

« Une expertise sincère pour une démocratie prospère »

Société Burkinabè de Droit
Constitutionnel
(SBDC)

RRC

Revue des Réflexions Constitutionnelles

REVUE MENSUELLE DE PUBLICATION EN DROIT
CONSTITUTIONNEL

N° 068 – Avril 2026

N° ISSN : 2756-7478

03 BP. 7104 Ouagadougou / Burkina Faso

associationsbdc@gmail.com

Tél. : (+226) 25 40 86 05 / 70 10 04 27



Editions



Librairies, Imprimeries,
Bibliothèques, Editions SOMA
LIBES



Ouagadougou, le 13 septembre 2023

**Le Secrétaire Général, Grand Chancelier
de l'OIPA et de l'OMI/CAMES**

A

**Monsieur le Directeur de Publication
de la revue des Réflexions Constitutionnelles
OUAGADOUGOU (BURKINA FASO)**

N/Réf. : 174.2023/CAMES/SG/KP

Objet : Reconnaissance de la revue des Réflexions Constitutionnelles

Monsieur le Directeur de Publication,

J'ai le plaisir de vous informer que la demande de reconnaissance de la revue des Réflexions Constitutionnelles dont vous êtes le Directeur de Publication a été examinée et acceptée par les instances compétentes du CAMES, lors de la 45^e session des Comités Consultatifs Interafricains.

Par conséquent, la revue est agréée par le CAMES comme revue du domaine Sciences Juridiques et Politiques.

Veuillez agréer, Monsieur le Directeur de Publication, l'assurance de ma considération distinguée.

Professeur Souleymane KONATÉ
Grand-Croix de l'Ordre International des Palmes
Académiques du CAMES (OIPA/CAMES)

COMITE SCIENTIFIQUE

Professeur Abdoulaye SOMA

Professeur Martial ZONGO

Professeur Frédéric Joël AÏVO

Professeur Maya Hertig RANDALL

Professeur Michel HOTTELIER

Professeur Giorgio MALINVERNI

Professeur Ferdinand MELIN-SOUCRANAMIEN

Professeur Yédoh Sébastien LATH

Professeur Bernard-Raymond GUIMDO DONGMO

Juge Larba YARGA

Professeur Cheick Amala TOURE

Professeur Godefroy MOYEN

Professeure Valérie Edwige SOMA/KABORE

Professeur Eric Marcel NGANGO YOUMBI

COMITE DE LECTURE

Professeur Abdoulaye SOMA

Professeur Martial ZONGO

Professeur Valérie Edwige SOMA/KABORE

Professeur Eric SANDJE

Professeur Vincent ZAKANE

Docteur Liliane SANOU/NIKIEMA

Docteur Aziz OUANDAOGO

Docteur Wendpanga Bienvenu Wenceslas OUEDRAOGO

Docteur Yann Marius SOMA

Docteur Samson DABIRE

Docteur Aristide BERE

Docteur Idrissa BALBONE

Maître Samuel GUITANGA

Drs Kélguingalé ILLY
Drs Marie-Charles Dorcasse SANOU
Drs Fouré Akim Alpha Daouda HEMA
Drs Alain Clovis SANON
Drs Serge Augustin SANON
Monsieur Désiré SAWADOGO
Monsieur Nicolas ZEMANE
Monsieur Olivier SOME
Madame Lidwine Ines OUATTARA

COMITE DE DIRECTION

Directeur de publication

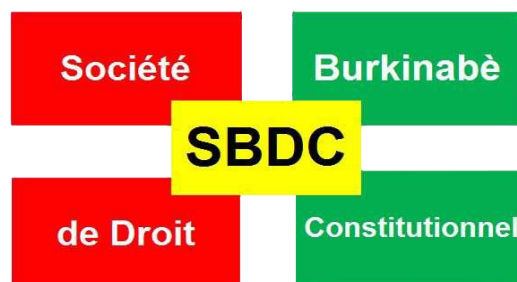
Professeur Abdoulaye SOMA

Secrétariat de publication

Drs Alain Clovis SANON
Monsieur Ousmane ILBOUDO
Monsieur Junias Kenneth Boaz SANOU

Maquettiste

Monsieur Alassane W. ILBOUDO



DIRECTIVES DE REDACTION EN VUE DE PUBLICATION DANS LA REVUE DES REFLEXIONS CONSTITUTIONNELLES (RRC) DE LA SBDC

Conformément à l'article 6 du règlement intérieur de la revue des réflexions constitutionnelles (RRC) modifié, par arrêté n°2022-001/SBDC/CS/PRES du 04 janvier 2022 portant règlement intérieur de la revue des réflexions constitutionnelles (RRC) de la Société Burkinabè de Droit Constitutionnel (SBDC), les auteurs souhaitant publier leurs articles dans la RRC doivent se conformer aux directives suivantes :

1. Les auteurs acceptent de respecter les règles de forme édictées ci-après. La RRC se réserve le droit de refuser toute contribution qui ne respecterait pas ces spécifications.
2. La RRC accepte les contributions de constitutionnalistes - auteurs confirmés, praticiens ou jeunes chercheurs - qui souhaitent analyser ou simplement donner leur opinion argumentée sur un point du droit constitutionnel ou sur une de ses branches.
3. Si la RRC peut exceptionnellement accepter des textes déjà publiés par ailleurs, toutes les autorisations nécessaires à la publication dans la RRC devront lui être fournies.
4. Les contributions soumises à la RRC doivent être relatives au droit constitutionnel en général, et rédigées en français ou en anglais dans un style rigoureux, concis, clair et avant tout accessible.
5. Le nombre de pages du texte ne doit pas excéder 30 avec comme police, times new roman 12, interligne 1,15.
6. La RRC se charge de la mise en forme des contributions, selon le format de la RRC.
7. Les noms d'auteur (en majuscules) doivent être accompagnés du prénom (en minuscules).
8. Le titre des ouvrages et des documents, les noms de revue et de journaux, sont en italiques.
9. Les titres d'articles sont entre guillemets.
10. Les citations en langue étrangère peuvent être utilisées dans la mesure où elles sont accompagnées de leur traduction.

11. Les notes sont numérotées de façon continue.

12. Le renvoi à des sites Internet est accepté, avec mention de la date de consultation.

13. Les abréviations doivent avoir été développées une première fois avec le sigle qui sera utilisé ensuite entre parenthèses.

NB : La politique éditoriale de la Revue tient compte de ce qu'une diversité d'auteurs d'une pluralité de systèmes d'évaluation scientifique y sollicite la publication de leur réflexion. La Revue n'instruit, ni ne publie les articles en fonction des critères et standards d'évaluation de tel ou tel système d'évaluation ou d'appréciation scientifique. La Revue évalue et accrédite la publicabilité des articles soumis en fonction de leur charge cognitive et de leur teneur en données scientifiques appropriées. La mission fondamentale de la Revue est de contribuer au développement et au rayonnement progressifs de la doctrine juridique en Afrique. Chaque auteur d'article soumis est donc personnellement responsable de la conformité du fond et de la forme de sa contribution à son système d'évaluation scientifique propre, dès lors qu'il entend soumettre ladite à ce système d'évaluation précis. La Revue se dispose à soutenir les auteurs qui lui précisent la prédestination de leur article. La Revue proscriit le plagiat ou toute autre infraction académique et scientifique. Le cas échéant, la revue se réserve le droit de donner toute suite appropriée.

Professeur Abdoulaye SOMA

Professeur Titulaire de droit public

Président Émérite de la SBDC

Président du Conseil scientifique de la SBDC

Directeur de publication de la RRC

Avocat

SOMMAIRE

DOCTRINE

CONSTITUTION, CRISES, ET CONFLITS POLITIQUES AU CONGO-BRAZZAVILLE

Placide MOUDOU DOU, (*Université Marien NGOUABI de Brazzaville / Congo*).....1

PANORAMA SUR LE CARACTERE SUI GENERIS DU REGIME PARLEMENTAIRE CAMEROUNAIS A L'AUNE DE LA NORME ET DES PRATIQUES CONSTITUTIONNELLES

AMAGNOU ÉTOLO Deberny Lopez, (*Université de Dschang / Cameroun*).....33

LA COHESION DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE DANS LES ETATS D'AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE : Le cas du Cameroun, du Sénégal et du Gabon

NOLA Bienvenu Yannick, (*Université de Yaoundé II / Cameroun*).....57

LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME DANS LA CONSTITUTION DU 25 OCTOBRE 2015

Girel Illytch MIANTOUDILA, (*ENAM de Brazzaville / Congo*)..... 83

TERRORISME ET RESURGENCE DES COUPS D'ETAT AU SAHEL DE 2012-2021 : UN AUTRE VISAGE DE LA CRISE DE L'ETAT AFRICAIN « DEMOCRATIQUE »

Fousseini DIABATE, (*LERDDL de Bamako / Mali*).....117

LE CHOMAGE DES JEUNES DIPLOMES AU MALI : ENTRE BESOINS D'IMPLICATION DU MILIEU SOCIOPROFESSIONNEL ET REFORME DU SYSTEME DE FORMATION

Mamadou FOMBA, (*Université Kurukanfuga de Bamako / Mali*).....141

LES DROITS DES PERSONNES EN MATIERE DE TRAITEMENT DES DONNEES SUR LES RESEAUX SOCIAUX AU MALI

Sekou SANGARE, (*Université Kurukanfuga de Bamako / Mali*)

Yida Seydou Diall, (*Université Kurukanfuga de Bamako / Mali*).....167

POUR UNE SYSTEMATISATION DE LA FONCTION REGULATRICE DES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE FRANCOPHONE

Amsata DIOUF, (*Université Cheikh Anta DIOP de Dakar / Sénégal*)..... 179

LA DIGNITE HUMAINE ET L'ORDRE CONSTITUTIONNEL INTERNATIONALISE DES ETATS MEMBRES DE LA CEMAC

MARABI LAOUKOURA Francis, (*Université de Maroua / Cameroun*)

NYABEYEU TCHOUKEU Léopold, (*Université de Maroua / Cameroun*).....197

LA DÉCLARATION DE L'ÉTAT D'EXCEPTION AU CAMEROUN : FORMALITÉS JURIDIQUES MANQUANTES ET ENJEUX POUR LA SÉCURITÉ JURIDIQUE NDZIE Berthe Christelle, (Université de Douala / Cameroun)	219
LA HIERARCHIE DES SOURCES TEXTUELLES DE LA FISCALITE MINIERE DANS LES ETATS FRANCOPHONES D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : LE CAS DU CAMEROUN Rodrigue Davy ONANA MBIDA, (Université de Yaoundé II / Cameroun)	233
LES OBSTACLES A L'ACCES A LA JUSTICE AU MALI Mahamane Ibrahim Maiga, (Université Privé TECHNOSUP GAO / Mali)	261
L'ALTERNANCE DEMOCRATIQUE COMME MOYEN DE DEVOLUTION DU POUVOIR POLITIQUE EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE Fabrice EYENGA MVOMO, (Université de Yaoundé II / Cameroun)	287
LE JUGE CONSTITUTIONNEL ET L'EXPRESSION DE LA VOLONTE POPULAIRE DANS LE PROCESSUS DU REFERENDUM EN AFRIQUE NOIRE D'EXPRESSION FRANÇAISE : L'EXEMPLE DU TCHAD Olivier LOUBE-ADOUM, (Université de Dschang / Cameroun)	311
LE JUGE DU CONTENTIEUX DE LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS AU CAMEROUN ET AU GABON ZOMO ASSEKO Jean Stedis, (Université de Yaoundé II / Cameroun)	335
L'APPORT DU DIALOGUE DES JUGES CONSTITUTIONNELS AFRICAINS A LA QUALITE DE LA NORME JURIDIQUE SAP SAP Paul Virgille Bertin, (Université de Yaoundé II-SOA / Cameroun) MESSAKOP 1^{er} Alex-Blériot, (Université de Bertoua / Cameroun)	359
ADDENDA IN EXTRA	
LE DOL DANS LE CAUTIONNEMENT Amadou Tidiani TRAORE, ...	385
LA RETENUE A LA SOURCE ET LE DEVELOPPEMENT LOCAL AU CAMEROUN BIDJO OBIANGA Jacques, ...	401
LA SOUSCRIPTION A UN EMPRUNT OBLIGATAIRE : ASPECTS JURIDIQUES BALLA ONDOUA Jean Olivier, (Université de Douala / Cameroun)	427

JURISPRUDENCE

**DECISION N° 003/DCC/SVA/26 DU 6 FEVRIER 2026 SUR LA DEMANDE EN
INTERPRETATION DE L'ARTICLE 95 ALINEA 2 DE LA CONSTITUTION, COUR
CONSTITUTIONNELLE DE LA REPUBLIQUE DU CONGO.....459**

LEGISLATION

**LOI ORGANIQUE N°28-2018 DU 07 AOUT 2018 PORTANT ORGANISATION DE LA
COUR CONSTITUTIONNELLE, J.O. N°33-2018, REPUBLIQUE DU CONGO 465**

DOCTRINE

CONSTITUTION, CRISES, ET CONFLITS POLITIQUES AU CONGO-BRAZZAVILLE

Par

Placide MOUDOU DOU*,

Agrégé des Facultés de Droit,

Professeur de droit public à l'Université Marien N'gouabi de Brazzaville

Doyen honoraire de la Faculté de droit

INTRODUCTION

Dans les *Mélanges dédiés à Dominique ROUSSEAU*, Fabrice HOURQUEBIE écrit : « les discontinuités démocratiques qui traversent les Etats africains francophones et les approches pragmatiques des situations de conflit ou de post-conflit nourrissent la réflexion sur l'émergence d'un droit constitutionnel alternatif au constitutionnalisme démocratique dit classique. Les crises minant le constitutionnalisme, il convient certainement de penser un constitutionnalisme déminant les crises »¹. Cette observation corrobore bien les réalités constitutionnelles du Congo-Brazzaville où, malgré tout, « le constitutionnalisme est bien vivant. En témoignent, ces discontinuités constitutionnelles qui, derrière les incertitudes, traduisent à la fois des usages nouveaux et des visages inédits de la règle constitutionnelle »².

Mais des définitions conceptuelles s'imposent. A propos de la Constitution, il ne devrait rien y avoir à dire ni à écrire qui n'ait été déjà consacré par les théories classiques de l'Etat³. Chaque congolais se fait une idée de la Constitution, de son objet, de son contenu, de sa fonction et de sa portée. Elle peut être considérée « comme un symbole, comme un texte, comme un document historique ou comme un phénomène de droit »⁴ qui peut renvoyer à plusieurs conceptions⁵. Celles-ci peuvent être regroupées en deux : la conception politique⁶ et la conception normative.

* Mode de citation : Placide MOUDOU DOU, « Constitution, crises, et conflits politiques au Congo Brazzaville », *Revue RRC*, n° 068 / Avril 2026, p.1-32.

¹ HOURQUEBIE Fabrice, « Le constitutionnalisme, les crises et la démocratie (dis)continue. Quelques observations empruntées à l'espace africain francophone », in *Mélanges en l'honneur de Dominique Rousseau, Constitution, justice, démocratie*, Paris, LGDJ, 2020, p.875.

² *Ibid.*

³ Voir entre autres, DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, T.2. *La théorie générale de l'Etat*, Paris, Ed. de Brocard, 1923, p.718 ; BURDEAU Georges, *Traité de science politique*, Paris, LGDJ, 1980, T.II, L'Etat, 3^{ème} éd., pp.161-181 ; CARRE DE MALBERG René, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, 1920, T.I, pp.8-11 ; DUVERGER Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1960, 5^{ème} éd., p.4.

⁴ FAVOREU Louis et al., *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2009, 12^{ème} éd., p.53.

⁵ En France, par exemple, il y a la conception « des hommes de 1789, : la garantie des droits et la séparation des pouvoirs (...), celle du général de Gaulle : un esprit, des institutions et une pratique (...), celle de François Mitterrand : une pratique des choses, le tempérament des hommes, les habitudes de penser et d'agir d'un peuple » (ROUSSEAU Dominique, « Constitution », in DUHAMEL Olivier, MENY Yves, dir., *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p.208).

⁶ GICQUEL Jean, *Essai sur la pratique de la V^{ème} République, bilan d'un septennat*, Paris, LGDJ, 1977.

Dans cette conception normativiste, la Constitution est conçue comme « *loi suprême* »⁷, « *l'arche de l'Etat* » (T. HOLO), la loi des lois ; tout procède d'elle, telle la « *norme-mère* ». Le *Littre* définit la Constitution comme la norme fondamentale (*Grundnorm*, selon Hans KELSEN). La Constitution est approchée au double sens matériel et formel. Dans le premier sens qui prend le contenu pour objet, la Constitution est « *l'ensemble des règles de droit les plus importantes de l'Etat* »⁸ qui détermine « *la forme de l'Etat (...), la forme de son gouvernement (...), les organes qui le dirigent et la manière dont ils sont constitués, les compétences dont ils sont investis, les droits des citoyens* »⁹ ; sa révision est aisée. Formellement, la Constitution désigne un instrument « *énoncé dans la forme constituante et par l'organe constituant et qui par la suite ne peut être modifié que par une opération de puissance constituante et au moyen d'une procédure spéciale de révision* »¹⁰. On retiendra surtout la définition choisie par les révolutionnaires français dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution* » (art.16).

Le Congo a expérimenté les deux facettes de la conception normativiste de la Constitution. Ses deux premières Constitutions¹¹ étaient matérielles. Toutes celles qui ont suivi étaient ou sont formelles¹². Etaient également formels, les Actes fondamentaux du 4 juin 1991 et du 24 octobre 1997 ; cette dernière ne prévoyait même pas une possibilité de révision. Dans cette seconde facette, le respect de la Constitution est garanti par le juge constitutionnel organisé selon le modèle européen de justice constitutionnelle, une des « *influences d'aujourd'hui* »¹³.

Curieusement, la notion de « *crise* » semble être ignorée dans l'index alphabétique de la plupart des ouvrages de droit constitutionnel alors qu'elle est abordée par cette matière. Elle est également méconnue par le *Dictionnaire de la Culture juridique* de Denis ALLAND et Stéphane RIALS¹⁴. Tout en étant présent dans la vie politique de chaque Etat, la crise ne semble être considérée comme une vraie catégorie juridique. Le Petit Larousse, donne à la crise plusieurs définition : « *une période décisive ou périlleuse de l'existence* », « *manque de quelque chose sur une vaste échelle* », « *situation qui affecte le pouvoir exécutif, entre la démission d'un gouvernement et la formation du suivant* », etc. Dans toutes ces définitions, une chose est certaine et permanente : la crise est une période anormale, exceptionnelle, et en principe, passagère dans une perspective d'un retour à la période normale.

⁷ BARTHELEMY Joseph, DUEZ Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Editions du Panthéon Assas, 2004, p.183.

⁸ VEDEL Georges, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, p.112.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ CARRE DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, 1922, T.II, p.571.

¹¹ La première qui date du 28 novembre 1958 et la seconde du 20 février 1959 étaient constituées de plusieurs lois constitutionnelles qui pouvaient être facilement par le Parlement. Il faut ajouter la plupart des Actes fondamentaux (du 14 août 1968 ; du 19 février 1977 ; du 8 février 1977).

¹² Constitutions du 2 mars 1961, du 8 décembre 1963, du 30 décembre 1969, du 24 juin 1973, du 8 juillet 1979, du 15 mars 1992, du 20 janvier 2002 et du 25 octobre 2015.

¹³ MAUSS Didier, « Où en est le droit constitutionnel ? », in *Mélanges en l'honneur de Franck Moderne, Mouvement du droit public, Du droit administratif au droit constitutionnel. Du droit français aux autres droits*, Paris, Dalloz, 2004, p.705.

¹⁴ Publié à Paris aux Presses Universitaires de France, 2003.

Au plan juridique selon le professeur Martin BLEOU, la crise peut être considérée comme « un baromètre des limites de la Constitution »¹⁵ ; car « il est (...) établi que la crise peut avoir sa source dans la Constitution ou autour de la Constitution »¹⁶. La crise de l'Etat congolais sera analysée ici sous l'aspect de la faillite institutionnelle ; l'Etat n'étant plus capable d'assurer la sécurité sur tout son territoire consécutivement à l'effondrement des services publics (de liés au respect des droits et libertés, de police, sanitaire, etc.). Seront l'objet d'analyses : les solutions apportées à la crise sanitaire de 2020 due à la pandémie du coronavirus (COVID 19), aux crises politiques et aux crises constitutionnelles et aux conflits politiques que le Congo-Brazzaville a connues au cours des décennies 1990 et 2000.

La crise constitutionnelle est celle « à propos de laquelle on conteste un droit, et dont la solution existe sur la base du droit en vigueur »¹⁷ et, elles sont réglées par la Constitution. On peut citer la crise constitutionnelle de 1992 : après l'élection du professeur Pascal LISSOUBA comme Président de la République, les incompréhensions de son parti, l'Union Panafricaine pour le développement Social (UPADS), avec son allié de circonstance, le Parti Congolais du Travail (PCT) de Denis SASSOU-N'GUESSO, avaient poussé cette dernière formation politique à rejoindre l'opposition incarnée par le Mouvement Congolais pour la Démocratie et le Développement Intégral (MCDDI) de Bernard KOLELEAS en septembre 1992. Devenue majoritaire, l'ancienne opposition revendiqua, sans succès, la nomination d'un Premier ministre issu de ses rangs conformément à l'article 75 de la Constitution du 15 mars 1992¹⁸. N'ayant pas obtenu gain de cause, elle fit adopter par l'Assemblée nationale une motion de censure et renversa le gouvernement BONGHO-NOURRA constitué deux mois auparavant. En réaction, le Président LISSOUBA dissout la chambre basse le 17 septembre de la même année.

Les crises politiques seront entendues comme « les antagonismes ou les combats qui ont pour enjeu la conquête du pouvoir, l'exercice et le contrôle du pouvoir politique par les partis, les clans, les groupes ou les individus qui entendent imposer leur domination sur leurs adversaires »¹⁹, en dehors de toute norme constitutionnelle. Le Congo-Brazzaville a vécu plusieurs crises politiques : en 1957- 1958, lorsque le député Georges YAMBO du Mouvement Socialiste Africain (MSA) avait fait défection de son camp politique en rejoignant les rangs de l'Union pour la Défense des Intérêts Africains (UDDIA), parti de Fulbert YOULOU. Par cette défection, son parti avait désormais la majorité à l'Assemblée Législative ; ce que contestait le

¹⁵ BLEOU Martin, cité par MAMBO Patrice et NATH A MATSAH, « L'armée dans les Etats d'Afrique francophone », in *Mélanges en l'honneur du professeur Koffi Ahadzi-Nonou, L'Etat inachevé*, Presses Universitaires de Poitiers, 2021, p.699.

¹⁶ BLEOU Martin, « La constitution et les crises en Afrique : la constitution jaugée », in *Mélanges en l'honneur de Babacar Kanté, Actualité s du droit public et de la science politique*, Paris, L'Harmattan, 2017, p.64.

¹⁷ KPODAR Adama et KOKOROKO DODZI, « Remarques sur quelques mutations du droit constitutionnel par les crises politiques en Afrique », in *Mélanges en l'honneur du professeur Théodore Holo, Démocratie en question (s)*, Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, 2017, p.241.

¹⁸ Article 75 : « Le Président de la République nomme le Premier ministre issu de la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale. Il met fin à ses fonctions sur présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement ».

¹⁹ KEUTCHA TCHAPNGA Célestin, « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophones d'Afrique noire », *RFDC* 2005/3, n°63, p.543.

MSA²⁰. Ce parti avait son fief électoral dans le Nord-Congo tandis que l'UDDIA était implantée au Sud-Congo²¹.

Les conflits politiques sont plus graves que les crises politiques : lorsqu'il y a « *conflits politiques (...) on ne conteste pas un droit mais le droit, le droit existant, qu'on récuse, et dont la solution ne peut être trouvée dans un tel droit ; ces conflits appellent une modification sinon un renouvellement du droit en vigueur* »²². Ils représentent des situations « *dont la gravité est à la limite de la déconstruction (destruction) du système, (où) le droit constitutionnel se trouve, plus que d'ordinaire confronté à sa propre survie* »²³ : guerres civiles, révoltes, révolutions, insurrections, coups d'Etat, etc. Il est clair que la solution d'un tel conflit ne peut être fournie par le Droit ; elle est, logiquement, en dehors du droit existant²⁴ et généralement violente. Ce fut le cas de la Révolution des 13, 14 et 15 août 1963 aboutissant à la chute du régime du Président Fulbert YOULOU, de l'avènement du Comité Militaire du Parti (CMP) après l'assassinat du Président Marien N'GOUABI le 18 mars 1977, de la révolution de Palais qui avait permis l'accession Denis SASSOU-N'GUESSO au pouvoir dit « *Mouvement du 5 février 1979* ».

Au Congo-Brazzaville, ces distinctions théoriques sont sans grand intérêt car l'histoire politique de ce pays montre que toutes les crises constitutionnelles ont fini par déboucher ou se transformer en conflits politiques²⁵. Dans cet Etat, depuis la proclamation de la République le 28 novembre 1958, la Constitution évolue « *sous l'orage* »²⁶. Ainsi, l'élection contestée du premier Premier ministre Fulbert YOULOU ce même 28 novembre 1958 (crise constitutionnelle), avait débouché à une crise politique meurtrière (conflit politique) entre ses partisans et ceux de son opposant Jacques OPANGHAULT le 16 février 1959. De même, le débat politico-juridique sur l'instauration ou non du parti unique au Congo-Brazzaville avait débouché à la « *Révolution des 13, 14 et 15 août 1963* » entraînant la chute du régime du président Fulbert YOULOU (autre *conflit politique*). Avait également débouché à un conflit politique, le débat sur les choix idéologiques du Parti Congolais du Travail (parti unique) : socialisme scientifique et donc marxiste-léniniste ou socialisme bantou ?²⁷

Dans les années 1990, la crise constitutionnelle autour de la notion de majorité parlementaire organisée par l'article 75 de la Constitution du 15 mars 1992 précédemment évoquée, avait débouché à la guerre civile (*conflit politique*) entre les partisans du Président Pascal LISSOUBA et ceux de l'opposant Bernard KOLELAS en 1992-1994. On peut terminer

²⁰ Voir, MOUDOUDOU Placide, *Vie parlementaire au Congo-Brazzaville*, Presses Universitaires de Brazzaville, 2025, pp.36-39.

²¹ Voir BAZENGUISSA-NGANGA Rémy, *Les voies du politique au Congo : Essai de sociologie historique*, Paris, Karthala, 1997.

²² Voir, WODIE Francis, « L'esprit et la lettre de l'Accord de Linas-Marcoussis », *Colloque international Accord de Linas-Marcoussis : paix et stabilité en Côte d'Ivoire*, Abidjan, 29-31 août 2003, p.17.

²³ MELEDJE DJEDJORO Francisco, *Droit constitutionnel*, Abidjan, Les éditions ABC, 2014, p.396.

²⁴ WODIE Francis, *Le conflit ivoirien. Solution juridique ou solution politique ?* Abidjan, Les éditions du CERAP, 2007.

²⁵ Voir, MOUDOUDOU Placide, *Présidents et ministres du Congo-Brazzaville (1958-2021)*, Presses Universitaires de Brazzaville, 2021.

²⁶ Titre du roman de l'écrivain et homme politique malien SEYDOU BADIAN Kouyaté (Paris, Présence Africaine, 1953).

²⁷ Le choix du socialisme scientifique ayant triomphé sonna la chute du régime du Président Alphons Massamba-Débat en 1968 ; il est remplacé par le Commandant Alfred Raoul, marquant l'arrivée au pouvoir des militaires.

ce récit en évoquant le débat en 2014-2015 sur le changement ou non de la Constitution du 20 janvier 2002 et la réélection contestée du président SASSOU-N'GUESSO (crise constitutionnelle) qui ont provoqué une nouvelle guerre civile en 2016 dans le département du Pool et dans l'actuel nouveau département du Djoué-Léfini entre les partisans du Pasteur N'TOUMI regroupés au sein du parti le Conseil National des Républicains (CNR) et les Forces de défense et de sécurité.

On voit bien que « *ces crises posent des problèmes qui sont des problèmes politiques* »²⁸. Avec le Congo-Brazzaville comme illustration, on doit donc admettre que « *les crises constitutionnelles peuvent aussi dégénérer en crises politiques dont la solution sera recherchée hors de la Constitution* »²⁹. On doit aussi constater que dans ce pays, « *les crises politiques (sont) souvent (malheureusement) à versant militaire* »³⁰. Dans ces circonstances, comment la loi fondamentale est-elle appliquée ? Est-elle rigoureusement sollicitée ou est-elle marginalisée voir même mise en veilleuse au profit des normes para-constitutionnelles³¹ ? Ces normes para-constitutionnelles constituent-elles le prolongement de la Constitution ou se substituent à elle ?

Dans cet Etat d'Afrique central comme dans certains autres d'ailleurs, la fréquence des crises et conflits politiques a entraîné, paradoxalement et positivement pourrait-on dire, des « *mutations du droit constitutionnel* »³², des « *progrès remarquables du droit constitutionnel* »³³ dans le cadre général des « *variations autour du droit public* »³⁴ ou plus exactement des « *mutations contemporaines du droit public* »³⁵. En effet, « *l'évolution observée de nos jours (en Afrique en général) agrège l'idée que le droit constitutionnel se trouverait aussi en dehors de la Constitution. Les conséquences constitutionnelles des crises (et conflits) politiques qui l'ébranlent en font ainsi un droit qui naît, vit et s'adapte au gré des crises et des circonstances ; mais point, ne meurt* »³⁶. Les moments de crise produisent un redoublement de vie, affirmait Chateaubriand. Mais attention, ce n'est pas « *le droit constitutionnel au-delà du droit constitutionnel* »³⁷ comme on le verra dans le développement., à propos notamment des accords politiques à contenu juridique.

On peut donc dire qu'en Afrique en général et au Congo-Brazzaville en particulier, le droit constitutionnel « *présente bien des visages* »³⁸. On se rend aisément compte que « *le recours à la Constitution (est) l'exception, faute pour celle-ci de remplir son office qui est de*

²⁸ BLEOU Martin, « La constitution et les crises en Afrique : la constitution jaugée », précité, p.67.

²⁹ KPODAR Adama et KOKOROKO DODZI, « Remarques sur quelques mutations du droit constitutionnel par les crises politiques en Afrique », précité, p.341.

³⁰ *Ibid.*, p.340.

³¹ Voir, AÏVO Joel, « La crise de la normativité de la Constitution en Afrique », RDP 2012, n°1, p.141.

³² Extrait du titre de l'article des professeurs KPODAR Adama et KOKOROKO DODZI, « Remarques sur quelques mutations du droit constitutionnel par les crises politiques en Afrique », précité, p.239.

³³ FALL Ismaïlia Madior, « Quelques progrès remarquables du droit constitutionnel africain », in *Mélanges en l'honneur du professeur Théodore Holo*, précité, p.257.

³⁴ Titre des *Mélanges en l'honneur de Christian Debouy, Variations autour du droit public*, Presses Universitaires Juridiques de Poitiers, 2019, 458 p.

³⁵ Titre des *Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau*, Paris, Dalloz, 2002.

³⁶ MELEDJE DJEDJORO Francisco, *Droit constitutionnel*, précité, p.340.

³⁷ MAGNON Xavier, « Le droit constitutionnel au-delà du droit constitutionnel : la singularité du discours de droit constitutionnel de Dominique Rousseau », in *Mélanges en l'honneur de Dominique Rousseau*, précité, p.677.

³⁸ BOLLE Stéphane, « La Constitution en Afrique : pour le meilleur et pour le pire », in *Mélanges en l'honneur de Dominique Rousseau*, précité, p.846.

réguler la société ; le caractère politique des conflits conduit à trouver des solutions en dehors du droit existant (...) Telle est la pratique suivie, laquelle est devenue le principe »³⁹. Il en résulte que ces solutions participent aussi au renouveau de l'ordre juridique⁴⁰, en constituant la légalité de crise, notion bien connue en droit administratif⁴¹.

I- LA CONSTITUTION MALMENEE

Le Congo-Brazzaville se veut un pays kelsénien⁴² : il a une Constitution écrite et rigide, la hiérarchie des normes y est un principe solide, garanti par des mécanismes de contrôle ; La Constitution du 15 mars 1992 par exemple disposait dans son préambule que « *Nous, peuple congolais (...) Ordonnons et établissons pour le peuple congolais la présente Constitution qui (...) fixe la forme de gouvernement selon le principe de la séparation des pouvoirs* ». Le juge congolais s'y réfère directement : la Cour constitutionnelle a déjà rappelé « *que la Constitution consacre le principe de la séparation de l'exécutif, du législatif et du judiciaire* »⁴³ ou que la loi fondamentale « *énonce expressément le principe de l'indépendance de la magistrature* »⁴⁴. C'est donc le principe du « *Gouvernement de la Constitution* » selon la pertinente expression du doyen Vedel qui a été choisi.

Mais à l'épreuve des réalités politiques, généralement complexes, la Constitution parvient très difficilement à résorber les crises et conflits politiques. Dans de telles circonstances, on constate que sa normativité est quasi inopérante alors que, justement, le droit constitutionnel qui « *sent la poudre* » (J. RIVERO) vise « *l'encadrement juridique des phénomènes politiques* »⁴⁵. Dans la vie politique congolaise, à l'exception très partiellement lors de la proclamation de l'état d'urgence, « *très peu de crises aient sollicité la Constitution comme moyen de règlement* »⁴⁶.

A- Une Constitution souvent ignorée lors de graves atteintes à l'ordre public

A l'instar de bien d'autres Etats africains, le constituant congolais a notamment constitutionnalisé l'état d'urgence : aux termes de la loi constitutionnelle n°02-2022 du 7 janvier 2022 portant révision de l'article 157 de la Constitution du 25 octobre 2015, « *L'état*

³⁹ BLEOU Martin, « La constitution et les crises en Afrique : la constitution jaugée », précité, p.69.

⁴⁰ DE GAUDUSSON Jean du Bois, « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir », in *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu, Renouveau du droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2007, pp.613-623.

⁴¹ Voir, MOUDOUDOU Placide, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative du Congo-Brazzaville*, Presses Universitaires de Brazzaville, 2019, p.39 et s. En France, voir, C.E., 28 juin 1918, *Heyrès*, GAJA, 20^{ème} éd., n°30 ; C.E., 28 février 1919, *Dame Dol et Laurent*, GAJA, 20^{ème} éd., n°32 ; C.E., 2 mars 1962, *Rubin de Servens*, GAJA, 20^{ème} éd., n°76 ; C.E., 23 octobre 1964, *D'Oriano*, Rec.486.

⁴² Voir MOUDOUDOU Placide « Hans Kelsen au Congo-Brazzaville ou de quelques "bizarreries" sur l'application du principe de la hiérarchie des normes », *Revue de Réflexions Constitutionnelles, Publications de la Société burkinabé de droit constitutionnelle (SBDC)*, n°067, 2026, p. 1 et s.

⁴³ Cour const., Avis n°001-ACC-SVC :17 du 3 mai 2017, *Règlement intérieur du Sénat*.

⁴⁴ Cour const., Décision n°003/DCC/SVA/21 du 19 février 2021, *Code du travail* ; voir également, Tribunal Administratif de Brazzaville, 24 juillet 2019, *Okola Jean-Claude*.

⁴⁵ GICQUEL Jean, GICQUEL Eric-Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 23^{ème} éd., p.11.

⁴⁶ BLEOU Martin, « La constitution et les crises en Afrique : la constitution jaugée », précité, p.67.

d'urgence comme l'état de siège est décrété par le Président de la République en Conseil des ministres, sur tout ou partie du territoire national pour une durée qui ne peut excéder quatre-vingt-dix (90) jours. Le Président de la République informe la Nation par un message. Le Parlement se réunit de plein droit. A la demande du Président de la République, le Parlement se réunit en session extraordinaire s'il n'est pas en session pour, le cas échéant, autoriser la prorogation de l'état d'urgence ou l'état de siège. Lorsque, à la suite de circonstances exceptionnelles, le Parlement ne peut siéger, le Président de la République peut décider du maintien de l'état d'urgence ou l'état de siège. Il en informe la Nation par un message ».

Cette Constitution est la première à détailler cette matière ; ses prédécesseurs se contentaient généralement d'indiquer, par exemple, que « *L'état de siège est décrété en Conseil des ministres. L'Assemblée nationale se réunit de plein droit si elle n'est pas en session* »⁴⁷. L'article 131 alinéa 1^{er} de la Constitution du 20 janvier 2002 disposait simplement que, « *Lorsqu'il apparaît un péril imminent, résultant d'atteintes graves à l'ordre public ou en cas d'évènement présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique ou de désastre national, le Président de la République peut décréter, en Conseil des ministres, l'état d'urgence sur tout ou partie du territoire national...* ».

Leur mise en œuvre est bien connue : en cas d'état de siège l'autorité militaire peut porter atteinte à, au moins, quatre droits et libertés : ordonner des perquisitions de jour et de nuit au domicile des citoyens, éloigner certaines personnes des lieux soumis à l'état de siège, ordonner la remise des armes, interdire les publications et les réunions. L'état d'urgence procède de la même façon en permettant à l'autorité administrative civile cette fois-ci d'interdire la circulation des personnes et des véhicules dans les lieux ou à certaines heures, d'instituer des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé, d'interdire le séjour de certaines personnes, d'ordonner la fermeture de salles de spectacle, débits de boissons et lieux de réunion, d'interdire certaines réunions, d'ordonner des perquisitions de jour et de nuit, et instituer le contrôle des moyens de communication.

Avant la réforme législative de 2020, le régime juridique de cette matière était organisé par l'ordonnance n°62-8 du 28 juillet 1962 modifié à l'article 17 par l'ordonnance n°62-17 du 7 septembre 1962 ; mais ce texte était allègrement ignoré par les acteurs politiques.

1) Un droit appliqué à une seule occasion

L'ordonnance de 1962 modifiée énonçait d'abord que « *Lorsque les circonstances l'exigent, le maintien de l'ordre public en République du Congo pourra être assuré par les mesures prévues soit par l'état d'urgence soit par l'état de siège* » (art.1^{er}). Ensuite, les articles 2 à 10 (s'agissant de l'état d'urgence) et 11 à 20 (concernant l'état de siège) fixaient les conditions de leur mise en œuvre : proclamation par le chef de l'Etat par décret en Conseil des ministres, détermination des parties du ou des territoires concernés, fixation de leur durée avec possibilité de prorogation sur autorisation de l'Assemblée nationale, énumération des catégories de mesures restrictives des droits et libertés susceptibles d'être prises par les autorités administratives, militaires et judiciaires ainsi que des sanctions qui y étaient attachées.

⁴⁷ Art. 56 de la Constitution du 8 décembre 1963 ; art.43 de la Constitution du 2 mars 1961.

La vie de ce dispositif juridique peut être divisée en deux : sous le régime du parti unique et pendant le renouveau démocratique du début des années 1990. Pendant la première partie de sa vie (1962-1990) caractérisée, comme on le sait, par des « *libertés publiques, quoique proclamées, (mais) reléguées aux oubliettes et le monolithisme (...) substitué au pluralisme* »⁴⁸, l'ordonnance de 1962 est demeurée inappliquée ; elle avait été complètement ignorée. En dépit d'une vie politique agitée, avec des institutions politiques instables et une multitude de coups d'Etat fomentés, avortés ou réussis, les gouvernants congolais n'ont jamais appliqué ce dispositif juridique alors que, parfois, les conditions de sa mise en œuvre étaient suffisamment réunies.

Il en était ainsi lors de la chute du régime du président Fulbert YOULOU⁴⁹ ; ce régime fut emporté par une révolution qui dura trois jours (les 13, 14 et 15 août 1963). La grève déclenchée par les centrales syndicales et les marches des populations dans les rues de Brazzaville justifiaient suffisamment le déclenchement de l'état d'urgence. Il en était également ainsi en 1964 ; mais face aux menaces d'invasion du pays par l'armée de la République Démocratique du Congo, le Gouvernement avait préféré proclamer « *une période d'alerte générale* », une circonstance exceptionnelle non prévue par les textes. La Cour suprême, à l'occasion d'un litige n'avait malheureusement pas jugé utile de soulever l'inconstitutionnalité manifeste des actes administratifs édictés pendant cette période⁵⁰.

