son préambule », lequel, n'apparaîtra plus par la suite dans les décisions de la Cour Constitutionnelle, est révélateur de la révolution juridique que le juge constitutionnel s'apprête à réaliser. Ensuite, le préambule de la Constitution du 26 mars 1991, qui en réalité est un catalogue de droits, de libertés et de principes, va désormais avoir la même valeur juridique que le corps même de la Constitution. En effet, le juge en précisant : « et notamment son préambule », donne le signal sur le fait qu'il peut désormais, mieux, qu'il va dorénavant contrôler la constitutionnalité d'un

texte infra-constitutionnel en s'appuyant sur les dispositions du préambule de la Constitution du 26 mars 1991.

Dans cette première décision, rendue à l'occasion du contrôle de conformité à la Constitution de la loi organique portant organisation et fonctionnement du Conseil National de la Communication, la Cour Constitutionnelle gabonaise va dissiper tous les doutes sur la valeur à accorder au préambule de la Constitution du 26 mars 1991, et ce, dès le premier considérant de cette décision.

Ainsi, la Cour dira que désormais, la conformité d'un texte de loi à la Constitution s'appréciera non seulement au regard des dispositions de celle-ci, mais également en se fondant sur le contenu des textes et normes de valeur constitutionnelle présents dans le préambule de cette Constitution. Cette prise de position de la Cour Constitutionnelle gabonaise, qui fait exploser les normes de référence du juge constitutionnel dans le cadre du contrôle de constitutionnalité, va constituer à l'évidence un véritable big-bang du droit constitutionnel gabonais en général.

II - La consécration de la notion de bloc de constitutionnalité gabonais

La décision du 28 février 1992, en faisant du préambule de la Constitution du 26 mars 1991 une partie intégrante de ladite Constitution, fait évoluer la notion classique de Constitution car, elle fait éclore l'idée que la Constitution est formée à partir d'un certain nombre d'éléments juridiques, lesquels éléments ont une valeur constitutionnelle et forment un bloc : le bloc de constitutionnalité. Cette expression de « bloc de constitutionnalité » qui ne figure nulle part dans la Constitution est employée par le juge constitutionnel lui-même dans cette décision lorsqu'il précise que la conformité d'un texte de loi à la Constitution s'appréciera désormais non seulement par rapport aux dispositions stricto sensu de celle-ci, mais aussi au regard du contenu des textes et normes de valeur constitutionnelle cités dans le préambule de la Constitution.

La question qui taraude l'esprit ici est celle de savoir quels sont ces textes et normes énumérés dans le préambule de la Constitution et exhumés par le juge constitutionnel gabonais ?

Pour répondre à cette question, il convient de se référer aux dispositions du préambule de la Constitution afin de faire l'inventaire des principes, des textes, des droits et des libertés qui font désormais partie intégrante de celle-ci :

Le Peuple gabonais, conscient de sa responsabilité devant Dieu et devant l'histoire, animé de la volonté d'assurer son indépendance et son unité nationale, d'organiser la vie commune d'après les principes de la souveraineté nationale, de la démocratie pluraliste, de la justice sociale et de la légalité républicaine ;

Affirme solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales tels qu'ils résultent de la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen de 1789 et de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, consacrés par la Charte Africaine des Droits de l'Homme et

des Peuples de 1981 et par la Charte nationale des libertés de 1990 ;

Proclame solennellement son attachement à ses valeurs sociales profondes et traditionnelles, à son patrimoine culturel, matériel et spirituel, au respect des libertés, des droits et des devoirs du citoyen.

In fine, le juge constitutionnel dans ce premier considérant de la décision du 28 février 1992 a clairement dessiné les contours du bloc de constitutionnalité gabonais en même temps qu'il lui a conféré la valeur juridique détenue par la norme suprême de l'Etat. Ce bloc comprend la Constitution au sens classique du terme et tous ses textes d'application, les droits, libertés, principes, exigences et objectifs de valeur constitutionnelle contenus dans le préambule de la Constitution, et pour ce qui concerne les textes énumérés dans ce même préambule, il s'agit de 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 enfin la Charte Nationale des Libertés de 1990.

