

NOTE DE DOCTRINE

Cour Constitutionnelle gabonaise · Décision n°014/CC du 11 mars 2026

Le communiqué de suspension des réseaux sociaux est-il un acte réglementaire préparatoire ?

Étude critique fondée sur les sources primaires du droit administratif gabonais et le dialogue avec la jurisprudence administrative française

Calvin-Kevis Odounga-Leyoumangoye

Juriste publiciste ·

Résumé. — Par la décision n°014/CC du 11 mars 2026, la Cour Constitutionnelle gabonaise a qualifié le communiqué n°0002/HAC/2026 de la Haute Autorité de la Communication d'**acte réglementaire préparatoire** afin de déclarer irrecevable le recours de quatre citoyens contestant la suspension des réseaux sociaux sur l'ensemble du territoire gabonais. La présente note démontre que cette qualification est erronée au regard du droit administratif gabonais positif et de la jurisprudence administrative française. Le communiqué litigieux ne satisfait à aucun des critères cumulatifs de l'acte préparatoire tels qu'ils sont posés par la doctrine et la jurisprudence **gabonaise**. Il s'analyse en un acte réglementaire dont le contentieux relève, depuis l'ordonnance n°00026/2018, de la compétence exclusive du Conseil d'État gabonais.

Mots-clés. — *Acte préparatoire · acte réglementaire · Haute Autorité de la Communication · Cour Constitutionnelle gabonaise · recours pour excès de pouvoir · droit souple · Bengone · Kwahou · Tsatsabi · Fairvesta*

I. — LES FAITS ET LA DÉCISION SOUMISE À L'ANALYSE

Le 17 février 2026, la Haute Autorité de la Communication (HAC) publie le communiqué n°0002/HAC/2026 ordonnant la suspension de l'accès aux réseaux sociaux Facebook, Instagram et WhatsApp sur l'ensemble du territoire gabonais. L'exécution par les opérateurs de télécommunications est immédiate. Deux millions d'utilisateurs se

retrouvent privés d'accès à ces plateformes, sans procédure contradictoire, sans motivation formelle publiée au Journal Officiel, et sans limitation de durée.

Quatre citoyens gabonais — Abdoul Kadir Maïmouna, Elisabeth Mabandah, Teddy Annael Akue Essimengane et Cabrel-Jeannis Ndomba Mouele — saisissent la Cour Constitutionnelle le 23 février 2026. Ils font valoir l'absence de base légale dans la loi n°019/2016 du 09 août 2016 portant Code de la Communication et dans la loi n°014/2023 du 03 juillet 2023 portant réorganisation de la HAC, la disproportion manifeste de la mesure, et son incompatibilité avec l'État de droit du fait de sa durée indéterminée.

Par la décision n°014/CC du 11 mars 2026, la Cour déclare la requête irrecevable. Au considérant 9, elle retient que le communiqué de la HAC « *s'analyse en un acte réglementaire préparatoire* » et en déduit, par raisonnement *a fortiori*, que si elle n'est pas compétente pour contrôler les actes réglementaires, elle ne peut *a fortiori* retenir sa compétence pour un simple communiqué. C'est cette qualification que la présente note soumet à l'épreuve des sources primaires du droit administratif gabonais et du droit comparé.

II. — LA NOTION D'ACTE PRÉPARATOIRE EN DROIT ADMINISTRATIF GABONAIS

A. — Définition doctrinale

La doctrine gabonaise a fourni une définition précise et opératoire de l'acte préparatoire. Selon Daniel Menie Bengone, il s'agit d'une mesure prise par l'Administration dans le but d'élaborer une décision finale et définitive. Ces actes — à l'instar des avis, des circulaires ou des directives — régissent la vie interne de l'Administration sans constituer l'aboutissement de sa volonté.