De même, les multiples coups d'Etat enregistrés sous le régime du Président Marien N'GOUABI (1969-1977), notamment ceux des lieutenants Pierre KINGANGA en mars 1970 et Ange Diawara en février 1972, pouvaient juridiquement justifier la mise en œuvre de l'état de siège ou tout au moins de l'état d'urgence. Curieusement, après l'assassinat du Président Marien N'GOUABI le 18 mars 1977, officiellement par un commando militaire⁵¹, un couvre-feu avait été institué sur l'ensemble du territoire sans que l'état d'urgence ou l'état de siège ne soit décrété en application de l'ordonnance de 1962⁵², alors qu'il s'agissait véritablement, aux dires des gouvernants de cette époque, « *d'une situation militaire* »⁵³.

Cette appréciation venant de la personne qui, dès l'assassinat du chef de l'Etat, assurait son intérim⁵⁴, aurait dû conduire à l'application de l'article 45 de la Constitution du 24 juin 1973 qui disposait que « *Le Président du Parti, Président de la République Populaire du Congo, Chef de l'Etat, peut, lorsque les circonstances l'exigent, après avis du Conseil d'Etat (comprendre du Gouvernement), proclamer par décret l'état de siège ou l'état d'urgence qui lui confèrent des pouvoirs spéciaux...* ». Et même les menaces d'une invasion par des armées étrangères évoquées par le Président Joachim YHOMBI OPANGO en 1978, tout en constituant

⁴⁸ OWONA Joseph, « L'influence du constitutionnalisme soviétique en Afrique noire », *RJPIC* 1983, p.740.

⁴⁹ Voit, BOUTET Rémy, *Les trois glorieuses journées ou la chute de Fulbert Youlou*, Dakar, éd. Chaka, 1990.

⁵⁰ C.S., Ch. adm., 20 octobre 1971, *René N'zanza*, in MOUDOU DOU Placide, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative du Congo-Brazzaville*, précité, p.39.

⁵¹ Hebdomadaire *Jeune Afrique* du 15 avril 1977, n°489, pp.21-24 : « Pourquoi on a tué Marien N'gouabi ».

⁵² BRETON Jean-Marie, « L'évolution des institutions de la République Populaire du Congo ; la dialectique du régime militaire et du pouvoir civil », *RDP* 1986, p.1327 et s.

⁵³ SASSOU-N'GUESSO Denis, *Le manguier, le fleuve et la souris*, Paris, JC Lattès, 1997, p.45.

⁵⁴ Du 18 mars au 2 avril 1977. Voir, SASSOU-N'GUESSO Denis, *Le manguier, le fleuve et la souris*, précité, p.40 ; MOUDOU DOU Placide, *Présidents et ministres du Congo-Brazzaville*, précité, p.130.

pourtant « *des circonstances exceptionnelles* »⁵⁵ qualifiées dans le jargon officiel de « *tentatives de complot du 14 août 1978* » avaient été jugulées sans recourir à cet arsenal juridique.

En somme, en dépit du caractère dictatorial des régimes socialistes puis marxistes successifs, minés par des coups d'Etat et autres complots réels ou imaginaires sur fond de graves violations des droits de l'homme, les gouvernants des deux partis uniques que le Congo a connus⁵⁶ n'ont jamais jugé utile de décréter l'état d'urgence ou l'état de siège. Deux arguments complémentaires peuvent être avancés.

Tout d'abord, il semble que ces gouvernants de gauche considéraient que cette ordonnance était trop marquée de l'empreinte de l'ancien régime du président Fulbert YOULOU qui était accusé par les marxistes congolais de « *valet de l'impérialisme* » français. Ensuite, avec le choix du marxisme-léninisme comme idéologie officielle du Mouvement National de la Révolution (MNR) puis du Parti Congolais du Travail (PCT), « *le système (politique) emprunte quelques traits au constitutionnalisme soviétique en s'appuyant (...) sur un parti unique constitutionnalisé* »⁵⁷. Dans le climat révolutionnaire marxiste de l'époque, appliquer un dispositif à caractère libéral inspiré de l'ex-colonisateur paraissait comme « *'ringards'* »⁵⁸ ou « *anachronique* »⁵⁹. Seul le recours aux textes dits ou considérés comme « *'révolutionnaires'* » était concevable pour consolider « *'les acquis'* » de la Révolution des 13, 14 et 15 août 1963 ; toute autre attitude était considérée comme « *'contre-révolutionnaire'* ».

Pendant la seconde partie de la vie juridique de cette ordonnance (1991-2020), il faut en réalité distinguer son sort sous la présidence LISSOUBA (1992-1997) et son sort sous la présidence SASSOU-N'GUESSO (depuis 1997). Sous la présidence LISSOUBA, l'ordonnance de 1962 a connu une application consécutivement aux troubles résultant de la proclamation des résultats des élections législatives anticipées de 1993. Il faut rappeler que ces élections anticipées avaient été organisées suite à une crise constitutionnelle : la dissolution de l'Assemblée nationale par le Président de la République le 17 novembre 1992 en réaction à une motion de censure qui avait renversé le gouvernement de Stéphane Maurice BONGHOUNOARA quelques jours auparavant⁶⁰. L'opposition politique, n'ayant obtenu que 49 sièges à l'Assemblée nationale contre 62 pour la majorité présidentielle, et donc mécontente des résultats électoraux, procéda au mois de mai 1993 à ériger des barricades dans certains quartiers sud de Brazzaville en appelant le peuple à la désobéissance civile « *'pour défendre la démocratie'* ». En vue de rétablir l'ordre public, le Président LISSOUBA décréta l'état d'urgence le 16 juillet 1993.

⁵⁵ BANKOUNDA Félix « Circonstances exceptionnelles et libertés publiques au Congo », *Revue Congolaise de Droit*, Juillet-décembre 1988, n°4, Spécial Droits de l'homme, p.73.

⁵⁶ En 1969, le Parti Congolais du Travail (PCT) du Président Marien N'gouabi avait succédé au Mouvement National de la Révolution (M.N.R.), parti du Président Alphonse Massamba-Débat créé en 1964.

⁵⁷ OWONA Joseph « L'influence du constitutionnalisme soviétique en Afrique noire », précité, p.740.

⁵⁸ L'expression est empruntée à Pierre AVRIL et Jean GICQUEL qui posaient la question brutale : « La constitution est-elle devenue « ringarde » ? » (*Le Monde*, 1^{er} juillet 1999).

⁵⁹ FOYER Jean, « Les destinées du droit français en Afrique », *Penant*, 1962, p.5.

⁶⁰ Voir, FALL Ismaïlia Madior, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, précité, pp.17 et 133.

Par contre, sous la présidence SASSOU-N'GUESSO, malgré les troubles graves et les guerres civiles⁶¹ que le Congo a connus de 1997 à 2001 puis de 2015 à 2016, l'ordonnance de 1962 est demeurée ignorée, jusqu'à l'avènement de la pandémie du Coronavirus COVID 19 en mars 2020.

2) Un droit réactif et rénové

La pandémie du coronavirus (COVID 19) apparue, selon les scientifiques, à Wuhan en Chine au début de l'année 2020, s'était ensuite propagée sur tous les continents, devenant une crise sanitaire mondiale sans précédent et provoquant un bouleversement dans la vie normale des institutions étatiques. Cette pandémie n'avait pas épargné le Congo-Brazzaville⁶². Pour lutter efficacement contre cette maladie, pour la seconde fois au Congo, l'état d'urgence fut décrété le 30 mars 2020, faisant très rapidement apparaître les faiblesses de l'ordonnance de 1962 : en application de l'ancien article 157 de la Constitution, la loi n° n°21-2020 du 8 mai 2020 déterminant les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence ou de l'état de siège en République du Congo fut donc été adoptée.

Le 27 avril 2020, devant la Commission des Lois et des Affaires administratives de l'Assemblée nationale, le ministre de la justice justifiait ainsi cette réforme : « *certaines dispositions de cette ordonnance ne cadrent plus avec les prescriptions de la nouvelle Constitution. A titre d'illustration, l'ordonnance de 1962 prévoit, sauf dérogation, respectivement, une durée maximum de deux mois, pour l'état d'urgence (art.3) et quinze jours, pour l'état de siège (art.13). La Constitution de 2015 a harmonisé ces durées à vingt jours maximums aussi bien pour l'état d'urgence que pour l'état de siège* »⁶³. De plus, dira-t-il, « *la réforme prévoit le renforcement du volet répressif, en cas de non-respect des mesures édictées pendant la période de l'état d'urgence ou de l'état de siège* »⁶⁴.

Or la loi du 8 mai 2020 a apporté d'autres innovations institutionnelles et matérielles plus importantes que celles évoquées par le ministre de la justice. Au plan institutionnel en effet, les pouvoirs des préfets en la matière sont désormais transférés à l'autorité centrale : alors que sous l'empire du droit antérieur les préfets pouvaient, s'agissant de l'état d'urgence, prendre « *des décisions immédiatement exécutoires* » comme par exemple ordonner une garde à vue, établir le couvre-feu, interdire toute réunion, soumettre à autorisation administrative toute circulation automobile, cette compétence relève désormais du « *Gouvernement* »⁶⁵. Et, contrairement au régime antérieur, l'état de siège peut désormais être décrété sur une partie du territoire⁶⁶. On doit ajouter qu'avec la loi constitutionnelle n°02-2022 du 7 janvier 2022 portant révision de

⁶¹ Guerres civiles opposant les forces armées gouvernementales aux milices armées se réclamant soit du président Lissouba déchu soit du pasteur N'toumi soit encore de l'ancien premier ministre Bernard Kolélas.

⁶² Voir, MOUDODOU Placide, « Le droit constitutionnel congolais de nécessité à l'épreuve de la lutte contre la pandémie du Coronavirus COVID 19 », in *Mélanges Etienne Lékéné Donfack, Droit et service public*, Paris, L'Harmattan, 2024, Vol. 1, *Droit constitutionnel, droits publics subjectifs et science politique*, p.133.

⁶³ Rapport n°49 de la Commission des Lois relatif au projet de loi déterminant les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence et de l'état de siège, p.4.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Articles 6, 7, 8 et 17 de la loi.

⁶⁶ Article 10 de la loi.

l'article 157 de la Constitution actuelle la durée de la mise en œuvre de l'état d'urgence et de l'état de siège est passée de 20 à 90 jours.

Au plan matériel, la nouvelle loi a pris en compte l'apparition des droits nouveaux dits de la troisième génération⁶⁷ : l'état d'urgence peut désormais mis en œuvre en cas d'atteintes à l'environnement et aux infrastructures⁶⁸. Mais le respect de la Constitution observé en matière d'état d'urgence sanitaire l'est moins s'agissant des sorties du pouvoir.

B- Une Constitution toujours ignorée lors des sorties du pouvoir

Selon Jean-Michel BLANQUET, l'ordre constitutionnel est « *l'ensemble de ce qui doit être respecté en vertu de la Constitution* »⁶⁹. De ce point de vue, le Président de la République est constitutionnellement tenu de faire en sorte que ce qu'il jure dans le serment se réalise pour que ce serment soit vrai⁷⁰. Le respect de cette prescription a toujours été étranger aux chefs d'Etat congolais successifs ; notamment en ce qui concerne la tenue périodique et régulière des élections alors que ceci est un de leurs engagements pris sous serment.

La dévolution du pouvoir a toujours été un tournant crucial et une dure épreuve au Congo-Brazzaville. Charles CADOUX constatait ainsi il y a quelques décennies que « *le problème de la terminaison régulière du mandat reste posé en droit constitutionnel africain* »⁷¹. Or comme on le sait, l'exigence de respecter le calendrier électoral est « *pour le chef de l'Etat un moyen d'honorer le serment qu'il avait déclamé aux premiers jours de son magistère* »⁷². Jean-Louis QUERMONNE rappelait que « *l'alternance au pouvoir prétend intégrer dans un même mécanisme politique les deux conditions nécessaires à la réalisation de l'équilibre et du progrès : la continuité des institutions et du système politique et le renouvellement des élites gouvernementales et des politiques publiques* »⁷³. Et CICERON, indiquait que « *celui qui commande devrait se dire que dans un délai court, il aura à obéir* »⁷⁴.

⁶⁷ La doctrine distingue en effet trois générations de droits : la première génération concerne les droits civils et politiques (ils s'imposent à l'Etat), la seconde génération porte sur les droits économiques, sociaux et culturels (apparus notamment après la seconde guerre mondiale et qui exigent de l'Etat une action positive) et les droits nouveaux (droit à la paix, droit à un environnement sain, droit au développement, etc.).

⁶⁸ Article 1^{er}.

⁶⁹ BLANQUET Jean- Michel, « L'ordre constitutionnel d'un régime mixte. Le sens donné à la Constitution par le Conseil constitutionnel », *RDP* 1998, p.1528.

⁷⁰ BOUMAKANI Benjamin, « Le serment constitutionnel du chef de l'Etat en Afrique francophone », in *Mélanges en l'honneur du professeur Théodore Holo*, précité, p.51.

⁷¹ CADOUX Charles, « Le statut et le pouvoir des Chefs d'Etat et de gouvernement », in COGNAC Gérard dir., *Les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique noire francophone et de la République Malgache*, Paris, Economica, 1979, p.74.

⁷² FALL Ismaïlia Madior, « Quelques progrès remarquables du droit constitutionnel africain », précité, p.271.

⁷³ QUERMONNE Jean Louis, *L'alternance au pouvoir*, Paris, Montchrestien, 2009, p.9.

⁷⁴ Cité par Augustin LOADA, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Afrilex*, 2003, n°3, p.152.

1- Des sorties constitutionnellement organisées mais non respectées

La Constitution « *est le produit d'un consensus ; elle est porteuse de valeurs et de principes s'opposant au pouvoir viager et ouvrant, par là même, la voie à l'alternance* »⁷⁵ ; au Congo-Brazzaville comme dans plusieurs Etats, le mandat présidentiel est assorti de limites. Les deux premières Constitutions du renouveau démocratique dans les années 1990 disposaient que nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs. Ainsi, l'article 68 de la Constitution du 15 mars 1992 prévoyait que « *Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Il est rééligible une fois* » ; l'article 57 de la Constitution du 20 janvier 2002 prescrivait la même chose. C'est l'article 65 de Loi Fondamentale du 25 octobre 2015 qui a légèrement modifié la règle mais tout en maintenant le principe de la limitation des mandats dans le temps⁷⁶ : le Président de la République « *est élu pour un mandat de cinq (5) ans renouvelable deux (2) fois* ».

Exceptée l'alternance démocratique que le Congo a connue en août 1992 entre le Président sortant Denis SASSOU-N'GUESSO et le Président élu Pascal LISSOUBA, les sorties du pouvoir ont toujours été violentes : destitution puis emprisonnement en 1963 du Président Fulbert YOULOU par les syndicalistes et l'armée, destitution par les militaires du Président Alphonse Massamba-Débat en 1968⁷⁷, assassinat du Président Marien N'GOUABI en mars 1977, destitution puis emprisonnement du Président Joachim YHOMBI OPANGO en 1979 ; le Président LISSOUBA fut emporté par la guerre qu'il avait lui-même déclenché le 5 juin 1997 contre son prédécesseur.

La volonté des gouvernants congolais a toujours été de contourner ce verrou constitutionnel. Voici comment le professeur BLEOU décrit cette situation qui concerne d'ailleurs plusieurs Etats africains : « *le chef de l'Etat et ses partisans entreprennent de changer les règles du jeu ; les défenseurs de la Constitution s'y opposent fermement ; le choc, né de la confrontation des deux positions, produit la crise. L'hypothèse est celle où des chefs d'Etat, après deux ou trois décennies de pouvoir pour certains, tentent de changer de Constitution ou d'obtenir la modification de la Constitution existante qui, entre-temps, limite le nombre de mandats présidentiels à deux. Il arrive que certains y parviennent, compte tenu des réalités nationales ; c'est le cas du président Kagamé* »⁷⁸ au Rwanda.

Au Congo-Brazzaville en 2015, certains partis politiques, une partie de la société civile et même certaines confessions religieuses, revendiquant les acquis constitutionnels, s'étaient opposés au projet présidentiel tendant à faire sauter le verrou tenant à la limitation du nombre de mandats présidentiels. « *Selon les Etats ou le moment, dit Martin BLEOU, l'intensité de la crise est variable (...) ; au Congo-Brazzaville, la défense de la Constitution a donné lieu à des manifestations diverses, violemment réprimées ; à la suite de quoi, un référendum constituant (...) a été organisé, en ayant eu pour objet l'adoption d'une nouvelle Constitution qui lève tous*

⁷⁵ BLEOU Martin, « La Constitution et les crises en Afrique : la constitution jaugée », précité, p.62 ; ADAM, « Sur les valeurs constitutionnelles », in *Mélanges Patrice Gélard, Droit constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 1999, p.3.

⁷⁶ LOADA Augustin, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », précité.

⁷⁷ Assassiné en mars 1977, son corps n'a jamais été retrouvé.

⁷⁸ BLEOU Martin, « La Constitution et les crises en Afrique : la constitution jaugée », précité, p.63.

les obstacles que recélait la Constitution (du 20 janvier 2002). Ainsi, le président Denis Sassou N'guesso, qui totalise une trentaine d'années au pouvoir, peut rempiler »⁷⁹.

Jean Gicquel le dit de manière énigmatique tout en souhaitant malheur au pays : « *la Constitution c'est le pacte unissant les gouvernants aux gouvernés (...) Organiser un référendum à Brazzaville, en octobre 2015 (...) ne fera que retarder l'échéance, celle d'une (...) victoire de trop, à coup sûr* »⁸⁰. Mais cette prophétie alarmiste et regrettable a été démentie par ce que le professeur BLEOU lui-même qualifie de « *réalités nationales* »⁸¹ : la Constitution du 25 octobre 2015 vient de totaliser ses dix ans de vie. Cette œuvre qui, selon son préambule, vise « *l'impérieuse nécessité de concilier les valeurs universelles de la démocratie et les réalités politiques, sociales et culturelles nationales* » n'a encore suscité ni crise constitutionnelle ni conflit politique. Les propos du doyen Isaac IANKHOBIA N'DIAYE prononcés à l'ouverture d'un séminaire sur la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 restent d'actualité : certes, « *le temps aussi à ses inconvénients ; certaines Constitutions se bonifient en vieillissant, d'autres se délabrent avec le temps. (Mais) le facteur temporel est une donnée nécessaire à l'appréciation objective de la valeur d'une Constitution (...) On pourrait être tenté de dire que la valeur d'une Constitution devrait s'apprécier en termes de durée, de permanence* »⁸².

2- Le choix du 'continuisme'⁸³ par le Président LISSOUBA

Les faits remontent à 1997 lorsque le président LISSOUBA devait solliciter un second mandat de cinq ans. Il avait déjà annoncé les couleurs quelques mois auparavant en disant qu'« *on n'organise pas les élections pour les perdre !* »⁸⁴. Malheureusement, jusqu'au terme de son mandat, celui-ci n'a pu organiser cette compétition électorale pour cause de guerre civile sévissant sur tout le territoire national depuis le 5 juin 1997. Le Conseil constitutionnel congolais était saisi à cet effet le 16 juillet 1997 par requête du Premier ministre aux fins de prorogation des délais de l'élection du Président de la République, dont le premier tour était initialement prévu pour juillet de la même année, et subséquemment de la prorogation du mandat présidentiel jusqu'à la proclamation de son successeur.

Il faut rappeler qu'aux termes de l'article 69 alinéa 4 de la Constitution du 15 mars 1992, « *l'élection du nouveau Président de la République a lieu vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus avant l'expiration du mandat du président en exercice* ». En application de cette disposition, le Président Pascal LISSOUBA avait pris le décret n°97/234 du 7 juin 1997 convoquant le corps électoral en vue du premier tour de l'élection présidentielle en date du 27 juillet 1997.

Sur la prorogation des délais de l'élection présidentielle, le Conseil constitutionnel nota tout d'abord que cette « *date du 27 juillet 1997 avait été acceptée par l'ensemble de la classe*

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ GICQUEL Jean, « Réflexions sur la régulation juridictionnelle en Afrique francophone », précité, p.58.

⁸¹ BLEOU Martin, « La Constitution et les crises en Afrique : la constitution jaugée », précité, p.63.

⁸² IANKHOBIA N'DIAYE Isaac, Discours d'ouverture du séminaire sur « La Constitution du 22 janvier 2001 », Dakar, 28 et 29 janvier 2007, Nouvelles annales africaines, n°1-2007, p.264.

⁸³ L'expression est empruntée à Jean du Bois DE GAUDUSSON.

⁸⁴ Cité par GICQUEL Jean, « Réflexions sur la régulation juridictionnelle en Afrique francophone », in *Mélanges Jean Rossetto*, LGDJ, 2016, p.59.

politique congolaise (...) et par les virtuels candidats à l'élection présidentielle, par un engagement solennel signé le 31 mai 1997 sous les auspices du directeur général de l'UNESCO, Federico Mayor » ; mais « que le processus électoral a été interrompu de manière brutale par un conflit armé interne qui a éclaté le 5 juin 1997 et qui perdure »⁸⁵.

Il fit la déduction suivante : *« qu'en vertu de l'article 69 de la Constitution, (le Conseil constitutionnel) dispose, en matière de report de l'élection présidentielle outre les cas légaux et légitimes, d'une compétence d'interprétation d'où dérive son large pouvoir d'appréciation ; Que cette compétence implique notamment que le Conseil constitutionnel dispose de toute latitude pour prendre en compte toutes les situations non prévues par la Constitution, susceptibles d'empêcher l'organisation du scrutin présidentiel ; Que le conflit armé interne qui, par son ampleur et sa durée, a irrémédiablement compromis la tenue du scrutin le 27 juillet 1997, constitue le cas type des situations susmentionnées ». Par conséquent, estime-t-il, « cette date mérite d'être prorogée » et, « il incombe au gouvernement, en accord avec l'ensemble de la classe politique, de fixer la période de l'élection présidentielle ».*

Quant à la prorogation du mandat du président en exercice, le juge constitutionnel convoqua le même article 69 de la Constitution en son dernier alinéa qui disposait que *« le Conseil constitutionnel peut proroger les délais prévus au quatrième alinéa du présent article (...) si l'application du présent alinéa a eu pour effet de reporter l'élection à une date postérieure à l'expiration des pouvoirs du président en exercice, celui-ci demeure en fonction jusqu'à la proclamation de son successeur » : « Attendu que le président en exercice a été élu en août 1992 (et) a prêté serment et pris fonction le 31 août 1992 ; Qu'en application de l'article 63 alinéa 1^{er} de la Constitution (...) son mandat expire le 31 août 1997 (...) ; il ressort des développements précédents que le scrutin présidentiel ne peut se dérouler avant le 31 août 1997 ; Qu'en définitive, (son) report s'avérant inéluctable, il y a lieu de faire application des dispositions du dernier alinéa in fine de l'article 69 de la Constitution qui prévoit la passation des pouvoirs entre le président en exercice et son successeur élu au suffrage universel ; Qu'en effet, au contraire de la vacance ou de l'empêchement prévu à l'article 70 de la Constitution, le déroulement du scrutin présidentiel après l'expiration des pouvoirs du président en exercice n'implique nullement l'interruption de la fonction présidentielle »⁸⁶.*

Par conséquent, jugea -t-il, *« le président de la République demeure en fonction jusqu'à la proclamation de son successeur par le Conseil constitutionnel ; Que cette disposition constitutionnelle a pour conséquence que le président, garant de la continuité de l'Etat, ne perd en rien sa légitimité tirée de son élection au suffrage universel direct et donc du peuple souverain ; Qu'il s'ensuit que le Président de la République maintenu en fonction conserve l'ensemble de ses prérogatives constitutionnelles »⁸⁷.*

Cette décision suscite quatre observations. La première concerne la liberté que se donne le Conseil constitutionnel dans l'exercice de son pouvoir d'interprétation : il ne se réfère à aucune de ses compétences d'attribution avant d'inviter les acteurs politiques congolais de

⁸⁵ Cons. Const. du Congo-B., 16 juillet 1997, *Report de l'élection présidentielle et prorogation du mandat du Président de la république en exercice*, Penant, Jan-Avril 1998, n°826, pp. 103-106.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

conclure un accord politique afin de mettre fin à la guerre civile. C'est inédit : d'ordinaire ce sont les acteurs politiques, souvent avec l'aide ou l'assistance de la communauté internationale, qui sont tentés de recourir à l'ingénierie constitutionnelle par les biais des accords politiques dont ils reconnaissent une force juridique⁸⁸. Mais dans le cas d'espèce les rôles sont inversés : le juge constitutionnel constate que la Constitution du 15 mars 1992 ne contient aucune ressource juridique susceptible de résoudre le conflit politique que le Congo vivait ; cette apparition des situations non prévues par la Constitution épuise le débat juridique et ouvre le débat politique.

La Commission Internationale de Juristes, réunie à Genève le 14 octobre 1997, soit un jour avant la fin de la guerre civile par le départ en exil du Président Lissouba l'avait implicitement reconnue en invitant « *les parties au conflit à admettre que, juridiquement (étant donné le contexte exceptionnel et la nécessaire recherche d'une constitutionnalité de substitution) il y a vacance du pouvoir à partir du 19 octobre 1997 à zéro heure et à négocier autour de la présente proposition de mise en place d'un Conseil Présidentiel avec un Gouvernement d'union nationale sous la conduite d'un Premier ministre ayant la charge d'organiser la transition par la voie consensuelle* ».

Cette première et unique décision du Conseil constitutionnel rappelle les écrits de Jean du Bois de Gaudusson « *il revient aux juristes et au droit, quand ils ont épuisé leur capacité de réflexion, d'interprétation et d'imagination, de reconnaître leurs limites ; il est des épisodes de la vie politique, souvent des plus tragiques, qui échappent au droit et ne sauraient être réglées en pure logique du droit et sur le seul terrain des arguments juridiques et des lectures de la constitution* »⁸⁹. Jean Carbonnier ne dit pas autre chose lorsqu'il évoque l'hypothèse du non droit conçue comme « *l'absence du droit dans un certain nombre de rapports humains où le droit aurait eu vocation théorique à être présent* »⁹⁰.

La seconde observation résulte du fait que le Conseil constitutionnel ne s'appesanti pas sur l'obligation du Président de la République d'organiser le scrutin à date échue. Il suffit de rappeler le contexte dans lequel cette obligation ou exigence avait été instituée au début des années 1990 : « *dans beaucoup de pays (africains), le rapport de forces était favorable aux coalitions démocratiques montantes qui, portées par la vague de démocratisation, ont cherché à pousser à la retraite des chefs d'Etat inamovibles ou à prévenir l'émergence d'une nouvelle génération de chefs d'Etat inamovibles* »⁹¹. Au Congo-Brazzaville, comme dans plusieurs autres Etats africains, « *l'obsession du second mandat peut prendre une tournure dramatique*

⁸⁸ Voir entre autres, KPODAR Adama, « Politique et ordre juridique : les problèmes constitutionnels posés par l'accord de Linas-Marcoussis du 23 janvier 2003, *RRJ-Droit prospectif*, 2005, n°4-II, pp.2503-2526 ; ATANGANA-AMOUYOU Jean-Louis, « Les accords de paix dans l'ordre juridique interne en Afrique », *RRJ-Droit prospectif*, 2008, n°3, p.1724 ; MBODJ El Hadj, « La Constitution de transition et la résolution des conflits en Afrique. L'exemple de la République démocratique du Congo », *RDP* 2010, n°2, p.446 ; GOY Raymond, « Quelques accords récents mettant fin à des guerres civiles », *AFDI* 1992, pp.115.

⁸⁹ DE GAUDUSSON Jean du Bois, « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir », in *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, précité, p.624.

⁹⁰ CARBONNIER Jean, *Flexible droit, Texte pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ, 1995, 8^e éd., p. 23.

⁹¹ LOADA Augustin, « La limitation des mandats présidentiels en Afrique francophone », précité, p.142.

en raison de la faiblesse de la culture démocratique »⁹² : « dès son accession à la magistrature suprême, le président commence déjà à penser à un second mandat et installe (le) pays dans une campagne électorale prématurée »⁹³. Or, c'est parce que « la périodicité régulière des consultations électorales est un des éléments nécessaires à la vie démocratique »⁹⁴, qu'il pèse sur le chef de l'Etat la responsabilité de bien « superviser » le renouvellement des postes électifs. Il endosse la lourde responsabilité, le temps échu, de déclencher le processus électoral⁹⁵.

Se pose donc la question de la légitimité du Président de la République exerçant ses compétences au-delà de son mandat ; ce que Jean-Louis ATANGANA-AMOUYOU évoque en termes d'« éthique du constitutionnalisme »⁹⁶, que M. MONCONDUIT globalise en terme même d'« éthique de la démocratie »⁹⁷. Il est aisé d'observer qu'au Congo-Brazzaville, « l'analyse des modes d'accession et de conservation du pouvoir montre de manière pertinente une absence totale des considérations d'ordre éthique »⁹⁸. De ce point de vue, on ne peut pas dire comme le Conseil constitutionnel congolais « que le président, garant de la continuité de l'Etat, ne perd en rien sa légitimité tirée de son élection au suffrage universel direct et donc du peuple souverain » ; car « la démocratie présuppose que la légitimité résulte de l'expression libre du suffrage universel, ce qui garantit la validité des décisions prises par le pouvoir ainsi désigné »⁹⁹.

En effet, longtemps ignorée par le droit constitutionnel, la notion de légitimité « est d'ordre métajuridique, elle porte sur les raisons de l'obligation politique, en d'autres termes, de l'obéissance au pouvoir »¹⁰⁰. A la fin du mandat présidentiel, M. LISSOUBA ne pouvait se prévaloir d'aucune légitimité, il ne pouvait se prévaloir que de la légalité ; car si en temps normal légitimité et légalité se recouvrent¹⁰¹, le propre des périodes de crise comme ce fut le cas au Congo en 1997, est d'être justement des périodes de rupture entre ces deux notions.

Il est donc important de rappeler avec Augustin LOADA que « si le pouvoir émane du peuple, ceux qui l'exercent par délégation du corps électoral ne peuvent détenir qu'un mandat temporaire. Dans ce sens, les élections n'ont pas seulement pour fonction de désigner des gouvernants, mais aussi de leur conférer ou de leur retirer leur légitimité. Elles sont l'occasion de leur demander des comptes, de vérifier la conformité de leur action à l'opinion des électeurs.

⁹² ATANGANA-AMOUYOU Jean-Louis, « L'éthique du constitutionnalisme africain », in *Mélanges en l'honneur du Président Robert Dossou, L'amphithéâtre et le prétoire. Au service des droits de l'homme et de la démocratie*, Paris, L'Harmattan, 2020, p.215. Voir surtout, DE GAUDUSSON Jean du Bois « Constitution sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme. Poursuite d'un dialogue sur quinze années de "transition" en Afrique noire francophone », in *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic, Démocratie et liberté, dialogue, confrontation*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 333.

⁹³ ATANGANA-AMOUYOU Jean-Louis, « L'éthique du constitutionnalisme africain », précité, p.215.

⁹⁴ TOUVET Laurent, DOUBLET Yves- Marie, *Droit des élections*, Paris, Economica, 2007, p.164.

⁹⁵ FALL Ismaïlia Madior, « Quelques progrès remarquables du droit constitutionnel africain », précité, p.271.

⁹⁶ ATANGANA-AMOUYOU Jean-Louis, « L'éthique du constitutionnalisme en Afrique », précité, p.203.

⁹⁷ MONCONDUIT François, « Pour une éthique de la démocratie », in *Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau*, précité, p.393.

⁹⁸ ATANGANA-AMOUYOU Jean-Louis, « L'éthique du constitutionnalisme en Afrique », précité, p.203.

⁹⁹ DE VILLIERS Michel et LE DIVELLE Armel, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2009, 7^{ème} éd., V° Légitimité.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ C'est d'ailleurs une condition indispensable de la sécurité juridique.

*La responsabilité ou l'imputabilité électorale, à savoir la révocabilité de toute personne élue constitue donc une exigence de la démocratie, qui implique par conséquent un gouvernement reposant sur des élections répétitives, conférant une légitimité provisoire, jamais acquise, mais régulièrement éprouvée. C'est pourquoi à intervalles réguliers, le peuple est convoqué pour redire sa confiance ou désavouer le pouvoir en place »*¹⁰².

La troisième observation est la suivante : ainsi qu'on l'a déjà dit, en n'organisant pas l'« *élection-reine* »¹⁰³ à la date constitutionnellement prévue, le Président LISSOUBA avait violé le serment qu'il avait prononcé le 30 août 1992 dont le contenu était le suivant : « *Devant la nation et le peuple congolais, seuls détenteurs de la souveraineté (je m'engage) de respecter et de défendre la Constitution et la forme républicaine de l'Etat ; de remplir loyalement les hautes fonctions que la nation m'a confiée* ». Comme on le sait, le serment « *est une institution à la lisière du droit et du sacré. C'est un des fondements essentiels de l'ordre juridique interne* »¹⁰⁴. En effet, « *le serment du Président de la République est (...) la souscription par lui d'un certain nombre de prescriptions, de devoirs, qui sont des attentes du peuple vis-à-vis de lui, et donc des exigences : respect de la Constitution, de l'Etat de droit, préservation de l'intégrité du territoire, de l'unité nationale, défense de la souveraineté nationale, fonctionnement régulier des institutions, etc* »¹⁰⁵. Le serment est « *une exigence de la primauté du droit* »¹⁰⁶.

Comme le dit si bien Babacar GUEYE, « *l'organisation d'élections réussies reposant sur une définition consensuelle des règles de la gouvernance électorale apparaît comme la voie royale pour accéder à la légitimité démocratique ; le vote, moment de communion entre les citoyens et l'autorité est la clé de voûte du régime représentatif contemporain et donc vecteur de légitimité (...) Une élection réussie apparaît à maints égards comme le premier pas vers le respect de l'Etat de droit et la volonté souveraine du peuple* »¹⁰⁷. Or les prétentions des acteurs politiques sont souvent « *contradictoires et presque inconciliables* »¹⁰⁸ : d'un côté, le président sortant qui n'est pas sûr de conserver le pouvoir par les urnes se donne tous les moyens, y compris les plus déloyaux, les plus illégaux pour parvenir à ses fins¹⁰⁹. De l'autre côté, « *l'opposition, lasse et frustrée de perdre scrutin après scrutin, est persuadée de mener un combat perdu d'avance parce que les jeux sont déjà faits, n'a d'autres choix que d'arracher le pouvoir par la rue ou la force* »¹¹⁰. La Constitution malmenée, dans ces conditions, ne joue plus

¹⁰² LOADA Augustin, « La limitation des mandats présidentiels en Afrique francophone », précité, p.153.

¹⁰³ GICQUEL Jean, « Réflexions sur la régulation juridictionnelle en Afrique francophone », précité, p.59.

¹⁰⁴ NAREY Oumarou, « Le serment en droit constitutionnel », in *Mélanges en l'honneur du professeur Holo*, précité, p.347.

¹⁰⁵ BOUMAKANI Benjamin, « Le serment constitutionnel du chef de l'Etat en Afrique francophone », précité, p.51.

¹⁰⁶ Ibid., p.53.

¹⁰⁷ GUEYE Babacar, « Le mandat unique : un mandat pour le Président de la République en Afrique », in *Mélanges en l'honneur du professeur Théodore Holo*, précité, p. 218.

¹⁰⁸ Ibid., p.219.

¹⁰⁹ KOKOROKO DODZI, « Les élections disputées : réussites et échecs », *Pouvoirs*, 2009, n°129, pp.115-125.

¹¹⁰ GUEYE Babacar, « Le mandat unique : un mandat pour le Président de la République en Afrique », précité, p. 219.

son rôle. Pire, il est même des cas où elle est carrément « mutilée » (J. Gicquel) du fait des recours par les acteurs politiques congolais à un droit circonstanciel.

La dernière observation est d'ordre général : jadis vilipendé pour son absence d'impact sur la société et le jeu politique, « le constitutionnalisme est considéré comme offrant des ressources aptes à faciliter la conclusion de compromis politiques structurant les crises des Etats »¹¹¹. Cette fonction s'est développée avec l'extension de ce que les géopolitiques appellent les « nouveaux conflits » qui échappent aux catégories traditionnelles¹¹². Ils n'opposent plus seulement des Etats et leurs armées régulières mais des milices, des demi-soldes, des populations à la fois victimes, acteurs et objectifs, manipulés par de nouveaux seigneurs de la guerre.

Les travaux d'un fin connaisseur de l'Afrique peuvent aider à comprendre et justifier ces phénomènes : « ces conflits appellent de nouvelles approches et de nouvelles méthodes dosant avec subtilité et selon des proportions variables la légalité, le recours au droit et la négociation politique avec toutes les forces politiques, armées et civiles, en présence le plus souvent des tiers (personnalités, organisations internationales, régionales ou spécialisées) jouant le rôle de médiateur, de facilitateur ou de force de pression »¹¹³. Et, cela ne devrait pas inquiéter la doctrine car ce sont des mécanismes alternatifs de règlement des conflits, comme le dit Jean du Bois de Gaudusson : « ces procédures aboutissent à des accords consensuels qui donnent lieu et naissance à des montages surprenants comme en témoigne le cas de la République du Congo »¹¹⁴. Elles constituent un « supplément de constitutionnalisme »¹¹⁵ et non une « instrumentalisation en quelque sorte maximale du droit constitutionnel (qui contribuerait) à la dévalorisation du rôle du droit, à la déformation de sa nature et à la création d'un précédent pour des causes futures moins honorables »¹¹⁶.

Ainsi compris, on répondra par l'affirmative à la question posée par M. De Gaudusson selon laquelle, « ne convient-il pas de souligner que le rôle du droit constitutionnel, désormais systématiquement sollicité, ne s'apprécie pas identiquement selon les contextes et les 'moments constitutionnels' dans lesquels il est utilisé ? »¹¹⁷. Il apparaît que de ce point de vue, le recours au droit constitutionnel n'a pas la même signification et ne revêt pas les mêmes formes selon que l'on est en présence de régimes stabilisés ou de transitions de sortie de crise et à l'intérieur de celles-ci des distinctions sont à opérer selon notamment le type de crise (armée, non armée...) et le degré de fragilité de l'Etat¹¹⁸ ; confirmant la pensée du doyen

¹¹¹ DE GAUDUSSON Jean du Bois, « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir », in *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu, Renouveau du droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2007, p.622.

¹¹² Voir le numéro de *Questions internationales* sur « Les conflits en Afrique », *La Documentation française*, Janv-février 2004, n°5.

¹¹³ DE GAUDUSSON Jean du Bois, « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir », précité, p.622.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*, p.623.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ GAZIBO Mamoudou, *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique : analyse institutionnelle et stratégique*, Presses de l'Université de Montréal, 2005.

Georges Vedel qui déjà notait « *l'insoutenable autonomie du politique* » pour moquer la prétention de la Constitution à soumettre la vie politique à sa raison¹¹⁹.

II- LA CONSTITUTION MUTILLEE : LA FORMATION D'UN DROIT CONSTITUTIONNEL DE CIRCONSTANCES

Cet intitulé contient ironiquement une sorte de contradiction ; en effet, ce qui est circonstanciel ne peut logiquement constituer la règle. Cette contradiction n'est en réalité qu'apparente si l'on considère avec le doyen Vedel que dans certains pays comme la France, pendant longtemps, le droit constitutionnel avait pour marque essentielle « *la discontinuité* »¹²⁰. Ce n'est donc ni « *le droit constitutionnel en dehors du droit constitutionnel* »¹²¹ ni « *le droit constitutionnel au-delà du droit constitutionnel* »¹²² ; c'est simplement le droit constitutionnel en dehors de la Constitution formelle. Cette analyse confirme l'existence d'une « *multiplicité des sources du droit constitutionnel* »¹²³.

Comme le dit la doctrine majoritaire, en Afrique, la Constitution est devenue vulnérable dès lors que le rapport de force entre le droit et le politique s'est inversé. Le complexe de la « *la politique saisie par le droit* »¹²⁴ a cédé le pas à une revanche de celle-ci sur la Constitution. On assiste donc à un « *apprivoisement de la norme par le politique* » aboutissant à sa « *banalisation* »¹²⁵. Ce droit de constitutionnel de circonstances à quelques caractères connus : il entend momentanément régir l'organisation des pouvoirs publics, il est fondé sur un consensus entre différents acteurs politiques avec pour point d'orgue la formation d'un gouvernement d'union nationale, il remet partiellement en cause la Constitution formelle en vigueur, il a pour objet, à terme, le retour à une vie politique normale par l'organisation des élections générales, etc. Au Congo-Brazzaville, les circonstances de formation de ce droit sont essentiellement de deux catégories : il s'agit d'une part des multiples guerres civiles s'achevant parfois par la formation des gouvernements d'union nationale ou de coalition et de l'autre la Conférence nationale souveraine tenue du 25 février au 10 juin de 1991.