III- L'affirmation du principe du droit d'égal accès aux médias de l'Etat

Aussitôt dit, aussitôt fait. Dans cette décision du 28 février 1992, la Cour va se fonder sur la Charte Nationale des Libertés de 1990, l'un des textes contenus dans le préambule de la Constitution de 1991, pour censurer les dispositions porteuses de germes d'inconstitutionnalité. La Cour rappellera, à cette occasion, les dispositions de l'article 5 de ladite Charte, lesquelles réaffirment le droit d'égal accès aux médias de l'Etat. Puis, elle précisera que ce droit implique nécessairement l'égalité du temps d'antenne entre tous les partis politiques, dès lors qu'ils sont reconnus. Un tel raisonnement induit que le constituant, en chargeant, entre autres, le Conseil National de la Communication de veiller au traitement équitable de tous les partis et associations politiques, n'a pas entendu vouloir établir une répartition "proportionnelle" du temps d'antenne entre ces acteurs de la vie politique, encore moins vouloir écarter certains partis politiques de cette répartition, c'est-à-dire ceux ne disposant pas d'au moins un élu national. Pour le juge constitutionnel, en disposant comme il l'a fait à l'article 36 de la loi 14/91, le législateur a créé une discrimination laquelle entache d'inconstitutionnalité ledit article.

N. B.

DECISION INTEGRALE

DECISION N°001/CC DU 28 FEVRIER 1992 TENDANT AU CONTROLE DE CONSTITUTIONNALITE DE LA LOI ORGANIQUE N°14/91 PORTANT ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU CONSEIL NATIONAL DE LA COMMUNICATION

AU NOM DU PEUPLE GABONAIS

LA COUR CONSTITUTIONNELLE,

Vu la Constitution et notamment son préambule et ses articles 54, alinéa 3, 60, 84, alinéas 1 et 3, 93 ;

Vu la Loi Organique n°9/91 du 26 septembre 1991 sur la Cour Constitutionnelle, notamment ses articles 28, 29, 30, alinéa 2, 31, 33 et 34 ;

Vu la loi n°14/91 du 18 décembre 1991 portant organisation et fonctionnement du Conseil National de la Communication ;

Vu la lettre du Premier Ministre susvisée demandant à la Cour de bien vouloir statuer suivant la procédure d'urgence prévue aux alinéas 3 de l'article 85 de la Constitution et 2 de l'article 30 de la Loi Organique sur la Cour Constitutionnelle ;

Où le rapporteur en son rapport

1- Considérant que la conformité d'un texte de loi à la Constitution doit s'apprécier non seulement par rapport aux dispositions de celle-ci, mais aussi par rapport au contenu des textes et normes de valeur constitutionnelle énumérés dans le préambule de la Constitution, auxquels le peuple gabonais a solennellement affirmé son attachement et qui constituent, avec la Constitution, ce qu'il est convenu d'appeler le bloc de constitutionnalité ;

Sur les articles 18, 19 et 20

2- Considérant que l'article 18 dispose : « Le Conseil National de la Communication jouit de l'autonomie de gestion financière » ;

3- Considérant que l'autonomie de gestion financière consiste en la possibilité pour un organisme de générer des ressources propres, d'établir ses dépenses et d'effectuer souverainement les mouvements financiers ; que ladite autonomie constitue une exception au principe de l'unité budgétaire de l'Etat défini à l'article 48, alinéa 1er, de la Constitution ;

4- Considérant que le Conseil National de la Communication, institution de l'Etat, ne bénéficie pas de cette exception que seule la Constitution peut octroyer ; que dès lors, il apparaît inconstitutionnel d'accorder par une loi, fût-elle organique, l'autonomie de gestion financière audit Conseil ;

5- Considérant que l'article 19 précise : « L'autonomie de gestion financière concerne les dépenses de fonctionnement autres que les salaires du personnel fonctionnaire et contractuel dont la gestion reste confiée au Ministère chargé des Finances » ;

6- Considérant que cette distinction est sans objet au regard du principe ci-dessus énoncé ;

7- Considérant que l'article 20 dispose : « Les ressources du Conseil National de la Communication sont constituées par les crédits inscrits au budget de l'Etat et autres produits institués par la Loi » ;

8- Considérant que la possibilité pour une institution de l'Etat d'avoir des ressources autres que les crédits inscrits pour elle au budget de l'Etat implique nécessairement que cette institution bénéficie de l'autonomie financière, que n'en bénéficiant pas le Conseil National de la Communication ne saurait disposer des ressources autres que les dotations inscrites au budget de l'Etat ; qu'il en résulte clairement que l'article 20 de la loi soumise à la Cour contient une disposition non conforme aux prescriptions de l'article 48 de la Constitution ;

