

## La régulation juridique en question : paix et stabilité institutionnelles

Mesmin YOUNOU \*

Libreville/Gabon

2. Notion, dispositions juridiques et portée de la dissolution de l'Assemblée nationale

La dissolution, selon le professeur El Hadj Mbodj7 est un acte de gouvernement par lequel le chef de l'Etat, de sa propre initiative ou sur demande du gouvernement, révoque prématurément le mandat des députés. Elle abrège la durée de la législature.

Le droit de dissolution est considéré comme une des pièces maîtresses du régime parlementaire. Elle s'analyse comme la contrepartie du droit de l'Assemblée nationale de renverser les ministres au moyen de la motion de censure. La dissolution a pour effet de convoquer une élection législative anticipée. Il ressort de cette approche définitionnelle que :

Le pouvoir de dissolution est un pouvoir reconnu exclusivement au chef de l'Etat : « Le président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des présidents des deux chambres du Parlement, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale » article 19 alinéa 1 de la Constitution gabonaise ;

Que la dissolution est un acte qui a pour conséquence de mettre fin, prématurément, au mandat d'une des chambres du Parlement ;

Que sa conséquence juridique immédiate est l'organisation d'une élection législative anticipée.

Au Gabon, c'est l'article 19 qui régit le mécanisme de la dissolution : « Le président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des présidents des deux chambres du Parlement, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale ».

En mettant en perspective la décision du 30 avril avec les critères qui se dégagent de la définition de la notion de dissolution, on constate, en l'espèce que cette décision est rendue deux jours francs après la fin du mandat de l'Assemblée nationale fixée au 28 avril, suite à la prorogation de celui-ci par la Cour constitutionnelle. Ces prorogations ont au total duré près de deux (2) ans. Car, à la vérité l'Assemblée nationale aurait dû être renouvelée depuis décembre 2016.

Par conséquent, la Cour n'a pas pu mettre fin, prématurément, à un mandat qui ne courait plus. Et les élections législatives qu'elle voudrait voir être organisées rapidement ne sont pas des élections anticipées, conséquence juridique de la dissolution, mais plutôt des élections liées à une fin de mandat. La Cour n'a pas, non plus, pu opérer une dissolution, car elle n'a ni la qualité, ni le pouvoir de le faire légalement. Elle a plutôt constaté la vacance de pouvoir. Mais pour autant, la décision de la Cour constitutionnelle portant transfert de certains pouvoirs de l'Assemblée nationale vers le Sénat est-elle légale ?

II. LA LEGALITE DE LA DECISION DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE PORTANT TRANSFERT DES POUVOIRS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE VERS LE SENAT EST-ELLE CONTESTABLE ?

Il importe, avant de se prononcer sur la légalité de la décision de la

Cour, de savoir quelle est la nature du Parlement au Gabon (A) ? Puis, il conviendra d'analyser à la lumière du droit positif le fondement de cette décision (B).

A. Nature du Parlement et dispositions en cas de vacance.

En créant une institution appelée le Parlement, la Constitution a prévu deux chambres, consacrant ainsi le bicaméralisme (1) au Gabon depuis les Accords de Paris. Cependant, la Constitution, a-t-elle prévu des dispositions relatives à la vacance de l'une de ses deux chambres, notamment l'Assemblée nationale (2) ?

1) Le Parlement gabonais est de nature bicamérale.

Le titre 3 de la Constitution gabonaise intitulé du pouvoir législatif dispose en son article 35 alinéa 1 que : « Le pouvoir législatif est représenté par un Parlement composé de deux chambres : l'Assemblée nationale, chambres des députés et le Sénat, chambre des sénateurs. ».

A ce Parlement, le législateur confie à chacune des chambres une mission à triple contenu à savoir :

Pour l'Assemblée nationale. Article 36 :

Voter la loi,  
Consentir l'impôt ;  
Contrôler l'action du pouvoir exécutif.

Pour le Sénat. Article 36 :

Voter la loi,  
Consentir l'impôt ;  
Contrôler l'action du pouvoir exécutif. Article 36

L'analyse de l'article 36 relatif aux missions du Parlement montre sans équivoque que toutes les deux chambres sont concernées par ces missions. Il n'existe donc aucune mission spécifique exercée par l'Assemblée nationale et pour lesquels le Sénat n'a pas compétence dans ce cas, à l'exception des pouvoirs suivants :

1) Motion de censure ;  
2) Question de confiance ;  
3) Modification de la Constitution par voie parlementaire.

Toutes les lois sont votées par les deux chambres dans les conditions identiques.

2) Dispositions en cas de vacance.