A- Un droit constitutionnel visant à ressourdre les conflits politiques

Au Congo-Brazzaville, ce droit a été secrété à l'issue des guerres civiles de 1993-1994 et de 1997 sur tout le territoire, de 1998-2001 et de 2016 dans le département du Pool et dans

¹¹⁹ Cité par Dominique ROUSSEAU (« Le nouvel horizon du droit constitutionnel » in *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, p.890).

¹²⁰ VEDEL Georges, « Discontinuité du droit constitutionnel et continuité du droit administratif : le rôle du juge », in *Mélanges offerts à Marcel Waline, Le juge et le droit public*, Paris, LGDJ, 1974, T II, pp. 777-793.

¹²¹ EKELE NGONDI Michard Berriot, « Le droit constitutionnel en dehors de la Constitution : réflexion sur le constitutionnalisme en Afrique noire », *Rev. africaine de droit public*, vol. VII, n°14, suppl., 2018, p.229.

¹²² MAGNON Xavier, « « Le droit constitutionnel au-delà du droit constitutionnel », in *Mélanges Dominique Rousseau*, précité, p.689.

¹²³ KOULICHER Alain, « La multiplicité des sources du droit constitutionnel », in *Annuaire de l'Institut international de philosophie du droit et de sociologie*, 1934-1935, p. 218.

¹²⁴ FAVOREU Louis, *La politique saisie par le droit : alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1988.

¹²⁵ AÏVO Joël, « La crise de la normativité de la Constitution », précité, p. 146.

l'actuel département de Djoué-Léfini opposant l'armée soit aux milices 'Ninjas' du Pasteur NTOUMI et Bernard KOLELAS soit à ceux du pouvoir déchu restés fidèles à l'ancien Président LISSOUBA. La résolution de ces conflits ne s'est pas faite en convoquant les ressources constitutionnelles en vigueur ; systématiquement, les acteurs politiques ont eu recours à des accords politiques. On a d'ailleurs vu que, s'agissant de la guerre civile de 1997, c'est le juge constitutionnel lui-même qui incita ces acteurs politiques de recourir à ces instruments politiques à contenu juridique.

1) La multiplication des accords politiques

Il existe dans la littérature juridique africaine des accords politiques célèbres comme ceux de Linas Marcoussis de 2003 pour la résolution de la crise politique ivoirienne¹²⁶, d'Arusha en Tanzanie pour la paix et la réconciliation au Burundi conclu le 28 août 2000¹²⁷, ou encore l'Accord global et inclusif de Sun City signé à Pretoria le 17 décembre 2002¹²⁸, etc. A côté de ceux-ci, il en existe d'autres, moins connus certes, mais qui soulèvent la même problématique du point de vue de la théorie du droit¹²⁹. Ceux signés pour le rétablissement de la paix au Congo-Brazzaville sont de cette catégorie.

Depuis la Conférence nationale souveraine tenue de 1991, les acteurs politiques congolais ont dénoué toutes les conflits politiques par la signature « d'accords de paix » (1992, 1993-1994), des accords de « cessation des hostilités, de paix et de reconstruction nationale » (1999) ou encore des accords de « cessez-le-feu et de cessation des hostilités » (2001 et 2016). Ces différents accords rentrent tous dans la définition donnée par la doctrine : il s'agit de d'« accord conclu entre les protagonistes d'une crise politique interne ayant pour but de la résorber »¹³⁰. Avec ces accords politiques à contenu juridique, « le juriste se trouve en présence de documents prévoyant des modifications de l'ordre constitutionnel mais n'ayant pas force de loi, qui sont modifiés au fur et à mesure que se poursuivent les négociations que ces accords n'arrêtent pas et dont on se demande comment leurs dispositions seront intégrées dans l'ordre juridique initial du pays »¹³¹. Comme on l'a dit, c'est le retour de la suprématie de la politique sur le droit¹³².

Deux accords politiques retiennent particulièrement l'attention : ceux de 1992 et 1999. Le premier est signé le 3 décembre 1992 suite à la dissolution de l'Assemblée nationale par le

¹²⁶ Voir, DE GAUDUSSON Jean du Bois, « L'accord de Linas Marcoussis, entre droit et politique », *Afrique contemporaine*, 2003/2, n°206, pp.41-55 ; KPODAR Adama, « Politique et ordre juridique : les problèmes constitutionnels posés par l'accord de Linas-Marcoussis du 23 janvier 2003, précité.

¹²⁷ ; ATANGANA AMOUGOU Jean-Louis, « Les accords de paix dans l'ordre juridique interne en Afrique », *RRJ-Droit prospectif*, 2008, n°3, p.1724. GOY Raymond, « Quelques accords récents mettant fin à des guerres civiles », *AFDI* 1992, pp.115.

¹²⁸ MBODJ El Hadj, « La constitution de transition et la résolution des conflits en Afrique. L'exemple de la République Démocratique du Congo », *RDP* 2010, n°2, p.441.

¹²⁹ Voir entre autres, NAREY Oumarou, « La suprématie de la constitution en période de crise », in *Mélanges en l'honneur du Président Robert Dossou*, précité, pp. 845-867 ; MAMBO Paterne, « Les rapports entre la constitution et les accords politiques dans les Etats africains : réflexion sur la légalité constitutionnelle en période de crise », *McGill Law Journal/Revue de droit McGill*, Vol. 57, number 4, june 2012, pp.921-952.

¹³⁰ KOULICHER Alain, « La multiplicité des sources du droit constitutionnel », précité, p. 218.

¹³¹ DE GAUDUSSON Jean du Bois « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir », précité, p.622.

¹³² ATANGANA AMOUGOU Jean-Louis, « Rigidité et instabilité constitutionnelle dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Afrique Juridique et politique, La revue du CERDIP*, vol. 2, Juillet-décembre 2006, pp.27-41.

Président LISSOUBA. Le professeur I.M. FALL, analysant l'annihilation du pouvoir présidentiel à travers des coalitions gouvernementales issues de transactions post-électorales relate cette épisode en ces termes : après son élection en août 1992, le Président LISSOUBA nomme « le 1^{er} septembre 1992 un gouvernement composé exclusivement de ses partisans (...) Une quinzaine de jours après sa nomination, ledit gouvernement fut victime d'une motion de censure votée par l'alliance parlementaire composée du P.C.T. et de l'Union pour le Renouveau Démocratique (U.R.D.). En représailles, le président Lissouba dissout l'Assemblée nationale¹³³. Le groupe URD-PCT qui qualifie d'illégale la dissolution, organise des milices armées. Le 3 décembre 1992, sous l'égide de l'Armée, intervient entre la mouvance présidentielle et l'opposition un accord qui attribue 60% de portefeuilles ministériels à l'opposition et 40% à la mouvance présidentielle »¹³⁴.

En violation de la Constitution du 15 mars 1992, cet accord disposait : « Dans le souci de préserver la paix et l'unité nationale, exhortés par les Forces Armées Congolaises et la Police nationale, les partis (politiques) ont entrepris (...) des négociations en vue de trouver une solution à la crise politique actuelle » (Préambule) ; ils « ont obtenu de monsieur le Président de la République la démission du Gouvernement Bongo-Nouarra » (art.1^{er}) ; « Monsieur le Président de la République, après consultation des (partis politiques) nommera un Premier ministre, chef du Gouvernement » (art.2) ; « Le Premier ministre formera un Gouvernement d'Union nationale » (art.3) ; « La représentation (des partis politiques) au Gouvernement se fera suivant les proportions suivantes : 60% (opposition) ; 40% (mouvance présidentielle) » (art.4) ; « L'Assemblée nationale (...) demeure dissoute » (art.8) ; « La présidence de la Commission nationale d'organisation et de supervision des élections sera assurée par l'opposition. La vice-présidence sera assurée par la mouvance présidentielle » (art.11) ; « Le suivi de l'exécution (de) l'accord sera assurée par les Forces Armées Congolaises et la Police nationale » (art.19).

A la différence de cet accord du 3 décembre 1992 signé exclusivement par les acteurs politiques congolais mais sous l'égide de l'armée, l'accord politique de 1999 est conclu par les belligérants sous l'égide de la communauté internationale. Pour mettre un terme à la guerre civile qui minait le Congo depuis 1997, opposant les milices armées coalisées de l'ancien Président LISSOUBA et de l'ancien Premier ministre Bernard KOLELAS aux forces gouvernementales, un « accord politico-militaire » fut signé à Libreville en décembre 1999 sous le parrainage du président El Hadj Omar BONGO-ONDIMBA. Dans cet accord, les parties conviennent de mettre en œuvre certaines réformes portant sur la Force Publique, le Gouvernement, sur l'administration, la justice et autres, en violation de l'Acte fondamental (Constitution de transition) du 24 octobre 1997.

¹³³ La constitutionnalité de cette dissolution était très discutable au regard de l'article 80 de la Constitution de 1992 qui prévoyait que « Lorsque l'équilibre des institutions publiques est rompu notamment en cas de crise aigüe et persistance entre le pouvoir exécutif et le parlement, ou si l'Assemblée nationale renverse à deux reprises le gouvernement en l'espace d'un an, le président de la République peut, après consultation du premier ministre et du président de l'Assemblée nationale prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale ».

¹³⁴ FALL Isamilia Madior, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, précité, p.153.

Plusieurs textes juridiques avaient d'ailleurs été pris en application de ces accords de paix¹³⁵, car il est inconcevable que l'incorporation dans l'ordre juridique interne des Etats de ces instruments politiques ne reste pas sans conséquence. Si le recours aux conventions semble quelque part traduire le dépassement du constitutionnalisme et son incapacité à prévenir et résoudre les crises qui peuvent naître du dysfonctionnement du régime politique, « *l'expansion du constitutionnalisme reste aussi la preuve que le bloc de constitutionnalité traditionnel n'a plus le monopole de la Constitution* »¹³⁶. Comme le dit le doyen KPODAR, le Congo « *donne l'image d'un va-et-vient entre acquis et rejets, entre rejets et retour aux acquis* »¹³⁷.

La situation du droit constitutionnel congolais est donc compréhensible lorsqu'on s'inscrit « *dans les arcanes de la perspective aristotélicienne de la Constitution* »¹³⁸ et qu'on procède à « *une analyse contextualisée du droit constitutionnel* »¹³⁹ en général ; notamment en se souvenant de l'histoire de la création de la Constitution. En Europe « *au commencement étaient la pratique, l'idée politique et les concepts. Ils ont pris corps et bien que n'ayant pas été reconnus pour ce qu'ils étaient, ils prirent forme et leur formalisme s'imposa aux hommes politiques (gouvernants et gouvernés), comme étant la seule modalité d'institutionnalisation politique dans l'Etat* »¹⁴⁰.

2) Et si les accords politiques traduisait une forme de démocratie continue ?

Dans une étude précédente, nous avons démontré que ces accords politiques sont assimilés soit à des conventions de constitution soit même à un exercice certes imparfait mais indéniable du pouvoir constituant comme l'avaient été les Conférences nationales souveraines¹⁴¹. Ce sont toutes des catégories de règles « *insolites et mystérieuses* »¹⁴² qui sont « *destinées à suppléer les insuffisances ou carences du texte constitutionnel* »¹⁴³.

On peut pousser la réflexion plus loin, changer de paradigme, en allant en quelque sorte « *de l'autre côté du pont* »¹⁴⁴. Et si le Congo et beaucoup d'Etats africains seraient en train de vivre, dans une certaine mesure, ce que Dominique Rousseau appelle « *la démocratie*

¹³⁵ Voir par exemple, Décret n°2000-04 du 14 février 2000 portant création, organisation et fonctionnement du Comité de suivi des Accords de cessez-le-feu et de cessation des hostilités ; Décret n°2000-06 du 14 février 2000 portant nomination des membres du Comité exécutif du Comité de suivi des Accords.

¹³⁶ AÏVO Joël, « La crise de la normativité de la Constitution », précité, p. 146.

¹³⁷ KPODAR Adama, « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », Revue *Afrilex*, p.3.

¹³⁸ KPODAR Adama, « Constituer en droit constitutionnel », in *Mélanges en l'honneur de Joseph Owona, L'exception en droit*, Paris, L'Harmattan, 2021, p.29.

¹³⁹ GLENARD Guy, « Pour une analyse contextualisée du droit constitutionnel. L'exemple de la Constitution de 1791 », *Droits*, n°32, 2000, p.69 et s.

¹⁴⁰ KPODAR Adama, « Constituer en droit constitutionnel », précité, p.29.

¹⁴¹ MOUDOU DOU Placide, « Deux décennies de renouveau constitutionnel en Afrique noire francophone. L'exemple du Congo-Brazzaville (1990-2010) : bilan et perspectives », in *Mélanges Maurice Ahanhanzo-Glélé, La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?*, Paris, L'Harmattan, 2014, p.189 et.

¹⁴² AVRIL Pierre, *Les conventions de constitution*, Paris, PUF, 1997, p.105.

¹⁴³ LEMAIRE, « Les conventions de constitution dans le système français », *RFDC* 1998, n°35.

¹⁴⁴ ARNAUD J.A, *Critique de la raison juridique, où va la sociologie du droit ?*, Paris, LGDJ, 1981, p.273.

continue »¹⁴⁵ qui est une « formule (...) extrêmement fertile »¹⁴⁶ ? Cette hypothèse « est loin d'être un fantasme ou même une utopie »¹⁴⁷. Fabrice HOURQUEBIE semble aussi partager ce point de vue puisqu'il établit un lien entre cette forme de démocratie et l'Afrique : « la démocratie continue s'impose avec difficulté en Afrique »¹⁴⁸. Et, Olivier de Frouville confirme que la vision cosmopolitique de Dominique ROUSSEAU « d'une démocratie continue qui s'étend au-delà des frontières nationales » est transposable à ce qu'on pourrait appeler « un droit constitutionnel mondial »¹⁴⁹. M. JOSSO semble même l'observer au sein de l'Union européenne¹⁵⁰.

Variante de la « démocratie constitutionnelle »¹⁵¹, la démocratie continue fait désormais partie « du catéchisme constitutionnaliste moderne »¹⁵². Comme le rappelle Dominique Rousseau lui-même, la démocratie continue « est distincte de la démocratie directe qui abolit toute distinction entre représentants et représentés ; elle est aussi distincte de la démocratie représentative dont le travail consiste à soustraire l'organe représentatif aux regards ; elle définit un au-delà de la représentation »¹⁵³. De même, la démocratie continue « ne supprime pas, à la différence de la démocratie directe, la représentation, elle symbolise cependant une transformation radicale des relations de pouvoir, d'une part en remettant la démocratie sur ses pieds, c'est-à-dire les citoyens dans leur espace propre d'interrelation, d'autre part en introduisant dans le système institutionnel représentatif des mécanismes faisant droit à l'exigence de discussion continue comme mode de formation rationnelle des décisions »¹⁵⁴.

Par conséquent, elle « inaugure un nouveau régime d'énonciation concurrentiel de la volonté générale »¹⁵⁵. La démocratie continue désigne en particulier cette configuration dans laquelle Gouvernement, Parlement, Juges mais aussi justiciables ou encore institutions supranationales voire internationales, sont tous « entrepreneurs législatifs » en manifestant leur

¹⁴⁵ ROUSSEAU Dominique, « De la démocratie continue », in ROUSSEAU Dominique, dir., *La démocratie continue*, LDGJ/Bruylant, 1995, p.17 ; ROUSSEAU Dominique, « La démocratie continue. Justice constitutionnelle et espace politique », *Le Débat*, avril 1997, n°96, p.87 ; ROUSSEAU Dominique, « Proposition pour construire la pensée du droit dérobé », in ROUSSEAU Dominique, dir., *Le droit dérobé*, Paris, Montchrestien, 2007, p.15 ; ROUSSEAU Dominique, « 'Être du monde' ou 'sujet d'expérience', les enjeux des réenchantements du monde », in ROUSSEAU Dominique et VIALA Alexandre, dir., *Le droit, de quelle nature ?*, Paris, Montchrestien, 2010, p.189 ; ROUSSEAU Dominique, *Radicaliser la démocratie. Propositions pour une refondation*, Paris, Seuil, 2015, p.177.

¹⁴⁶ DE FROUVILLE Olivier, « Vers une démocratie continue à l'échelle globale ? Nouvelles perspectives sur le droit de participer aux affaires », in *Mélange en l'honneur de Dominique Rousseau*, précité, p.395.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p.407.

¹⁴⁸ HOURQUEBIE Fabrice, « Le constitutionnalisme, les crises et la démocratie (dis)continue. Quelques observations empruntées à l'espace africain francophone », in *Mélanges Dominique Rousseau*, précité, p.879.

¹⁴⁹ DE FROUVILLE Olivier, « Vers une démocratie continue à l'échelle globale ? Nouvelles perspectives sur le droit de participer aux affaires », précité, p.396.

¹⁵⁰ JOSSOS Selma, « Et la démocratie continue... en Europe aussi ? Réflexions sur la force normative du Semestre européen à l'heure de la soft law », in *Mélanges Dominique Rousseau*, précité, p.437.

¹⁵¹ MAGNON Xavier, « Le droit constitutionnel au-delà du droit constitutionnel : la singularité du discours de droit constitutionnel de Dominique Rousseau », précité, p.689.

¹⁵² *Ibid.*, p.680.

¹⁵³ ROUSSEAU Dominique, « De la démocratie continue », in D. Rousseau dir., *La démocratie continue*, précité, p.25.

¹⁵⁴ ROUSSEAU Dominique, « La démocratie continue. Espace public et juge constitutionnel », *Le Débat* 1997/4, n°96, p.77.

¹⁵⁵ FAVRE Jérôme, « Quel est le 'droit' de la démocratie continue ? », in *Mélanges Dominique Rousseau*, précité, p.386.

volonté normative¹⁵⁶. Dans un système concurrentiel, le texte juridique ne contient qu'une « prétention à la normativité »¹⁵⁷, laquelle fait face à d'autres revendications normatives. « Ici, la normativité est une construction intersubjective précaire, signe d'un accord »¹⁵⁸ « rationnellement motivé sans doute puisque produit par le principe de la discussion, mais rationnellement faillible aussi puisque ce même principe implique que l'échange argumenté ne s'arrête pas avec cet accord, qu'il est dans la logique de la discussion de se poursuivre et de pouvoir provoquer ainsi, à un autre moment, une modification du contenu et/ou du sens de la règle »¹⁵⁹.

Ainsi compris, on devrait donc relativiser la « crise de normativité de la constitution » constatée en Afrique par la doctrine¹⁶⁰. Cette situation n'est d'ailleurs pas sans rappeler celle qui frappe traditionnellement le droit international, lieu de développement d'une « normativité relative »¹⁶¹ et d'avènement de la *soft law*.

B- De quelques modifications des principes spécifiques organisant l'Etat

Il existe des principes universels qui régissent l'organisation de l'Etat moderne ; même quand celui-ci est « inachevé », selon le titre des *Mélanges dédiés au professeur Koffi Ahadzi-Nonou* ou qu'il ressemble à une « case vide »¹⁶². Ces principes sont en général systématiquement inclus dans la Constitution et participent de et (à) l'édification de l'Etat de droit démocratique : séparation des pouvoirs, hiérarchie des normes dans la perspective de la suprématie de la Constitution, garanties des droits et libertés proclamés, pluralisme politique, etc.

La réflexion, appliquée au Congo-Brazzaville dans le cadre des conflits politiques qu'il connaît, ne portera que sur les deux premiers principes. En effet, la vie politique congolaise fait apparaître d'une part, une mise en œuvre imparfaite de ceux-ci au point où la conception moderne de la séparation des pouvoirs, à savoir la séparation entre majorité et opposition, est permanemment brouillée et d'autre part, la continuité de la désacralisation de la Constitution comme on a déjà commencé à l'analyser.

¹⁵⁶ ROUSSEAU Dominique, « De la démocratie continue », in D. Rousseau, *dir.*, *La démocratie continue*, précité, p.17.

¹⁵⁷ ROUSSEAU Dominique, « Proposition pour construire la pensée du droit dérobé », in D. Rousseau, *dir.*, *Le droit dérobé* précité, p.15.

¹⁵⁸ FAVRE Jérôme, « Quel est le "droit" de la démocratie continue ? », précité, p.387.

¹⁵⁹ ROUSSEAU Dominique, « "Être du monde" ou "sujet d'expérience", les enjeux des réenchantelements du monde », précité, p.189.

¹⁶⁰ Voir par exemple, AÏVO Joël « La crise de la normativité de la constitution en Afrique », précité, p. 142.

¹⁶¹ WEIL Prosper, « Vers une normativité relative en droit international », *RGDIP* 1982, p.11 ; KPODAR Adama, « L'échelle de normativité en droit international public », *Annales des Sciences Juridiques et Politiques*, Université Marien N'gouabi, 2012, °12-13, p.137.

¹⁶² SINDJOUN Luc, *L'Etat ailleurs : entre noyau dur et case vide*, Paris, Economica, 2002.

1) La désormais permanence des gouvernements atypiques

La doctrine préfère parler, s'agissant du cas congolais, de « *coalitions gouvernementales* »¹⁶³ que de « *gouvernements d'union nationale* », même si cette forme de gouvernement a aussi été expérimentée. Un tel gouvernement semble être propre au régime parlementaire ; il est dit de coalition s'il « *est composé de membres venant de différents partis, coalition qui a pu se former avant les élections (coalition électorale), ou après (coalition simplement parlementaire)* »¹⁶⁴.

Deux cas seront développés par ordre chronologique : la formation en 1992 du Gouvernement dit « 60/40 » déjà évoquée et la nomination en 2016 d'un Premier ministre issu de l'opposition après la guerre civile déclenchée par le Pasteur N'TOUMI lors du changement controversé de la Constitution du 20 janvier 2002 par celle du 25 octobre 2015.

Dans le premier cas, il s'agissait bien d'une cohabitation (duel au sommet de l'Etat) définie comme « *la situation résultant d'un antagonisme politique fondamental entre le titulaire de la présidence de la République et la majorité à l'Assemblée nationale à la suite de l'élection de l'un ou l'autre* »¹⁶⁵. Apparue en France¹⁶⁶, la cohabitation a été vécue sous la présidence LISSOUBA (1992-1993) et les circonstances de la formation de ce gouvernement de cohabitation dit de « 60/40 » ont été rappelées ci-dessus¹⁶⁷.

La situation de cohabitation impose, en principe, l'effacement du président de la République dès lors que c'est au gouvernement, et au gouvernement seul, que le Parlement donne, par le vote des lois, les moyens de gouverner. Dans le cas congolais, il s'agissait cependant d'une cohabitation particulière car si l'opposition avait bien la majorité à l'Assemblée nationale, elle n'avait aucun programme politique et, le Premier ministre (Claude Antoine Da Costa) ne sortait pas de ce camp politique ; il était même considéré comme un proche du Président LISSOUBA. En pratique donc, les choses étaient plus complexes ; le Président LISSOUBA aussi n'était pas resté inactif pendant l'existence de ce gouvernement : la preuve, c'est le camp présidentiel qui est sorti vainqueur des élections législatives anticipées de 1993. « *L'histoire des institutions politiques est rarement un long fleuve tranquille* »¹⁶⁸.

Un ancien membre de ce gouvernement l'explique bien : c'était un « *compromis boiteux, sous forme de gouvernement dit de 60/40 : nous, la majorité (politique) avec 40% et l'opposition minoritaire avec 60% de ministres* »¹⁶⁹. Un autre baron du régime LISSOUBA précise que ce gouvernement « *est le fruit d'un arbitrage organisé et conduit par le Haut commandement de l'armée (...) Quel que soit son bien-fondé politique, cet arbitrage est*

¹⁶³ FALL Ismaïlia Madior, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats africains*, précité, p.153 ; SINDJOUN Luc, « Le gouvernement de transition : éléments pour une théorie politico-constitutionnelle de l'Etat en crise ou en reconstruction », in *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, précité, p.977.

¹⁶⁴ DE VILLIERS Michel, LE DIVELLEC Armel, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, précité, p.165.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p.47.

¹⁶⁶ Cohendet (A.-M.), *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, Paris, PUF. 1993.

¹⁶⁷ Voir, II-A-1.

¹⁶⁸ DE VILLIERS Michel, LE DIVELLEC Armel, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, précité, p.48.

¹⁶⁹ MOUNGOUNGA-N'KOMBO N'guila., *Mon combat politique*, Paris, L'Harmattan, 2011, p.83.

essentiellement inconstitutionnel (...) C'est donc un précédent fâcheux du point de vue démocratique »¹⁷⁰.

Dans les faits, ajoute le chef d'Etat-major des Forces Armées Congolaises de cette époque, « *malheureusement, ce gouvernement de 60/40 ne fonctionne pas comme un gouvernement de la République. Le Président de la République lui-même maintint à ses côtés la quasi-totalité des ministres de son obédience sortis du gouvernement (Bongho-Nouarra) censuré. Il en fit des conseillers spéciaux avec rang et prérogatives de ministres. Ce qui donnait l'impression de l'existence d'un gouvernement parallèle exerçant réellement le pouvoir, d'autant que les ministres issus de l'opposition, ignorés par le Président de la République, se sentaient à juste titre, de plus en plus exclus »¹⁷¹.*

La critique de ce type d'attelage institutionnel est aisée : dans le but de résoudre les crises constitutionnelles par les mécanismes politiques, « *l'on recourt à une procédure de partage du pouvoir d'Etat par les gouvernements d'union nationale. Ces derniers, considérés comme des gouvernements de transitions sont révélateurs de la crise de l'Etat et trouvent leur fondement dans la conclusion des accords politiques. En fait il s'agit de véritables gouvernements de "cohabitation" entre le parti au pouvoir et les mouvements politiques ou armés contestataires. Ces institutions de mission ont vocation à pacifier le débat politique, à entreprendre des réformes afin d'organiser les élections pour asseoir un nouvel ordre constitutionnel »¹⁷². Et, « si leur spécificité et leur force semblent toujours en débats, ces gouvernements présentent un caractère exclusif, c'est-à-dire composés sur la base d'un consensus politique qui rassemble tous les acteurs en jeu »¹⁷³.*

Luc SINDJOUN renchérit : « *ces gouvernements sont l'atypie d'une société politique en proie à la dissolution interne, c'est-à-dire confrontée aux désordres arrivés au-dedans »* et qu'il faille surtout faire « *ressortir la conjoncture de crise comme circonstance d'innovation institutionnelle sous la forme de gouvernement de transition »¹⁷⁴. En réalité, « le gouvernement de transition (...) révèle la formation des coalitions gouvernementales par voie de négociation plus ou moins diplomatique influencée par les rapports de forces militaires, par la réputation de représentativité de certains groupes ou encore par l'imputation à certains individus des qualités charismatiques, etc. Le gouvernement de transition, en tant qu'institution de passage, se légitime et se stabilise aussi par l'incorporation en son sein des forces potentiellement ou effectivement déstabilisatrices »¹⁷⁵ : « c'est le régime politique de l'état de nature »¹⁷⁶.*

Dans la seconde illustration, on est dans une situation qu'on peut qualifier de « *gouvernement d'ouverture* » tel qu'on l'a connu en France sous le président François Mitterrand (Gouvernements Michel Rocard notamment de 1988 à 1991). Ce type de

¹⁷⁰ M'BERI Martin, *Congo-Brazzaville, regard sur 50 ans d'indépendance nationale (1960-2010)*, Brazzaville, L'Harmattan, 2011, p.86.

¹⁷¹ MOKOKO Jean-Marie Michel, *Congo : le temps du devoir*, Paris, L'Harmattan, 1995, p.64.

¹⁷² KPODAR Adama, KOKOROKO DODZI, « Remarques sur quelques mutations du droit constitutionnel par les crises politiques en Afrique », précité, p.249.

¹⁷³ *Ibid.*, p.250.

¹⁷⁴ SINDJOUN Luc, « Le gouvernement de transition : éléments pour une théorie politico-constitutionnelle de l'Etat en crise ou en reconstruction », in *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, précité, p.977.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p.973.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p.980.

gouvernement consiste à y faire figurer quelques ministres issus des rangs de l'opposition qui ne peuvent faire valoir un quelconque programme politique mais qui applique loyalement et fidèlement celui du chef de l'Etat. Toute autre attitude est inadmissible. Ainsi, le refus de soutenir le changement de la Constitution du 20 janvier 2002 par un ministre issu de l'opposition (Mme Claudine MUNARI, ministre du Commerce et des Approvisionnements) avait valu sa sortie du gouvernement en 2015¹⁷⁷. Depuis le retour de Denis SASSOU-N'GUESSO au pouvoir après la guerre civile de 1997, ces gouvernements dits « *d'ouverture* », constituent le trait principal des différentes équipes gouvernementales. Il a d'ailleurs déclaré, après sa réélection en 2021, que « *personne ne sera laissé au bord de la route* ».

Son tout premier gouvernement (octobre 1997) était d'ailleurs qualifié de Gouvernement d'Union Nationale et de Salut Public ; deux ministres issus de l'opposition politique y figuraient aux côtés des ministres partisans des Forces Démocratiques Unies (FDU), une coalition de partis politiques et d'associations ayant vaincu militairement les partisans du président LISSOUBA coalisés au sein de *l'Espace Républicain pour la Restauration de la Démocratie et de l'Unité Nationale (l'ERRDUN)*. Il s'agissait de Martin M'BERI, ministre des transports, de l'Aviation civile et de la Marine marchande (baron de l'UPADS et ancien ministre de l'Intérieur sous la présidence LISSOUBA) et de Michel MAMPOUYA, ministre de l'Industrie et des mines (proche de Bernard KOLELAS et dirigeant du MCDDI).

Le vainqueur de cette guerre civile de 1997 justifie ce type de gouvernements par la nécessité de reconstruire la Nation : « *un gouvernement de transition avait été formé et (...) notre objectif premier était de redonner confiance à la population, ébranlée par cette terrible guerre civile. Il était prioritaire, pour nous, de tout faire pour que, dans notre Congo, les uns et les autres s'acceptent enfin (...) En 1997, je me fixe deux priorités absolues : restaurer l'unité nationale et remettre le pays en marche* »¹⁷⁸. Il fallait donc « *donner un flot de stabilité à un pays meurtri (...) D'où une transition consensuelle* »¹⁷⁹. Depuis lors, d'autres opposants ont fait leur entrée au gouvernement sans discussion et/ ou accord sur le contenu du programme politique à mettre en œuvre : Claudine MUNARI déjà citée du *Mouvement pour l'Unité, le Salut et le Travail (MUST)* en 2009, NICK FILLA de Saint-Eudes du *Parti Républicain et Libéral (PRL)* au portefeuille de l'Industrie en 2016, Pierre-Michel N'GUIMBI de l'UPADS (à l'Enseignement Technique et Professionnel), Honoré N'SAYI de l'UPADS aussi en 2021 (à l'Energie et l'hydraulique, puis aux Transports), Mathieu Marcel KANI du *Rassemblement Démocratique pour le Développement (RDD)* en 2009 au Tourisme et Environnement, etc. C'est un débauchage portant la marque de la capitulation.

Cette stratégie de Denis SASSOU-N'GUESSO a conduit jusqu'à nommer en 2016 un Premier ministre, Chef du gouvernement issu des rangs de l'opposition, en l'absence de cohabitation : Clément MOUAMBA, ancien ministre des Finances sous le Président LISSOUBA et membre influent de l'UPADS. C'est la manifestation du « *dosage ethnique* »¹⁸⁰

¹⁷⁷ Même s'il est vrai que des ministres de la majorité présidentielle qui ne soutenait plus la vision du chef de l'Etat avaient aussi été remerciés : Guy Brice Parfait KOLELAS en charge de la fonction publique et André OKOMBI-SALISSA en charge de l'enseignement technique et professionnel.

¹⁷⁸ SASSOU-N'GUESSO Denis, *Parler vrai pour l'Afrique*, Paris, Michel Lafon, 2009, p.44.

¹⁷⁹ BOUYA Jean-Jacques, *Discours sur un Congo en chantier*, Paris, Cherche Midi, 2018, p.518.

¹⁸⁰ AHADZI- NONOU Koffi, « Réflexions sur un tabou du constitutionnalisme négro-africain : le tribalisme », in *Mélanges Dominique Breillat, Les voyages du droit*, LGDJ-Université de Poitiers, p. 20.

et politique dans la formation des équipes gouvernementales. Comme l'ont noté certains observateurs, dans ce cas, « *la fonction de premier ministre (...) a été prise comme le vecteur pour le règlement du problème de clivage géographique qui sape fortement la vitalité de système politico-constitutionnel* »¹⁸¹. C'est une « *véritable convention de constitution (...) qui ne dit pas son nom, le fait que le poste de premier ministre soit confié à un ressortissant d'une ethnie autre que celle du président de la République* »¹⁸².

L'analyse de Luc SINDJOUN sur les gouvernements de transition dans les Etats en crise est donc valable pour le Congo-Brazzaville : avec la reprise des hostilités par la milice du Pasteur N'TOUMI dans le département du Pool en avril 2016, la nomination d'un Premier ministre issu des rangs de l'opposition par un débauchage était « *révélateur de la crise de l'Etat* »¹⁸³, traduisant la « *continuité de l'Etat par le pacte entre rivaux* »¹⁸⁴. Bref, « *tout se passe comme si le gouvernement constituait la clé de la constitution de l'ordre politique ; (il) est la figure tutélaire de la communauté politique* »¹⁸⁵ qui « *atteste de la continuité paradoxale de l'Etat* »¹⁸⁶. Le Président de la République détenant du reste la réalité du pouvoir, « *la forme l'emporte sur le fond et (...) contribue à entretenir la croyance à la continuité de l'Etat contre toute épreuve (...) alors que le "Léviathan" vacille* »¹⁸⁷.

2) L'abrogation inédite de la Constitution du 8 juillet 1979

On distingue généralement deux types d'abrogation de la Constitution. L'abrogation institutionnelle de la Constitution (le Congo l'a connue quatre fois : en 1959, en 1961, 1973 et en 2015) et l'abrogation résultant d'un fait juridique contraire (c'est presque la règle au Congo). Le premier cas concerne tout type de changement de Constitution qui a été réalisé par les mêmes gouvernants au sein du même régime politique. Le président Fulbert YOULOU est le premier chef d'Etat à avoir abroger une Constitution : celle du 28 novembre 1958 fut remplacée le 20 février 1959, elle-même remplacée par celle du 2 mars 1961. Le Président Marien N'GOUABI avait fait abroger par référendum la Constitution du 30 décembre 1969 pour celle du 24 juin 1973. La dernière abrogation de la Constitution relevant de cette catégorie est celle de la Constitution du 20 janvier 2002 (remplacée par celle du 25 octobre 2015).

Le second cas concerne tous les changements violents de régime politique ; le Congo l'a vécu cinq fois (en 1963, en 1969, en 1977, en 1991 et 1997). L'une des caractéristiques de l'abrogation de la Constitution résultant d'un fait juridique contraire est que « *le réaménagement des institutions est précédé, comme il est devenu de tradition, par l'adoption d'une Constitution provisoire* »¹⁸⁸ : Ordonnance du 11 septembre 1963, Acte fondamental du 14 août 1968, Acte fondamental du 5 avril 1977, Acte fondamental du 7 février 1979, Acte

¹⁸¹ SAGBA Edzodzinam Kossi, « Dosage ethnique et nomination du Premier ministre en Afrique noire francophone : le cas du Togo », in *Mélanges en l'honneur du professeur Koffi Ahadzi-Nonou*, précité, p.76.

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ SINDJOUN Luc, « Le gouvernement de transition : éléments pour une théorie politico-constitutionnelle de l'Etat en crise ou en reconstruction », précité, p.977.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p.988.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p.967.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p.988.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p.974.

¹⁸⁸ MAYETELA Narcisse, « Le Congo avant l'indépendance », in BRETON Jean-Marie, dir., *Droit public congolais*, précité, p.46.

fondamental du 30 mars 1979, Acte fondamental du 4 juin 1991 et Acte fondamental du 24 octobre 1997.

La particularité de l'abrogation de la Constitution du 8 juillet 1979 vient du fait que tout en étant classée dans cette seconde catégorie, elle avait été l'œuvre de la Conférence nationale qui s'était proclamée « *souveraine* ». Le préambule du règlement intérieur de la Conférence nationale datant du 11 mars 1991 disait que la nécessaire reconstruction de l'Etat imposait « *de rétablir le peuple congolais dans la plénitude de sa souveraineté* ». En disposant aux articles 1^{er} et 2 alinéa 1^{er} qu'elle « *prend des décisions. Les décisions qu'elle prend sont impératives et exécutoires d'urgence* », « *que la Conférence nationale souveraine est compétente pour examiner l'ensemble des questions liées à la vie politique, économique et socioculturelle du pays sur la base d'un diagnostic profond de l'action passée et en cours* », le sort de la Constitution du 8 juillet 1979, la dernière du régime communiste apparu avec l'accession de l'armée commandée par Marien N'GOUABI le 30 décembre 1969 était scellé. Ce règlement prétendait même avoir dissout les organes publics issus de la Constitution de 1979.

La doctrine l'avait bien soulignée : la Conférence nationale souveraine était une assemblée constituante, représentative des différents corps de la nation, réunie en période de crise, et surtout, une plate-forme consensuelle d'organisation de nouvelle Constitution¹⁸⁹, une « *création révolutionnaire des Constitutions* »¹⁹⁰. « *Institution se situant en marge de l'ordonnancement juridique et politique normal, (la Conférence nationale souveraine) est un pouvoir constituant originaire (qui procède à la) déconstitutionnalisation et (à la) reconstitutionnalisation (justifiant la) validité des Constitutions créées par elle* »¹⁹¹.

Cette interprétation avait été soutenue par la Cour suprême qui avait jugé « *qu'il ressort (du règlement intérieur de la Conférence nationale souveraine) qu'aucun domaine n'échappait à la compétence du grand forum national qui pouvait dès lors aborder toutes les matières imaginables de l'activité nationale (...). Que la Conférence nationale souveraine disposait de la Compétence d'examiner tout (...); Qu'en d'autres termes rien ne lui échappait (...). Que ce qu'il faut retenir est que le droit conférentiel est tantôt constitutionnel, tantôt législatif, tantôt réglementaire ou juridictionnel* »¹⁹². Mais si certains « Actes » de cette grande « messe »¹⁹³ ont été qualifiés par le juge administratif d'Acte « *ayant valeur de loi* »¹⁹⁴ ou réglementaire () aucun n'a encore été qualifié de constitutionnel¹⁹⁵.

L'organisation de l'essentiel des pouvoirs publics congolais était donc désormais régi par ce règlement intérieur qui, pour les conférenciers, devenait la « *Loi fondamentale* ». On doit

¹⁸⁹ AÏVO Joël, Le juge constitutionnel et l'Etat de droit en Afrique. L'exemple du modèle béninois, Paris, L'Harmattan, 2006. Voir également, EBOUSSI BOULAGA Fabien, *Les conférences nationales en Afrique noire*, Une affaire à suivre, Paris, Karthala, 1993 ; GUEYE Babacar, « La démocratie en Afrique », *Pouvoirs*, 2009, n°129.

¹⁹⁰ KAMTO Maurice, « Les conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des constitutions », in DARBON Dominique, DE GAUDUSSON Jean du Bois, dir., *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, pp. 177-191.

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² Cour suprême, Ch. Adm., 19 mars 1993, *Hani Farhat*, in MOUDODOU Placide, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative du Congo-Brazzaville*, précité, 2018, pp. 132-142.

¹⁹³ MENGA Guy, *Congo : une transition escamotée*, Paris, L'Harmattan, 1993, p.11.

¹⁹⁴ C.S. Ch. Adm., 13 septembre 2000, *Okana et autres*.

¹⁹⁵ C.S. Ch. Adm., 15 septembre 2000, *Niamankessi, Makoumbou et autres*.

classer ce règlement intérieur parmi « *les petites constitutions* », conçues comme des normes juridiques provisoires, souvent adoptées en période de crise et qui comblent le vide juridique entre l'ancien et le futur régime¹⁹⁶. Les petites constitutions sont devenues une catégorie fonctionnelle du droit constitutionnel moderne¹⁹⁷. Comme on le sait, elles sont à la fois l'expression et le vecteur d'un droit transitoire. Elles contiennent en principe des dispositions transitoires nécessaires à la fois pour statuer éventuellement sur le sort de certaines dispositions de la Constitution antérieure et accompagner l'entrée en vigueur de la Constitution définitive. Or dans le cas du Congo-Brazzaville, ce règlement intérieur avait permis l'élaboration d'une autre Constitution transitoire : l'Acte fondamental du 4 juin 1991. Ainsi, une petite Constitution avait accouché d'une... nouvelle petite Constitution.