¹ Le critère déterminant dégagé par Bengone est l'**absence totale d'effets de droit propres** : l'acte préparatoire ne modifie pas l'ordonnancement juridique et ne crée, par lui-même, ni droits ni obligations pour les administrés.² Ernest Tsatsabi confirme cette analyse en relevant que l'acte préparatoire doit être regardé comme un acte *ne faisant pas grief* au sens du droit du contentieux administratif.³

Cette définition trouve un écho direct en droit administratif français, dont le droit gabonais procède par filiation. Le Conseil d'État français avait posé, dès l'arrêt *Société du Journal L'Aurore* du 25 juin 1948, que la recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir supposait l'existence d'un acte faisant grief, excluant ainsi les mesures purement préparatoires. Cette exigence a été constamment réaffirmée, notamment dans l'arrêt *Galy* du 26 janvier 1951.⁴

B. — Consécration textuelle et jurisprudentielle en droit gabonais

Le droit positif gabonais consacre ce régime à l'article 91 du Code des juridictions administratives, issu de la loi n°17/84 du 29 décembre 1984, qui exclut expressément les « *décisions préparatoires ne faisant pas grief* » de la voie de l'appel.⁵ Cette exclusion est d'ordre public.

La jurisprudence du Tribunal administratif de Libreville illustre concrètement cette catégorie. Dans la décision *Nguimbi Aworet c/ État gabonais* du 2 décembre 2009, la juridiction a retenu le plan de bornage en matière domaniale comme exemple type de l'acte préparatoire : un acte qui prépare une décision d'attribution foncière sans en constituer lui-même le terme, qui apporte des indications techniques à l'autorité compétente sans modifier la situation juridique des administrés.

La théorie des opérations complexes tempère cependant le principe d'irrecevabilité : Bengone précise qu'il est possible, lors d'un recours contre la décision finale, d'invoquer indirectement l'illégalité de l'acte préparatoire qui la conditionne.⁶ Ce remède indirect présuppose néanmoins l'existence d'une décision finale identifiable — condition, on le verra, qui fait défaut en l'espèce.

III. — LA NOTION D'ACTE RÉGLEMENTAIRE EN DROIT ADMINISTRATIF GABONAIS

A. — Définition doctrinale

La doctrine gabonaise définit l'acte réglementaire comme une décision administrative unilatérale qui pose une norme à portée générale et impersonnelle. Bengone précise qu'il se caractérise matériellement par l'absence de désignation nominative des personnes visées, s'appliquant à une catégorie abstraite de situations.

Sylvestre Kwahou affine cette définition en insistant sur le critère matériel : les décisions réglementaires sont celles qui *posent une règle générale*, par opposition aux décisions individuelles qui visent une personne nommément désignée.⁸ Cette distinction correspond à la *summa divisio* classique des actes administratifs unilatéraux, présente en droit français depuis les fondements du droit administratif moderne.

Ernest Tsatsabi ajoute une précision essentielle quant au régime de l'acte réglementaire : il produit des effets juridiques immédiats en modifiant les normes applicables aux citoyens, peut être abrogé à tout moment pour des raisons de légalité ou d'opportunité, et ne crée pas de droits acquis pour l'avenir.⁹ Pour être opposable aux tiers et faire courir les délais de recours, il doit faire l'objet d'une publication régulière au Journal Officiel de la République gabonaise.

B. — Régime contentieux : l'évolution issue de l'ordonnance n°00026/2018

Le régime contentieux des actes réglementaires en droit gabonais a connu une évolution significative. Kwahou rappelle que pendant longtemps, le contrôle de légalité des actes réglementaires a été exercé de manière exclusive par la Cour Constitutionnelle gabonaise.¹⁰ Cette situation singulière, qui dérogeait aux principes classiques de répartition des compétences juridictionnelles, a pris fin avec l'ordonnance n°00026/2018.

Comme l'établit Félicien-Hance Mba Nguema, il est désormais acquis que le juge administratif connaît du contentieux de la légalité des actes réglementaires depuis cette ordonnance, ratifiée par la loi n°033/2018 du 11 juin 2019.¹¹ La Cour Constitutionnelle, 17 avril 2001, *Comptoir Gabonais du Pneumatique*, avait déjà posé que la publication conditionne l'opposabilité de l'acte réglementaire à l'égard des particuliers et fait courir les délais de recours.