Contrairement à l'article 13 qui organise la vacance de l'institution « président de la République », l'article 39 de la Constitution parle de la vacance, non pas du Parlement, encore moins de l'Assemblée nationale, mais plutôt d'un parlementaire. Cette vacance s'ouvre uniquement dans le cas où un parlementaire venait à démissionner, à être exclu du parti qui l'a investi aux élections ou à décéder. En effet, il ne saurait en être autrement car conformément à l'article 35 alinéa 3, « Les chambres du Parlement se renouvellent intégralement un mois au moins et deux mois au plus avant l'expiration de la législature en cours ».

Ainsi donc, au regard de cette disposition, le législateur n'a pas envisagé tous les cas de figure de la vie politique d'une nation. Notamment le cas du défaut de renouvellement de l'Assemblée nationale à terme échu. Ce cas de figure était d'ailleurs inenvisageable vu que la Cour a la possibilité, en cas de force majeure, de proroger le mandat d'une

### Tribune libre

des chambres ; ce fut d'ailleurs le cas de la 12ème législature en cause.

Aussi, face à la nécessité de ne pas voir l'activité des pouvoirs publics paralysée par une crise constitutionnelle et devant l'impérieuse volonté de ne pas se substituer au peuple souverain en permettant à ces députés de se maintenir sur des périodes qui pourraient s'assimiler à la durée normale d'un mandat, la Cour a le devoir régalién de réguler par un ajustement institutionnel évident qui s'impose.

B. Fondement de la décision de la CCG.

La décision de la Cour est fondée d'une part, sur l'absence des dispositions constitutionnelles encadrant la vacance de l'une des chambres du Parlement (1) et, sur la fonction de régulation juridique et institutionnelle reconnue à la Cour Constitutionnelle, d'autre part. (2).

1. L'absence de dispositions constitutionnelles relatives à la vacance de l'une des chambres du Parlement et la nécessité de la continuité du fonctionnement des institutions. Art. 83.

Nous l'avons dit plus haut, le législateur gabonais n'a jamais légiféré en ce qui concerne la vacance de pouvoir de l'une des chambres du Parlement, mais plutôt sur celle d'un membre de ce Parlement. Le gouvernement en manquant à sa responsabilité régaliénne d'organiser les élections législatives malgré deux (2) prorogations, à créer les conditions d'une potentielle crise des institutions.

Face à l'imminence d'une crise institutionnelle et en l'absence des dispositions constitutionnelles relatives à la vacance de pouvoir de l'une des chambres du Parlement, la Cour se devait-elle de se prononcer.

C'est donc en tenant compte de sa fonction d'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics d'une part, et sur le principe de la continuité du service public d'autre part que la Cour a, en toute légalité, rendu la Décision du n°022 du 30 avril 2018. Ce principe fondamental du droit public tire sa force de la théorie des circonstances exceptionnelles, cf. CE 28 juin 1918 Heyriès et CE 28 février 1919 Dames Dol et Laurent).

C'est compte tenu de ce qui précède que la Cour constitutionnelle a, après avoir constaté la fin du mandat des députés, décidé que la deuxième chambre du Parlement, c'est-à-dire le Sénat, était seul habilité à légiférer sur les affaires pendantes devant l'Assemblée nationale au 30 avril 2018. Cette situation du Parlement monocaméral provisoire demeurera jusqu'au renouvellement de l'autre chambre, l'Assemblée nationale, dans les meilleurs délais.

2. La fonction de régulation juridique et institutionnelle reconnue à la Cour constitutionnelle. ART. 88.

La Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Dans l'exercice de cette fonction, la Cour doit obligatoirement délibérer sur toutes les affaires qui lui sont soumises. Elle doit le faire même dans le silence de la loi. En effet, conformément à l'article 8 alinéa 3 du

Code civil, qui impose au juge face au silence, à l'obscurité ou à l'insuffisance de la loi de statuer, le juge constitutionnel dispose également d'un pouvoir d'interprétation de la Constitution en vertu des dispositions de l'article 88 de la Constitution gabonaise.

En l'espèce, les dispositions des articles 35 alinéa 1, 36 et 39 souffrent d'un silence sur le devenir d'une institution qui n'a pas pu être renouvelée à période échu conformément à l'article 35 alinéa 3.

En sa qualité d'organe régulateur du fonctionnement de l'activité des pouvoirs publics, la Cour constitutionnelle a été amenée à constater le même cas de figure en 1996 lorsque la 8ème législature pris fin sans renouvellement préalable de l'Assemblée nationale dans un contexte de Parlement monocaméral.

En l'absence de dispositions relatives à la vacance du pouvoir législatif, la Cour constitutionnelle s'était prononcée en conférant les pouvoirs législatifs au président de la République, légiférant ainsi par ordonnance jusqu'au renouvellement de la nouvelle Assemblée nationale.