Dans ce cas de figure, il n'était pas étonnant que pendant presque quatre mois (mars à juin 1991), le Congo vive une situation inédite car certaines dispositions de la Constitution du 8 juillet 1979 abrogée étaient toujours « *appliquées* », notamment celles qui concernaient la conduite des relations internationales et le commandement des Armées par le Président de la République¹⁹⁸. Ainsi, le Président SASSOU-N'GUESSO continuait à accréditer les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des autres Etats et organisations internationales et les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers étaient continuaient d'être accrédités auprès de lui. De même, il demeurait le chef suprême des Armées.

Mais ce n'était pas la première fois que le Congo-Brazzaville vive une telle situation. En effet, l'Acte fondamental du 5 avril 1977 qui abrogeait la Constitution du 24 juin 1973 laissait en vigueur certaines dispositions : aux termes de son article 2, « *Les dispositions de la Constitution du 24 juin 1973 non conformes au présent Acte sont abrogées* ». L'article 3 dispose : « *Sont et demeurent cependant applicables, les dispositions suivantes de la Constitution du 24 juin 1973 : le titre 1^{er} sauf les articles 3, 4, 5 ; le titre II ; le titre III ; art. 55 du titre V sauf l'alinéa 7 relatif au régime électoral de l'Assemblée nationale populaire des Conseil populaires de région, de district et de commune ; les articles 73 et 74 du titre VII, le titre IX sauf l'alinéa 2 de l'article 79 ; le titre XI* ».

Rien d'étonnant puisqu'on était à l'époque du « *constitutionnalisme rédhibitoire* »¹⁹⁹ cher au professeur Joseph OWONA²⁰⁰. Il désignant la situation où « *certaines dispositions d'une loi*

¹⁹⁶ CARTIER Éric, « Les petites Constitutions : contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire », *RFDC* 2007/3, n°71, p.513. L'adjectif « *petite* » se rapporte à son dimension temporel (ce règlement n'a pas vécu plus de trois) et non à la dimension du texte. A titre d'exemple, la petite Constitution sud-africaine comportait 15 chapitres, 251 sections et 7 annexes !

¹⁹⁷ Ce règlement intérieur par lequel la Conférence nationale se déclare « *souveraine* » fait irrésistiblement penser à la loi constitutionnelle française du 10 juillet 1940 qui accorda les pleins pouvoirs constituants au maréchal Pétain. Voir, BONNARD, « Les actes constitutionnels de Vichy », *RDP* 1942 ; LIET-VEAUX Georges, *La fraude à la Constitution*, *RDP* 1943 ; CASSIN René, « Un coup d'Etat : la soi-disant Constitution de Vichy », *La France Libre*, Décembre 1940- Janvier 1941 ; BERLIA Georges, « La loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 », *RDP* 1944, p.45.

¹⁹⁸ Articles 70 et 74.

¹⁹⁹ MONEMBOU Cyrille, « Du constitutionnalisme rédhibitoire au constitutionnalisme libéral. Réflexions sur le renouveau constitutionnel en Afrique noire francophone », in *Mélanges en l'honneur de Joseph Owona, L'exception en droit*, précité, p.107.

²⁰⁰ OWONA Joseph, « L'essor du constitutionnalisme rédhibitoire en Afrique noire : Etude de quelques « *Constitutions Janus* » », in *Mélanges offerts à P-F. Gonidec, L'Etat moderne : Horizon 2000. Aspects internes et externes*, Paris, LGDJ, 1985, p.243.

fondamentale réduisent à néant d'autres dispositions explicitement ou implicitement »²⁰¹. La philosophie qui sous-tendait cette idéologie²⁰² était celle qui, en toile de fond de paradoxes constitutionnels, faisait prévaloir les techniques d'autorité sur les libertés des citoyens. La rétention de la souveraineté, la prévalence du parti unique, l'amoindrissement du pouvoir législatif, le musellement du pouvoir judiciaire, la faible effectivité des droits et libertés et la confiscation du pouvoir constituant représentaient les principaux marqueurs de cette organisation de société²⁰³. Sans en être exactement ainsi, on peut considérer que la situation constitutionnelle congolaise de 1990 était une variante de ce type de constitutionnalisme. L'Afrique en général étant « *un véritable laboratoire* »²⁰⁴ en matière de Constitutions.

CONCLUSION

Le Congo-Brazzaville a souvent été présenté comme faisant partie de ce que Jean Gicquel qualifie de « *mondes en voie de démocratisation* »²⁰⁵, que COLLIER et LEVITSKY appellent les « *démocraties à adjectifs* » : régime hybride, semi-démocratique, démocratie illibérale ou clientélaire²⁰⁶. Ces appellations visant toutes à souligner les limites de l'ouverture politique, la démocratie ne survivant souvent que sous une forme minimale, son institutionnalisation étant pour le moins discutable. Le Congo et plusieurs autres Etats africains vivraient donc une « *démocratie à marée basse* »²⁰⁷.

Mais, à y regarder de plus près, on y observe « *l'émergence d'un constitutionnalisme de crise* »²⁰⁸ ; les moments de crise produisant un redoublement de vie, affirmait Chateaubriand. De ce point de vue, il doit être entendu que, sans remettre en cause sa suprématie, « *la Constitution n'est (pas) un texte fermé, clos, fini au moment où il est produit, mais un acte ouvert, et en formation continue* »²⁰⁹ ; et, en soi, « *une bonne constitution ne fera jamais le bonheur d'un peuple* »²¹⁰.

En dépit de la pathologie dont la démocratie est atteinte²¹¹, celle du « *syndrome du 'toujours plus'* »²¹², il ne semble pas exact de penser qu'à cause de multiples conflits

²⁰¹ Ibid.

²⁰² BOELLA, *Eléments de droit constitutionnel*, Paris, Presses de Science Po, 2008, p.88.

²⁰³ OWONA Joseph, « L'essor du constitutionnalisme rédhibitoire en Afrique noire : Etude de quelques 'Constitutions Janus' », précité, p.235-243.

²⁰⁴ CARTIER Eric, « Les petites constitutions : contributions à l'analyse du droit constitutionnel transitoire », *RFDC* 2007/3, n°71, p.523.

²⁰⁵ *Droit constitutionnel et institutions politiques*, précité, p.340.

²⁰⁶ COLLIER., LEVITSKY, « *Democracy with Adjectives : Conceptual innovation in Comparative research* », *World Politics*, vol.49, n°3, 1997.

²⁰⁷ L'expression est d'Olivier DUHAMEL, in « L'histoire extravagante du Conseil constitutionnel », *L'Express* du 27 juin-3 juillet 1986, p.76 ; CEAN Bordeaux, *L'Afrique politique 1994, vers une démocratie à marée basse*, Karthala, 1994.

²⁰⁸ HOURQUEBIE Fabrice, « Le constitutionnalisme, les crises et la démocratie (dis)continue. Quelques observations empruntées à l'espace africain francophone », précité, p.875.

²⁰⁹ ROUSSEAU Dominique, « Constitution », *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p.210.

²¹⁰ CARCASSONNE Guy, *Petit dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Seuil, 2014, p.48.

²¹¹ Voir AHADZI-NONOU Koffi, *Les défis du gouvernement démocratique en Afrique subsaharienne depuis 1990*, Dakar, L'Harmattan, 2020, spécialement pp. 151-208.

²¹² LEVADE Anne « Droit et politique. Libre propos sur l'achèvement démocratique », in *Mélanges Dominique Rousseau*, précité, p. 453.

politiques au Congo-Brazzaville, « le droit constitutionnel se meurt »²¹³ ou qu'il « n'est pas pris au sérieux par ses acteurs »²¹⁴. Cet Etat « adopte, remet en cause, suspend, abroge, puis renouvelle la constitution... cherche sa voie »²¹⁵ en ayant en ligne de mire la définition du droit constitutionnel donnée par Carré de Malberg : « c'est (ainsi que son nom l'indique) la partie du droit public qui comprend les règles ou institutions dont l'ensemble forme dans chaque milieu étatique la Constitution de l'Etat »²¹⁶. « Il y a (donc) plusieurs demeures dans la maison des sources du droit constitutionnel, mais il n'y a qu'un Père : la volonté du peuple »²¹⁷. Ainsi compris, « les critiques doivent être relativisées, sauf à verser dans l'impérialisme juridique ! »²¹⁸.

²¹³ FONTAINE Laureline, « La (dé)raison du droit constitutionnel contemporain. Eléments pour un bilan », Mélanges Dominique Rousseau précité, p.664.

²¹⁴ *Ibid.*, p.661.

²¹⁵ AHANHANZO-GLELE Maurice, « La constitution ou loi fondamentale », *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, T.I., Abidjan, NEA, 1982, p.33.

²¹⁶ CARRE DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, rééd. du CNRS, T. I, p.1.

²¹⁷ LEVY Denis, « Les sources du droit constitutionnel », in *Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau, Les mutations contemporaines du droit public*, précité, p.220.

²¹⁸ GICQUEL Jean, « Réflexions sur la régulation juridictionnelle en Afrique francophone », précité, p.63.

PANORAMA SUR LE CARACTERE *SUI GENERIS* DU REGIME PARLEMENTAIRE CAMEROUNAIS A L'AUNE DE LA NORME ET DES PRATIQUES CONSTITUTIONNELLES

Par

AMAGNOU ÉTOLO Deberny Lopez*

Docteur (Ph. D) en Droit public

Diplômé de l'École Normale Supérieure

Enseignant au Département de Droit Public Interne de la Faculté des Sciences Juridiques et

Politiques de l'Université de Dschang (Cameroun)

*Chercheur au Centre d'Études et de Recherches Constitutionnelles Administratives et Financières
(CERCAF)*

Email : amagnoulopez@gmail.com

Résumé

Les pouvoirs sont organisés au Cameroun de manière à s'inscrire, en principe, dans la logique d'un régime parlementaire, malgré l'existence d'un débat doctrinal persistant sur la question, alimenté notamment par l'hypertrophie des pouvoirs du Chef de l'État au regard des autres organes constitués. L'étude privilégie par contre l'analyse de la norme et des pratiques constitutionnelles pour expliquer la spécificité du parlementarisme camerounais. Elle met ainsi en évidence, à travers une approche comparatiste et l'examen des textes constitutionnels successifs, une dualité dans l'adaptation des critères du régime parlementaire, caractérisée par une appropriation spécifique de ses traits et une réinterprétation bivalente de ses mécanismes classiques. Au demeurant, une réforme constitutionnelle plus approfondie serait souhaitable afin de clarifier de manière définitive la nature du régime politique camerounais.

Mots clés : parlementarisme ; norme constitutionnelle ; pratiques constitutionnelles ; caractère particulier ; régime parlementaire camerounais.

Abstract

In Cameroon, the powers are organised in a way that responds to the parliamentary system. Without revisiting the doctrinal debate on the nature of the country's political regime, born out of the hypertrophy of the powers of the President of the Republic other constituted organs, this study focuses on the elements derived from the Constitution and the constitutional practices that flow from it, which elements explain and are essential to understanding the particularity of the Cameroonian parliamentary system. Thus, through a comparative approach and an in-depth analysis of doctrinal writings, texts and mainly constitutional laws, it appears that it is the duality of the adaptation of parliamentary features that determines this particularity. This implies a specific appropriation of the criteria of parliamentary regimes and a bivalent reinterpretation of the mechanisms of the classical parliamentary regime. Ultimately, it would be desirable for the Cameroonian constituent to re-examine the organisation of powers in a more consistent manner, in order to definitively clarify the nature of the country's political regime. Indeed, the Constitution, as the foundation of the political regime, is susceptible to revision.

* Mode de citation : AMAGNOU ÉTOLO Deberny Lopez, « Panorama sur le caractère *sui generis* du régime parlementaire camerounais à l'aune de la norme et des pratiques constitutionnelles », *Revue RRC*, n° 068 / Avril 2026, p.33-56.

Keywords: parliamentarism; constitutional norm; constitutional practices; particular character; Cameroonian parliamentary system.

INTRODUCTION

Le principe de séparation des fonctions a inspiré tous les constituants du monde entier. La professeure Marie-Anne Cohendet estime à cet effet qu'il a désormais acquis une importance considérable, non seulement en tant que doctrine, mais surtout comme véritable dogme¹. Ce principe constitue, selon le professeur Michel Troper, « *le premier élément de la théorie de la séparation des pouvoirs* »². Lorsqu'on s'intéresse aux différentes modalités de son application par les États, on distingue traditionnellement trois types de régimes politiques : les régimes de collaboration des pouvoirs, les régimes de séparation des pouvoirs et les régimes de confusion des pouvoirs.

Ces trois modèles ont, au fil du temps, connu des évolutions significatives, de sorte que leur fonctionnement actuel s'écarte sensiblement de leurs apparences originelles. Aujourd'hui, on retrouve trois formes dérivées : « *les régimes présidentielistes (dualistes), le Gouvernement de Cabinet à la britannique et les régimes parlementaires orléanistes à la française* »³. Dans ce contexte, il apparaît opportun de conduire la présente recherche à la lumière du cadre camerounais contemporain, lequel offre une grille d'analyse renouvelée, non pas radicalement distincte de celles proposées antérieurement par la doctrine, mais plutôt complémentaire. Par ailleurs, l'étude s'inscrit dans une logique de déconstruction du mimétisme juridique⁴, en ce qu'elle vise à interroger de manière critique les modalités d'adoption et d'adaptation des modèles constitutionnels occidentaux. Mais avant d'y procéder, il convient de répondre à une exigence de clarification sémantique. Ceci implique de rappeler le contenu de la notion de régime politique, souvent confondue avec le concept voisin de système politique.

Selon le *Dictionnaire du droit constitutionnel*, le régime politique désigne l'ensemble des éléments de droit et de fait qui permettent de rendre compte du mode d'organisation et de fonctionnement du pouvoir politique dans une société déterminée. La structure juridique est le premier de ces éléments⁵. De la sorte, les interactions entre le régime politique et *le système de variables déterminantes*⁶ génèrent le système politique, qui se concrétise dans les institutions telles qu'elles fonctionnent. Le système politique s'entend alors comme l'application des règles constitutionnelles. La professeure Marie-Anne Cohendet distingue ainsi entre « *les règles du jeu et la manière dont on joue ce jeu* »⁷.

¹ COHENDET Marie-Anne, *Droit constitutionnel*, 4^{ème} éd., Paris, Montchrestien, 2008, p. 408.

² TROPER Michel, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, LGDJ, p. 19.

³ Sur la question, lire : OWONA Joseph, *Droits constitutionnels et institutions politiques du monde contemporain*, Étude comparative, L'Harmattan, Paris, 2010, pp. 131 et s.

⁴ Sur la question, lire également : KAZADI MPIANA Joseph, « Les régimes politiques africains et la nécessité de l'aggiornamento des critères de classification », *R.I.D.C.*, n° 3, 2018, pp. 543-573.

⁵ DE VILLIERS Michel, LE DIVELLEC Armel, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 7^{ème} éd., 2009, p. 292.

⁶ Pour la définition de l'expression, lire : COHENDET Marie-Anne, *ibid.*, p. 442.

⁷ COHENDET Marie-Anne, *op.cit.*, pp. 334 et 380.

Bien que ces brefs éléments de clarification soient utiles, il convient de souligner que la définition du régime politique n'a pas souvent fait l'unanimité au sein de la doctrine. Selon l'importance accordée aux pratiques constitutionnelles, l'on peut considérer un régime parlementaire comme un système présidentieliste, notamment en cas de concentration des pouvoirs entre les mains du Chef de l'État⁸. Cela se vérifie généralement dans les hypothèses de non-cohabitation⁹. Cependant, il apparaît évident que la Constitution organise toujours les pouvoirs dans un État de sorte qu'ils répondent à un type précis de régime politique. En définitive, il est logique d'inférer que le régime politique est encadré par la règle de droit constitutionnel, tandis que le système politique est reconnu par les différentes variations des règles établies.

Une observation fondamentale ressort des développements qui précèdent : la plupart des systèmes politiques en Afrique sont conçus de telle manière que les pouvoirs dans l'État se montrent confus, au profit de l'exécutif, précisément du président de la République¹⁰. Pour le seul cas camerounais, cela avait amené le professeur Mathias Éric Owona Nguini à qualifier avec emphase le régime politique camerounais de « *monarchie* »¹¹. En revanche, le professeur Alain Didier Olinga y voit une « *tradition présidentieliste* »¹², tandis que le professeur Jean-Claude Tcheuwa le définit comme un « *présidentialisme mutualiste* »¹³. Selon Joseph Owona, partagé sur la question¹⁴, ce régime passerait d'une « *déconcentration*¹⁵ du présidentielisme »¹⁶ à un « *régime parlementaire orléaniste* », sans pour autant remettre en question son appartenance aux présidentielismes africains¹⁷.

Tout ce va-et-vient doctrinal résulte principalement des pratiques constitutionnelles et du système de variables déterminantes générées par la manière dont « *le jeu est joué* » entre les pouvoirs, révélant par-là la complexité du fonctionnement camerounais des institutions politiques.

L'irréfragable disharmonie de la doctrine camerounaise concernant la détermination de la nature du régime politique du pays a laissé planer le spectre de l'incertitude, rendant ainsi très

⁸ AVRIL Pierre, GICQUEL Jean, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 4ème éd., mise à jour, 2003, p. 103.

⁹ En droit constitutionnel, la cohabitation est la situation résultant d'un antagonisme politique fondamental entre le titulaire de la présidence de la République et la majorité à l'Assemblée nationale. Cf. *Dictionnaire du droit constitutionnel*, op.cit., p. 47.

¹⁰ Les cas des États suivants étant illustratifs où les faits montrent que le Chef de l'État est omnipotent, omniscient, et d'ailleurs président de tout : Mali, Niger, Burkina-Faso et Guinée, sans oublier le Cameroun cadre géographique de la présente réflexion.

¹¹ Telle est la conclusion qu'il avait tirée pendant les échanges lors du colloque sur : « Le régime politique camerounais et la séparation des pouvoirs », organisé à l'Université de Yaoundé II par le CERCAF, 2012.

¹² OLINGA Alain Didier, *La Constitution de la République du Cameroun*, 2ème édition revue et corrigée, Yaoundé, Les Presses de l'Université Catholique d'Afrique Centrale, 2006, p. 40.

¹³ TCHEUWA Jean-Claude, « Essai sur la qualification du régime politique camerounais : la difficile affirmation d'un régime authentiquement parlementaire », *Revue Juridique des États francophones*, 2003, n° 2, p. 169.

¹⁴ Cela est assurément dû au fait qu'il « *faisait du droit constitutionnel politique* », dicit : FOUMENA Gaétan Thierry, « Le droit constitutionnel du professeur Joseph Owona », *Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'environnement dans les pays d'Afrique*, Afrilex, juillet 2024, p. 6.

¹⁵ Voir également : ABIABAG Issa, « Réflexions sur la déconcentration de l'exécutif camerounais après les révisions constitutionnelles des 9 juin 1975 et 29 juin 1979 », *RCD*, Série 2, n° 17 et 18, 1979, pp. 34-55.

¹⁶ OWONA Joseph, « La réforme constitutionnelle et politique de la République Unie du Cameroun en 1975 », in : *Revue juridique et politique Indépendance et coopération*, 1975, pp. 486 et 511.

¹⁷ OWONA Joseph, *Droits constitutionnels et institutions politiques du monde (...)*, op.cit. p. 642 et s.

laborieuse toute tentative de positionnement. Néanmoins, en adoptant une posture¹⁸ juridique conforme au positivisme et au normativisme, la démarche intuitive consiste à analyser les modalités d'agencement des différents pouvoirs dans le texte constitutionnel¹⁹. De là, on peut postuler sans ambages que le régime en question est de nature parlementaire²⁰. L'idée est que, outre la séparation « souple » entre les pouvoirs, les deux traits majeurs qui caractérisent un tel régime politique figurent dans l'ordonnancement juridique actuel²¹. Cependant, très vite, on bute sur l'inévitable destinée des mutations de ce régime politique. C'est dans cette optique que Joseph Owona a pu affirmer que : « *la République du Cameroun fait figure de champion au jeu du yoyo au régime parlementaire* ».

Comme tous les régimes politiques modernes, le régime parlementaire camerounais connaît des *avatars*. Il s'agit d'une logique qui relève de l'ordre normal de l'évolution des mentalités constitutionnelles, sans que cela ne soit compris dans le sens d'une « *tradition présidentielle* »²². Dans l'intérêt de la clarté et de la concision, il est préférable de qualifier ce régime politique de parlementaire *sui generis*, pour dire qu'il est « particulier » ou « unique ». En réalité, l'ensemble des éléments juridiques et extra-juridiques autres que les règles constitutionnelles viennent brouiller toute tentative de « parlementarisme authentique » de ce régime politique : le président de la République, par son poids très lourd, est la pierre angulaire du système politique camerounais. Il est puissant à l'image du Président béninois²³ ou des États-Unis d'Amérique. Selon le professeur Jean Gicquel, il est « *l'objet unique de la sollicitude des constituants camerounais* »²⁴. En plus, il est totalement irresponsable, aussi bien pendant son mandat que lorsque celui-ci prendra fin. Ainsi, en dehors des dispositions constitutionnelles qui le rendent digne d'Hercule²⁵, la pratique constitutionnelle favorise également son hégémonie. Par ailleurs, sachant que ce régime politique a franchi le palier d'un « *présidentialisme fort* »²⁶,

¹⁸ Lire dans ce sens : AKONO EVANG Serge Paulin, « La posture comme clé de détermination de la nature du régime politique camerounais », *RAEPS*, n° 6, 2009, pp. 81-98.

¹⁹ En fait, selon le professeur Bernard-Raymond Guimdo Dongmo, « *la notion de régime politique confine l'étude à l'analyse des dispositions constitutionnelles* ». Ismaila Madior Fall renchérit en affirmant que « *l'examen des régimes politiques n'est envisageable et déductible qu'avec l'exégèse des Constitutions* ».

Références : GUIMDO DONGMO Bernard-Raymond, « Les rapports entre les pouvoirs dans le régime politique camerounais », in : ONDOA Magloire, ABANE ENGOLO Patrick Edgard, (S. dir.), *L'exception en droit*, Mélanges en l'honneur de Joseph Owona, L'Harmattan, Paris, 2021, p. 86 ; MADIOR FALL Ismaila, « La construction des régimes politiques en Afrique : insuccès et succès », *Afrilex*, janvier 2014, p. 1.

²⁰ Dans le même sens : ONDOA Magloire, « Une résurgence : le régime parlementaire camerounais », *Annales de la Faculté des Sciences Juridiques de l'Université de Douala*, n° 2, juin-Décembre 2002, pp. 7 et 43 ; TOBIE HOND Jean, « De l'affirmation du caractère parlementaire du régime politique camerounais au regard de la Constitution du 18 janvier 1996 », in : KAMTO Maurice, DOUMBE-BILLE Stéphane, METOU Brusil Miranda, (S. dir.), *Regards sur le droit public en Afrique*, Mélanges en l'honneur du doyen Joseph-Marie BIPOUN WOUM, L'Harmattan, Paris, 2016, 476 p, précisément : pp. 65-78 ; AMYE ÉLOUMA Lazare II, « Le pouvoir normateur du Chef de l'État dans le régime parlementaire camerounais », *RRC*, n° 5, 2021, p. 214.

²¹ *Infra.*, p. 8.

²² OLINGA Alain Didier, *op.cit.*, p. 40. Lire sur la question : ONDOA Magloire, « La dé-présidentialisation du régime politique camerounais », *RADP*, vol. 1, juin-Décembre 2012, p. 124.

²³ Au Bénin, le président de République ne partage pas le pouvoir exécutif. Cette réalité, à elle seule, peut suffire pour qualifier ce dernier de « puissant ». Voir : les article 54 et suivants de la constitution de la République du Bénin.

²⁴ GICQUEL Jean, « Le présidentialisme négro-africain : l'exemple camerounais », p. 173, cité par : OLINGA Alain Didier, *op.cit.*, p. 40.

²⁵ L'expression "digne d'Hercule" signifie que le président de la République au Cameroun est capable de réaliser des choses extraordinaires, qui dépassent les capacités ordinaires. En réalité, il est exceptionnellement puissant.

²⁶ OWONA Joseph, *Droits constitutionnelles et institutions politiques (...)*, *op.cit.* p. 657.

il emprunte aujourd'hui l'habillage d'un régime semi-présidentiel et affiche l'aspect d'un régime parlementaire bireprésentatif²⁷.

Si l'on se base uniquement sur ces arguments, affirmer la nature parlementaire du régime politique camerounais est sûrement difficile. La preuve en est l'hybridité de ses caractères, qui a conduit le professeur Moluh Yacouba à le considérer comme le prototype de régime « *impur* » ou « *bâtard* »²⁸. En effet, plusieurs figures hétéroclites de ses caractères se retrouvent dans la norme constitutionnelle, ce qui peut facilement prêter à confusion. Étant donné que c'est un régime parlementaire entièrement à part, il faut essayer de le démontrer. À ce titre, une approche large et générale, qui prend en compte les différents aspects et les différentes dimensions du sujet, s'impose. Voici ainsi établie la trame de fond du présent exercice, qui se traduit par le questionnement suivant : ***en se référant à la norme et aux pratiques constitutionnelles, qu'est-ce qui permet de concevoir la particularité du régime parlementaire camerounais ?***

Ce questionnement présente un caractère novateur, nonobstant l'abondance des travaux consacrés à la nature du régime politique camerounais²⁹. À première vue, il pourrait prêter à une redondance scientifique, dans la mesure où la thématique paraît largement explorée, voire rebattue. Toutefois, d'une part la révision constitutionnelle d'avril 2026³⁰ contribue à renouveler les termes du débat en accentuant la complexité ; d'autre part, les contributions doctrinales existantes attestent que la question demeure ouverte, tant il est difficile de se prononcer sur la nature du régime politique camerounais sans susciter de nouvelles controverses. Chaque auteur appréhende en effet cette problématique à partir de ses propres présupposés méthodologiques et analytiques, dans une quête permanente de la vérité scientifique.

C'est précisément de cette diversité d'approches au sein de la doctrine camerounaise, ouvrant la voie à des investigations renouvelées, qu'est née la présente réflexion, laquelle se propose d'apporter quelques éclairages sur le caractère *sui generis* du parlementarisme camerounais. À cela s'ajoute l'apport spécifique de la révision constitutionnelle d'avril 2026, qui permet de distinguer la présente analyse des travaux antérieurs. À cette fin, la possibilité est offerte de présenter une analyse approfondie et nuancée du sujet, en tenant compte à la fois de la norme et de son application concrète, afin d'en dégager les implications doctrinales pertinentes³¹.

À l'analyse, les divergences doctrinales sur la classification du régime politique camerounais donnent l'impression qu'il est impossible de déterminer la nature de ce régime politique. Le prétexte serait que les critères dégagés dans le texte constitutionnel ne concordent pas avec la réalité pratique. Autrement, ces critères contrastent avec ceux des régimes politiques

²⁷ Dans un régime parlementaire bireprésentatif, le Président et le Parlement sont élus tous deux au suffrage universel. Ici, il y a donc une double représentation du peuple au sein de l'État.

²⁸ MOLUH Yacouba, « L'introuvable nature du régime camerounais issu de la constitution du 18 janvier 1996 », in : *Fondation Friedrich-Ebert au Cameroun, La réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 au Cameroun. Aspects juridiques et politiques*, Yaoundé, 1996, p. 249.

²⁹ Consulter utilement : ÉBELLE Franck Junior, *Le gouvernement en droit constitutionnel camerounais*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Douala, 2020, pp. 35 et suivants.

³⁰ V. Loi n° 2026/002 du 14 avril 2026, modifiant et complétant certaines dispositions de la Constitution du 02 juin 1972, modifiée et complétée par la loi n° 96/06 du 1 janvier 1996 et la loi n° 2008/001 du 14 avril 2008.

³¹ Selon la professeure Marie-Anne Cohendet : « le fonctionnement du droit ne s'explique pas seulement par les règles de droit ». In : *Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 442.

caractérisés par une séparation authentique des pouvoirs³², tels que le régime parlementaire et le régime présidentiel. Il est donc tentant, mais avec réserve, de postuler un régime politique mixte qui alliera les traits des deux régimes politiques mentionnés. À ce titre, on peut, d'une manière loisible, se référer au « *présidentialisme mutualiste* » du professeur Jean-Claude Tcheuwa. Cependant, cela confirme subtilement l'idée d'une pluralité de régimes et de systèmes politiques à travers le monde. Par déduction, l'idée d'un autre type de régime parlementaire, à l'évidence exceptionnel, prend forme, car il ne tient compte ni des canons théoriques du régime parlementaire ni de ceux du régime présidentiel³³.

Quoi qu'il arrive, la présente réflexion souscrit à la thèse selon laquelle le régime politique camerounais est de nature parlementaire. Mais, elle invite à une analyse détaillée des critères qui font de ce régime un régime parlementaire remarquable. Bien que les avancées du texte constitutionnel soient notables, aucune orientation précise n'a été trouvée pour mettre fin à la controverse³⁴. On reste prisonnier d'un flou juridique permanent, révélé par le couple inégalitaire « norme et pratiques constitutionnelles ». Ce flou favorisant l'emprise des pratiques sur la norme, sert de prétexte à la doctrine majoritaire. C'est dans cette optique que la présente étude peut être séduisante du point de vue scientifique.

Au demeurant, à la faveur d'une approche comparatiste³⁵, conjuguée à l'exégèse des écrits doctrinaux et des textes, notamment des différentes lois constitutionnelles qu'à connues le Cameroun, il apparaît que ***l'adaptation duale des traits du parlementarisme permet de concevoir la particularité du régime parlementaire camerounais.*** En effet, l'analyse met en évidence une articulation entre les données normatives et les pratiques constitutionnelles qui en découlent. Cette dynamique renvoie, d'une part, à une appropriation spécifique des critères classiques des régimes parlementaires (I) et, d'autre part, à une réinterprétation bivalente de ses mécanismes traditionnels (II).

I. L'APPROPRIATION SPÉCIFIQUE DES CRITÈRES DES RÉGIMES PARLEMENTAIRES

Il existe plusieurs types de régimes parlementaires dans le monde. Tous se reconnaissent par une séparation « souple » des pouvoirs politiques dans l'État. Le débat sur leur définition précise étant désormais suranné³⁶, il convient néanmoins de noter que les régimes parlementaires sont des régimes de séparation des pouvoirs dans lesquels le Gouvernement est responsable devant le Parlement. La doctrine, bien qu'elle ne soit pas unanime, identifie ces

³² Lire : MBOME François, « Les rapports entre l'exécutif et le législatif », *Lex lata*, n° 023-024, 1996, p. 28.

³³ Dans ce sens, lire également : ÉBELLE Franck Junior, *Le gouvernement en droit constitutionnel camerounais*, Thèse de doctorat en droit public, *op.cit.*, p. 39.

³⁴ Voir en ce sens : NKOT Fabien, « Révision constitutionnelle du 18 janvier 1996 au Cameroun : commentaire de quelques "avis informés" », *Penant* n° 826, 1998, pp. 95 et 96.

³⁵ PONTTHOREAU Marie-Claire, « Cultures constitutionnelles et comparaison en droit constitutionnel », in : *Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation*. Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic, cité par : GUIMDO DONGMO Bernard-Raymond, « Les rapports entre les pouvoirs dans le régime politique camerounais », in : ONDOA Magloire, ABANE ENGOLO Patrick Edgard, (S. dir.), *L'exception en droit*, Mélanges en l'honneur de Joseph Owona, *op.cit.*, p. 86.

³⁶ Voir en ce sens : COHENDET Marie-Anne, *Droit constitutionnel*, *op.cit.*, pp. 374 et s.

régimes à l'aide de plusieurs éléments³⁷. Concernant le Cameroun, le constituant a adopté leurs caractéristiques générales (A), tout en institutionnalisant un troisième pouvoir dans l'État (B).

A. La prise en compte des caractères généraux des régimes parlementaires

Parmi les caractéristiques des régimes parlementaires, le constituant camerounais a retenu deux qui semblent particulièrement remarquables. Il s'agit de l'existence de moyens d'action réciproques, mettant en relief le double mécanisme responsabilité-dissolution (1), ainsi que de la collaboration entre ces deux pouvoirs (2).

1. L'existence des moyens d'action réciproques entre les pouvoirs législatif et exécutif

D'emblée, il paraît que les pouvoirs législatif et exécutif au Cameroun sont étroitement liés et interdépendants. Cette interdépendance permet l'institution de moyens de pression réciproques entre ces deux pouvoirs. Le professeur Bernard-Raymond Guimdo Dongmo qualifie ces rapports de « *négatifs ou conflictuels* »³⁸. En effet, d'un côté, le Gouvernement est responsable devant le Parlement³⁹, et de l'autre côté, le Parlement peut être dissous, ce qui l'expose à être renvoyé devant les électeurs⁴⁰. Cette relation complexe met en évidence les mécanismes de contrôle et de contre-pouvoir qui caractérisent tous les régimes parlementaires.

S'agissant du premier moyen, selon la professeure Marie-Anne Cohendet, la notion de responsabilité politique évoque d'abord la faculté pour l'assemblée élue par le peuple de renverser le Gouvernement à tout instant pour des motifs politiques. Cela implique que le Gouvernement doit assumer les conséquences politiques de ses actes, notamment la révocation si nécessaire. En régime parlementaire, cet instrument est capital⁴¹. L'article 35 du texte constitutionnel souligne que la fonction de contrôle est un aspect clé de la légitimité du Parlement, en plus de la législation. À ce titre, le Parlement doit surveiller et censurer les activités du Gouvernement, mais il ne doit pas s'immiscer dans les affaires d'autres institutions ou organisations⁴². Cette concentration sur l'action gouvernementale permet au Parlement d'assurer la transparence et la responsabilité de l'exécutif, tout en respectant la séparation des pouvoirs.

Concernant le droit de dissolution, il est important de noter que le constituant l'attribue au président de la République, mais uniquement pour s'en prendre à l'Assemblée nationale. Si l'on cherche à comprendre pourquoi ce droit n'est exercé que contre la Chambre basse du Parlement et non aussi contre le Sénat, il serait affriolant de s'inspirer de la considération britannique envers la Chambre des Lords.

³⁷ Lire utilement : OWONA Joseph, *Droits constitutionnels et institutions politiques (...)*, op.cit., p. 129.

³⁸ GUIMDO DONGMO Bernard-Raymond, « Les rapports entre les pouvoirs dans le régime politique camerounais », op.cit., p. 100.

³⁹ Article 34 du texte constitutionnel.

⁴⁰ Article 8-12 du texte constitutionnel.

⁴¹ COHENDET Marie-Anne, *Droit constitutionnel*, op.cit., p. 387.

⁴² Voir : OLINGA Alain Didier, *La constitution du Cameroun*, op.cit., p. 135.

À l'origine, la Chambre des Lords est considérée comme la Chambre des « Seigneurs » ou des « dignitaires ». Au Cameroun, le Sénat représente les C.T.D⁴³, qui sont emblématiques de la démocratie et du développement national au niveau local⁴⁴. Par conséquent, on estime qu'exercer le droit de dissolution contre le Sénat pourrait être considéré comme une atteinte aux idéaux défendus par l'État unitaire décentralisé camerounais.

En considérant les deux armes ci-dessus présentées, la première, prévue à l'article 35 du texte constitutionnel, est régulièrement mise en œuvre lors des sessions parlementaires. Cependant, techniquement, aucun Gouvernement n'a été renvoyé par l'Assemblée nationale au Cameroun depuis 1972. En raison de la domination du parti au pouvoir, la seconde n'a pas encore été expérimentée dans le pays. Les parlementaires semblent être des « relais démocratiques » du président de la République, chef politique et président naturel du parti⁴⁵. Dans ce sens, ils ont l'obligation de répercuter les désirs de celui-ci et d'appliquer la volonté du parti au Parlement, ce qui rend toute entreprise de dissolution inopérante. En tout état de cause, à l'exception de ce rapport conflictuel, la collaboration entre les deux pouvoirs est également mise en exergue dans le texte constitutionnel.

2. La collaboration entre les pouvoirs législatif et exécutif

Le texte constitutionnel traite, dans son titre IV, des rapports de collaboration entre les principaux pouvoirs législatif et exécutif. Cette relation fonctionnelle, contrairement à la première, peut être considérée comme une sorte de rapports harmonieux entre les deux pouvoirs⁴⁶.

Selon le professeur Alain Didier Olinga, le pouvoir législatif au Cameroun est un pouvoir public secondaire, en raison de sa position postérieure à celle du pouvoir exécutif dans l'écriture du texte constitutionnel⁴⁷. Cependant, comme le souligne le professeur Patrick Edgard Abane Engolo, en tant qu'institution, le Parlement incarnant ce pouvoir est assurément la plus noble de la démocratie⁴⁸. Dans cette perspective, il est intéressant de noter que l'ordre des deux pouvoirs dans le texte ne préjuge en rien de leur préséance. En effet, les deux institutions exercent l'autorité de l'État au sens de l'article 4 du texte constitutionnel. De plus, le constituant reconnaît que, avec le président de la République, les membres du Parlement sont dépositaires de l'exercice de la souveraineté dont le peuple camerounais seul est titulaire⁴⁹.

En écho aux propos du professeur Alain Didier Olinga, il n'est pas inutile de rappeler que le Cameroun a adopté un système de démocratie représentative, dans lequel le peuple est représenté par des élus. L'illustre universitaire pourrait objecter que la nomination des sénateurs n'est pas démocratique. Cependant, il convient de noter que la sélection de ces membres de la

⁴³ Article 20 du texte constitutionnel.

⁴⁴ Lire pour édification : le Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées publiée en 2019.

⁴⁵ Consulter l'article 27 des Statut du parti RDPC.

⁴⁶ GUIMDO DONGMO Bernard-Raymond, « Les rapports entre les pouvoirs (...) », *op.cit.*, p. 96.

⁴⁷ OLINGA Alain Didier, *La constitution du Cameroun*, *op.cit.*, p. 99.

⁴⁸ ABANE ENGOLO Patrick Edgard, « Inconsistance du pouvoir constituant et péril de l'ordre constitutionnel. Le cas des États d'Afrique noire francophone », *RADSP*, Vol V, n° IX- jan.- juin 2017, p. 22.

⁴⁹ Article 2 du texte constitutionnel.

Chambre Haute du Parlement camerounais se caractérise par sa transversalité, c'est-à-dire qu'elle ne se rattache pas à un ordre juridique particulier et impose une approche large⁵⁰.

En fin de compte, il paraît logique d'affirmer que ce procédé participe de la particularité du parlementarisme camerounais, qui prévoit que seulement 30% des sénateurs soient nommés par le président de la République. Cela démontre que le Cameroun n'évolue pas en vase clos. À titre d'illustration, le parlementarisme britannique, l'un des plus anciens, offre un exemple intéressant. En effet, la Chambre des Lords compte actuellement 780 membres, dont environ 630 sont des pairs nommés à vie par la Couronne. Les autres membres comprennent 26 archevêques et évêques, ainsi que 92 pairs héréditaires⁵¹.

Tout cela indique que, sous réserve des prérogatives propres à chaque institution, les parlementaires et le président de la République sont, dans l'esprit du constituant, relativement équidistants. C'est ainsi que les deux institutions entretiennent des rapports concordants, ou encore, des rapports étroits et collaboratifs. Entre autres : le partage de l'initiative des lois⁵² ; dans les matières définies à l'article 26 du texte constitutionnel qui ressortissent du domaine du Parlement, celui-ci peut autoriser le président de la République à prendre des ordonnances⁵³ ; le Gouvernement a la possibilité de participer aux débats parlementaires⁵⁴ ou aux travaux de la conférence des Présidents. Par ailleurs, les deux Présidents des Chambres parlementaires peuvent à des moments précis de la vie de l'État, jouir de la fonction de président de la République. Notamment : le Président de l'Assemblée nationale peut promulguer une loi lorsque le président de la République, autorité constitutionnellement habilitée, aura été défaillant⁵⁵ ; le Président du Sénat à son tour, peut jouer le rôle de président de la République pour exercer l'intérim du président de la République⁵⁶. En réalité, le Président du Sénat ou son suppléant suivant l'ordre de préséance du Sénat, assure de plein droit l'exercice de l'intérim du président de la République jusqu'à l'élection d'un nouveau président de la République⁵⁷.