IV. — LE DIALOGUE AVEC LA JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE FRANÇAISE

A. — La jurisprudence classique sur l'acte préparatoire

La jurisprudence administrative française, dont le droit administratif gabonais procède historiquement, a posé des critères constants d'identification de l'acte préparatoire. Le Conseil d'État français exige, pour qu'un recours soit recevable, l'existence d'une décision susceptible d'être exécutée : si l'administration s'est bornée à manifester des intentions qui ne pourraient se réaliser que par des actes ultérieurs, la partie doit attendre que ces actes l'atteignent.

Deux arrêts fondateurs illustrent cette exigence. Dans l'arrêt *Société du Journal L'Aurore* du 25 juin 1948, le Conseil d'État a refusé de connaître d'un acte qui ne constituait pas une décision faisant grief. Dans l'arrêt *Galy* du 26 janvier 1951, il a confirmé qu'une mesure préparatoire ne saurait, en elle-même, être attaquée par la voie du recours pour excès de pouvoir, son illégalité ne pouvant être invoquée qu'à l'occasion du recours contre la décision finale.

B. — Le revirement Fairvesta : justiciabilité des actes de droit souple des autorités de régulation

La jurisprudence française a cependant connu un revirement fondamental avec les deux arrêts d'Assemblée rendus le 21 mars 2016. Par l'arrêt *Société Fairvesta International GmbH et autres*, req. n°368082¹², le Conseil d'État a admis pour la première fois la recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir contre des actes de droit souple émanant d'autorités de régulation.

Le considérant de principe est le suivant : les avis, recommandations, mises en garde et prises de position adoptés par les autorités de régulation dans l'exercice des missions dont elles sont investies peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils « sont de nature à produire des effets notables » ou « ont pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles ils s'adressent ». Le même jour, la même Assemblée a rendu l'arrêt *Société NC Numericable*, req. n°390023, qui confirme ce revirement.¹³

La motivation de ce revirement est explicite et mérite d'être soulignée dans le cadre de la présente étude : le Conseil d'État affirme qu'

« il n'est pas souhaitable de voir des autorités publiques développer un pouvoir à l'abri de tout contrôle juridictionnel » — CE, Étude annuelle sur le droit souple, 2013.

Cette jurisprudence est d'une pertinence directe pour la présente espèce. Le communiqué de la HAC du 17 février 2026 présente précisément les caractéristiques retenues dans *Fairvesta* : il émane d'une autorité de régulation, produit des effets notables immédiats sur deux millions d'utilisateurs, et influe de manière significative sur les comportements en privant les citoyens d'accès à des outils de communication essentiels.

Si ce raisonnement est transposable en droit gabonais — ce qui est vraisemblable compte tenu de la filiation des deux systèmes —, le communiqué de la HAC ne serait pas seulement un acte réglementaire au sens classique, mais un acte de droit souple à effets notables, en tout état de cause justiciable devant le Conseil d'État gabonais.

V. — APPLICATION AU COMMUNIQUÉ N°0002/HAC/2026 : LA QUALIFICATION ERRONÉE DÉMONTRÉE

A. — Le communiqué ne satisfait à aucun critère de l'acte préparatoire

Au regard des critères cumulatifs de l'acte préparatoire tels que posés par la doctrine gabonaise — Bengone, Tsatsabi — et consacrés à l'article 91 du Code des juridictions administratives, le communiqué de la HAC ne peut recevoir cette qualification.

Premièrement. — L'acte préparatoire prépare une décision finale identifiable. Le communiqué du 17 février 2026 ne prépare aucune décision future. Le blocage des réseaux sociaux a été exécuté immédiatement après sa publication, sans qu'aucune décision formelle subséquente ne soit intervenue. La Cour ne désigne d'ailleurs aucune décision finale dont ce communiqué serait le prélude. La question centrale posée par Bengone — *préparatoire à quoi ?* — ne reçoit aucune réponse dans la motivation de la décision n°014/CC.