La régulation juridique reconnue à la Cour Constitutionnelle a conduit celle-ci en 2009, lorsqu'il est intervenu la vacance de la fonction de Président de la République. Certes les dispositions des articles 10 et suivants indiquaient les conditions d'exercice de l'intérim du président de la République, mais dans la pratique aucun texte d'application n'était effectivement prévu concernant le déroulement de la procédure à proprement dit. Pour éviter le blocage des institutions, et en l'absence des procédures établies, ce fut la Cour Constitutionnelle, en tant qu'organe régulateur du fonctionnement de l'activité des pouvoirs publics qui a rendu toutes les décisions pour organiser l'intérim, et les élections présidentielles anticipées ainsi que l'investiture du nouveau Président dans un contexte d'incertitude et de curiosité constitutionnelles. Ainsi, ce fut l'organe de régulation qu'est la Cour constitutionnelle qui a suppléé à toutes les insuffisances normatives relatives à la vacance de la fonction du président de la République.

Aussi, en transférant les pouvoirs de l'Assemblée nationale au Sénat, la Cour en vertu de sa fonction de régulation et au regard de la combinaison du principe du déni de justice et de l'article 88 de la Constitution n'a, en aucun cas, outrepassé ses pouvoirs.

Cette décision n'a donc pas heurté la légalité. Au contraire cette décision inédite montre que la Cour, par sa fonction de régulation a la possibilité de susciter l'élaboration des normes par la production d'une jurisprudence qui va faire école dans les facultés de Droit. Notons que la jurisprudence est source de droit également, suppléant ainsi le silence de la loi.

La Cour constitutionnelle se trouve en cela dans les conditions du juge administratif qui par ses décisions élabore un droit, le droit prétoire qui inspire le législateur.

### CONCLUSION

Pour la fin, il serait souhaitable de voir les uns et les autres reconsidérer la lecture de cette décision constitutionnelle qui, à n'en point douter, réaffirme la volonté des

Juges constitutionnels gabonais de s'ancrer dans l'esprit des lois de Montesquieu, et d'en donner une pratique conforme.

Celle-ci, pensons-nous humblement, a cette fois-ci courageusement et légalement joué son rôle régalién d'information, de sensibilisation et de régulation quant aux institutions qui tiennent debout la République. A ce niveau, les thèses du professeur Chevallier ont apporté toute la lumière qui explique la promptitude de la Cour constitutionnelle à ne jamais se déroger de son rôle de régulation, sans lequel le jeu institutionnel n'est pas à l'abri d'instabilité.

Contrairement aux apprentis constitutionnalistes qui s'étendent dans diverses presses nationales et internationales, le professeur El Hadj Mbodj8, éminent constitutionnaliste sénégalais, nous rappelle à juste titre que la dissolution est un acte de gouvernement par lequel le chef de l'Etat, révoque prématurément le mandat des députés. Elle abrège la durée de la législature. Il est la contrepartie du droit de l'Assemblée nationale de renverser les ministres au moyen de la motion de censure.

Toute chose qui ne correspond pas du tout au cas actuel du Gabon. Tout au contraire, le Gabon qui dispose à la fois d'un Parlement bicaméral et d'un Exécutif bicéphale vient de démontrer aux yeux de la communauté des constitutionnalistes africains que ses institutions tiennent debout, et la République avec, en l'absence d'une des chambres de son Parlement bicaméral d'une part, et de l'absence du gouvernement, une des institutions de son Exécutif bicéphale, d'autre part. Ainsi, jusqu'au renouvellement de la prochaine Assemblée nationale, le Gabon fonctionnera en mode monocaméral au Parlement et en version monocéphale au niveau de l'Exécutif, car le gouvernement actuel relève exclusivement du président de la République. Tout ceci sous le contrôle avisé de l'organe régulateur du fonctionnement des institutions qu'est la Cour constitutionnelle.

Aussi, après environ vingt ans de fonctionnement, depuis sa création à ce jour, force est de constater qu'après de nombreux tâtonnements d'ordre juvénile, et des trébuchements puérils, la Cour constitutionnelle a contribué à la consolidation de l'Etat de droit au Gabon.

Osons croire que la Cour constitutionnelle - dans sa jurisprudence née de la Décision n°22 du 30 avril 2018 - s'inscrira dans une école intermédiaire entre l'école Kenyane de l'application mécanique des règles de droit, assistée d'acteurs politiques éclairés, ayant le souci de l'intérêt général de la nation, et l'école ivoirienne caractérisée par l'inféodation du juge constitutionnel au pouvoir établi avec des acteurs politiques constitués en chef de guerre civile.

Cette école intermédiaire est caractérisée par un affranchissement progressif des juges constitutionnels du pouvoir établi. Elle s'efforce d'adapter la loi à la sociologie et à l'anthropologie du corpus social sur lequel s'applique des normes importées des cultures juridiques étrangères. Contrairement à l'école ivoirienne, les acteurs politiques gabonais sont tous, sauf des guerriers qui auraient pu conduire leur pays dans l'abîme.

\* *Universitaire*