Outre les traits communs aux régimes parlementaires, le parlementarisme camerounais présente une particularité notable : l'institutionnalisation d'un troisième pouvoir spécifique.

⁵⁰ ABANE ENGOLO Patrick Edgard, « Réserves sur le recrutement des sénateurs », *Revue africaine de parlementarisme et de démocratie*, Vol., III, n° 17, août 2017, p. 43.

⁵¹ Consulter : HAYMAN Hélène Valérie, *Le rôle de la Chambre des Lords*, Guide sur les modalités de fonctionnement de la Chambre des Lords, inédit, 2010, p. 14.

⁵² Article 25 du texte constitutionnel.

⁵³ Article 28 texte constitutionnel.

⁵⁴ *Ibid.*, article 33.

⁵⁵ *Ibid.*, article 30a-b et 31-1 ; et article 31-2.

⁵⁶ Article 6-8 (nouveau) du texte constitutionnel et 142 du code électoral. Aussi, il convient de s'attarder sur les notions de « vacance » et « d'empêchement définitif ». Sur la question, lire : ABANE ENGOLO Patrick Edgard, « L'empêchement définitif (...) », *op.cit.*, pp. 184 et 186 ; NGANGO YOUNBI Éric Marcel, « En attendant le Conseil constitutionnel : de la distinction entre "empêchement temporaire" et "empêchement définitif" du président de la République », p. 7.

⁵⁷ Besoin est de souligner que l'exercice des fonctions présidentielles par le PS ou son suppléant est encadré, car ceux-ci ne peuvent se prévaloir des prérogatives des articles 6-9 (nouveau), 10 (nouveau), 11 et 12 du texte constitutionnel (impossibilité de dissoudre l'A.N ou de recourir au référendum) ; et s'en tiennent aux exclusions qui leur sont imposées et prévues par les articles 49, 50 et 89 (impossibilité de renverser le Gouvernement ou de réviser la Constitution).

B. L'institutionnalisation d'un troisième pouvoir à triple singularité

À l'origine, l'organisation des fonctions en Angleterre faisait émerger deux pouvoirs : le pouvoir exécutif bicéphale, incarné par la Couronne et le Premier ministre, et le pouvoir législatif bicaméral, incarné par le Parlement, composé de la Chambre des Communes et de la Chambre des Lords. Ce n'est qu'en 1876 que la Chambre des Lords devint une sorte de Cour Suprême, avec la loi sur l'appel judiciaire qui instituait les *Law Lords*. En revanche, dès les premières heures de son organisation institutionnelle, le Cameroun a adopté la division tripartite des pouvoirs dans l'État, tel que suggéré par Montesquieu. Ainsi, en plus des deux pouvoirs ci-dessus examinés, toutes les Constitutions du pays ont institutionnalisé une autorité judiciaire. Avec la révision constitutionnelle du 18 janvier 1996, de simple autorité sans véritable ossature d'un pouvoir d'État, l'institution judiciaire s'est vue érigée en pouvoir judiciaire⁵⁸, indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif ; même si, comme au Benin, c'est le président de la République qui est garant de son indépendance⁵⁹. Néanmoins, comme en France par exemple, ce pouvoir se distingue par trois variantes qui le rendent exceptionnel, à savoir une justice constitutionnelle (1), une justice ordinaire et une justice administrative (2).

1. Une justice constitutionnelle

C'est dans le titre VII du texte constitutionnel, qui comprend les articles 46 et suivants, que le constituant traite du Conseil constitutionnel. On peut déduire de ces dispositions qu'il a voulu autonomiser cette justice⁶⁰ en la déconnectant de l'ordre judiciaire classique. Pour avoir une vision intégrale de son contenu, il convient de consulter à la fois le texte constitutionnel, les deux lois n° 2026/004 du 14 avril 2026, modifiant et complétant certaines dispositions de la 2004/004 du 21 avril 2004 portant organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel, modifiée par la loi n° 2012/015 du 21 décembre 2012 et n° 2004/005 du 21 avril 2004 fixant le statut des membres du Conseil constitutionnel, ainsi que le décret n° 2018/104 du 07 février 2018 portant organisation et fonctionnement du Secrétariat Général du Conseil Constitutionnel.

En filigrane, on peut voir que le Conseil constitutionnel est une institution à la fois pertinente et, dans une certaine mesure, opportune. D'autant plus qu'elle contribue de manière vive au renouveau du constitutionnalisme africain en général⁶¹, et au constitutionnalisme camerounais en particulier⁶². Au bénéfice de ses fonctions, le juge constitutionnel a rendu un nombre considérable de décisions dans plusieurs domaines⁶³, notamment en matière de

⁵⁸ MONEMBOU Cyrille, *La séparation des pouvoirs dans le constitutionnalisme camerounais : contribution à l'étude de l'évolution constitutionnelle*, Thèse de Doctorat Ph/D. en Droit Public, Université de Yaoundé II, 2010-2011, p. 241.

⁵⁹ Article 37-3 du texte constitutionnel camerounais, et article 127 de la Constitution du Benin.

⁶⁰ Sur la question, consulter opportunément. : WANDJI K. Jérôme Francis, *La justice constitutionnelle au Cameroun*, Collection droit Afrique et sciences sociale africaines, 23^{ème} éd., vol 1., 2015, 253 p.

⁶¹ HOLO Théodore, « Émergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs*, n° 129, 2009, p. 101.

⁶² Lire sur la question : NGUELÉ ABADA Marcelin, « l'indépendance des juridictions constitutionnelles dans le constitutionnalisme des États francophones d'Afrique noire post-guerre froide : l'exemple du Conseil constitutionnel camerounais », *palabres actuelles*, n° 4, 2010.

⁶³ Sur la question, lire : NDIFFO KEMETIO Marien Ludovic, « Le juge constitutionnel et la régulation du fonctionnement des institutions en Afrique subsaharienne francophone : l'exemple du Tchad », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 137, 2024, pp. 205-228.

contentieux électoral⁶⁴, qui semble être son champ de prédilection⁶⁵. Il intervient également en matière de régulation, où il a connu des requêtes⁶⁶. En tant que consultant, il est souvent sollicité pour son avis sur l'inconstitutionnalité des lois⁶⁷, la rectification d'erreurs matérielles dans les décisions⁶⁸, l'inconstitutionnalité du caractère inamovible de ses membres⁶⁹, ainsi que sur l'arbitrage relatif au recadrage de la politique d'implémentation du processus de décentralisation au Cameroun⁷⁰. Cependant, il est vivement attendu sur le terrain du contrôle de la constitutionnalité des actes réglementaires, comme le sont, en bonne place, ses homologues béninois et gabonais⁷¹. Ainsi, son existence ne sera plus une grande désillusion⁷².

Cependant, les quelques illustrations de l'étendue de son domaine de compétence susmentionnées viennent, s'il en était besoin, contredire l'idée selon laquelle le Conseil constitutionnel au Cameroun ne serait qu'un luxe où ses membres seraient réduits à la sinécure⁷³. En effet, depuis sa fusion avec la Cour suprême jusqu'à sa matérialisation en tant qu'entité distincte le 7 février 2018⁷⁴, il a fait ses preuves⁷⁵, même si celles-ci restent perfectibles⁷⁶. Qu'en est-il des autres ordres de juridiction ?

⁶⁴ Dans ce sens : ADOL GATSI Éric, « Lignes directrices du contentieux juridictionnel des élections parlementaires au Cameroun : Contribution à l'étude d'une justice constitutionnelle provisoire », *RF.D.C.*, 2017/3, n° 111, pp. E1-E25 ; ADOL GATSI Éric, « Heurs et malheurs du contentieux électoral en Afrique : étude comparée du droit électoral processuel africain », *Les cahiers de droit*, Volume 60, n° 4, pp. 937-990.

⁶⁵ Décision n° 005/CE/CC/2018 du 15 mars 2018, *Aff. PN de l'Union Nationale pour la Démocratie et le Progrès c/ 1°) RDPC ; 2°) ELECAM* ; sa saisine pour requalifier une candidature ; Décision n° 14/CE/CC/2018 du 17 août 2018, *Aff. Sieur Gaban Midanha Rigobert Aminou c/ ELECAM* ; ou réhabilitation de candidature (Décision n° 016/CE/CC/2018 du 17 août 2018, *Aff. Bilé Olivier Anicet (Union pour la Fraternité et la Prospérité UPF) c/ ELECAM*) ; ou requête en contestation du rejet de candidature (Décision n° 017/CE/CC/2018 du 17 Août 2018, *Aff. Ndjoumou Léopold Steve c/ELECAM*) ; ou examination d'une Candidate exceptionnelle (Décision n° 15/CE/CC/2018 du 17 Août 2018, *Aff. Madame Zeh Amvene Gèneviève c/ ELECAM*).

⁶⁶ Décision n° 02/oct./21 du 07 septembre 2021, *Aff. Sieur Denis Emilien Atangana, Président national du FDC c/ président de la République ; Président du Sénat ; Président de l'Assemblée Nationale*.

⁶⁷ Décision n° 03/CC/SDA du 31 mai 2022, *Aff. Sieur Dibamou André Marie c/ président de la République ; Président du Sénat ; Président de l'Assemblée Nationale ; ou spécifiquement sur le contrôle de l'inconstitutionnalité des textes (Décision n° 01/CCT/CC du 07 juin 2021, Aff. Joachim Tabi Owono, Président National de l'AMEC c/ le président de la République et autres)*.

⁶⁸ Décision n° 04/CC/SDA du 6 juin 2022, *Aff. Sieur Dibamou André Marie c/ président de la République ; Président du Sénat ; Président de l'Assemblée Nationale*.

⁶⁹ Décision n° 05/CC/SDA du 06 juin 2022 *Aff. Sieur Dibamou André Marie c/ président de la République ; Président du Sénat ; Président de l'Assemblée Nationale*.

⁷⁰ Décision n° 01/SDAC/21 du 07 septembre 2021 *Aff. Sieur Engoulou Voundi Vincent, agissant au nom de l'association « DECAVIE », c/PR ; PS ; PAN*.

⁷¹ Lire : MOUDOU DOU Placide, « Réflexions sur le contrôle des actes réglementaires par le juge constitutionnel africain : cas du Bénin et du Gabon », *Annales de l'Université Marien NGOUABI*, 2012, 27 p.

⁷² NGANGO YOUNBI Éric Marcel, « Le nouveau Conseil Constitutionnel Camerounais : la grande désillusion », *Revue du Droit Public et de Science Politique en France et à l'étranger*, septembre 2019, n° 5.

⁷³ Pour édification, lire : ATANGANA AMOUGOU Jean Louis, « La constitutionnalisation du droit en Afrique : l'exemple de la création du Conseil Constitutionnel Camerounais », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 19-2003, 2004, pp. 45-63.

⁷⁴ Voir : LEKENE DONFACK Etienne, NGANGO YOUNBI Éric Marcel, TSOLEFACK AWAF A Erysthe, « Chronique de Jurisprudence du Conseil Constitutionnel Camerounais (2018-2020) », Presses Universitaires de France, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 2022/1, n° 129, pp. 207-241.

⁷⁵ Lire à ce sujet : BIPÉLÉ KEMFOUEDIO Jacques, « La bonne administration de la justice devant le Conseil constitutionnel camerounais : Pas décisif ou rocher de Sisyphe ? », *Afrilex*, avril 2024, p. 3.

⁷⁶ Lire sur la question : ABA'A OYONO Jean Calvin, « L'insécurité juridique en matière constitutionnelle. Questionnement sélectif sur l'articulation et la pratique constitutionnelle au Cameroun », in : KAMTO Maurice,

2. Deux autres ordres de juridiction parallèles

On distinguera la justice administrative (a) des juridictions de droit commun (b).

a. Une justice administrative

Certes, la juridiction administrative camerounaise trouve son fondement dans l'histoire politique française. Mais, aujourd'hui son actualité lui est devenue propre⁷⁷. À cet égard, l'accession du Cameroun à l'indépendance a permis de rompre le lien avec le Tribunal d'État. Suite à la création de la Fédération du Cameroun en 1969, la Cour Fédérale de Justice s'est substituée au Tribunal d'État par un décret du 4 juin 1969. En droit administratif camerounais, cette juridiction a joué un rôle certain dans la construction dudit droit, notamment pendant la période de la Réunification⁷⁸. Les décisions qu'elle a rendues ont souvent présenté une nature double, en ce sens qu'elle n'a pas seulement été une juridiction administrative, mais aussi une juridiction de droit commun. De plus, elle comportait en son sein une Chambre administrative pour les « deux Cameroun », qui a été la juridiction administrative d'instance. Cette Chambre comportait également une Assemblée Plénière qui jouait le rôle de Tribunal des Conflits.

Avec l'avènement de la Constitution du 2 juin 1972, une ordonnance fut prise deux mois plus tard, créant ainsi une Cour suprême et fixant aussitôt son organisation⁷⁹. Selon le juge Kéba Mbaye⁸⁰, le législateur dans la plupart des États africains s'était largement inspiré, à cette époque, de la Cour suprême du Maroc, que le professeur Lionel Pierre Guessélé Issémé considère comme le premier État africain à avoir adopté celle héritée de la France⁸¹.

L'organisation d'antan de la juridiction administrative au Cameroun est aujourd'hui assez raffinée. Non seulement par la création des Tribunaux administratifs, grâce à la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996, mais également et surtout, le contenu des décisions de son juge laisse penser à une redynamisation progressive, par celui-ci, des idées de protection accrue du citoyen et de la stabilité du droit, idées dont il est par essence investi⁸². C'est le législateur de 2006 qui, à travers deux textes de loi notamment, viendra concrétiser les contours de l'organisation de l'ordre administratif jusque-là encore flou⁸³. Assurément, pour un contentieux

DOUMBE-BILLE Stéphane, METOU Brusil Miranda, (S. dir.), *Regards sur le droit public en Afrique*, Mélanges en l'honneur du doyen Joseph-Marie BIPOUN WOUM, L'Harmattan, Paris, 2016, p. 35.

⁷⁷ Lire pour édification : AMAGNOU ÉTOLO Déberny Lopez, *La jurisprudence dans le droit du contentieux administratif camerounais*, Thèse de doctorat Ph/D en droit public, Université de Douala, 09 avril 2022, p. 8.

⁷⁸ ENGOUTOU Jean-Luc, *La cour fédérale de justice et le droit administratif camerounais*, Thèse de doctorat Ph. D en droit public, Université de Yaoundé II, FSJP, octobre 2010, p. 32.

⁷⁹ Juridiction suprême de l'ordre judiciaire, elle comprenait en son sein plusieurs formations dont la Chambre administrative chargée de trancher les litiges administratifs en 1^{ère} instance et l'Assemblée plénière juge en appel du contentieux administratif.

⁸⁰ MBAYE Kéba, « L'organisation des juridictions », in *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, Abidjan, Dakar, Lomé, NEA, 1982, p. 51, cité par : GUESSÉLÉ ISSÉMÉ Lionel Pierre, *L'apport de la cour suprême au droit administratif camerounais*, Thèse de doctorat/Ph. D en droit public, Université de Yaoundé II, 2010, p. 8.

⁸¹ Son apport au Cameroun est largement démontré par l'auteur (*in* thèse). Il présente d'abord son évolution en Afrique (pp. 4 et 7), et au Cameroun (pp. 9 et 23), avant de préciser l'apport proprement dit (pp. 23 et S.).

⁸² Sur la question, lire : AMAGNOU ÉTOLO Déberny Lopez, « Les signaux jurisprudentiels de l'audace du juge administratif camerounais », *Revue Africaine de Droit Public*, Vol X, n° 23, Spécial 2021, 51 p.

⁸³ Il s'agit des lois : n° 2006/022, fixant l'organisation et le fonctionnement des Tribunaux administratifs et n° 2006/016, fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême. Ces deux textes de loi sont venus abroger l'ordonnance n° 72/06 du 26 août 1972.

administratif opérant de la base au sommet, et afin de ratisser large, ce législateur viendra définitivement instaurer les balises de la justice administrative en strates.

Premièrement, cela a consisté à mettre sur pied des Tribunaux administratifs régionaux en tant que juridictions inférieures en matière de contentieux administratif⁸⁴. Ceux-ci doivent connaître, en premier ressort, du contentieux des élections régionales et municipales, et, en dernier ressort, de l'ensemble du contentieux administratif concernant l'État, les collectivités territoriales décentralisées et les établissements publics administratifs, sous réserve des dispositions de l'article 14-2 de la loi n° 2006/022 fixant l'organisation et le fonctionnement des Tribunaux administratifs⁸⁵. Par ailleurs, leurs membres, y compris ceux du parquet, sont des juges relevant du statut de la magistrature. Ainsi, avec le « nouveau juge administratif »⁸⁶, la juridiction administrative se voit progressivement doter d'importants pouvoirs. Aujourd'hui plus qu'avant, il est possible d'observer un détachement considérable entre l'Administration active et la justice⁸⁷.

Secondement, la réforme entreprise s'est poursuivie par le nouveau rôle octroyé à la « dernière Cour suprême », qui conserve la place de « plus haute » juridiction, son organisation devient particulière⁸⁸. Elle est appelée à jouer désormais le rôle de juridiction en matière de réformation des litiges⁸⁹, faisant ainsi intervenir le double degré de juridiction. C'est dans ce sens qu'elle connaîtra des pourvois formés contre certaines décisions rendues en dernier ressort par les Tribunaux administratifs régionaux. En conséquence, ses décisions contribueront à rendre la justice imposable en matière administrative contentieuse.

Après une lecture minutieuse de l'article 35-1 de la loi n° 2006/016 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême, il convient de reconnaître, avec le professeur Célestin Sietchoua Djuitchoko, qu'il existe encore dans le droit du contentieux camerounais une assimilation des cas d'ouverture à pourvoi en cassation devant les deux Chambres de cette juridiction suprême⁹⁰. Cela entraîne une confusion des règles juridiques dudit recours. La raison de cet entremêlement peut résulter du fait qu'il y a un flou au niveau de la précision du contenu du recours en cassation devant l'une et l'autre Chambre. En réalité, ni le texte constitutionnel ni

⁸⁴ Article 2 de la loi n° 2006/022, fixant l'organisation et le fonctionnement des Tribunaux administratifs.

⁸⁵ Telles sont les dispositions de l'article 6 de ladite loi. Voir également : « Commentaire de la loi n° 2006/022, par : KEUTCHA TCHAPNGA Célestin, in : « La réforme attendue du contentieux administratif au Cameroun », *Juridis Périodique* n° 70, Avril-Mai 2007, pp. 24 et 29, cité par : KALIEU ÉLONGO Yvette Rachel, « Organisation judiciaire du Cameroun », *Répertoire quinquennal OHADA*, t.1, 93-122, 2006-2010, p. 110.

⁸⁶ L'expression est utilisée ici dans le but de préciser que l'avènement des TA régionaux a fait naître un autre juge administratif, à l'évidence différent de celui que le contentieux administratif avait connu par le passé.

⁸⁷ En réalité, l'ancienne juridiction administrative paraissait comme une juridiction qui protégeait plus la puissance publique, qu'elle ne protégeait le citoyen. Ceci pouvait justifier la faiblesse du prétoire administratif à cette époque, parce que le citoyen, victime des exactions de l'Administration, « remettait très souvent entre les mains de Dieu » son sort, car se refusait de faire confiance au juge, qui semblait partial ou partisan.

⁸⁸ Voir : article 2 de la loi n° 2006/016, fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Suprême.

⁸⁹ Au Cameroun, les voies de recours en matière de CA se limitaient à l'appel. Voir : *Ordonnance n° 72/06, portant organisation de la CS* (aujourd'hui abrogée). En fait le CA était organisé autour de la Chambre administrative de la CS, statuant en premier ressort et de l'Assemblée Plénière jugeant les litiges administratifs en appel. Le recours en cassation brillait donc par son absence ; l'appel était « une voie d'achèvement du procès » ; termes de Gabriel Nlep, emprunté par : SIETCHOUA DJUITCHOKO Célestin, « L'autonomie du recours en cassation en contentieux administratif au Cameroun (à propos de la réforme récente du contentieux administratif) », *Juridis Périodique*, n° 82, avril-mai 2010, pp. 77 et 85.

⁹⁰ SIETCHOUA DJUITCHOKO Célestin, *ibid.*, pp. 82 et 83.

les lois de 2006 ci-dessus citées ne donnent de manière complète le régime du recours en cassation devant les Chambres de la Cour suprême. Pour l'heure, à cause de cette imprécision, ce pourvoi continue à être entouré d'incertitude du fait du texte. Sauf si cette situation traduit une volonté délibérée du législateur de continuer à fondre, sinon à confondre les deux types de contentieux dans un seul régime, ce qui favoriserait une avancée lente du droit administratif et de sa réception complexe dans le contentieux.

Tout compte fait, cette brume législative ne peut guère empêcher d'être d'avis avec Jacques Rouvière et Édouard Laferrière, qui pensent que, pour exister, cette voie de recours n'a pas à être expressément prévue par la loi. Elle est ouverte de plein droit en vertu des principes généraux. En effet, les décisions rendues en dernier ressort par une juridiction spéciale ont à la fois un caractère administratif et un caractère juridictionnel⁹¹. Néanmoins, dans le seul cas camerounais, bien que soutenant cette position doctrinale, on doit espérer que, puisque visiblement l'autorité réglementaire consent à cette brume législative, le juge administratif en la matière advienne à préciser cette vacuité textuelle. En définitive, un constat s'impose au regard de ce qui précède : la juridiction administrative a suivi un cheminement remarquable, malgré certaines imperfections qui subsistent encore jusqu'à présent. Qu'en est-il, cependant, des juridictions de droit commun ?

b. Des juridictions de droit commun

Conformément au domaine de la loi défini à l'article 26 du texte constitutionnel, le législateur peut déterminer l'organisation judiciaire et créer des ordres de juridiction. C'est ainsi qu'au sens de l'article 3 (nouveau) de la loi n° 2006/015 du 29 décembre 2006 portant organisation judiciaire, modifiée et complétée par la loi n° 2011/027 du 14 décembre 2011, l'organisation judiciaire comprend notamment : la Cour Suprême, les Cours d'Appel, le Tribunal Criminel Spécial, les juridictions inférieures en matière de contentieux administratif, les juridictions inférieures des comptes, les Tribunaux militaires, les Tribunaux de Grande Instance, les Tribunaux de Première Instance et les juridictions de Droit traditionnel. Toutefois, le pouvoir judiciaire est exercé par la Cour Suprême, les Cours d'Appel et les Tribunaux⁹². Par ailleurs, comme au Bénin⁹³, le constituant procède à la création d'une juridiction exceptionnelle, la Haute Cour de justice⁹⁴, compétente pour juger les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions par le président de la République, le Vice-président, le Premier ministre, les autres membres du Gouvernement et assimilés, ainsi que le ministre Secrétaire général de la présidence de la République, en cas de complot contre la sûreté de l'État.

Au demeurant, le parlementarisme au Cameroun, en s'appropriant de manière distinctive les critères des régimes parlementaires, trouve là un fondement essentiel de sa singularité. Toutefois, cet élément n'épuise pas l'analyse de cette spécificité, laquelle s'étend également à une réinterprétation bivalente des mécanismes du parlementarisme classique.

⁹¹ ROUVIÈRE Jacques, *Les juridictions administratives et le recours en cassation*, Librairies techniques, Paris, 1958, p. 159 ; Laferrière (Edouard), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, t.2, réédition, LGDJ, Paris, 1989, p. 550 : Cités par : SIETCHOUA DJUITCHOKO Célestin, *ibid.*, p. 79.

⁹² Article 2-2 de la loi relative à l'organisation judiciaire évoquée.

⁹³ Voir : article 136 de la constitution du Bénin.

⁹⁴ Article 53 (nouveau) du texte constitutionnel.

II. LA RÉINTERPRÉTATION BIVALENTE DES MÉCANISMES DU RÉGIME PARLEMENTAIRE AUTHENTIQUE

Selon la professeure Marie-Anne Cohendet, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne est généralement considéré comme le modèle du parlementarisme, au point que certains auteurs ne considèrent comme régime parlementaire que ceux dont les institutions sont étroitement comparables à celles de ce pays. Cependant, l'origine de ce régime politique peut être recherchée en Suède, avant même son avènement en Grande-Bretagne⁹⁵. Quoiqu'il en soit, le régime parlementaire classique se définit comme celui dans lequel le Gouvernement est politiquement responsable devant le Parlement. Il peut revêtir une forme monoreprésentative, à l'instar du modèle britannique, dans lequel les parlementaires constituent les seuls représentants directement élus du peuple au sommet de l'État. Il peut également adopter une configuration bireprésentative, comme en France, où la représentation populaire s'exprime à travers deux organes élus au suffrage universel⁹⁶.

Il convient toutefois de souligner que, dans ce dernier cas, les deux institutions représentent le peuple dans des conditions équivalentes. Dès lors, le régime parlementaire ne saurait, en principe, cumuler de manière cohérente les caractéristiques des modèles monoreprésentatif et bireprésentatif, sans s'exposer à une requalification en un système hybride ou particulier⁹⁷. Par ailleurs, dans un régime parlementaire authentique, même si la Constitution prévoit que le président de la République peut révoquer les ministres, la procédure du contreseing⁹⁸ joue un rôle de barrière. Autrement dit, elle transforme ce pouvoir de révocation en une compétence *purement formelle*, car le contreseing neutralise le pouvoir de décision du Chef de l'État⁹⁹. De plus, un régime parlementaire authentique peut également être dualiste. En principe, cela ne devrait pas constituer une gêne. La vérité est que, lorsque le constituant consacre la double responsabilité du Gouvernement devant le Chef de l'État et devant le Parlement, c'est pour que la politique de la nation soit dirigée sous le double contrôle et donc, avec le double assentiment des deux institutions¹⁰⁰. En Grande-Bretagne aujourd'hui, la couronne ne détient plus aucun pouvoir réel ; elle symbolise simplement l'unité et la continuité. Le Gouvernement, dont le Cabinet est une formation restreinte, est dirigé par le Premier

⁹⁵ Lire davantage : COHENDET Marie-Anne, *Droit constitutionnel*, *op.cit.*, pp. 216 et 374.

⁹⁶ Il s'agit des parlementaires et du président de la République.

⁹⁷ L'article 2 du texte constitutionnel camerounais consacre l'exercice équilibré de la souveraineté par le P.R et les membres du Parlement. Aussi, que ce soit ces derniers ou le P.R, l'élection est le mode de dévolution du pouvoir, à l'exception de quelques rares parlementaires (à savoir 30 sénateurs) qui sont nommés. Le président de la République est élu par l'ensemble de la nation (article 5-2), et chaque député représente la nation dans son ensemble (article 15-2).

⁹⁸ Dans un régime parlementaire authentique, du fait que les ministres soient responsables devant le Parlement, il n'est pas possible pour eux d'assumer la responsabilité d'actes qu'ils n'approuvent pas. Ils ont ainsi le pouvoir d'exercer une sorte de pression sur le Roi. La seule condition pour que le Premier ministre pose sa signature sur un acte, en conséquence pour qu'il entre en vigueur, est que le roi ajuste l'acte à la volonté des ministres. Le contreseing étant donc une condition de la validité de l'acte. Au Cameroun, tout repose sur la discrétion du président de la République.

⁹⁹ Pour ample édification, lire : COHENDET Marie-Anne, *Droit constitutionnel*, *ibid.*, p. 181.

¹⁰⁰ Au Cameroun, le Gouvernement ne met en œuvre que la politique définie par le Chef de l'État. Le Parlement ne définit aucune politique. Cependant, s'il souhaite faire entendre sa voix, il dispose du pouvoir d'engager la responsabilité du Gouvernement. Cependant, en tant que représentation démocratique de l'exécutif camerounais, le Parlement n'a pas encore exercé ce pouvoir.

ministre, dont l'autorité sur les autres ministres est très forte qu'on pourrait le qualifier de « monarque élu »¹⁰¹.

À la lumière de ce long développement, il peut être observé que le parlementarisme camerounais confère une nouvelle signification au régime parlementaire classique. Dès lors, l'idée d'une réinterprétation bivalente implique, d'une part, que les mécanismes traditionnels dudit régime sont adaptés de manière à leur donner une application autre et, d'autre part, que cette déviation présente deux aspects potentiellement opposés, ce qui ajoute une complexité supplémentaire à l'analyse du parlementarisme en question. L'un de ces aspects met en évidence un régime parlementaire rationalisé (A), tandis que l'autre fait référence à la prépondérance d'un régime parlementaire dualiste aux caractéristiques du présidentielisme (B).

A. La mise en évidence d'un parlementarisme rationalisé

Le professeur Patrick Edgard Abane Engolo affirme que le Parlement est l'institution la plus noble de la démocratie¹⁰². Sauf que, si cette affirmation vaut pour le compte de l'Angleterre, où « *le Parlement anglais demeure toujours la source et le cœur du pouvoir* »¹⁰³, il semble y avoir une réalité différente au Cameroun. En effet, en tenant compte de la norme et des pratiques constitutionnelles, le pouvoir exécutif au Cameroun dispose d'importantes prérogatives, comparées à celles que le constituant attribue au pouvoir législatif. Face à cet aspect paradoxal et même ambigu, le professeur Bernard-Raymond Guimdo Dongmo a tiré la conclusion qu'il y a un déséquilibre entre les deux pouvoirs au Cameroun¹⁰⁴. Ce déséquilibre se manifeste d'une manière duale : d'une part, le constituant renforce l'efficacité de l'action exécutive (1), et d'autre part, il affaiblit les pouvoirs du Parlement (2).

1. Le renforcement de l'efficacité du pouvoir exécutif

Comme au Bénin, au Tchad et au Gabon, l'efficacité du pouvoir exécutif est renforcée par le constituant camerounais¹⁰⁵. Ce dernier y parvient de deux manières. Premièrement, l'article 27 du texte constitutionnel dispose que les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi relèvent du pouvoir réglementaire¹⁰⁶. En droit, toute énumération est limitative. De plus, même dans le domaine de la loi, le président de la République peut trouver matière à s'immiscer. Certes, à la lecture de l'article 28 subrepticement convoqué, le constituant précise que ce pouvoir relève du bon vouloir du Parlement, qui peut « *autoriser* » le président de la République. Cependant, il convient de se demander si l'interdiction pour ce dernier de prendre des ordonnances est également envisageable. Quoi qu'il en soit, ce qui semble prévisible sur la

¹⁰¹ Au Cameroun, bien qu'étant une autorité constituée et adjointe au pouvoir exécutif, le Premier ministre par sa posture, montre qu'il est phagocyté.

¹⁰² ABANE ENGOLO Patrick Edgard, « Inconsistance du pouvoir constituant et péril de l'ordre constitutionnel. Le cas des États d'Afrique Noire francophone », *op.cit.*, p. 22.

¹⁰³ COHENDET Marie-Anne, *Droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 219.

¹⁰⁴ GUIMDO DONGMO Bernard-Raymond, « Les rapports entre les pouvoirs dans le régime politique camerounais », in : *L'exception en droit*, Mélanges en l'honneur de Joseph Owona, *op.cit.*, p. 87.

¹⁰⁵ BIPÉLÉ KEMFOUEDIO Jacques, « La rationalisation de l'exécutif dans le nouveau constitutionnalisme des États de l'Afrique noire francophone : cas du Cameroun, Bénin, Tchad et Gabon », *Revue du Centre Michel de L'Hospital*, n° 19, 2019, p. 20.

¹⁰⁶ Voir : article 100 de la Constitution béninoise.

base des pratiques constitutionnelles générées par la norme est que, lorsque le président de la République aspire à contourner les lenteurs dues au traitement du projet de loi mentionné aux articles 29 et 30 du texte constitutionnel, et lorsqu'il entend esquiver la justiciabilité de certains actes qu'il prend, sous réserve de leur légendaire immunité consacrée à l'article 53-3 du texte constitutionnel révisé en avril 2026, il procède intentionnellement à l'édiction des ordonnances¹⁰⁷, sachant que ces mesures administratives décisives pourront obtenir l'assentiment du Parlement et la protection de celui-ci par la ratification¹⁰⁸.

Secondement, le Premier ministre et son Gouvernement ont accès au Parlement et peuvent participer aux débats. À première vue, l'on ne perçoit pas directement l'impact contrariant de cet article 33 du texte constitutionnel sur le travail parlementaire. Sur la forme, il s'agit d'une simple collaboration. Cependant, en assistant aux débats parlementaires ou aux travaux de la conférence des Présidents, rien n'exclut que les points à l'ordre du jour soient désorientés ou revus en faveur de la volonté du Gouvernement. Et ces modifications sont susceptibles d'avoir des répercussions profondes sur l'avenir de la nation et même sur le fonctionnement des institutions. Notamment, le Gouvernement a la priorité sur l'ordre du jour de ces débats, conformément à l'article 18-4 du texte constitutionnel. Tous ces développements font finalement dire à Monsieur Jean Innocent Senou que la théorie de la séparation des pouvoirs garde en Afrique son énoncé originel¹⁰⁹, mais se voit déviée en pratique du fait de l'absence de véritables contrepoids aux exécutifs africains, de l'expansion d'une certaine « *culture du chef* », et de l'absence d'une tradition politique de compromis à l'époque contemporaine. Cette théorie a, ainsi, laissé libre cours aux desiderata des acteurs politiques et consolidé leur vision autre de la gouvernance politique¹¹⁰ ; et se mue en confusion des pouvoirs au profit de l'exécutif¹¹¹. Vu sous cet angle, cela favorise sans doute la fragilisation des pouvoirs du Parlement.

2. La fragilisation des pouvoirs du Parlement

De manière générale, l'un des indicateurs de la fragilisation des pouvoirs du Parlement est l'énumération du domaine de la loi à l'article 26 du texte constitutionnel. En conséquence, le constituant y consacre sans ambiguïté la limitation du domaine de compétence du pouvoir législatif. En d'autres termes, il restreint les actions que le Parlement doit mener, au profit de l'exécutif, ce qui réduit considérablement l'importance de ce dernier en tant que pouvoir constitué. Par ailleurs, il met en exergue la formule divisionniste du Parlement dans l'exercice de sa fonction de contrôle du Gouvernement.

Cette formule perfide tirée de l'article 34 du texte constitutionnel implique que, si le Premier ministre souhaite faire passer un programme qui requiert l'approbation du Parlement, il a de grandes chances de voir ce programme validé. En effet, la confiance, considérée comme

¹⁰⁷ Au Bénin par contre, les ordonnances sont prises en conseil des ministres, après avis de la CC. Voir : article 102, *ibid.*

¹⁰⁸ Voir : article 28 du texte constitutionnel.

¹⁰⁹ Sur la question, lire : ALTHUSSER Louis, *Montesquieu, le politique et l'Histoire*, 1959, PUF, p. 100.

¹¹⁰ SENOU Jean Innocent, « Les figures de la séparation des pouvoirs en Afrique », *Revue du droit public*, 2019/1, pp. 183-216.

¹¹¹ NGANGO YOUNBI Éric Marcel, « Valeurs et Constitution. Étude de cas à partir de quelques Constitutions africaines », *RRJ, Éditions Presses universitaires d'Aix-Marseille*, 2021/1, pp. 333-372, *précis.*, p. 342.

élément barrière, qu'il sollicite de l'Assemblée nationale doit être refusée à la majorité absolue des membres de cette Chambre. De même, l'Assemblée nationale peut mettre en cause la responsabilité gouvernementale par le vote d'une motion de censure. Cependant, pour que le Gouvernement voie effectivement engagée sa responsabilité, il est impératif que le vote soit effectué par au moins 1/3 des membres de cette Chambre basse. Et si ce piège est évité, la motion de censure doit être adoptée à la majorité des 2/3 des membres composant l'Assemblée nationale. De plus, seuls les votes favorables à la motion de censure sont pris en compte. Le divisionnisme ainsi illustré s'appuie pratiquement, pour prospérer, sur l'aspect adipeux du Parlement camerounais qui reflète, à la limite, le monopartisme. Cela implique que, pour voir échouer le Gouvernement au Cameroun, il est obligatoirement inévitable qu'un miracle dirimant au respect de la volonté du parti se produise¹¹².

Le régime parlementaire rationalisé mis en évidence ici matérialise donc, dans une certaine mesure, le caractère propre du parlementarisme camerounais. À cet égard, on peut s'apercevoir que l'esprit du texte constitutionnel se voit dévoyé, et contraste avec sa lettre ; car les rapports qu'entretiennent les pouvoirs exécutif et législatif au Cameroun sont déséquilibrés en faveur du premier. Curieusement, ce déséquilibre ne se limite pas seulement à la relation entre les pouvoirs exécutif et législatif. On l'observe également à l'intérieur même de l'exécutif, où le Premier ministre et son Gouvernement vivent à leur tour la prépotence du président de la République.

B. La surbrillance d'un parlementarisme dualiste aux relents présidentialistes

On peut considérer le régime parlementaire dualiste ou orléaniste comme une sorte de falsification¹¹³ du régime présidentiel authentique. Selon Joseph Owona, ce dernier régime demeure la seule variété de régime qui respecte réellement la séparation des pouvoirs¹¹⁴.

À titre d'illustration de régime présidentiel authentique, le régime américain peut être retenu. Selon André Mathiot, ce régime repose sur la théorie des *checks and balances*, c'est-à-dire des poids et contrepoids¹¹⁵. Dans les faits, il y a un équilibre entre le Président et le Congrès, chacun disposant de vrais moyens d'action vis-à-vis de l'autre, si bien que chercher à savoir qui gouverne réellement aux États-Unis d'Amérique ne serait pas superflu. Cependant, au fil du temps, ce régime de séparation « rigide » des pouvoirs a connu des dérives¹¹⁶. André Mathiot précise qu'il ne fonctionne réellement qu'aux États-Unis d'Amérique du Nord. Techniquement, cela implique qu'appréhender dans un autre État, on serait face à une mauvaise copie ou à une

¹¹² Consulter utilement : SAID ADEJUMOBI, *Partis politiques en Afrique de l'Ouest. Le défi de la démocratisation dans les États fragiles*, Rapport préparé par International IDEA (l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale) dans le cadre de son programme mondial sur la recherche et le dialogue avec les partis politiques, 2007, 62 p.

¹¹³ Lire : KAZADI MPIANA Joseph, « Les régimes politiques africains et la nécessité de l'*aggiornamento* des critères de classification », *Revue Internationale de Droit Comparé*, n° 3, 2018, pp. 543-573.

¹¹⁴ OWONA Joseph, *Droits constitutionnels et institutions politiques du monde contemporain (...)*, op.cit., 128.

¹¹⁵ MATHIOT André, « Institutions politiques comparées : l'exécutif dans les démocraties occidentales », *Les cours de droit*, Paris, 1968, cité par : OWONA Joseph, *Droits constitutionnels et institutions politiques du monde contemporain (...)*, *ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.* pp. 135 et s.

application déformée du régime présidentiel¹¹⁷. Le régime parlementaire dualiste s'inscrit dans ce registre et serait donc « l'enfant incestueux » né du parlementarisme et du régime présidentiel¹¹⁸. En théorie, on le désigne différemment, non pas par présidentialisme¹¹⁹ car faisant référence au système politique, mais par régime semi-présidentiel. Ce dernier terme, privilégié en droit des régimes politiques et proposé par Maurice Duverger à partir d'un schéma institutionnel mixte¹²⁰, désigne les régimes politiques dans lesquels le Président exerce une prépondérance de fait (1) au détriment du Premier ministre instrumentalisé (2) et du Parlement affaibli¹²¹. Confronté au texte constitutionnel, tel est le cas du parlementarisme camerounais¹²².

1. L'hyperpersonnalisation du président de la République

Le texte constitutionnel au Cameroun confère au président de la République des pouvoirs considérables. Tout tourne autour de lui, et tout est concentré entre ses mains. En réalité, et comme le dirait Jean-Louis de Lolme, au Cameroun, il « *peut tout faire, sauf changer un homme en femme* »¹²³. Cette situation de droit, également observable au Bénin, au Sénégal ou plus généralement en Afrique noire francophone¹²⁴, a des répercussions pratiques qui tendent à créer un régime de confusion des pouvoirs au profit d'un exécutif unipersonnel¹²⁵. Dans ce type de régime politique, le risque de dictature est grand. Cela éclaire les motivations des professeurs Owona Nguini et Alain Didier Olinga, qui qualifient respectivement le Cameroun de « *monarchie* » et postulent une « *tradition de présidentialisme* ».