Deuxièmement. — L'acte préparatoire ne produit aucun effet de droit autonome. Or le communiqué a produit des effets immédiats, massifs et durables : privation d'accès à trois plateformes de communication pour deux millions d'utilisateurs, paralysie du commerce en ligne, perturbation des activités professionnelles et familiales. Ces effets sont réels, vérifiables, et indépendants de tout acte subséquent. Ils contredisent frontalement la définition de Bengone.

Troisièmement. — L'acte préparatoire ne modifie pas l'ordonnancement juridique. Le communiqué a au contraire modifié les normes applicables à l'ensemble de la population gabonaise en restreignant l'exercice de la liberté de communication garantie par la Constitution. Cette modification est unilatérale, générale, impersonnelle — elle vise

une catégorie abstraite de situations au sens de la définition de Bengone et de la jurisprudence *Ekama* de la Cour Constitutionnelle du 27 octobre 1992.

Quatrièmement. — L'acte préparatoire ne crée ni droits ni obligations. Le communiqué a créé une obligation immédiate pour les opérateurs de télécommunications et supprimé de fait un droit d'accès pour les citoyens. Il a, en outre, imposé aux opérateurs une exécution forcée sans qu'aucun texte ne leur confère un quelconque pouvoir discrétionnaire à cet égard.

B. — Le communiqué satisfait aux critères de l'acte réglementaire

Les critères de l'acte réglementaire tels que définis par Bengone¹⁴, précisés par Kwahou¹⁵ et consacrés par la jurisprudence *Ekama* sont, en revanche, tous réunis.

Critères de qualification de l'acte réglementaire en droit gabonais

- ✓ Norme à portée générale et impersonnelle : le communiqué vise l'ensemble des utilisateurs gabonais, sans désignation nominative.
- ✓ Modification immédiate de l'ordonnancement juridique : restriction d'une liberté constitutionnelle pour l'ensemble de la population.
- ✓ Acte unilatéral d'une autorité administrative : la HAC agit dans l'exercice de ses missions de régulation du secteur de la communication.
- ✓ Effets juridiques immédiats : création d'obligations pour les opérateurs et restriction des droits des citoyens dès la publication.

VI. — LE RISQUE SYSTÉMIQUE : VERS UNE INJUSTICIABILITÉ ORGANISÉE ?

La qualification d'acte préparatoire retenue par la Cour Constitutionnelle ne constitue pas une simple erreur de catégorie. Elle produit un risque systémique que le droit administratif gabonais positif ne saurait admettre.

L'acte préparatoire, rappelons-le selon Bengone, ne peut être contesté que par voie d'exception, lors du recours contre la décision finale qu'il prépare, en application de la théorie des opérations complexes.¹⁶ Or il n'existe en l'espèce aucune décision finale identifiable. La HAC n'est pas juridiquement tenue d'en prendre une. Les requérants se

retrouvent donc privés de tout recours utile contre une mesure qui restreint leurs libertés fondamentales de manière effective et durable.

La jurisprudence Fairvesta du Conseil d'État français avait expressément anticipé ce risque en soulignant qu'*il n'est pas souhaitable que des autorités publiques développent un pouvoir à l'abri de tout contrôle juridictionnel*. Le précédent instauré par la décision n°014/CC produit précisément ce résultat : toute autorité administrative gabonaise qui voudrait à l'avenir restreindre les libertés tout en échappant au contrôle juridictionnel n'aurait qu'à procéder par voie de communiqué plutôt que par acte formel.

Ce raisonnement est incompatible avec l'article 91 du Code des juridictions administratives qui, en excluant les actes préparatoires des voies de recours directs, présuppose nécessairement l'existence d'une décision finale. Il est également incompatible avec les principes constitutionnels de protection des libertés fondamentales garantis par la Constitution gabonaise.