***Sur l'article 36 en ce qu'il traite du temps d'antenne
entre les partis politiques***

9- Considérant qu'au nombre des textes et normes de valeur constitutionnelle figure la Charte Nationale de Libertés de 1990, laquelle réaffirme en son article 5 le « droit d'accès égal aux médias de l'Etat » ;

10-Considérant qu'aux termes de l'article 95 de la Constitution, le Conseil National de la Communication est chargé, entre autres missions, de « veiller au traitement équitable de tous les partis et associations politiques » ; que le droit d'accès égal aux médias de l'Etat implique nécessairement l'égalité du temps d'antenne entre tous les partis politiques, dès lors qu'ils sont reconnus ; qu'il s'ensuit qu'en disposant en son article 36 que le Conseil National de la Communication « veille à la proportionnalité du temps d'antenne entre les partis politiques représentés à l'Assemblée Nationale », la loi n°14/91 crée une discrimination qui entache cette disposition d'inconstitutionnalité ;

***Sur l'article 40 en ce qu'il traite de la compétence
de la Cour Constitutionnelle en matière de conflit***

11- Considérant que la Cour Constitutionnelle a une compétence d'attribution strictement délimitée par la Constitution ;

12- Considérant qu'en disposant en son article 40 que « tout conflit opposant le Conseil National de la Communication à une institution, à un organisme public ou à un tiers sera tranché à la diligence des parties par la Cour Constitutionnelle conformément à l'article 97 de la Constitution », la loi soumise à la Cour donne ainsi à toute personne physique ou morale la possibilité de saisir la Cour Constitutionnelle en cas de conflit l'opposant au Conseil National de la Communication, alors même qu'il résulte sans conteste des articles 84 et 97 de la Constitution que la compétence de la Cour Constitutionnelle en matière de conflit vise les seuls conflits d'attribution entre les institutions de l'Etat ; qu'il s'ensuit qu'en élargissant la saisine de la Cour Constitutionnelle au profit des tiers et en modifiant ainsi la compétence de celle-ci, l'article 40 de la loi 14/91 contient une disposition non conforme aux articles 84 et 97 de la Constitution ;

Sur le caractère séparable ou non séparable des dispositions censurées

13- Considérant qu'en ce qui concerne l'article 36, l'on ne peut séparer la disposition incriminée de l'ensemble du texte sans laisser entier le problème que la loi voulait résoudre par cette disposition ;

14- Considérant en revanche qu'en ce qui concerne les articles 18, 19, 20 et 40, les dispositions censurées sont séparables de l'ensemble du texte ; qu'il s'agit :

- aux articles 18 et 19, de l'ensemble de leurs dispositions ;
- à l'article 20, du membre de phrase « autres produits institués par la loi » ;
- et à l'article 40, des mots « ou à un tiers » ;

15- Considérant que les autres dispositions de la loi soumise à la Cour ne sont contraires à aucune disposition de la Constitution ; que la procédure législative qui a abouti à l'adoption de ladite loi est conforme aux prescriptions des articles 54, alinéa 3, et 60 de la Constitution ;

16- Considérant enfin que la stricte compétence d'attribution de la Cour ne lui permet pas d'apprécier les problèmes de forme des textes qui lui sont soumis sans se substituer aux organes habilités à cette fin et outrepasser sa compétence ; qu'il n'y a pas lieu en l'espèce de relever ou de soulever d'office l'économie formelle du texte ;

DECIDE

Article 1^{er} : Sont déclarés non conformes à la Constitution les articles 18, 19, 20, 36 et 40 du texte de la loi soumise à la Cour Constitutionnelle.

Article 2 : Sont déclarés non séparables de l'ensemble du texte de la loi les dispositions des articles 18, 19, 20 et 40.

Article 3 : Les autres dispositions dudit texte de loi sont déclarées conformes à la Constitution. Est également déclarée conforme aux prescriptions des articles 54, alinéa 3, et 60 de la Constitution, la procédure législative qui a abouti à l'adoption de ladite loi.

Article 4 : La présente décision sera publiée au Journal Officiel de la République Gabonaise.

Ainsi délibéré et décidé par la Cour Constitutionnelle dans sa séance du vendredi vingt-huit février mil neuf cent quatre-vingt-douze.