En effet, lorsqu'on s'emporte, il est possible de concéder des exagérations, puisque le président de la République voit son statut renforcé aux termes des articles 5 (nouveau) et 8 du texte constitutionnel. Avec l'article 53, introduit en 2008 et revu en avril 2026, son irresponsabilité hypothétique se désagrège et il devient un éternel irresponsable, même après la fin de son mandat, grâce à l'immunité qui couvre ses actes¹²⁶. La création d'une Haute cour de

¹¹⁷ Sur cette question, lire : KAMTO Maurice, *Traité de droit constitutionnel et institutions politiques du Cameroun*, Presses universitaires du Cameroun, Yaoundé 2021, p. 623. Dans le même sens : DUBOIS Louis, « Le régime présidentiel dans les nouvelles constitutions des États africains », *Penant*, n° 691, 1962, p. 222.

¹¹⁸ À ce propos, Jean-Marie Noël Ndzina Noah évoque l'idée d'un « *parlementarisme présidentialisé* », in : « Le fait majoritaire et la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 », in : OLINGA Alain Didier, (S. dir.), *La réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 au Cameroun 25 ans après*, Afrédit, 2021, pp. 231-270.

¹¹⁹ Nous avons tenu à souligner cet aspect afin d'attirer l'attention du lecteur, de manière particulière, sur la nécessité de ne pas se méprendre quant aux fondements du régime parlementaire, ni de les confondre avec ce que l'opinion publique qualifie, à tort, de présidentialisme pour désigner le régime politique camerounais. Lire pour édification : ONDOA Magloire, « La dé-présidentialisation du régime politique camerounais », *op.cit.*, pp. 122 et suivants.

¹²⁰ Voir : DE VILLIERS Michel et LE DIVELLE Armel, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 268.

¹²¹ *Ibid.* le présidentialisme est également utilisé par des auteurs comme George Vedel, pour caractériser le fonctionnement de la Ve République française quand le Président est politiquement en harmonie avec une majorité parlementaire.

¹²² Lire : ONDOA Magloire, « Une résurgence : le régime parlementaire camerounais », *op.cit.*, p. 27.

¹²³ Jean-Louis de Lolme parlant du dogme de la souveraineté parlementaire. Sur la question, lire : BARBÉ Vanessa, « Le Human Right Act 1998 et la souveraineté parlementaire », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 61, 2005/1, pp. 117 à 145.

¹²⁴ KAZADI MPIANA Joseph, « Les régimes politiques africains et la nécessité de l'*aggiornamento* des critères de classification », *op. cit.*, p. Voir : les articles 42 à 47 de la Constitution sénégalaise ; BIPÉLÉ KEMFOUEDIO Jacques, « La rationalisation de l'exécutif dans le nouveau constitutionnalisme des États de l'Afrique noire francophone : cas du Cameroun, Bénin, Tchad et Gabon », *op.cit.*, p. 25.

¹²⁵ Tel est le cas du Bénin, lire les articles 54 et suivants de la Constitution du pays.

¹²⁶ Le PR au Cameroun ne peut pas être tenu responsable de ses actes en raison de son statut et de sa position.

justice ne semble être qu'une formalité, car seules les hautes personnalités expressément identifiées par le constituant pourront être poursuivies. La raison pouvant en être que, pour qu'il soit poursuivi au motif du complot contre la sûreté de l'État, il ne peut être mis en accusation que par l'Assemblée nationale et le Sénat statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité des 4/5 des membres les composant. Le divisionnisme décrié et relevé plus haut revient, et l'apparence du parti majoritaire constante, sont deux facteurs parmi d'autres paralysant sa mise en accusation. *In fine*, comme le souligne le professeur Patrick Edgard Abane Engolo, le constituant fait du président de la République au Cameroun l'institution à la représentation personnalisée la plus importante dans l'État¹²⁷. Pendant ce temps, le Premier ministre, tel un candide en errance, voit au quotidien son statut battre de l'aile.

2. La responsabilité duale du Gouvernement

L'une des caractéristiques bien connues du régime parlementaire orléaniste réside dans la responsabilité duale du Gouvernement. En effet, ce dernier voit engager sa responsabilité à la fois devant le président de la République et devant le Parlement.

Relativement à la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, telle que mentionnée à l'article 11-2 du texte constitutionnel, et au régime juridique qui en découle à l'article 34 du même texte, la responsabilité du Gouvernement devant le président de la République est quant à elle évanescence dans le texte constitutionnel. Cependant, en tenant compte de la réalité de la subordination du Premier ministre au président de la République¹²⁸, cette responsabilité peut être appréciée par le fait que ce dernier, aux termes de l'article 10-1 (nouveau) du texte constitutionnel, nomme discrétionnairement les membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions¹²⁹. De plus, cette responsabilité peut également être déduite du fait que le Premier ministre est tenu de rendre compte au président de la République, en tant que supérieur hiérarchique. Cette obligation se manifeste notamment lors de l'évaluation du travail gouvernemental au cours du Conseil des ministres¹³⁰, qui est obligatoirement saisi des projets d'accords, des projets de propositions de loi et des textes réglementaires. Si des difficultés surgissent, deux options s'offrent. La première, plus douce mais improbable au regard des réalités camerounaises, consiste pour le Premier ministre à engager la responsabilité du Gouvernement. En cas d'adoption par l'Assemblée nationale de la motion de censure¹³¹ ou en cas de refus de la confiance, le président de la République peut reconduire le Premier ministre dans ses fonctions et lui demander de former un nouveau Gouvernement. La seconde, plus dure mais plausible au regard des pratiques, est la destitution du Gouvernement, voire de son Chef.

¹²⁷ ABANE ENGOLO Patrick Edgard, « L'empêchement définitif du président de la République en droit camerounais », *op.cit.*, p. 183.

¹²⁸ L'idée est que le choix du PM est discrétionnaire et son décret de nomination ne peut être contesté, car cette décision entre dans la catégorie des actes dits « de gouvernement » qui, en droit administratif, sont des actes qui échappent à tout recours contentieux en annulation ou en indemnisation, dans la mesure où de tels actes touchent aux rapports entre pouvoirs constitutionnels. Il en est de même avec la nomination des ministres.

¹²⁹ On retrouve également cette disposition à l'article 49 de la Constitution sénégalaise.

¹³⁰ Consulter utilement : ÉBELLE Franck Junior, « Le conseil ministériel au Cameroun : Réflexions autour d'un contenant sans contenu », *RARJP*, vol. 5, n° 3, mars 2026, 29 p.

¹³¹ En France, on a assisté le 4 décembre 2024 au renversement du Gouvernement par l'Assemblée nationale qui, sous l'impulsion du Nouveau Front populaire (NFP) et du Rassemblement national (RN), a débattu et voté une motion de censure. Ceci signifie par ailleurs que lorsque le président de la République n'a pas une majorité absolue, il devient incapable de faire asseoir son autorité au Parlement.

Cette destitution peut prendre la forme d'un réaménagement du Gouvernement ou d'un remaniement ministériel. La particularité de cette seconde option réside dans le fait que le Chef de l'État y procède de manière herculéenne¹³².

Eu égard à ce qui précède, si en France, les relations entre le Premier ministre et le président de la République restent une question toujours débattue¹³³, il est judicieux d'examiner de manière impassible, voire impartiale, la seule fonction de Premier ministre au Cameroun. La motivation est qu'en partie, certains auteurs locaux s'accordent à soutenir que cette fonction est l'une des plus oiseuses au sein de l'Administration du pays. Partageant ce point de vue, plusieurs raisons peuvent être avancées pour étayer cette position.

Tout part de l'aménagement désinvolte du statut constitutionnel du Gouvernement au sein de la branche exécutive des pouvoirs publics¹³⁴. Par-là, la récurrence de l'appellation « *Premier ministre, Chef du Gouvernement* » ne dissipe en rien l'évidence d'une vacuité qui définit réellement cette institution¹³⁵. Le Chef de l'État, en vertu de sa stature constitutionnelle et institutionnelle, est le véritable « patron » du Gouvernement¹³⁶. Il dirige l'action de celui-ci et constitue le centre névralgique de la politique nationale¹³⁷. C'est lui qui, quasiment, est chargé de l'exécution des lois, ce qui rend ambigu et superflu l'inscription de l'article 12 du texte constitutionnel¹³⁸. Le Premier ministre, entre-temps, ne se limite qu'à l'exercice de quelques fonctions subalternes issues d'éventuelles délégations de certains pouvoirs, notamment dans les hypothèses événementielles. En gros, la fonction de Premier ministre au Cameroun est précaire, voire superfétatoire, comme le montrent allègrement l'article 8 du texte constitutionnel et la désormais existence de la fonction de Vice-président.

Au-delà de la précarité institutionnelle du Premier ministre, la pratique révèle un spectacle regrettable : une concurrence avec certains hauts responsables de la présidence de la République, notamment le Secrétaire Général et le Directeur du Cabinet civil. Ces derniers déprécient sans cesse l'autorité du Premier ministre, confortant ainsi la désignation de celui-ci comme le « premier d'entre les ministres ». Où, de manière imagée, lorsqu'on appelle tous les ministres, il est le premier à se présenter. Pendant tout ce temps d'instrumentalisation, il se confond dans une passivité inégalable, favorisée par l'impertinence du texte constitutionnel. D'autant plus que ces deux responsables bénéficient souvent de la « très haute » confiance du Chef de l'État, qui clairement et très régulièrement, permet au SGPR de discriminer les affaires

¹³² Voir en ce sens : Décret n° 2024-1559/PRES mettant fin aux fonctions du Premier ministre et des membres du Gouvernement au Burkina Faso.

¹³³ CASTAGNEZ Noëline et LEBOUCHER-SEBBAB Anne, « Les relations entre le Premier ministre et le président de la République : une question toujours débattue », *Un politique : Georges Pompidou*, 2001, pp. 115-138.

¹³⁴ En ce sens, lire : OLINGA Alain Didier, *La constitution du Cameroun*, op.cit., p. 89, et ÉBELLE Franck Junior, *Le gouvernement en droit constitutionnel camerounais*, Thèse de doctorat en droit public, op.cit., pp. 58.

¹³⁵ Sur la question, lire : TOBIE HOND Jean, « De l'affirmation du caractère parlementaire (...) », op.cit., p. 74. Également : OWONA Joseph, *Droits constitutionnels et institutions politiques du monde (...)*, op.cit., p. 643.

¹³⁶ Dans ce sens, lire : AIVO Frédéric Joël, *Le président de la République en Afrique noire francophone. Essai sur les révolutions institutionnelles de la fonction au Bénin, au Cameroun, au Gabon et au Togo*, Thèse de doctorat en droit, Université Jean Moulin, Lyon 3, 26 mai 2006, 626 p.

¹³⁷ MOLUH Yacouba, « L'introuvable nature du régime politique camerounais (...) », op.cit.

¹³⁸ Lire opportunément : WILLIBALT Apelt, « Quelques remarques sur les rapports entre le Parlement et le Gouvernement dans la démocratie parlementaire », *RIDC*, vol. 9, n° 4, octobre-décembre 1957, p. 667.

qu'il juge opportun de réserver à sa signature. Les délégations permanentes de signatures en sont de parfaits exemples illustratifs¹³⁹.

Par ailleurs, en complément des développements qui précèdent, lesquels mettent en exergue la marginalisation fonctionnelle du Premier ministre au Cameroun, il convient de prolonger la réflexion à la lumière de l'institution, désormais envisagée, d'un Vice-président de la République. À cet égard, il y a lieu de relever que la réintroduction de cette fonction dans la branche exécutive au Cameroun¹⁴⁰, préalablement supprimée par le constituant en 1984, n'affecte nullement la qualification actuelle du régime politique camerounais. En effet, à la suite de la révision constitutionnelle d'avril 2026, l'on peut soutenir, à tort, que la nature dudit régime se trouve altérée au point d'en fragiliser les fondements analytiques.

La vérité est que, l'existence d'un Vice-président au Cameroun ne saurait, en elle-même, remettre en cause la nature *sui generis* du parlementarisme ici systématisé. Le Vice-président apparaît davantage comme un suppléant institutionnel du président de la République, voire comme une autorité de substitution chargée d'assurer la continuité de l'État¹⁴¹, tout en neutralisant, *de facto*, les effets d'une éventuelle vacance de la fonction présidentielle¹⁴². De la sorte, il ne vient donc pas concurrencer son patron. Pour preuve, en cas d'empêchement définitif de ce dernier, il est appelé à assurer l'achèvement du mandat avec tous les effets juridiques que cela comporte¹⁴³. En dehors d'une telle hypothèse, son rôle demeure résiduel et largement tributaire de la volonté du Chef de l'État, puisqu'il est l'assistant de celui-ci¹⁴⁴.

De plus, la fonction de Vice-président au Cameroun peut également être interprétée comme un mécanisme institutionnel intermédiaire, susceptible de s'interposer entre le président de la République et les autres organes de l'exécutif, notamment le Premier ministre, déjà fragilisé. En effet, l'article 10-1 (nouveau) du texte constitutionnel s'inscrit dans cette logique. Il place le Vice-président avant le Premier ministre parmi les autorités titulaires du pouvoir réglementaire à l'exception du président de la République. De surcroît, l'alinéa 2 du même article opère une hiérarchisation analogue s'agissant des autorités administratives susceptibles de bénéficier d'une délégation du pouvoir présidentiel. Ces dispositions traduisent, de manière implicite mais significative, l'intention du constituant de positionner le Premier ministre dans un rang subordonnée à celui du Vice-président au sein de l'architecture de l'exécutif.

¹³⁹ Entre autres : Décret n° 2022/222 du 30 août 2022 accordant délégation permanente de signature à Monsieur Atangana Mebara Jean-Marie, Secrétaire Général de la Présidence de la République ; Décret n° 2006/311 du 25 septembre 2006 accordant délégation permanente de signature à Monsieur Ezzo Laurent, Secrétaire Général de la Présidence de la République ; Décret n° 2011/422 du 14 décembre 2011 accordant délégation permanente de signature à Monsieur Ngoh Ngo Ferdinand, Secrétaire Général de la Présidence de la République ; Décret n° 2019/043 du 05 février 2019 accordant délégation permanente de signature à Monsieur Ngoh Ngo Ferdinand, Secrétaire Général de la Présidence de la République ;

¹⁴⁰ Voir : article 5-3 (nouveau) du texte constitutionnel révisé en avril 2026.

¹⁴¹ En effet, l'article 6-5 (nouveau) du texte constitutionnel précise que la durée des fonctions du Vice-président ne peut excéder celle du mandat du président de la République.

¹⁴² Au sens de l'article 6-6 (nouveau) du texte constitutionnel, une fois la vacance est dûment constatée, le Vice-président devient *de jure* le nouveau président de la République.

¹⁴³ Notamment, il prête serment et entre immédiatement en fonction comme président de la République (voir : article 7 nouveau). En conséquence, il peut nommer à son tour son Vice-président (Voir : article 10 (nouveau)).

¹⁴⁴ Article 5-3 (nouveau) du texte constitutionnel révisé en avril 2026.

Dans ces conditions, la remise en place d'un Vice-président, loin de consacrer une rupture systémique, s'inscrit davantage dans une logique d'aménagement fonctionnel du pouvoir exécutif. Elle ne saurait donc, à elle seule, suffire à remettre en cause l'économie générale du régime, dont la spécificité réside précisément dans son caractère métissé. Ainsi, les inflexions, voire les vibrations de type présidentieliste perceptibles au sein du système, participent moins d'une dénaturation que d'une recomposition circonstancielle, sinon opportuniste, du parlementarisme camerounais ; confirmant, par là même, son identité *sui generis*.

CONCLUSION

Au Cameroun, on a pris l'habitude de s'exprimer de manière lapidaire, avec une aisance qui confine à la vantardise : « le Cameroun, c'est le Cameroun ». Transposée dans le contexte de la présente étude, cette boutade prend tout son sens en ceci que la finalité qu'on se propose est de repenser le droit africain à partir de l'identité du continent africain. Par ricochet, de revisiter l'identité du Cameroun dans le champ scientifique du droit des régimes politiques, en tentant de colorer les caractéristiques spécifiques du parlementarisme qui le caractérisent.

Manifestement, l'expérience camerounaise de modernisation des critères des régimes politiques de séparation authentique des pouvoirs s'inscrit dans une tendance universelle. Tous les États modernes ont adapté ces critères à leurs goûts, en s'inspirant de l'idéal de modération et de limitation des pouvoirs théorisé par Montesquieu. Le Cameroun a, pour sa part, entériné la division tripartite des pouvoirs dans son texte constitutionnel, de sorte qu'il corresponde à un régime parlementaire, mais en braquant les projecteurs sur le président de la République, faisant de lui la pièce maîtresse du système politique ; ce qui a suscité des désaccords doctrinaux¹⁴⁵ et confère une originalité à ce régime politique. Il est important de noter, en outre, que l'expérience camerounaise d'adaptation des traits du parlementarisme peut être en partie la résultante des fluctuations intervenues au niveau de la forme de l'État, causées par les acclimations politiques¹⁴⁶. La doctrine ne peut être que loquace et active face à ces faits.

Ainsi, au regard de cette dissension doctrinale, il apparaît qu'il n'existe pas de vérité objectivement établie quant à la nature du régime politique camerounais. Cet état de fait suggère que les positions en présence reposent essentiellement sur des interprétations subjectives du texte constitutionnel, ainsi que sur la prise en compte de variables contextuelles. Il en résulte

¹⁴⁵ Ce point de vue est partagé avec le professeur Jean Tobie Hond, lorsqu'il affirme : « Néanmoins, il apparaît globalement, à l'appréciation de la production doctrinale autour de cette question fondamentale, que la majorité des auteurs qui tentent de définir le régime politique camerounais pèchent initialement par la détermination des données conceptuelles d'analyse. En basant leur approche méthodologique sur des considérations variables telles que l'importance des prérogatives du président de la République ou la portée de son influence politique, ils aboutissent habituellement à la conclusion du caractère présidentieliste du régime politique camerounais ». In : TOBIE HOND Jean, « De l'affirmation du caractère parlementaire (...) », *op.cit.*, pp. 67 ; 71 à 72.

¹⁴⁶ Consulter : GUIFFO MOYO, *Constitution du Cameroun. Documents politiques et diplomatiques*, Ed. Stella, cité par : OWONA Joseph, *Droits constitutionnels et institutions politiques du monde contemporain (...)*, *op.cit.*, p. 644 : l'ordonnance n° 58/1375 du 30 décembre 1958 portant statut du Cameroun instituait un régime de type parlementaire. De même que la première Constitution du Cameroun indépendant, celle du 4 mars 1960. La Constitution du 1^{er} septembre 1961 qui établit l'État fédéral viendra instaurer un régime présidentiel, qui sera subrepticement remplacé par le régime parlementaire suite à la dissolution de l'Assemblée. Mais ce régime parlementaire disparaîtra d'abord avec la proclamation de l'État unitaire le 20 mai 1972, puis dans la nouvelle Constitution du 2 juin 1972. Mais depuis 1996, le texte constitutionnel est constant sur le parlementarisme.

que le débat demeure, à ce jour, largement ouvert. Toutefois, aux fins de le clore, il pourrait être envisagé de procéder à une révision constitutionnelle d'ensemble, plutôt que de se limiter à des modifications ponctuelles, ou opportunistes, afin de clarifier de manière explicite la nature parlementaire du régime politique camerounais ainsi que sa spécificité, telle que mise en évidence dans la présente réflexion. L'analyse conduit, en effet, à croire que le constituant a, de manière constante, privilégié une orientation fondamentalement parlementaire du régime.

Dans cette perspective, si la dynamique actuelle devait se maintenir, il ne serait pas surprenant que le texte constitutionnel, dans sa configuration issue de la révision récente, soit appelée à nourrir, dans les prochains jours, de nouvelles controverses doctrinales. Une telle situation permet de penser qu'elle traduit une volonté implicite du constituant de laisser subsister une certaine indétermination. À cet égard, bien que Cyrille Monembou l'ait éconduit¹⁴⁷, nous serions contraints de nous accommoder d'un « *constitutionnalisme rédhibitoire* »¹⁴⁸, c'est-à-dire une forme de constitutionnalisme incertain, longtemps théorisé par l'éminent Joseph Owona.

¹⁴⁷ Lire : MONEMBOU Cyrille, « Du constitutionnalisme rédhibitoire au constitutionnalisme libéral. Réflexions sur le renouveau constitutionnel en Afrique noire francophone », in : ONDOA Magloire, ABANE ENGOLO Patrick Edgard, (S. dir.), *L'exception en droit*, Mélanges en l'honneur de Joseph Owona, *op.cit.*, pp. 107 et 128.

¹⁴⁸ Le constitutionnalisme rédhibitoire désigne la situation où « *certaines dispositions d'une loi fondamentale réduisent à néant d'autres dispositions explicitement ou implicitement* ». Lire utilement : OWONA Joseph, « L'essor du constitutionnalisme rédhibitoire en Afrique noire. Étude de quelques "Constitutions Janus" », in : *Mélanges en l'honneur de Pierre-François Gonidec. État moderne : horizon 2000 : aspects internes et externes*, Paris, LGDJ, 1985, p. 235.

LA COHESION DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE DANS LES ETATS D'AFRIQUE NOIRE FRANCPHONE : Le cas du Cameroun, du Sénégal et du Gabon

Par

NOLA Bienvenu Yannick*

Chargé de cours

Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Yaoundé II.

Assistant du Directeur du LAPDCOP (Laboratoire Pratique des Droit et Contentieux Publics)

Email : nolabienvue @gmail.com

Résumé

L'application de la politique de la nation en général, et des politiques publiques en particulier, est principalement tributaire d'une cohésion de l'action gouvernementale gage de performance de cette dernière. L'idée implicitement soutenue, repose sur le postulat logique d'une cacophonie gouvernementale en cas d'opacité structurelle et d'incohérence fonctionnelle. Le Cameroun, le Sénégal et le Gabon, constituent de par la configuration spécifique de leur Pouvoir Exécutif, issue des certaines mutations récentes, un échantillon singulier d'analyses. Seulement, la cohésion de l'action gouvernementale ne saurait être aérienne, elle s'opère non seulement par la collaboration au gré de la vitalité des cadres d'orientation, de décisions et de concertation, mais aussi par la solidarité consécutive à la solidité des responsabilités collective et collégiale.

Mots-clés : Cohésion, Action gouvernementale, Collaboration gouvernementale, Solidarité gouvernementale, Responsabilité gouvernementale.

Abstract

The application of national policy in general and public policies in particular, is primarily dependent on cohesion in government action, which guarantees its performance. The implicitly supported idea rests on the logical premise of governmental cacophony in cases of structural opacity and functional incoherence. Cameroon, Senegal and Gabon, due to the specific configuration of their executive power resulting from recent changes, constitute a unique case study. However, the cohesion of government action cannot be achieved superficially; it is achieved not only through collaboration based on the vitality of the frameworks of guidance, decision-making and consultation, but also through solidarity resulting from the solidity of collective and collegial responsibilities.

Keywords: Cohesion, Government Action, Government Solidarity, Government Accountability.

* Mode de citation : NOLA Bienvenu Yannick, « La cohésion de l'action gouvernementale dans les états d'Afrique noire francophone : le cas du Cameroun, du Sénégal et du Gabon », *Revue RRC*, n° 068 / Avril 2026, p.57-81.

INTRODUCTION

La fin des années 1980 et le début des années 1990, théâtre de la transition démocratique et de la libéralisation économique, peuvent être considérés comme un point de rupture dans la conception de l'Etat. A partir de cette période, les transformations qu'a connues l'Etat¹ en Afrique noire francophone ont logiquement impacté tous les pouvoirs publics² constitutionnels dont l'Exécutif. Le monolithisme d'antan a été évacué³ et c'est dans cette logique que l'identité du Gouvernement au sein de l'Exécutif a connue elle aussi une évolution réelle, l'institution gouvernementale⁴ y est aujourd'hui « *un rouage important du système établi* »⁵ en Afrique noire francophone. Ce postulat relève de l'éviction de « *l'impuissance ou à la marginalisation gouvernementale* »⁶ car désormais, ladite institution « *occupe une place éminente dans la continuité de la vie nationale* »⁷, raison pour laquelle ses fonctions régaliennes ont connu un affermissement⁸. Du fait de « *la réforme de l'Etat par la performance* (qui) *apparaît de nos jours comme une ardente obligation* »⁹, la morphologie du gouvernement¹⁰ a connu une mise à jour, voire même une cure de jouvence, afin qu'il n'y ait pas de « *conséquence sur la cohésion de la structure gouvernementale* »¹¹. Il s'agit là en réalité des prérequis pour la « *fabrique du bon gouvernement* »¹² entendu comme celui dont les actions sont dépourvues de toute forme d'« *incohérences* »¹³ ou de « *bizarries* »¹⁴.

Curieusement, à la lecture des normes constitutionnelles, leur « *rédaction entretient beaucoup d'incohérences* »¹⁵ lesquelles peuvent conduire à opiner que « *le constitutionalisme*

¹V. Mamadou BADJI et Saidou Nourou TALL (dir), *Les transformations de l'Etat. Mélanges en l'honneur de BABACAR GUEYE*, Presses de l'Université Toulouse I Capitole, 2019, 785 p. Egalement Jean Tobie HOND, « Les transformations de l'Etat au Cameroun », *RASJ*, Vol.8, N°12, 2010, pp. 193-218.

²Sur la notion de pouvoirs publics, lire utilement Gérard DRUESNE, « Réflexions sur la notion de pouvoirs publics en droit français », *RDP*, 1996, pp. 1149 et s.

³Maurice KAMTO, « Dynamique constitutionnelle du Cameroun indépendant », *Rev. Jur. Afr.*1995, p. 30.

⁴V. Roméo Derrick ETALLA FOHOGANG, *L'institution gouvernementale au sein de l'exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain*, Thèse de doctorat Ph. D, Université de Douala, 2023, 783 p.

⁵Philippe ARDANT, Bertrand MATTHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 32^{ème} édition, 2020-2021, LGDJ, Lextensoéditions, p. 476.

⁶Champlain DOUNKENG ZELE « L'opposition dans les systèmes politiques africains : du discours de la foi à l'étalage de sa crise de légitimité », *Juridis Périodique*, N°77, janvier-février-mars 2009, p. 69.

⁷Jean GICQUEL, Jean-Éric GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Nouvelle version, LGDJ, Lextensoéditions, 2014, p. 607.

⁸Urbain NGAMPIO-OBELE-BELE, « Brèves réflexions sur les transformations de l'Etat en Afrique », in Etudes réunies par Mamadou BADJI et Saidou Nourou TALL, *Les transformations de l'Etat, Mélanges en l'honneur de BABACAR GUEYE*, op cit, p. 547.

⁹Joseph KANKEU, *La réforme de l'Etat par la performance*, PUP, p. 17.

¹⁰Maurice KAMTO, *Droit constitutionnel et institutions politiques du Cameroun*, Presses Universitaires du Cameroun, Yaoundé, 2021, p. 549.

¹¹Alain Didier OLINGA, *La constitution de la République du Cameroun*, 2^{ème} édition revue et corrigée, PUCAC, 2013, p. 70.

¹²MACHIKOU NGAMENI (Nadine), « La fabrique du « bon gouvernement » : scène constituante et instituant au Cameroun (1972-2002) », *Afrilex*, 2016, 34 p.

¹³V. Karim DOSSO, « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 90, 2012/2, pp. 57-85.

¹⁴V. Franck TETANG De Paul, « De quelques bizarreries constitutionnelles relatives à la primauté du droit international dans l'ordre juridique interne : la Côte d'Ivoire et « l'affaire de l'élection présidentielle », *RFDC*, n°91, 2012/3, pp. 45-66.

¹⁵Marcelin NGUELE ABADA, « La réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 en République du Cameroun », *Droits Africains*, N°15/16, 1995-1996, p. 79.

africain oscille entre heurs et malheurs, ombres et lumières au point de laisser sceptique »¹⁶. Ce scepticisme doit néanmoins être mesuré car la formation du gouvernement en Afrique noire francophone¹⁷, bénéficie, bien que ce soit à minima, d'un encadrement constitutionnel¹⁸. En réalité par cet encadrement, la finalité escomptée est de permettre au Gouvernement de fonctionner en toute cohésion.

Au sens littéral, la cohésion renvoie à l'idée d'un tout subdivisé en plusieurs parties¹⁹; cette appréhension est retenue par le dictionnaire encyclopédique le LAROUSSE qui présente la cohésion comme « *la propriété d'un ensemble dont toutes les parties sont intimement unies* »²⁰. Le vocable cohésion désigne de manière générale, l'ensemble des forces, liens et mécanismes qui maintiennent unis les éléments d'un tout ; l'idée de fusion est dès lors inhérente et intrinsèque à la notion de cohésion. D'ailleurs parmi ses synonymes, on peut ranger les concepts d'union, de solidarité, d'homogénéité, de cohérence ou encore d'unité. Une telle appréhension est idoine lorsque la cohésion envisagée s'applique à l'action gouvernementale.

Le Gouvernement quant à lui, est un organe collégial, solidaire et hiérarchisé²¹ qui constitue le second démembrement du pouvoir exécutif lorsque celui-ci est bicéphale. Le décryptage de chacun de ces caractères permet de comprendre davantage la conceptualisation retenue. D'abord, en ce qui concerne la collégialité, elle résulte de ce que les dispositifs constitutionnels des Etats d'Afrique noire francophone appréhendent le Gouvernement comme un organe qui est constitué de « *membres* »²², d'où l'idée de la « *structure gouvernementale* »²³ évoquée par la doctrine. Ensuite, s'agissant de la solidarité, elle est perceptible notamment en cas de mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement²⁴ ; en effet, lorsque la chambre parlementaire habilitée adopte une motion de censure ou refuse la confiance du Gouvernement, le Premier Ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement. Dès lors, la solidarité naît du fait que c'est l'ensemble de l'appareil gouvernemental qui supporte les conséquences de cette responsabilité politique. La posture du Constituant Sénégalais relativement à ces deux caractères du Gouvernement est claire ; il dispose alors que « **le Gouvernement est une institution collégiale et solidaire. La démission ou la cessation des fonctions du Premier Ministre entraîne la démission de l'ensemble des**

¹⁶Jérôme Francis WANDJI. K., « Les zones d'ombre du constitutionnalisme en Afrique », *Juridis Périodique*, N°74, avril-mai-juin 2008, p. 84. Egalement, V. Gérard CONAC, « Succès et crises du constitutionnalisme africain », in *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, La documentation française, 1997, pp. 3 et s.

¹⁷V. Bienvenu Yannick NOLA, « La formation du gouvernement dans les Etats d'Afrique noire francophone », *RRC*, N° 066 – Février 2026, pp. 229-250.

¹⁸**Article 10 (nouveau) (1) de la Loi constitutionnelle Camerounaise du 14 avril 2026** ; article 49 de la constitution Sénégalaise du 22 janvier 2001 ; article 69 de la constitution Gabonaise du 19 décembre 2024.

¹⁹Franck DAVID, « Le Président de la République, garant de la cohésion sociale », *RFDC*, 2004/3, n°59, p. 535.

²⁰*Dictionnaire encyclopédique Le LAROUSSE illustré*, 15^{ème} édition, 2019, p. 263.

²¹Pierre PACTET, Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, 23^{ème} édition, 2004, Armand COLIN, p. 439.

²²Article 10 (nouveau) (1) de la Loi constitutionnelle Camerounaise du 14 avril 2026 précitée ; article 49 de la constitution Sénégalaise du 22 janvier 2001 ; article 69 de la constitution Gabonaise du 19 décembre 2024. Egalement, articles 54 et 71 de la constitution Béninoise du 11 décembre 1990 ; articles 41 et 53 de la constitution ivoirienne ; articles 66 et 76 de la constitution Togolaise ; articles 78 et 90 de la constitution de la République démocratique du Congo

²³Jean GICQUEL, Jean-Éric GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op cit, p. 608.

²⁴V. Bernard-Raymond GUIMDO DONGMO, « La responsabilité politique du gouvernement dans la constitution Camerounaise », *Revue de la Recherche Juridique, Droit Prospectif*, N°XXXII, 32^{ème} année, 120^e numéro, 2004, pp. 2099-2119.

membres du Gouvernement »²⁵. Enfin, la hiérarchisation quant à elle, suppose que le Gouvernement se présente sous une configuration verticale, avec au sommet de la pyramide gouvernementale, le Premier Ministre qui en est le chef. Cette qualité lui est expressément²⁶ ou tacitement²⁷ reconnue par les textes constitutionnels dans les Etats d'Afrique noire francophone. A ce titre, « *le gouvernement ne constitue donc pas un collège égalitaire mais un ensemble hiérarchique, où l'autorité du Premier Ministre sur les autres ministres est réelle* »²⁸.

Si la qualité de chef du gouvernement reconnue au Premier Ministre s'apparente à un standard constitutionnel²⁹, il faut relever que cette situation n'est pas généralisée. Au Gabon, à la suite de la réforme constitutionnelle de 2024, dorénavant « **Le Président de la République est le Chef du Gouvernement. Il est assisté d'un Vice-Président du Gouvernement qui assure la coordination de l'action gouvernementale. Il nomme les membres du Gouvernement et détermine par décret leurs attributions. Il met fin aux fonctions des membres du Gouvernement par décret** »³⁰. Cette réforme constitutionnelle a donc entraîné la suppression de la fonction Primo-ministérielle dont la présence mettait en relief l'aménagement d'un pouvoir « *exécutif complexe* »³¹ source plausible de duel entre le Vice-Président et le Premier Ministre³². Toutes ses appréhensions prennent en considération le critère organique pour la définition du Gouvernement. Toutefois, celui-ci peut aussi être appréhendé au plan fonctionnel ; dans ce sens, le gouvernement est l'action de gouverner ou le résultat de cette action³³. *In fine*, le gouvernement est une structure organisée, hiérarchisée et disposant des moyens d'action³⁴. Cette appréhension fédératrice des critères organique et fonctionnel sera celle retenue pour la présente circonstance car « *le gouvernement est l'organe juridique désigné par la Constitution, en charge de la fonction de gouverner* »³⁵.

Ainsi, la cohésion de l'action gouvernementale qui est l'un des indicateurs majeurs de la volonté de renforcer l'efficacité de cette action, constitue une exigence formulée à l'égard de

²⁵Article 56 de la constitution Sénégalaise précitée.

²⁶Article 12(1) de la Loi constitutionnelle Camerounaise précitée. Sur ce point, il nous plait d'indiquer que la récente réforme constitutionnelle (**Loi N°2026/002 du 14 avril 2026 modifiant et complétant certaines dispositions de la Constitution du 02 juin 1972, modifiée et complétée par la Loi N°96/06 du 18 janvier 1996 et la Loi N°2008/001 du 14 avril 2008**), bien qu'instituant un Vice-Président (Article 5 (nouveau) (3)) n'affecte aucunement les dispositions de l'Article 12 (1) précité. **En effet, si l'ordre protocolaire change, on observe certes, une mutation constitutionnelle du « duo » au « trio » de l'Exécutif, mais sans effet domino sur la personnalité exerçant le statut du chef gouvernement, le Premier Ministre.**

²⁷Article 57 de la constitution Sénégalaise précitée ; article 90 de la constitution de la République démocratique du Congo précitée.

²⁸Hugues PORTELLI, *Les régimes politiques européens*, Livre de poche, Références, LGDJ, 1994, p. 39.

²⁹V. Pauline TURK, Mathieu DISANT, Gregory LEWKOWICZ, *Les standards constitutionnels mondiaux*, Bruylant, Bruxelles, 2017, 484 p.

³⁰Article 69 de la constitution Gabonaise précitée.

³¹Expression empruntée à Joseph OWONA, « Le pouvoir exécutif », in Pierre-François GONIDEC et Maurice AHANHANZO GLÉLÉ (dir.), *Encyclopédie Juridique de l'Afrique, Tome 2 (L'État et le droit)*, Les nouvelles éditions africaines, 1982, p. 105.

³²Rodrigue NGANDO SANDJÉ, « Le vice-président et le Premier ministre dans la Constitution gabonaise : duo ou duel ? », *RDFC*, 2021/1 N° 125, p. 45.

³³Vlad CONTANTINESCO, Stéphane PIERRE-CAPS, *Droit constitutionnel*, 4^{ème} édition mise à jour, Thémis droit, PUF, 2009, p. 361.

³⁴Hugues PORTELLI, *Les régimes politiques européens*, op cit, p. 37.

³⁵Vlad CONTANTINESCO, Stéphane PIERRE-CAPS, *Droit constitutionnel*, op cit, p. 361.

tous les « systèmes africains d'administration publique »³⁶ ; dans ce sillage, elle se présente comme un vecteur des performances politiques de l'action gouvernementale. Selon le Doyen Babaly SALL : « les performances politiques désignent l'efficacité et l'efficience des institutions politiques dans la réalisation des objectifs démocratiques. Elles englobent la capacité des gouvernements à assurer la participation citoyenne, la protection des droits fondamentaux, la transparence, la redevabilité, la responsabilité et la stabilité politique. Les performances politiques peuvent également se référer à la qualité de la gouvernance, à l'équité des processus politiques et à l'aptitude des dirigeants à répondre aux besoins et aux aspirations de la population »³⁷. Il n'est pas fortuit de rappeler que les performances politiques dérivant de la cohésion de l'action gouvernementale, résultent de la programmation qui est l'une des principales modalités de la gestion axée sur les résultats³⁸ du fait de « la fièvre de la performance »³⁹ qui s'est emparée de l'Afrique noire francophone. Dans ce contexte, la légitimité de l'action gouvernementale ne dépend plus uniquement du respect des procédures et du droit, mais encore de l'efficacité de son action⁴⁰. Au regard de ce changement de paradigme dans la temporalité de la gouvernance des affaires publiques, il y a l'impératif de répondre aux demandes des populations en imprimant plus de célérité, d'efficacité et d'efficience à l'action gouvernementale⁴¹.

Quant aux Etats d'Afrique noire francophone, ils désignent en réalité les Etats noirs africains, d'expression française, issus du processus de décolonisation⁴², c'est-à-dire les Etats ayant fait l'objet d'une domination coloniale, de la part d'une puissance étrangère, en l'occurrence la France, voire la Belgique et domination s'étant exercée « au nom d'un titre de souveraineté propre dans le cadre des territoires annexés par une métropole »⁴³ ou « sous la base d'un mandat international dans le cadre des territoires mis sous tutelle »⁴⁴ des Nations Unies. Du point de vue spatial, l'Afrique noire francophone prend en compte de nombreux Etats⁴⁵ ; l'analyse de la cohésion gouvernementale au sein de cette aire géographique sera effectuée au travers du décryptage de « l'idée républicaine »⁴⁶ véhiculée au Cameroun, au

³⁶V. Roger-Gabriel NLEP, *L'administration publique Camerounaise : « contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique »*, LGDJ, Paris, 1986, 406 p.

³⁷Babaly SALL, « Mesure des performances politiques et économiques des systèmes démocratiques : le cas du Sénégal », in Gérard Martin PEKASSA NDAM (dir.), *Variations autour de la performance dans l'Etat, Mélanges en l'honneur du Professeur Nicaise MÉDÉ*, Volume 3, L'Harmattan Sénégal, 2023, pp. 47-48.

³⁸Issa ABIABAG, *Le renouveau budgétaire*, PUL, 2013, p. 26.

³⁹V. Nicaise MEDE, « L'Afrique francophone saisie par la fièvre de la performance financière », *Revue de Finances Publiques*, N°135, pp. 349-355.

⁴⁰Papa Assane TOURE, « Le secrétariat général du gouvernement dans le nouveau schéma de pilotage de l'action gouvernementale », in Mamadou BADJI et Saidou Nourou TALL (dir.), *Les transformations de l'Etat. Mélanges en l'honneur de BABACAR GUEYE*, op cit, p. 755.

⁴¹Jacques COMMAILLE, Vincent SIMOULIN et Jens THOEMMES, « Les temps de l'action publique entre accélération et hétérogénéité », *Temporalités*, numéro 19, (en ligne) consulté le 13 février 2026 à 11h50.

⁴²Gérard CONAC, « L'évolution constitutionnelle des Etats francophones d'Afrique et de la République démocratique Malgache », in CONAC Gérard (dir.), *Les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique noire francophone et de la République malgache*, ECONOMICA, 1979, p. 1.

⁴³*Ibid.*

⁴⁴Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, *Méthodologie du droit et des sciences du droit*, Paris, Dalloz, coll, Méthode du droit, 2014, p. 9.

⁴⁵On recense environ 21 Etats noirs africains qui ont adopté le Français comme langues officielles.