VII. — LA MOTIVATION JURIDIQUEMENT CORRECTE

L'irrecevabilité devant la Cour Constitutionnelle est, dans son résultat, fondée. Les articles 114 et 115 de la Constitution gabonaise énumèrent limitativement les attributions de la Cour, et le contrôle des actes administratifs réglementaires en est exclu depuis l'ordonnance n°00026/2018. L'article 40 de la loi n°014/2023 désigne expressément le Conseil d'État comme juge des décisions de la HAC.

La Cour pouvait parvenir à l'irrecevabilité par une qualification rigoureuse, ancrée dans le droit positif gabonais :

« *Le communiqué n°0002/HAC/2026 de la Haute Autorité de la Communication constitue un acte administratif unilatéral à portée générale et impersonnelle, émanant d'une autorité administrative indépendante dans l'exercice de ses missions de régulation. En tant qu'acte réglementaire au sens de l'article 95 de la Constitution et de la doctrine administrative gabonaise, son contrôle de légalité relève, depuis l'ordonnance n°00026/2018, de la compétence exclusive des juridictions de l'ordre administratif et non du contrôle de constitutionnalité exercé par la présente Cour, conformément aux articles 114 et 115 de la Constitution.* »

Cette motivation conduit au même dispositif — l'irrecevabilité — sans créer le précédent d'un acte aux effets immédiats et massifs soustrait à tout contrôle juridictionnel direct. Elle est cohérente avec les définitions de Bengone, Kwahou et Tsatsabi, avec la

jurisprudence *Ekama et Comptoir Gabonais du Pneumatique*, et elle trace clairement la voie contentieuse ouverte aux requérants : le Conseil d'État gabonais.

Conclusion

La décision n°014/CC du 11 mars 2026 est correcte dans son résultat — l'irrecevabilité devant la Cour Constitutionnelle gabonaise. Elle est erronée dans sa motivation. La qualification d'**acte réglementaire préparatoire** appliquée au communiqué n°0002/HAC/2026 de la HAC ne satisfait à aucun des critères cumulatifs que le droit administratif gabonais positif attache à cette catégorie : ni l'absence de décision finale identifiable, ni l'absence d'effets de droit propres, ni l'absence de modification de l'ordonnancement juridique, ni l'absence d'obligations créées.

Analysé à l'aune des définitions de Bengone et de Kwahou, et au regard de la jurisprudence gabonaise *Ekama* et *Nguimbi Aworet*, ce communiqué est un acte réglementaire. La jurisprudence administrative française, notamment l'arrêt *Fairvesta* du Conseil d'État du 21 mars 2016, req. n°368082, confirme a fortiori la justiciabilité de ce type d'acte lorsqu'il émane d'une autorité de régulation et produit des effets notables.

Les requérants disposent de la voie du Conseil d'État gabonais, expressément désignée par l'article 40 de la loi n°014/2023. Devant cette juridiction, les moyens tirés de l'absence de base légale, de la disproportion et de la durée indéterminée de la suspension conservent toute leur force. La question de fond — la légalité de la suspension des réseaux sociaux au Gabon — reste entière.

Une erreur de qualification n'est pas un détail de procédure. En droit administratif, elle détermine qui peut agir, contre quoi, et devant qui. Elle dessine les contours réels de l'État de droit.

Calvin-Kevis Odounga-Leyoumangoye

Juriste publiciste — Libreville, mars 2026

Notes

¹ D. Menie Bengone, *Le recours en déclaration d'inexistence devant les juridictions administratives gabonaises*, L'Harmattan-Sénégal, Dakar, 2019, p. 33.

² Ibid., p. 33.

³ E. Tsatsabi, *La Justice administrative gabonaise*, Connaissances et Savoirs, 2017, p. 127.

⁴ CE, 25 juin 1948, *Société du Journal L'Aurore* ; CE, 26 janvier 1951, *Galy*.

⁵ Loi n°17/84 du 29 décembre 1984 portant Code des juridictions administratives, article 91.

⁶ D. Menie Bengone, op. cit., p. 74.