⁴⁶V. Claude NICOLET, *L'idée républicaine en France. Essai d'histoire critique*, Bibliothèque des histoires, Editions Gallimard, Paris, 1982, 512 p.

Gabon et au Sénégal, Etats ayant dégagés ces derniers temps, une certaine ferveur démocratique à travers de véritables chamboulements politiques impactant fortement l'Exécutif.

La réalisation de la cohésion de l'action gouvernementale est favorable dans un « *gouvernement modéré* »⁴⁷ ; MONTESQUIEU précise à ce propos que « *pour former un gouvernement modéré, il faut combiner les puissances, les régler, les tempérer, les faire agir (ensemble)* »⁴⁸. Cela « *préconise un gouvernement d'action, de transformation publique, méthodique et performante au service du développement économique et social* »⁴⁹. Mais une préoccupation essentielle et fondamentale demeure, celle de savoir en l'occurrence : **comment s'opère la cohésion de l'action gouvernementale dans les Etats d'Afrique noire francophone notamment au Cameroun, au Sénégal et au Gabon ?**

L'actualité de cette préoccupation est saisissante au plan juridique ; d'abord, au plan théorique, l'exégèse des constitutions des Etats d'Afrique noire d'expression française, révèle qu'elles ont « *incontestablement fait preuve de désinvolture dans l'aménagement du statut constitutionnel du Gouvernement au sein de la branche exécutive des pouvoirs publics* »⁵⁰. Cette désinvolture est perceptible au regard de la frilosité des dispositions consacrées au Gouvernement dans les constitutions Camerounaise, Gabonaise et Sénégalaise⁵¹. Ensuite au plan pratique, afin que l'application de la politique de la nation par le Gouvernement telle que définie par le Président de la République⁵², donne l'image d'une symphonie musicale dans le pilotage de l'action publique⁵³ pour la sauvegarde de l'intérêt général⁵⁴, il est indispensable que le gouvernement soit en cohésion.

Il appert alors judicieux d'inférer que la cohésion de l'action gouvernementale dans les Etats d'Afrique noire francophone notamment au Cameroun, au Sénégal et au Gabon s'opère à l'aune d'une dichotomie de mécanismes qui se rapportent non seulement à la collaboration gouvernementale (I), mais également à la solidarité gouvernementale (II).

I. LA COHESION PAR LA COLLABORATION GOUVERNEMENTALE

« *Seul on va plus vite, ensemble on va plus loin* ». Au travers de cette boutade, il ressort l'importance de la coopération ou encore de la collaboration dans l'exercice d'une tâche ou d'une fonction. Ladite collaboration se présente comme « *un processus dans lequel des acteurs*

⁴⁷Dmitri Georges LAVROFF, « Réflexions sur la notion de gouvernement modéré », in *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL, Constitutions et pouvoirs*, Montchrestien, Lextensoéditions, 2008, pp. 305-318.

⁴⁸MONTESQUIEU, *De l'esprit des Lois*, Œuvres Complètes, T. II, La Pléiade, Gallimard, 1951, III, 4.

⁴⁹Papa Assane TOURE, « Le secrétariat général du gouvernement dans le nouveau schéma de pilotage de l'action gouvernementale », *op cit*, p. 755.

⁵⁰Alain Didier OLINGA, *La constitution de la République du Cameroun*, *op cit*, p. 89.

⁵¹Les dispositions concernant le Président de la République sont généralement le double, voire même le triple (portion charnue) de celles qui concernent le Gouvernement (portion congrue).

⁵²Jean-Marie Noël NDZINA NOAH, « La définition de la politique de la Nation par le Président de la République », in Patrick Edgard ABANE ENGOLO et Jean-Paul MARKUS (dir), *La fonction présidentielle au Cameroun*, L'Harmattan, 2019, pp. 35 et s.

⁵³Papa Assane TOURE, « Le secrétariat général du gouvernement dans le nouveau schéma de pilotage de l'action gouvernementale », in Mamadou BADJI et Saidou Nourou TALL (dir), *Les transformations de l'Etat. Mélanges en l'honneur de BABACAR GUEYE*, *op cit*, p. 758.

⁵⁴V. Claude MOMO, « L'intérêt général dans les Etats d'Afrique subsaharienne francophone », *Afrilex*, novembre 2023, 25 p.

autonomes interagissent par le biais de négociations formelles et informelles, créant conjointement des règles et des structures régissant leurs relations et leurs manières d'agir ou de décider sur les questions qui les ont réunis. C'est un processus impliquant des normes partagées et des interactions mutuellement bénéfiques »⁵⁵.

Au Gouvernement qui est une institution à forme collégiale, une « saine » collaboration s'impose entre ses différents membres. Il en est ainsi afin de « *rendre l'action administrative la plus efficace possible pour permettre à celle-ci de défendre l'intérêt général dans les meilleures conditions* »⁵⁶. De la sorte, « *la collaboration entre les secteurs, les structures et les niveaux de gouvernement caractérise un nouveau mouvement public : la gouvernance collaborative* »⁵⁷. Ce nouveau paradigme dans le fonctionnement de l'appareil gouvernemental est un gage de cohésion en ce que la collaboration favorise à la fois « *une vision unifiée* »⁵⁸ et « *un modèle uniformisé d'administration* »⁵⁹.

La collaboration gouvernementale doit alors être effectuée au sein de cadres adaptés, aussi bien d'orientation et de décisions (A) que de concertation (B).

A- Des cadres d'orientation et de décisions

« *L'ossature de tout Gouvernement, ce sont les ministres* »⁶⁰. En effet, les ministres sont les membres du gouvernement qui implémentent de manière opérationnelle, les politiques sectorielles définies dans leurs domaines respectifs par le Président de la République au Cameroun, au Gabon et au Sénégal. C'est donc véritablement à ces membres du gouvernement que l'appel à la cohésion est lancé car pour que « *l'accent soit mis sur l'organisation du travail gouvernemental, (il faut) permettre à l'activité gouvernementale de renforcer sa cohérence et d'affiner son aptitude à répondre aux exigences politiques et aux attentes sociales* »⁶¹. Mais pour cela, « *le gouvernement doit être en mesure de gouverner (...) en synergie (...), ce qui nécessite de rechercher les éléments pouvant favoriser l'instauration d'une véritable confiance entre (les membres du gouvernement), les uns envers les autres* »⁶². C'est alors dans ce sillage que « *tous les départements ministériels ont engagé le processus (...) en signant déjà au moins, le cadre institutionnel nécessaire* »⁶³ en raison du fait que tous sont organisés selon le même

⁵⁵Anne Marie THOMSON, James L.PERRY, Théodore K.MILLER, Conceptualizing and Measuring Collaboration, 2009, p. 28, <https://doi.org/10.1093/jopart/mum036> consulté le 15 février 2026.

⁵⁶Charles DEBBASCH, « Le droit administratif face à l'évolution de l'administration française », *Mélanges Marcel WALINE*, Tome 2, Paris, LGDJ, 1974, p. 344.

⁵⁷Jacques GANDE, « La gouvernance collaboration dans la fonction publique québécoise : quelle analyse des déficits d'imputabilité relevés de 1998 à 2022 ? », *Revue Gouvernance*, Volume 20, Numéro 2, 2023, p. 77.

⁵⁸Didier TRUCHET, *Droit administratif*, 5^{ème} édition mise à jour, Thémis PUF, 2013, p. 338.

⁵⁹Pierre-Laurent FRIER, Jacques PETIT, *Droit administratif*, 11^{ème} édition, 2017-2018, LGDJ, Lextensoéditions, 2017, p. 192.

⁶⁰Olivier GOHIN, *Droit constitutionnel*, LexisNexis, Paris, 2013, p. 814.

⁶¹Hugues François ONANA, *Pratique de la gouvernance au Cameroun. Entre Désétatisation et Démocratisation*, Harmattan Cameroun, 2012, p. 107.

⁶²Odile TOGOLO, « Le Premier Ministre au Cameroun : les arguments d'une polémique autour de la fonction », *Cahiers Africains d'Administration Publique*, Revue Trimestrielle, Numéro 71, p. 118.

⁶³Interview de l'ancien Ministre Camerounais René Ze NGUELE, accordée à Hugues François ONANA et rapporté dans, *Pratique de la gouvernance au Cameroun. Entre Désétatisation et Démocratisation*, op cit, p. 108.

schéma de base et ont en commun une fonction⁶⁴. Ce cadre permettant de fixer les orientations et de prendre les décisions les plus pertinentes pour la satisfaction des besoins des citoyens, est concrétisé par l'effectuation des séminaires ministériels (1) et l'institution des conseils de ministres et de cabinet (2).

1- Les séminaires ministériels

Les séminaires ministériels constituent une modalité de la coordination administrative⁶⁵ dont le but est « *d'assurer la cohérence et la convergence des actions de l'administration* »⁶⁶ ; son objectif vise ainsi à assurer l'unité d'action au sein d'une organisation complexe⁶⁷. Lesdits séminaires sont en réalité des réunions stratégiques pour la formation, la planification ou l'évaluation interministérielle. Comme l'affirme le Professeur Roger-Gabriel NLEP, les séminaires ministériels requièrent l'intervention du chef de l'exécutif en raison du fait qu'ils s'inscrivent dans la dynamique de la coordination présidentielle⁶⁸ du travail gouvernemental.

Les séminaires ministériels sont convoqués par des autorités différentes selon les Etats. Au Cameroun, la convocation est l'œuvre soit du Premier Ministre, soit du Secrétaire général de la Présidence de la République sur très hautes instructions du Chef de l'Etat⁶⁹. Cette pratique des très hautes instructions « *crée une insécurité juridique et par ricochet une hiérarchie inversée des normes et des rôles au sein de l'Etat. Ce dessein juridique manié par l'exécutif impacte négativement le fonctionnement harmonieux des Institutions de la République* »⁷⁰. Malgré l'impact de cette pratique, l'on ne saurait dénier le fait qu'il s'agisse de la concrétisation d'un mécanisme juridique fondée sur la délégation permanente de signature⁷¹ dont l'incidence est le développement du phénomène de « *l'administration déléguée* »⁷². Par ce biais, « *le Secrétaire général assure la coordination et le contrôle de la production normative du gouvernement* »⁷³ ; le Doyen Maurice KAMTO souligne qu'« *au regard de la pratique (...) pendant un certain temps, les titulaires de la fonction de secrétaire général de la Présidence de la République recevaient automatiquement le titre de ministre d'Etat, en sorte que l'on*

⁶⁴Marie-Laure RASSAT, Jean-Michel LEMOYNE De FORGES, Patricia LEMOYNE De FORGES, *Institutions administratives et juridictionnelles*, Ellipses, 2005, p. 31.

⁶⁵V. Gérard TIMSIT, « Le concept de coordination administrative », *Bulletin III AP*, n°36, octobre –décembre 1975, pp. 1985-1108.

⁶⁶Patricia LEMOYNE De FORGES, *Recherche sur la coordination administrative : la coordination à l'intérieur des ministères*, Thèse de droit, Université de Paris II, p. 23.

⁶⁷André-Georges DELION, « La coordination administrative en matière économique et sociale », *Cahiers de l'institut français de Sciences administratives*, n°2, 1967, Ed. CUJAS, p. 2

⁶⁸Roger-Gabriel NLEP, *L'administration publique Camerounaise : « contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique »*, op cit, pp. 136 et 140.

⁶⁹*Ibid.*

⁷⁰Gérard OWONO, « Les Très Hautes instructions du Président de la République en droit public Camerounais », *Revue Africaine des Sciences Juridiques, Administratives et Politiques (RASJAP)*, n° 4 du 31 juillet 2024, p. 174.

⁷¹V. Danjuma ATIK, *La délégation permanente de signature par le Président de la République en droit camerounais*, Mémoire de Master en Droit public, Université de Yaoundé II, 2023, 150 p ; Stève TAMETONG, «La délégation « permanente » de signature : une catégorie juridique nouvelle en droit administratif camerounais?», *Juridis Périodique*, n°124, 2020, pp. 189- 196.

⁷²V. André AKONO OLINGA, « L'administration déléguée en droit camerounais », *Vénégré : La Revue Africaine des Sciences Administrative, Juridique et Politique*, janvier 2026, pp. 1-26.

⁷³Papa Assane TOURE, « Le secrétariat général du gouvernement dans le nouveau schéma de pilotage de l'action gouvernementale », op cit, p. 764.

pouvait y voir un usage bien établi. Mais cette pratique a été battue en brèche lors de la formation du gouvernement de 2011 (...) où le secrétaire général de la Présidence de la République reçut simplement le titre de ministre. Toutefois, la pratique antérieure a été rétablie à la faveur du Gouvernement de 2019 »⁷⁴.

La pratique politico-administrative Camerounaise tend inexorablement à accorder une place de choix au secrétaire général de la Présidence de la République⁷⁵ aux risques de faire de ce dernier « *le cœur de métier* »⁷⁶ de la cohésion gouvernementale. Un tel argumentaire se justifie par le fait que l'instruction présidentielle va jusqu'à établir un ensemble de prescriptions tendant à un déroulement efficace des séances de travail au cours de ces séminaires⁷⁷ ; de tels dispositifs ne peuvent que porter un coup à l'autorité du Premier Ministre⁷⁸. Une telle forme de coordination est tout de même encline à faciliter une meilleure circulation de l'information administrative, gage d'une amélioration de l'efficacité de l'action gouvernementale. C'est véritablement ce à quoi aspire le Professeur Gérard TIMSIT pour qui « *la coordination doit consister en une redistribution de l'information entre les divers composants de l'appareil d'Etat afin d'égaliser entre eux les ressources – en information- dont chacun doit disposer pour participer à l'élaboration de la décision commune* »⁷⁹.

Au Gabon, c'est le Vice-Président qui est chargé de la coordination de l'action gouvernementale⁸⁰, ce qui traduit la mutation opérée dans l'exercice de cette coordination⁸¹.

Au Sénégal, cette mission de coordination est assurée par le Secrétaire général du gouvernement qui est « *la cheville ouvrière de la coordination de l'action gouvernementale* »⁸². Cette fonction de coordination est essentielle au renforcement de la cohérence des interventions de l'administration centrale⁸³. Dans le schéma institutionnel actuel, le Secrétaire général du gouvernement hérite des attributions de la défunte primature en matière de coordination de l'action gouvernementale. Selon l'article 1^{er} du décret fixant les attributions du ministre Secrétaire général du gouvernement, ce dernier participe à l'organisation et au bon fonctionnement de l'action du gouvernement⁸⁴. Le Professeur Assane TOURE en déduit que le décret a codifié une règle classique dans l'administration centrale d'Etat⁸⁵ selon laquelle le secrétaire général du gouvernement est la « **mémoire institutionnelle du gouvernement, il**

⁷⁴Maurice KAMTO, *Droit constitutionnel et institutions politiques du Cameroun*, op cit, p. 552.

⁷⁵Très souvent aux grands dames du Premier Ministre qui est pourtant le Chef du Gouvernement.

⁷⁶Abdoulatif COULIBALY, « Gouvernance normative. Nouvelle dynamique, nouvelle approche ! », in *Le Soleil*, mercredi 21 septembre 2015, p. 12.

⁷⁷Roger-Gabriel NLEP, *L'administration publique Camerounaise : « contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique »*, op cit, p. 140.

⁷⁸Alain Didier OLINGA, *La constitution de la République du Cameroun*, op cit, p. 72.

⁷⁹Gérard TIMSIT, « Le concept de coordination administrative », op cit, p. 140.

⁸⁰Article 69 de la constitution Gabonaise précitée.

⁸¹V. Fabrice NFOULE MBA, *Aux sources d'une mutation de la coordination de l'administration au Gabon post indépendant (1961-1973)*, Editions Complicités, 2025, 160 p.

⁸²Papa Assane TOURE, « Le secrétariat général du gouvernement dans le nouveau schéma de pilotage de l'action gouvernementale », op cit, p. 760.

⁸³Jacques CHEVALLIER, *Science administrative*, Paris, PUF, 2019, p. 323.

⁸⁴Article 1^{er} du décret n°2019-901 du 13 mars 2019 fixant les attributions du ministre secrétaire général du Gouvernement.

⁸⁵Papa Assane TOURE, « Le secrétariat général du gouvernement dans le nouveau schéma de pilotage de l'action gouvernementale », op cit, p. 760.

veille à la continuité de l'action gouvernementale »⁸⁶ ; il est de ce fait garant de la continuité du service public au plus haut niveau⁸⁷, ce d'autant plus que « *la technique de la coordination fait nécessairement intervenir à un moment donné un pouvoir de décision* »⁸⁸.

La coordination est une phase incontournable du processus de décision gouvernementale qui s'incarne souvent à travers les réunions des ministres qui se tiennent dans le cadre des séminaires ministériels. Au-delà de la cohésion gouvernementale, il est également question de renforcer les capacités des différents membres du gouvernement et même dans une certaine mesure, de favoriser une modernisation dans la gestion de leurs départements ministériels respectifs⁸⁹. C'est dire que la plus-value des séminaires ministériels dans l'amélioration de la qualité du travail gouvernemental est réelle et considérable, ce d'autant plus qu'ils peuvent constituer un tremplin au travers duquel des cadres d'orientation et de décision plus conséquents peuvent être érigés, à l'instar des conseils aussi bien de ministres que de cabinets.

2- Les conseils de ministres et de cabinet

Les cadres d'action de l'administration, bras séculier du gouvernement, sont spécifiques en Afrique⁹⁰ noire francophone et notamment au Cameroun, au Gabon et au Sénégal. C'est donc au travers de ceux-ci que le gouvernement a la possibilité de se déployer à l'effet de réaliser au mieux ses différentes missions. D'après le Professeur René CHAPUS : « *c'est affirmer, avec la force et la solennité qui s'attachent aux dispositions constitutionnelles, qu'il ne saurait exister un « pouvoir administratif », plus ou moins indépendant du gouvernement et qui pourrait être exercé en considération de données et de préoccupations propres à ceux qui le détiendraient. L'osmose recherchée est de nature à être assurée par le simple fait que, au plus haut niveau, l'administration se confond avec le gouvernement, ainsi qu'avec le chef de l'Etat, même s'il est vrai que ce dernier n'a pas de rapports directs avec les services de l'administration* »⁹¹.

Parmi les cadres permettant la collaboration entre les membres du gouvernement, figurent principalement les conseils de ministres et les conseils de cabinet.

S'agissant des conseils de ministres, ils sont perçus comme « *l'institution (...) la plus originale* »⁹², « *un lieu privilégié* »⁹³, un « *symbole de l'unité du pouvoir d'Etat ou de*

⁸⁶Article 6 du décret n°2019-901 du 13 mars 2019

⁸⁷Sur cette question, V. Papa Assane TOURE, *La Légistique. Techniques de conception et de rédaction des textes législatifs et réglementaires : une tradition de gouvernance normative*, Dakar, L'Harmattan, 2008, p. 349, n°438.

⁸⁸Eric Stéphane MVAEBEME, « Les pouvoirs budgétaires du Président de la République au Cameroun », in Patrick Edgard ABANE ENGOLO et Jean-Paul MARKUS (dir), *La fonction présidentielle au Cameroun, op cit*, p. 395.

⁸⁹V. Mission d'audit de modernisation. *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, Conseil d'Etat et inspection générale des finances, juillet 2007, p. 1.

⁹⁰Patrick Edgard ABANE ENGOLO, « La spécificité des cadres de l'action administrative en Afrique », in Magloire ONDOA et Patrick Edgard ABANE ENGOLO (dir), *Les transformations contemporaines du droit public en Afrique*, L'Harmattan, 2018, pp. 37 et s.

⁹¹René CHAPUS, *Droit administratif général, Tome I*, Montchrestien, LGDJ lextensoéditions, 2001, p. 206.

⁹²Jean GICQUEL, Jean-Éric GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques, op cit*, p. 601.

⁹³Jean MASSOT, « les catégories de décrets réglementaires », *Mélanges Pierre AVRIL*, 2001, p. 363.

l'interministérialité »⁹⁴, « *la plaque tournante de l'activité de l'Etat* »⁹⁵. A ce titre, on peut alors aisément comprendre que les dans Etats susmentionnés où « *la dé-présidentialisation* »⁹⁶ est un leurre et la « *posture olympienne* » du Président de la République⁹⁷ une réalité cruelle, que ce soit ce dernier qui convoque et préside le conseil de ministres du fait qu'elle soit l'« *instance de consultation la plus élevée* »⁹⁸. Ledit conseil se présente alors comme « *une formation réunissant, sur convocation et sous la présidence du chef de l'Etat (...), tous les membres du gouvernement ayant rang de ministre* »⁹⁹.

Le constituant Camerounais dispose très clairement que « **le Président de la République préside les conseils ministériels** »¹⁰⁰ ; de même, le constituant Gabonais affirme que « **le Président de la République convoque et préside le conseil des Ministres et en arrête l'ordre du jour** »¹⁰¹. Dans la même lancée, le constituant Sénégalais dispose que « **le conseil des ministres est présidé par le Président de la République** »¹⁰². En sorte, le conseil des ministres apparaît comme une institution pouvant servir de point d'appui à l'affirmation de l'influence des pouvoirs du chef de l'Etat¹⁰³. Cela n'amenuise pas pour autant son importance dans la mesure où ce conseil est la plus importante instance de coordination de l'action gouvernementale¹⁰⁴, surtout qu'il « *est la seule formation qui ait vraiment un pouvoir de décision* »¹⁰⁵. Jean-Marc SAUVE ajoute que « *le conseil des ministres est aussi un lieu d'information sur les affaires de l'Etat dont il faut se garder de sous-estimer l'importance : il permet aux participants, non seulement de mieux connaître les décisions et les termes des choix opérés, mais aussi d'entendre, y compris en marge de l'ordre du jour formel, toute communication que les membres du conseil souhaitent faire* »¹⁰⁶.

Le conseil des ministres est le cadre naturel de coordination du travail gouvernemental; il est de ce fait « *l'organe habituel de détermination des choix, des lignes de conduite, de politique à long terme* »¹⁰⁷ et « *devient progressivement le lieu de délibération de la politique gouvernementale* »¹⁰⁸. A ce titre, le constituant Gabonais affirme que « **le Président de la**

⁹⁴Renaud DENOIX De SAINT MARC, « Le fonctionnement du Conseil des ministres et du Gouvernement », in *Les règles et principes non écrits en droit public*, 2000, p. 221.

⁹⁵Jean GICQUEL, Jean-Éric GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op cit, p. 602.

⁹⁶V. Magloire ONDOA, « La dé-présidentialisation du régime politique Camerounais », *RADP*, juin-décembre 2012, 2ème semestre, pp. 121-149.

⁹⁷Joseph OWONA, *Droits constitutionnels et institutions politiques du monde contemporain*, Paris, l'Harmattan, 2010, p. 665.

⁹⁸Roger-Gabriel NLEP, *L'administration publique Camerounaise : « contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique »*, op cit, p. 137.

⁹⁹Michel De VILLIERS, Armel Le DIVELLE, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 7ème édition, SIREY, Dalloz, Paris, 2009, pp. 66-67.

¹⁰⁰Article 10 (nouveau) (1) de la Loi constitutionnelle Camerounaise précitée.

¹⁰¹Article 65 de la constitution Gabonaise précitée.

¹⁰²Article 53 de la constitution Sénégalaise précitée.

¹⁰³Jean-Marc SAUVE, « Le conseil des ministres », in *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL, Constitutions et pouvoirs*, op cit, p. 497.

¹⁰⁴André BOCKEL, *Droit administratif*, Dakar-Abidjan, NEA, LGDJ, 1978, p. 269.

¹⁰⁵Philippe ARDANT, Matthieu BERTRAND, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 32ème édition, LGDJ, Lextensoéditions, 2020-2021, p. 487.

¹⁰⁶Jean-Marc SAUVE, « Le conseil des ministres », in *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL, Constitutions et pouvoirs*, op cit, p. 511.

¹⁰⁷André-Georges DELION, « La coordination administrative en matière économique et sociale », op cit, p. 22.

¹⁰⁸Jean-Marc SAUVE, « Le conseil des ministres », in *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL, Constitutions et pouvoirs*, op cit, p. 498.

République nomme, en Conseil des Ministres, aux emplois supérieurs, civils et militaires de l'Etat, notamment les Ambassadeurs et les Envoyés extraordinaires, les Officiers supérieurs et généraux, ainsi que les Directeurs des administrations centrales et les Gouverneurs »¹⁰⁹.

Une telle disposition atteste du prestige que revêt le conseil des ministres au Gabon comme c'est le cas en France où certains décrets sont pris en conseil de ministres et doivent de ce fait, être revêtus de différents contresigns. Fidèle à sa logique mimétique, le constituant Gabonais énonce que certains¹¹⁰ « ***actes du Président de la République (...) sont contresignés par les membres du Gouvernement chargés de leur exécution*** »¹¹¹.

Pour autant le conseil des ministres demeure un organe dont la consultation est facultative ; le constituant Sénégalais, dans son opération de codification¹¹², reconnaît explicitement le fait que la consultation du conseil des ministres demeure purement facultative¹¹³. Il n'est donc en rien étonnant que les constituants n'aient fixé aucune règle de périodicité, la tenue du conseil relevant de la volonté présidentielle¹¹⁴. De par son caractère aléatoire, le conseil des ministres qui est une instance de délibération et de décision au sein de l'exécutif, comme instance de suivi du travail gouvernemental par le Président de la République, connaît une dépréciation inexorable justifiant son déplacement tendanciel du pôle de suivi vers les conseils de cabinet¹¹⁵.

S'agissant du conseil de cabinet qui est une institution issue d'une longue tradition¹¹⁶, désigne une réunion des membres du gouvernement convoquée et présidée par le Premier Ministre. M. Jean-Marc SAUVE considère le conseil de cabinet comme des « *réunions plénières du gouvernement hors la vue du Président de la République* »¹¹⁷ qui permettent au Premier Ministre de faire le point sur l'état d'avancement des affaires en instance, de déterminer les méthodes d'instruction à adopter pour les dossiers intéressant plusieurs départements ministériels et de favoriser ainsi une meilleure coordination des dossiers et projets

¹⁰⁹Article 66 de la constitution Gabonaise précitée.

¹¹⁰A l'exception des actes visés aux articles 52, 54, 58, 125, et 165 de la constitution Gabonaise précitée.

¹¹¹Article 67 de la constitution Gabonaise précitée.

¹¹²Sous l'empire de la constitution Sénégalaise du 7 mars 1963, le conseil des ministres était une « réunion coutumière » particulièrement ancrée dans la tradition républicaine, qui pouvait être consulté par le Président de la République. Voir dans ce sens, la circulaire N°43 PR/SG du 2 avril 1963 relative aux incidences et la mise en vigueur de la Constitution sur la répartition des compétences, l'organisation du travail gouvernemental et le rôle du secrétariat général de la Présidence de la République. Au Cameroun, Selon l'instruction générale du 5 juin 1998 relative à l'organisation du travail gouvernemental au confirmée en cela par celle du 1^{er} octobre 2022, le conseil ministériel « ***constitue une instance coutumière dont la consultation est facultative et sans objet sur les actes présidentiels. Se tenant périodiquement, le conseil ministériel est un haut lieu de concertation et de délibération sur les grands dossiers de l'Etat*** ».

¹¹³Ismail Madior FALL, *Evolution constitutionnelle du Sénégal de la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, Dakar-Paris, CREDILA-CREPOS, 2007, p. 141.

¹¹⁴Il faut relever que cette constatation ne s'applique pas au Sénégal car les conseils de ministres se tiennent tous les mercredis à partir de 10 heures, sauf décision contraire du Président de la République. En ce sens, V. La circulaire n°43 PR/SG du 2 avril 1963 relative aux incidences de la mise en vigueur de la constitution sur la répartition des compétences, l'organisation du travail gouvernemental et le rôle du secrétariat général de la Présidence de la République.

¹¹⁵Alain Didier OLINGA, *La constitution de la République du Cameroun*, op cit, p. 75.

¹¹⁶Pierre-Laurent FRIER, Jacques PETIT, *Droit administratif*, op cit, p. 153.

¹¹⁷Jean-Marc SAUVE, « Le conseil des ministres », in *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL, Constitutions et pouvoirs*, op cit, p. 510.

gouvernementaux¹¹⁸. Il précise toutefois que « les réunions plénières des membres du gouvernement présidées par le Premier Ministre se tiennent depuis lors, avec le plein assentiment du Président de la République, (et) ont pour objectif, moins de délibérer précisément sur la politique à suivre, que de procéder à des échanges de vues sur les questions d'actualité, l'agenda et la communication du gouvernement et, plus prosaïquement de « mettre en scène » l'unité, la cohésion et l'engagement de celui-ci »¹¹⁹.

Le conseil de cabinet permet ainsi au Premier Ministre en sa qualité de chef du gouvernement de diriger véritablement l'action gouvernementale¹²⁰ afin d'optimiser son efficacité. Sur ce fondement, le Professeur Marcelin NGUELE ABADA voit dans le conseil de cabinet, un mécanisme de « fabrique de la pensée juridique par l'Etat »¹²¹ permettant au Premier Ministre d'être le principal artisan de la coordination gouvernementale¹²². Cela a comme mérite de tempérer les campagnes de dénigrement donc le statut primo-ministériel est très souvent victime, lesquelles le cataloguent comme « un nain constitutionnel »¹²³. C'est dire que les conseils de cabinet donnent la latitude au Premier Ministre d'éviter la « cacophonie gouvernementale »¹²⁴ en ceci que « le Premier Ministre a une plus grande responsabilité de suivi des activités de tous les membres du gouvernement, renforçant son autorité sur ces derniers »¹²⁵. Ce dernier a sur le gouvernement et sur son action un pouvoir de direction, qui implique l'instruction, la coordination, l'admonestation¹²⁶, éventuellement la sanction¹²⁷.

Le conseil de cabinet en tant qu'instrument dont dispose le Premier Ministre est d'ailleurs permanent car la périodicité du conseil de cabinet est précise¹²⁸. La collaboration gouvernementale visant à affermir sa cohésion, exige également l'implémentation des cadres dans lesquels les membres du gouvernement peuvent se concerter.

B- Des cadres de concertation

Parce que « notre temps est bien, comme cela n'avait jamais été le cas auparavant, le temps de la concertation »¹²⁹, il semble opportun « d'appeler la concertation entre les collectivités »¹³⁰. Cet appel concerne principalement les institutions publiques qui sont en

¹¹⁸Papa Assane TOURE, « Le secrétariat général du gouvernement dans le nouveau schéma de pilotage de l'action gouvernementale », *op cit*, p. 763.

¹¹⁹*Ibid.* p. 511.

¹²⁰Article 12(1) de la Loi constitutionnelle Camerounaise précitée ; article 53 de la constitution Sénégalaise précitée.

¹²¹V. Marcelin NGUELE ABADA, « La fabrique de la pensée juridique de l'Etat par les cabinets ministériels », in *Revue de la Fondation Raponda-Walker*, N°6-2013, « La fabrique du droit en Afrique », Actes du premier symposium Juridique de Libreville, 21-22 novembre 2013, pp. 189 et s.

¹²²*Ibid.* p. 2017.

¹²³Alain Didier OLINGA, *La constitution de la République du Cameroun*, *op cit*, p. 95.

¹²⁴Valentin-Siméon ZINGA, « Des supposées exigences des bailleurs de fonds et l'insistance sur la cohésion et la solidarité gouvernementales avancées », *La Nouvelle Expression*, 27 décembre 2005.

¹²⁵Alain Didier OLINGA, *La constitution de la République du Cameroun*, *op cit*, p. 92.

¹²⁶*Ibid.* p. 74

¹²⁷Mais là encore il s'agit d'une direction fragilisée, le Premier Ministre n'ayant aucun pouvoir de faire démettre un ministre.

¹²⁸Au Cameroun le conseil de cabinet se tient tous les derniers jeudis du mois.

¹²⁹Jean-Marie PONTIER, « La décentralisation et le temps », *RDP*, 1991, p. 1223.

¹³⁰Célestin KEUTCHA TCHAPNGA, « Les mutations récentes du droit administratif Camerounais », *Juridis Périodique* N°41, janvier-février-mars 00, p. 81.

charge d'accomplir au quotidien les missions destinées à l'amélioration des conditions existentielles des citoyens. Le gouvernement est donc celle prioritairement concernée par cet appel à la concertation en raison du fait que les départements ministériels sont de plus en plus nombreux, dotés d'importantes ressources financières pas nécessairement égales et surtout de missions diverses et variées afin d'assurer le développement cohérent de l'ensemble du territoire¹³¹. De ce fait, la concertation ne doit pas constituer l'apanage exclusif des appareils répressifs de l'Etat¹³² ; elle doit également impliquer toutes les composantes du gouvernement.

La concertation est généralement appréhendée comme le fait ou l'action de se concerter, de préparer une action en commun ou de s'entendre pour agir ensemble¹³³. En ce sens, la concertation suppose une stratégie élaborée de manière consensuelle ou conventionnelle, ceci dans un cadre approprié. L'appareil gouvernement en quête permanente de la cohésion de son action, a donc institué des cadres de concertation appropriés à cette fin ; ceux-ci sont alors matérialisés au travers des comités interministériels d'une part (1), et, d'autre part, des réunions interministérielles occasionnelles (2).

1- Les comités interministériels

Les comités interministériels sont institués par le chef de l'Etat¹³⁴ et constituent donc un autre mécanisme de coordination présidentielle de l'action gouvernementale¹³⁵. En pratique, les comités interministériels « réunissent une partie seulement des ministres, en présence parfois de hauts fonctionnaires, par opposition au conseil des ministres, qui les réunit tous, et par opposition aux commissions interministérielles, composées de fonctionnaires, même si elles sont parfois présidées par un ministre »¹³⁶. Comme le fait remarquer à juste titre M. MPINGA KASENDA : « le comité interministériel est défini par sa composition et non parce qu'il fait »¹³⁷ ; le Professeure Jacqueline MORAND-DEVILLER note que cette composition a connu une évolution, elle affirme alors que « la composition essentiellement politique à l'origine, a subi (...) la progression déferlante de la « fonctionnarisation » et de la toute-puissance au sein des (comités) ministériels des « Grands Corps »¹³⁸.

Autant au Cameroun, qu'au Gabon et au Sénégal, les comités interministériels sont dits permanents et désignent alors des organes de consultation dont la composition, les compétences et les modalités de fonctionnement sont consignées dans un texte particulier bien évidemment de nature réglementaire¹³⁹.

Les comités ministériels regroupent à intervalle régulier, sur un sujet déterminé, sous l'autorité du Premier ministre, les ministres et le cas échéants, les secrétaires d'Etat

¹³¹Ibid.

¹³²Roger-Gabriel NLEP, *L'administration publique Camerounaise : « contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique »*, op cit, p. 140.

¹³³Dictionnaire encyclopédique Le LAROUSSE illustré, op cit, p. 275.

¹³⁴Alain Didier OLINGA, *La constitution de la République du Cameroun*, op cit, p. 74.

¹³⁵Roger-Gabriel NLEP, *L'administration publique Camerounaise : « contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique »*, op cit, p. 138.

¹³⁶André-Georges DELION, « La coordination administrative en matière économique et sociale », op cit, p. 22.

¹³⁷MPINGA KASENDA, *L'Administration publique du Zaïre*, Ed. PEDONE, Paris, 1973, p. 115.

¹³⁸Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Droit administratif*, Montchrestien, Lextensoéditions, 2011, p. 102.

¹³⁹V. Le décret n°73-358 du 17 avril 1974, portant création du Conseil de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique et technique.

intéressés¹⁴⁰ ; un collaborateur du chef de l'Etat y participe¹⁴¹, mais le Président peut lui-même présider le comité¹⁴². Durant la tenue de ces comités, « *les arbitrages y sont rendus par le chef du Gouvernement, en harmonie préalable avec le Président* »¹⁴³. Bien que les comités interministériels participent de la coordination présidentielle, le Premier Ministre joue un rôle important dans la coordination de l'action gouvernementale dans l'optique de consolider la cohésion au sein de celle-ci, c'est d'ailleurs la raison pour laquelle le constituant Sénégalais affirme *expressis verbis* que « **le Premier Ministre préside les Conseils interministériels** »¹⁴⁴. Le Doyen Magloire ONDOA justifie cet état de chose par le fait que « *le Premier Ministre (soit) en effet l'Homme du Président, son émanation, son prolongement* »¹⁴⁵. Une telle hypothèse est fort logique d'autant que les constituants des Etats d'Afrique noire francophone à l'instar de celui du Cameroun¹⁴⁶ et du Sénégal¹⁴⁷, font du Premier Ministre un *Primus inter Pares* et par conséquent, le bénéficiaire principal des délégations de pouvoirs en cas d'empêchement temporaire du Président de la République¹⁴⁸. D'un autre côté, cela confirme aussi la triste réalité selon laquelle le Président de la République est « *l'arbre qui cache la forêt* »¹⁴⁹ du Premier Ministre qui doit éternellement vivre sous « *les ombres protectrices* »¹⁵⁰ du Chef de l'Etat. Dans un tel contexte, l'effectivité du « *copilotage gouvernemental* »¹⁵¹ est considérablement remise en cause, ceci bien que l'emprise primo-ministérielle soit accentuée en ce qui concerne les réunions interministérielles.

2- Les réunions interministérielles occasionnelles

Les réunions interministérielles occasionnelles sont des réunions entre les membres des ministères concernés par un projet¹⁵². Elles constituent non seulement « *le mode le plus courant du travail interministériel* »¹⁵³, mais également « *le degré de concertation le plus bas qui requiert l'intervention du chef de l'exécutif* »¹⁵⁴. L'autorité habilitée à convoquer ces réunions

¹⁴⁰Jean GICQUEL, Jean-Éric GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op cit, p. 614.

¹⁴¹André-Georges DELION, « Les conseils et comités interministériels », *ADJA*, 1975, p. 268.

¹⁴²Georges DUPUIS, Marie-José GUEDON, Patrice CHRETIEN, *Droit administratif*, 10^{ème} édition, Sirey, Dalloz, 2007, p.193.

¹⁴³Jean GICQUEL, Jean-Éric GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op cit, p. 614.

¹⁴⁴Article 57 de la constitution Sénégalaise précitée.

¹⁴⁵Magloire ONDOA, « Une résurrection : le régime parlementaire Camerounais », *AFSJP*, Université de Douala, 02, 2000, p. 40.

¹⁴⁶Article 10(2) de la constitution Camerounaise précitée.

¹⁴⁷Article 53 de la constitution Sénégalaise précitée.

¹⁴⁸V. Éric Marcel NGANGO YOUNBI, « En attendant le Conseil constitutionnel [Godot] : de la distinction entre « empêchement temporaire » et « empêchement définitif » du Président de la République », *Tribune libre*, 2024, 12p.

¹⁴⁹Lucien Frédéric TOULOU, « La fonction présidentielle entre contraintes institutionnelles et contraintes sociales », in François-Paul BLANC (dir), *Le chef de l'Etat en Afrique. Entre traditions, Etat de droit et transition démocratique*, Presses Universitaires de Perpignan, 2002, p. 69.

¹⁵⁰Marie-Hélène FABRE, « Le giscardisme constitutionnel : un chagrin d'amour », *RDP*, 1985, n°3, pp. 571-580.

¹⁵¹EDZODZINAM KOSSI SAGBA, « Dosage ethnique et nomination du Premier Ministre en Afrique noire francophone : le cas du Togo », in Adama KPODAR et Dodzi KOKOROKO (dir), *L'Etat inachevé, Mélanges en l'honneur du Professeur Koffi AHADZI-NONOU*, Université de Poitiers, PUI, avril 2021, p. 83.

¹⁵²Jean GICQUEL, Jean-Éric GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op cit, p. 614.

¹⁵³Georges DUPUIS, Marie-José GUEDON, Patrice CHRETIEN, *Droit administratif*, op cit, p. 193.

¹⁵⁴Roger-Gabriel NLEP, *L'administration publique Camerounaise : « contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique »*, op cit, p. 140.

en France est « *le membre compétent du cabinet du Premier Ministre* »¹⁵⁵ dans la mesure où les cabinets sont les lieux communs de préparation des normes devant s'appliquer à l'ensemble de la collectivité¹⁵⁶.