⁷ D. Menie Bengone, op. cit., p. 31.

⁸ S. Kwahou, *Le Contentieux administratif gabonais en 13 leçons*, Publibook, 2016, p. 1184.

⁹ E. Tsatsabi, op. cit., p. 76.

¹⁰ S. Kwahou, op. cit., p. 38.

¹¹ F.-H. Mba Nguema, « Le contentieux des contrats de partenariat public-privé en droit gabonais », *Revue Constitution et Consolidation de l'État de droit, de la démocratie et des libertés fondamentales en Afrique*, n°5, Cour Constitutionnelle du Bénin, Abomey, 2021, p. 180.

¹² CE, Ass., 21 mars 2016, *Société Fairvesta International GmbH et autres*, req. n°368082, publié au Recueil Lebon.

¹³ CE, Ass., 21 mars 2016, *Société NC Numericable*, req. n°390023, publié au Recueil Lebon.

¹⁴ D. Menie Bengone, op. cit., p. 31.

¹⁵ S. Kwahou, op. cit., p. 1184.

¹⁶ D. Menie Bengone, op. cit., p. 74.

Bibliographie

I. — Doctrine gabonaise

Bengone (D. M.), *Le recours en déclaration d'inexistence devant les juridictions administratives gabonaises*, L'Harmattan-Sénégal, Dakar, 2019, 174 p.

Kwahou (S.), *Le Contentieux administratif gabonais en 13 leçons*, Publibook, Paris, 2016, 226 p.

Kwahou (S.), *Précis de droit administratif gabonais*, 2 tomes, Connaissances et Savoirs, 2024.

Mba Nguema (F.-H.), « Le contentieux des contrats de partenariat public-privé en droit gabonais », *Revue Constitution et Consolidation de l'État de droit, de la démocratie et des libertés fondamentales en Afrique*, n°5, Cour Constitutionnelle du Bénin, Abomey, 2021.

Tsatsabi (E.), *La Justice administrative gabonaise*, Connaissances et Savoirs, 2017, 312 p.

II. — Jurisprudence gabonaise

Cour Constitutionnelle, 27 octobre 1992, *Ekama*.

Cour Constitutionnelle, 15 septembre 1994, *Loi organique n°10/94 fixant la composition et le fonctionnement de la Cour administrative*.

Cour Constitutionnelle, 17 avril 2001, *Comptoir Gabonais du Pneumatique*.

Tribunal administratif de Libreville, 2 décembre 2009, *Nguimbi Aworet c/ État gabonais*.

Cour Constitutionnelle, décision n°014/CC, 11 mars 2026, *Maïmouna, Mabandah, Akue Essimengane, Ndomba Mouele c/ HAC*.

III. — Jurisprudence française

CE, 25 juin 1948, *Société du Journal L'Aurore*, Rec. Lebon.

CE, 26 janvier 1951, *Galy*, Rec. Lebon.

CE, 17 février 1950, *Dame Lamotte*, Rec. Lebon, p. 110.

CE, Ass., 21 mars 2016, *Société Fairvesta International GmbH et autres*, req. n°368082, Rec. Lebon.

CE, Ass., 21 mars 2016, *Société NC Numericable*, req. n°390023, Rec. Lebon.

IV. — Textes

Constitution de la République Gabonaise, article 95 (domaine réglementaire), articles 114 et 115 (attributions de la Cour Constitutionnelle), article 131 (juridictions administratives).

Loi n°17/84 du 29 décembre 1984 portant Code des juridictions administratives, article 91.

Loi n°019/2016 du 09 août 2016 portant Code de la Communication en République Gabonaise.

Ordonnance n°00026/2018 portant répartition des compétences en matière de contentieux administratif, ratifiée par la loi n°033/2018 du 11 juin 2019, article 3.

Loi n°014/2023 du 03 juillet 2023 portant réorganisation de la Haute Autorité de la Communication, articles 3 et 40.

Communiqué n°0002/HAC/2026 du 17 février 2026 de la Haute Autorité de la Communication.