Dans les Etats d'Afrique noire francophone en général, les réunions interministérielles sont convoquées par d'autres autorités, accentuant ainsi la thèse de l'originalité des droits africains¹⁵⁷. Ainsi, au Cameroun ces réunions sont convoquées soit par le Secrétaire Général de la Présidence de la République sur instruction du Chef de l'Etat¹⁵⁸, par le Chef de l'Etat lui-même en cas d'urgence, soit enfin par le Premier Ministre. Au Gabon, c'est le Président de la République qui est habilité à la convocation de telles réunions¹⁵⁹ ; au Sénégal par contre, la logique est totalement différente car les réunions interministérielles sont convoquées, à la demande du ministre compétent, par le secrétaire général du gouvernement¹⁶⁰. Parmi les réunions interministérielles, il faut citer la réunion de coordination des secrétaires généraux et des directeurs de cabinet des ministères présidée par le secrétaire général du gouvernement. Cela confirme très clairement « *la consolidation de la place du secrétaire général du gouvernement dans le dispositif de gouvernance de l'appareil gouvernemental* »¹⁶¹. Toutefois, le rôle du Premier Ministre en la matière conserve sa prééminence car aux termes du constituant Sénégalais, c'est le chef du gouvernement qui préside les réunions ministérielles ou désigne, à cet effet, un Ministre¹⁶².

Quoiqu'il en soit, on peut convenir de ce que « *d'une façon générale, les politiques publiques sont de plus en plus interministérielles, ce qui explique la multiplication des structures se superposant aux diverses administrations centrales* »¹⁶³. Il serait alors judicieux de subodorer que cette superposition des institutions administratives n'a pour finalité unique que le renforcement de la solidarité entre les membres du gouvernement.

¹⁵⁵Jean GICQUEL, Jean-Éric GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op cit, p. 614.

¹⁵⁶Edward PAGE, « Le fonctionnaire en tant que législateur : l'élaboration du droit de l'administration britannique », Presses de Sciences Po, *CAIRN INFO, Revue électronique*, n°79, 201, pp. 637-665.

¹⁵⁷V. Magloire ONDOA, *Le droit de la responsabilité publique dans les Etats en développement : contribution à l'étude de l'originalité des droits africains*, 3tomes, 364p, 355p, 248p, thèse d'Etat en droit public, Université de Yaoundé II, 1997.

¹⁵⁸Dans ce cas, l'instruction présidentielle fixe les modalités de fonctionnement. Elle donne la liste des membres du gouvernement appelés à y participer ; elle précise également s'ils doivent venir seuls ou accompagnés de collaborateurs. L'instruction va jusqu'à établir un ensemble de prescriptions tendant à un déroulement efficace de ces réunions interministérielles :

*La réunion est convoquée au moins 5 jours à l'avance, et lorsqu'une urgence entraîne qu'elle soit convoquée dans un délai plus bref, la convocation écrite doit être doublée d'un appel téléphonique à tous les ministres participants.

*Autant que faire se peut, la convocation doit être accompagnée des principaux documents à examiner (rapports, projets de textes, etc.).

En outre, cette instruction précise que la réunion doit, exception faite des cas d'extrême urgence, être en principe « précédée d'une séance préparatoire regroupant les techniciens des départements ministériels intéressés et, le cas échéant, de la Présidence de la République pour la mise au point des documents et projets de texte qui y seront soumis.

¹⁵⁹Article 65 de la constitution Gabonaise précitée.

¹⁶⁰Cf. L'instruction générale n°15 PR du 1^{er} mars 1968 sur l'organisation du travail gouvernemental, précitée.

¹⁶¹Papa Assane TOURE, « Le secrétariat général du gouvernement dans le nouveau schéma de pilotage de l'action gouvernementale », op cit, p. 759.

¹⁶²Article 57 de la constitution Sénégalaise précitée.

¹⁶³Georges DUPUIS, Marie-José GUEDON, Patrice CHRETIEN, *Droit administratif*, op cit, p. 193.

II. LA COHESION PAR LA SOLIDARITE GOUVERNEMENTALE

La solidarité est l'un des caractères majeurs de l'appareil gouvernemental¹⁶⁴, à ce titre, le Professeur Olivier GOHIN considère que « *cette solidarité gouvernementale est ou devrait être générale, permanente et absolue* »¹⁶⁵. A la vérité, le principe de solidarité est intimement lié à celui de la collégialité qui « *signifie que le gouvernement est doté d'une existence propre distincte de celle de ses membres* »¹⁶⁶. Cette solidarité empêche le démantèlement du gouvernement comme institution de la République¹⁶⁷ réfutant ainsi toute forme de « *reconfiguration* »¹⁶⁸ de ce dernier. C'est dans cette perspective que le constituant Sénégalais affirme que l'institution gouvernementale « **conduit et coordonne la politique de la Nation sous la direction du Premier Ministre** »¹⁶⁹. Pareillement, le constituant Camerounais affirme que « **le Gouvernement est chargé de la mise en œuvre de la politique de la nation telle que définie par le Président de la République** »¹⁷⁰. Ces bases constitutionnelles démontrent à suffisance que « *le gouvernement est ainsi le maillon d'exécution dans le pilotage de l'action gouvernementale* »¹⁷¹.

Dès lors, la solidarité apparaît comme un catalyseur pour la cohésion de l'action gouvernementale. Il en est ainsi au regard de la responsabilité collective de l'appareil gouvernemental du fait des actions pourtant sectorielles (A), et, de la responsabilité collégiale liée à l'application de la nation (B).

A- La responsabilité collective d'actions sectorielles

L'adage célèbre « *tous pour un et un pour tous* », peut être considéré comme un fondement théorique médiateur de la solidarité gouvernementale. A l'observation du fonctionnement de l'appareil gouvernemental, on constate que si chaque ministre est individuellement responsable de ses actes, il l'est également, en tant que membre du gouvernement, de la politique générale de ce dernier ainsi que de celles menées par ses différents collègues¹⁷². Par conséquent, l'idée d'une responsabilité collective d'actions sectorielles émane du fait que les actions posées par les membres du gouvernement dans le cadre de l'application de leurs domaines respectifs de la politique de la nation, peuvent engager en cas de carence ou de défaillance, la responsabilité de l'ensemble de la structure gouvernementale.

¹⁶⁴Cf. Supra.

¹⁶⁵Olivier GOHIN, *Droit constitutionnel*, op cit, p. 820.

¹⁶⁶Papa Assane TOURE, « Le secrétariat général du gouvernement dans le nouveau schéma de pilotage de l'action gouvernementale », op cit, p. 756.

¹⁶⁷Jean-Éric GICQUEL, « Gouvernement », *Jurisclass. Adm.fasc*, 101, 30 septembre 2017, n°1.

¹⁶⁸Jacques CHEVALLIER, « La reconfiguration de l'administration centrale », *Revue Française d'Administration Publique*, 2005/4, n°116, p. 715.

¹⁶⁹Article 53 de la constitution Sénégalaise précitée.

¹⁷⁰Article 11(1) de la Loi constitutionnelle Camerounaise précitée.

¹⁷¹Patrice GELARD, *L'administration de l'Etat*, Paris, LexisNexis, 3^{ème} édition, 2018, p. 164.

¹⁷²Pierre PACTET, *Institutions Politiques. Droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 2^{ème} édition, 2003, p. 461.

Le Professeur Olivier GOHIN affirme mordicus qu'« *au sein du pouvoir exécutif, la solidarité gouvernementale n'est pas un vain mot* »¹⁷³. L'importance de cette solidarité gouvernementale est perceptible de manière récurrente dans les constitutions Françaises successives, lesquelles ont toujours considéré la responsabilité du gouvernement comme un marqueur de cette solidarité. On a pu lire ainsi que « **les ministres sont solidairement responsables** »¹⁷⁴, « **les ministres sont collectivement responsables** »¹⁷⁵, « **la responsabilité du Gouvernement** »¹⁷⁶ ou encore que « **la responsabilité des membres du gouvernement est solidairement engagée** »¹⁷⁷. Le caractère collectif de la responsabilité gouvernementale fait donc en sorte que celle-ci soit mise en cause du fait de l'action négative ne serait-ce que d'un seul membre dans le cadre de l'application de sa politique sectorielle. Selon le Professeur Olivier GOHIN : « *le lieu de cristallisation de cette solidarité gouvernementale, c'est par excellence le conseil des ministres* »¹⁷⁸ perçu comme « *une réunion des membres du gouvernement qui manifeste la collégialité de cette institution publiquement responsable* ».¹⁷⁹

La responsabilité collective d'actions sectorielles se traduit alors par la substitution fonctionnelle occasionnelle d'une part (1), et, d'autre part, la conjugaison cohérente des politiques sectorielles (2).

1- La substitution fonctionnelle occasionnelle

La cohésion de l'action gouvernementale constitue un gage de continuité de la vie nationale¹⁸⁰ qui permet à ce que l'Etat survive sans interruption¹⁸¹. A l'effet de pérenniser cette continuité, il est donc possible que les membres du gouvernement puissent à l'occasion, se substituer les uns les autres dans l'exercice de leurs fonctions. Deux principaux cas de figures sont possibles, tous se rapportant à un empêchement temporaire ou définitif d'un membre du gouvernement.

Le premier cas de figure est l'hypothèse de la délégation de pouvoirs ou de signature dont un membre du gouvernement peut bénéficier temporairement en cas d'empêchement de son collègue en congés ou en dehors du territoire national pour une certaine durée, ou encore en cas d'incapacité physique temporaire. L'objectif de ces inflexions aux règles de compétences, vise à permettre à l'appareil gouvernemental de préserver la « *permanence du corps social* »¹⁸² et surtout d'éviter que le travail gouvernemental s'exerce de manière « *arythmique (...), par saccades et intermittences* »¹⁸³. Sinon l'on pourrait se questionner sur ce que « *signifierait un (gouvernement) intermittent alors que celui-ci a été créé pour remplir une mission essentielle d'intérêt général, justifiant la mise en place d'une institution et d'un droit spécifiques ?* »¹⁸⁴. Le

¹⁷³Olivier GOHIN, *Droit constitutionnel*, op cit, p. 820.

¹⁷⁴Article 6 de la constitution Française du 25 février 1875.

¹⁷⁵Article 48 de la constitution Française de 1946.

¹⁷⁶Article unique alinéa 2-3 de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958

¹⁷⁷Article 49 de la constitution Française du 4 octobre 1958.

¹⁷⁸Olivier GOHIN, *Droit constitutionnel*, op cit, p. 820.

¹⁷⁹Thierry DEBARD, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Ellipses, 2002, p. 70.

¹⁸⁰Michel De VILLIERS, Arnel Le DIVELEEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, op cit, p. 85.

¹⁸¹Roger BONNARD, « Les actes constitutionnels de 1940 », *RDP*, 1952, p. 56.

¹⁸²Charles DEBBASCH et Frédéric COLIN, *Droit administratif*, Paris, 7^{ème} éd, ECONOMICA, 2004, p. 10.

¹⁸³Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Droit administratif*, op cit, p. 465.

¹⁸⁴Pierre-Laurent FRIER, Jacques PETIT, *Droit administratif*, op cit, p. 298.

régime des délégations apparaît alors comme une modalité au travers de laquelle les membres du gouvernement peuvent se substituer occasionnellement dans l'exercice de leurs fonctions, ceci dans l'optique de pérenniser l'efficacité de l'action gouvernementale. Mais au regard de la pratique ambiante au Cameroun, on peut constater que c'est généralement le Premier Ministre qui délègue certaines attributions d'un membre du gouvernement à un autre en cas d'empêchement temporaire, uniquement dans l'optique d'éviter une paralysie du fonctionnement de ce département ministériel, et par extension la paralysie de l'ensemble de l'appareil gouvernemental, l'exposant par ailleurs à une possible responsabilité. Une telle démarche étant véritablement justifiée, le Professeur Damien CONNIL affirme que « *la logique institutionnelle et la réalité politique le suggèrent* »¹⁸⁵. De même, le Premier Ministre peut déléguer certains de ses pouvoirs aux membres du Gouvernement et à de hauts responsables de l'administration de l'Etat¹⁸⁶.

Le second cas de figure, qui est le plus constant, résulte de la substitution en cas d'empêchement définitif d'un membre du gouvernement en raison de sa démission ou de son décès. Il faut relever que la culture de la démission étant peu propagée en Afrique noire francophone en raison de l'appétit vorace du pouvoir qui y est érigé en règle de droit commun, apparaissant comme une spécificité des pouvoirs africains¹⁸⁷, c'est davantage le décès qui est la cause effective d'empêchement définitif la plus répandue. Bien que ce soit le Président de la République qui nomme les membres du gouvernement¹⁸⁸, sur proposition du Premier Ministre¹⁸⁹, c'est pas nécessairement le Président qui autorise la substitution fonctionnelle. Le Premier Ministre qui est chargé de veiller à l'application de la politique de la nation définie sous les auspices présidentiels, peut donc désigner un ministre intérimaire. L'intérim est généralement appréhendé par le Doyen Gérard CORNU comme la « *situation temporaire dans laquelle un agent est chargé provisoirement d'une fonction soudainement devenue vacante, en attendant la désignation définitive du nouveau titulaire du poste* »¹⁹⁰.

La pratique Camerounaise est suffisamment éloquente sur la question ; en effet, dans ce contexte, le décès d'un membre du gouvernement entraîne la désignation d'un ministre intérimaire par le Premier Ministre. A la suite du décès de **Gabriel DODO NDOKE**, le Professeur **FUH CALISTUS GENTRY** a été désigné ministre intérimaire des Mines, de l'Industrie et du Développement Technologique en janvier 2023 ; M. **MOUNOUNA FOUTSOU** assure également l'intérim au ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle depuis juin 2025 à suite de la démission d'**ISSA TCHIROMA BAKARY** ; de même que **Gabriel MBAIROBE** assure l'intérim au ministère du Tourisme et des Loisirs depuis la démission **BELLO BOUBA MAIGARI** en août 2025. Au Gabon, à la suite des démissions du 14 novembre 2025 liées à la fin du cumul des mandats de 18 ministres élus

¹⁸⁵Damien CONNIL, « A propos de l'article 23 de la constitution, fonctions et dysfonctions d'une disposition constitutionnelle », *RFDC*, 92, 2012, pp. 733-734.

¹⁸⁶Article 12(4) de la Loi constitutionnelle Camerounaise précitée ; article 57 de la constitution Sénégalaise précitée.

¹⁸⁷V. Jean-François MEDARD, « La spécificité des pouvoirs africains », *Pouvoirs*, N°25, 1983, pp. 5-21.

¹⁸⁸Article 53 de la constitution Sénégalaise précitée ; article 69 de la constitution Gabonaise précitée.

¹⁸⁹Article 10(1) (nouveau) de la Loi constitutionnelle Camerounaise précitée.

¹⁹⁰Gérard CORNU (dir), *Vocabulaire juridique*, Association Henri CAPITANT, 12^{ème} édition mise à jour, PUF, 2018, p. 1213.

députés, le Président de la Transition Gabonaise a nommé plusieurs ministres intérimaires¹⁹¹ à l'effet d'assurer la continuité de l'Etat et du gouvernement avant la fin de la transition prévue le 31 décembre 2025.

Tout de même, il ne faut pas restreindre le champ matériel de l'intérim à la possibilité d'un membre du gouvernement de remplacer un autre décédé ou ayant démissionné du gouvernement. En effet, l'intérim peut également être institué pour pallier l'absence temporaire du Premier Ministre chef du Gouvernement et dans ce cas, c'est le Président de la République qui désigne le Premier Ministre intérimaire. Cela s'inscrit uniquement dans la logique du parallélisme de formes car la désignation du Premier Ministre est une compétence exclusive du Chef de l'Etat. La désignation d'un Premier Ministre intérimaire a été effectuée en novembre 2025 au Sénégal ; le Président **BASSIROU DIOMAYE FAYE**, à la suite d'une absence temporaire du Premier Ministre **Ousmane SONKO**, avait désigné le ministre de la Justice **Yassine FALL** comme Premier Ministre intérimaire.

L'exercice de l'intérim, en Afrique noire francophone comme partout ailleurs, est un outil de gestion de la continuité politico-administrative de l'Etat ; au travers de celui-ci, l'action gouvernementale préserve sa cohérence et sa constance pour conjuguer au mieux les politiques sectorielles.

2- La conjugaison cohérente des politiques sectorielles

Les politiques sectorielles renvoient à l'ensemble des politiques que doivent impérativement appliquer les différents membres du gouvernement, chacun dans son domaine respectif. Ces politiques dérivent donc de la politique globale définie par le Président de la République, représentant de la nation¹⁹².

En sorte, la conjugaison cohérente des politiques sectorielles par les membres du gouvernement permet à ces derniers d'exécuter leurs différentes actions en synergie afin d'atteindre des objectifs communs, c'est donc « *une contrainte de but* »¹⁹³. Cela implique donc l'évitement des visions sectorielles cloisonnées susceptibles de mettre à mal la cohérence de l'action gouvernementale et par conséquent, son efficacité. Il s'agit de la condition *sine qua nun* pour que la mise en cohérence de l'action gouvernementale ne s'inscrit pas dans un horizon chimérique¹⁹⁴. La cohérence prônée est de nature politico-administrative et consiste dans « *la promotion systématique d'actions politiques se renforçant mutuellement dans les ministères et organismes gouvernementaux, créant des synergies en vue d'atteindre les objectifs convenus* »¹⁹⁵. A ce propos, « *le rôle du Premier Ministre est de veiller à cette cohérence, tant*

¹⁹¹Voir dans ce sens la Déclaration de Murielle MINKOUE MEZUI épouse MINSTA MI-OWONO, Secrétaire Générale de la Présidence de la République relative à l'intérim des membres du gouvernement ayant présenté leur démission le 14 novembre 2025.

¹⁹²V. Pierre AVRIL, « Le Président de la République, représentant de la nation », in *Etudes en l'honneur de Loïc PHILIP, Constitution et finances publiques*, ECONOMICA, 2005, pp. 31 et s.

¹⁹³Jacques CHEVALLIER, *Le service public*, PUF, Coll. « Que sais-je ? », 7^{ème} éd, 2008, p. 23.

¹⁹⁴V. Claude SORBETS, « La mise en cohérence de l'action publique : un horizon chimérique ? », in Bernard CHERUBINI (dir), *Agir pour la promotion de la santé. Une politique ouverte à l'innovation ?*, ères, Action Santé, 2011, pp. 99-109.

¹⁹⁵Document du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement, 18 octobre 2022, p. 2.

dans l'accord de gouvernement que dans l'action ultérieure du gouvernement »¹⁹⁶ car cette cohérence « est indispensable à la réalisation et à l'accomplissement de l'interdépendance sociale »¹⁹⁷.

Afin d'atteindre cet objectif, les pouvoirs publics aussi bien au Cameroun, qu'au Gabon et au Sénégal ont institué des démarches visant à échelonner l'exécution de ces politiques publiques dans un horizon temporel bien déterminé. C'est le cas par exemple en matière d'exécution de la dépense publique, laquelle étant assujettie à l'atteinte des résultats, s'effectue désormais sous le sceau de la pluriannualité à l'effet d'avoir plus de lisibilité, de visibilité, de transparence de l'action publique et d'amélioration l'évaluation de celle-ci. On note ainsi une succession de réformes et de transformations opérées dans les politiques sectorielles engagées au sein de ces Etats, mettant ainsi un terme à la longue tradition des « réformettes »¹⁹⁸. les domaines concernés par ces réformes portent sur le système de la commande publique¹⁹⁹ et singulièrement les marchés publics²⁰⁰, les finances publiques²⁰¹, l'administration fiscale²⁰², toujours dans la perspective de renforcer la cohérence de l'action gouvernementale. Ces différentes réformes doivent ainsi contribuer à l'optimisation de l'efficacité de l'action des différents membres du gouvernement dans le secteur d'activités, à défaut leur responsabilité sera mise en cause du fait de l'application défailante de la politique de la nation.

B- La responsabilité collégiale d'application de la politique de la nation

La définition de la politique de la nation consiste à « *fixer les objectifs qui doivent être atteints en même temps que les moyens qui doivent être utilisés* »²⁰³ à cette fin. Derrière l'idée

¹⁹⁶*Ibid.* p. 3.

¹⁹⁷Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Tome 2, Fontemoing, Paris, 1928, p. 61.

¹⁹⁸V. Guy CARCASSONE, « Les réformettes », in *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL, Constitutions et pouvoirs*, op cit, pp. 97 et s.

¹⁹⁹V. Seynabou SAMB, *Le droit de la commande publique en Afrique noire francophone Contribution à l'étude des mutations du droit des contrats administratifs au Sénégal, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Cameroun*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 28 novembre 2015, 875 p.

²⁰⁰V. Félicien-Hance MBA NGUEMA, *La réforme du droit des marchés publics dans les pays africains d'expression française : recherches sur la performance à partir des cas du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal*, Thèse de doctorat, Université de Yaoundé II, 2024-2025, 665p ; Emmanuel Ghislain BEYEGUE BOULOUMEGUE, « La réforme des marchés publics », in Magloire ONDOA (dir), *L'administration publique Camerounaise à l'heure des réformes*, L'Harmattan, 2010, pp.

²⁰¹V. Norbert Armel MINKOE, *Les réformes des finances publiques en zone CEMAC : le cas du Cameroun*, Thèse de doctorat, Université de Yaoundé II, 5 novembre 2021, 442 p ; Sita Malick SAWADOGO, *La réforme budget programme: trajectoires d'appropriation d'un nouvel outil de gestion dans le secteur public Étude de cas appliquée au Burkina Faso*, Thèse de doctorat, Université d'Aix-Marseille, 29 novembre 2021, 301p ; Steve Thierry BILOUNGA, *La réforme du contrôle de la dépense publique au Cameroun*, Thèse de doctorat, Université de Yaoundé II, 2009, 454p ; Issa ABIABAG, *Le renouveau budgétaire au Cameroun*, op cit ; Jacques BIAKAN, « La réforme du cadre juridique des finances publiques au Cameroun : la loi portant régime financier de l'Etat », in Magloire ONDOA (dir), *L'administration publique Camerounaise à l'heure des réformes*, op cit, pp. 9-28.

²⁰²V. Antoine NGAKOSSO, *Réformes fiscales en Afrique. Le management du changement*, L'Harmattan, Paris, 2013, 264 p ; Sény Mahamadou OUEDRAOGO, « Regard extérieur sur les mutations récentes des administrations fiscales africaines », in Magloire ONDOA et Patrick Edgard ABANE ENGOLO (dir), *Les transformations contemporaines du droit public en Afrique*, L'Harmattan, 2018, pp. 119-132. Egalement Gérard Martin PEKASSA NDAM, « Les transformations de l'administration fiscale Camerounaise », in Magloire ONDOA (dir), *L'administration publique Camerounaise à l'heure des réformes*, op cit, pp. 29-65.

²⁰³André HAURIOU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 4^{ème} éd, 1970, p. 828.

de la définition de la politique de la nation, il faut entrevoir la conception²⁰⁴ d'une politique et la détermination des moyens pour parvenir à un résultat²⁰⁵ ; la formule du Professeur Alain Didier OLINGA selon laquelle « *une Nation, un chef, un projet, ou si l'on veut, une République, un Président, une politique* »²⁰⁶ est tout à fait appropriée ici. Il revient donc au Président de la République de fixer les grandes orientations des politiques socioéconomiques²⁰⁷ tout en confiant au gouvernement le soin de leur mise en œuvre.

En raison de l'application qui lui incombe, la responsabilité collégiale du gouvernement peut être engagée en cas de défaillance devant les représentants du peuple souverain. Cette responsabilité qui est de nature politique, implique que les actes accomplis dans l'exercice des fonctions gouvernementales soient soumis à un mécanisme d'évaluation²⁰⁸. Elle désigne un procédé juridique d'affectation de valeur à une conduite du gouvernement²⁰⁹. Cette responsabilité est susceptible d'être mise en cause, aussi bien devant le chef de l'Exécutif (1) que devant le Parlement (2).

1- La responsabilité collégiale devant le chef de l'exécutif

Le gouvernement dans son ensemble est responsable devant le Président de la République car de manière unanime, les constituants africains consacrent la nomination de l'ensemble des membres de la structure gouvernementale par le Président de la République²¹⁰. Cela réactualise ainsi l'idée selon laquelle « *les constitutions des Etats d'expression Française (...) par leurs dispositions témoignent de la volonté non équivoque d'assurer l'omnipotence d'un homme*²¹¹ », en l'occurrence le Président de la République.

L'engagement de la responsabilité collégiale du gouvernement devant le chef de l'exécutif n'est que la conséquence logique de son habilitation à le désigner ; il s'agit là ni plus ni moins, que de la concrétisation du parallélisme de formes. Dans l'aménagement de cette responsabilité gouvernementale collégiale, il faut aussi y voir une forme une expression de la solidarité gouvernementale d'autant qu'elle entraîne « *la fin collective des fonctions ministérielles* »²¹². En effet, les constituants Camerounais et Gabonais parlant du Chef de l'exécutif, reconnaissent explicitement qu'« *il met fin à leurs fonctions* »²¹³. Le constituant Sénégalais, quant à lui, use d'une autre formulation en affirmant que « *le gouvernement (...) est responsable devant le Président de la République* »²¹⁴. Quelle que soit la sémantique, en l'occurrence l'extinction des fonctions ministérielles par le Président de la République ou

²⁰⁴Bertrand EDOUA BILONGO, *Les changements constitutionnels au Cameroun et au Sénégal*, Thèse de doctorat, Université de Yaoundé II, 2017, p. 296.

²⁰⁵Jean Mermoz BIKORO, « Le Président de la République, chef de l'Etat au Cameroun », in Patrick Edgard ABANE ENGOLO et Jean-Paul MARKUS (dir), *La fonction présidentielle au Cameroun*, op cit, p. 26.

²⁰⁶Alain Didier OLINGA, *La constitution de la République du Cameroun*, op cit, p. 51.

²⁰⁷Simon-Louis FOMERY, *La constitution commentée article par article*, 15^{ème} éd, Paris, Hachette, 2012, p. 56.

²⁰⁸Magloire ONDOA, « Une résurrection : le régime parlementaire Camerounais », op cit, p. 16.

²⁰⁹Philippe SEGUR, *La responsabilité politique*, PUF, Coll. « Que sais-je ? », 1996, p. 17.

²¹⁰V. Suzie Esther TEMTIA NOUMEMBE, « L'exercice du pouvoir de nomination du Président de la République au Cameroun », in Patrick Edgard ABANE ENGOLO et Jean-Paul MARKUS (dir), *La fonction présidentielle au Cameroun*, op cit, pp. 369-390.

²¹¹Pierre François GONIDEC, *Les droits africains, évolution et sources*, Tome I, Paris, LGDJ, 1968, p.14

²¹²Olivier GOHIN, *Droit constitutionnel*, op cit, p. 821.

²¹³Article 10(2) de la constitution Camerounaise précitée ; article 69 de la constitution Sénégalaise précitée.

²¹⁴Article 53 de la constitution Sénégalaise précitée.

encore la responsabilité du gouvernement devant celui-ci, la conséquence c'est la même. Il s'agit de la démission du Premier Ministre adressée au Président de la République, le Professeur Olivier GOHIN souligne alors que « *la démission du Premier Ministre emporte démission du Gouvernement dans son ensemble* »²¹⁵. La responsabilité politique du gouvernement devant le chef de l'exécutif manifeste en réalité la crise de confiance du second envers le premier, l'on opine alors que le gouvernement ne peut rester au pouvoir s'il n'a pas la confiance du Président de la République²¹⁶. Cette prérogative renforce la posture du Chef de l'Etat en Afrique noire francophone dont le portrait²¹⁷ révèle qu'il « *est le pivot central des institutions et qui doit réguler tout le reste du fonctionnement du pays* »²¹⁸. De ce fait, il devient particulièrement difficile de parler d'un exécutif dualiste car le Premier Ministre bien qu'étant chef du Gouvernement, « *n'est que ce que le Président de la République, à un moment donné, ne veut pas être ; il n'a que ce que le Président de la République veut bien lui octroyer* »²¹⁹. Par conséquent, « *à côté du Président de la République, le Premier Ministre est un nain* »²²⁰.

Ainsi, la responsabilité politique du gouvernement se présente comme la conséquence directe de la responsabilité électorale du chef de l'Etat et de l'institution parlementaire²²¹ qui elle-aussi, est habilitée à engager sa responsabilité collégiale.

2- La responsabilité collégiale devant le Parlement

La responsabilité du gouvernement devant le Parlement est l'une des caractéristiques majeures du parlementarisme. La dévolution d'une telle prérogative à l'institution parlementaire s'inscrit dans le sillage de « *la revitalisation du Parlement* »²²², de « *l'émancipation du Parlement* »²²³ afin d'en faire un véritable contre-pouvoir²²⁴ à l'exécutif pour que « *par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir* »²²⁵ et que règne « *l'équilibre des pouvoirs conçus et exercés à travers des procédures démocratiques* »²²⁶.

Certes la responsabilité collégiale du gouvernement devant le Parlement constitue un moyen dont ce dernier dispose pour neutraliser le travail gouvernemental²²⁷, mais davantage,

²¹⁵Olivier GOHIN, *Droit constitutionnel*, op cit, p. 821.m

²¹⁶Philippe ARDANT, Bertrand MATHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op cit, p. 210.

²¹⁷Gérard CONAC, « Portrait du chef de l'Etat », *Pouvoirs*, N°25, 1983, p.121

²¹⁸Valentin MIAFO DONFACK, « Le Président de la République et les constitutions du Cameroun », in Stanislas MELONE, Adolphe MINKOA SHA et Luc SINDJOUN (dir.), *La Réforme Constitutionnelle du 18 janvier 1996 au Cameroun : Aspects juridiques et politiques*, Fondation FRIEDRICH ERBERT/ Association Africaine de Science Politique (Section Camerounaise, GRAP), p. 269.

²¹⁹Alain Didier OLINGA, *La constitution de la République du Cameroun*, op cit, p. 71.

²²⁰*Ibid.* p. 74.

²²¹Magloire ONDOA, « Une résurrection : le régime parlementaire Camerounais », op cit, p. 33.

²²²Magloire ONDOA, « La dé-présidentialisation du régime politique Camerounais », op cit, p. 136.

²²³V. Pierre Gaël ADA, « L'émancipation du Parlement », in Alain Didier OLINGA (dir), *La réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 au Cameroun 25 ans après*, Afrédit, 2021, Yaoundé, pp. 203 et s.

²²⁴V. Stéphane MOUGNOL A MOUGNOL, « A la recherche de contre-pouvoirs à la fonction présidentielle dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique francophone subsaharienne », *Revue des Réflexions Constitutionnelles*, N° 025 – Septembre 2022, pp. 1-30.

²²⁵MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Paris, éd. Gallimard, 1995, p. 72.

²²⁶Éric Stéphane MVAEBEME, « Regard récent sur les tendances du constitutionnalisme africain », in Adama KPODAR et Dodzi KOKOROKO (dir), *L'Etat inachevé, Mélanges en l'honneur du professeur Koffi AHADZI-NONOU*, op. cit, p. 756.

²²⁷Bienvenu Yannick NOLA, « Commentaire de l'article 34(2) », in Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU (dir), *La constitution de la République du Cameroun. Commentaire article par article*, L'Harmattan, 2025, p. 804.

il s'agit de l'expression du mécontentement parlementaire à l'endroit de l'action gouvernementale dont elle est chargée du contrôle²²⁸. Il semble judicieux d'opérer le distinguo entre le contrôle de l'action gouvernementale, liée à l'évaluation des politiques publiques, de l'engagement de sa responsabilité politique qui en jeu son existence même²²⁹. A l'analyse, le constituant Gabonais s'est davantage penché sur les questions relatives au contrôle de l'action gouvernementale et notamment le contrôle non sanctionnateur c'est-à-dire sans mise en jeu de la responsabilité politique. Aux termes de la combinaison des articles 79 et 80, il en ressort que :

« Le Parlement (...) contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques dans les conditions prévues par la présente Constitution.

Les moyens d'information, de contrôle et d'évaluation du Parlement sur l'action du Gouvernement sont les suivants : les interpellations ; les questions écrites et orales ; les questions d'actualité ; les commissions d'enquête, de contrôle et d'évaluation ». Ce sont les mécanismes des contrôles informatif et investigateurs qui n'engagent pas la responsabilité politique du Gouvernement et par conséquent n'aboutissent pas à sa démission. On peut subodorer que la soustraction de ce pouvoir au Parlement vise uniquement à consolider l'emprise présidentielle sur le Gouvernement et à lui octroyer l'exclusivité de sa révocation.

Toute différente est la logique adoptée par les constituants Camerounais et Sénégalais, lesquels ont effectivement consacré la responsabilité politique du Gouvernement devant l'institution parlementaire au travers des mécanismes classiques que sont la question de confiance à l'initiative du gouvernement²³⁰ et notamment de son illustre chef, et de la motion de censure à l'initiative du Parlement et précisément de l'Assemblée nationale²³¹ généralement lorsque le Parlement a une configuration bicamérale²³². La responsabilité politique engendre ainsi la démission collective du gouvernement²³³ et c'est à ce titre qu'elle est considérée comme une modalité de consolidation de la solidarité gouvernementale, cette démission est une « sanction nécessaire et même inéluctable du retrait de la confiance (parlementaire) au Gouvernement »²³⁴.

Néanmoins, on ne peut oblitérer le cantique entonné à la gloire présidentielle par le constituant Camerounais qui dispose que « **le Président de la République peut reconduire le Premier Ministre dans ses fonctions et lui demander de former un nouveau gouvernement** »²³⁵. Cela signifie que le Premier Ministre déchu et désavoué par le Parlement peut être reconduit dans ses fonctions par le Président de la République ; assurément cela est

²²⁸Article 14(2) de la Loi constitutionnelle Camerounaise précitée ; article 81 de la constitution Sénégalaise précitée ; article 79 de la constitution Gabonaise précitée.

²²⁹Olivier GOHIN, *Droit constitutionnel*, op cit, p. 823.

²³⁰Article 34(2) de la Loi constitutionnelle Camerounaise précitée ; article 86 de la constitution Sénégalaise précitée.

²³¹Article 34(3) de la Loi constitutionnelle Camerounaise précitée ; article 86 de la constitution Sénégalaise précitée.

²³²Aimé DOUNIAN, « Le bicamérisme dans les Etats d'Afrique noire francophone », *RADSP*, Vol. V, N°09, janvier-juin 2017, pp. 62-87.

²³³Bernard-Raymond GUIMDO DONGMO, « La responsabilité politique du gouvernement dans la constitution Camerounaise », *RRJ, Droit prospectif*, 2007, p. 2116.

²³⁴Jean GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op cit, p. 667.

²³⁵Article 34(6) de la constitution Camerounaise précitée.

révélateur du fait que c'est lui seul qui est véritable garant de la cohésion de l'action gouvernementale. Face à cette énonciation constitutionnelle, le Doyen Maurice KAMTO affirme que « *le Président de la République apparaît dans le constitutionnalisme camerounais comme la boussole de la République*²³⁶ ».

CONCLUSION

En fin de compte, les analyses menées dans le cadre de cette réflexion visaient à déterminer les modalités au travers desquelles la cohésion de l'action gouvernementale s'opère en Afrique noire francophone et singulièrement au Cameroun, au Gabon et au Sénégal. Il a été démontré qu'au sein de ces Etats, une dichotomie de modalités a été mise sur pied afin d'atteindre cet objectif majeur qui conditionne l'efficacité du travail gouvernemental. C'est ainsi qu'en plus de la collaboration entre les membres du gouvernement, la solidarité gouvernementale est indispensable dans l'optique de consolider la cohésion tant souhaitée. A ce titre, les défaillances constatées dans l'application de la politique de la nation, emportent la sanction collective de l'appareil gouvernemental. Mais on demeure dubitatif et circonspect quant à l'atteinte de cet objectif de cohésion au regard des incohérences qui demeurent dans l'organisation et surtout le fonctionnement des gouvernements Camerounais, où lorsqu'il n'est pas une « *potiche*²³⁷ » comme au Cameroun et au Sénégal, il est victime « d'avortement » par le constituant qui décide de le faire disparaître de l'architecture institutionnelle comme c'est le cas au Gabon. Pour que la cohésion de l'action gouvernementale devienne une certitude et cesse d'être une gageure, n'est-il pas temps que les constitutions de ces Etats fassent l'objet d'un (re)toiletage, afin de donner au Premier Ministre des attributions véritables pour l'exercice de sa fonction de chef du gouvernement et donc de garant de la cohésion de cette action ? De notre modeste point de vue, ce serait « *rendre à César ce qui appartient à César* ».

²³⁶Maurice KAMTO, *Droit constitutionnel et institutions politiques du Cameroun*, Presses Universitaires du Cameroun, Yaoundé, 2021, p.514

²³⁷Philippe ARDANT, Bertrand MATHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op cit, p. 211.

LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME DANS LA CONSTITUTION DU 25 OCTOBRE 2015

Par

Girel Illytch MIANTOUDILA*

Assistant et formateur en droit public fondamental à L'École Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) de Brazzaville Congo
miantoudilagirelillytch@gmail.com

Résumé

La protection des droits de l'homme au Congo est assurée par un cadre juridique bien déterminé qui est sans doute la Constitution congolaise du 25 octobre 2015, centré sur la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui garantit à tous des droits civils, politiques, sociaux, économiques et culturels fondamentaux. L'État congolais a la responsabilité première de les protéger par l'état de droit, tandis que des organes juridictionnels et non juridictionnels veillent aussi à leur respect en menant des actions juridiques de protection interne des droits de l'homme et des mécanismes de recours. Les actions diplomatiques et des opérations de maintien de la paix, la place de la femme et des personnes vivant avec handicap. L'universalité de ces droits intangibles et imprescriptibles est bien insérée dans le préambule de la Constitution congolaise, et ne nuit nullement pas à la diversité culturelle, chaque État démocratique à l'instar le Congo Brazzaville restant libre d'établir des normes plus élevées, mais ne pouvant faire moins que les normes minimales établie.

Mots clés : Droits de l'homme, la Constitution, loi, règlement, effectivité, la protection, organes juridictionnels et non juridictionnels, obstacle.

INTRODUCTION

Georges VEDEL¹ affirme que la protection des droits de l'homme en insistant sur le rôle de la constitution sociale et de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 comme fondement essentiel de la légitimité constitutionnelle. Il a préconisé un contrôle de constitutionnalité permettant au juge de s'appuyer sur des textes et non de créer des normes, tout en reconnaissant au législateur la liberté d'y apporter des modifications, refusant ainsi tout gouvernement des juges.

Historiquement, plusieurs doctrinaires du droit, depuis l'Antiquité jusqu'à l'époque contemporaine, ont contribué à la réflexion sur les droits de l'homme. Parmi les plus influents, on trouve des philosophes comme Thomas Hobbes² et John Locke³, pionniers du droit naturel,

* Mode de citation : Girel Illytch MIANTOUDILA, « La protection des droits de l'homme dans la constitution du 25 octobre 2015 », *Revue RRC*, n° 068 / Avril 2026, p.83-115.

¹ Georges VEDEL, Manuel élémentaire de droit constitutionnel, éd Dalloz, Paris, 2002.

² Thomas HOBBS, Les Éléments du droit naturel et politique, écrite en 1640

³ John LOCKS, traitant du droit naturel est le Second Traité du gouvernement (1690), dans lequel il développe l'idée d'une loi de nature qui fonde le droit à la propriété et régule l'état de nature. Cette loi, basée sur la raison, impose à chacun le respect de la vie, de la santé, de la liberté et des biens d'autrui, justifiant ainsi l'instauration d'un gouvernement civil pour protéger ces droits naturels

et Emmanuel Kant⁴ avec ses théories déontologiques. Des penseurs comme René Cassin⁵ ont joué un rôle clé dans l'élaboration de documents fondamentaux comme la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), soutenue par des figures comme Eleanor Roosevelt⁶. Les droits de l'homme sont des droits inaliénables et universels que chaque personne possède simplement en tant qu'être humain, sans distinction de nationalité, sexe, race, religion ou toute autre condition. Ils sont des normes qui protègent la dignité humaine et régissent les relations entre les individus et les gouvernements, établissant des obligations pour les gouvernements de garantir et de respecter ces droits pour tous.

Juridiquement, les droits de l'homme sont définis comme des droits inaliénables, universels et fondamentaux inhérents à tout être humain, sans aucune distinction. Ces droits fondamentaux sont enchâssés dans des textes juridiques internationaux et nationaux, comme la déclaration des droits de l'homme et du citoyen⁷ et s'imposent aux États, qui sont tenus de les respecter, de les protéger et de les mettre en œuvre pour garantir le traitement équitable de tous.

En Afrique noire francophone, deux juristes sénégalais Kéba MBAYE⁸ et El Hadj GUISSSE ont abordé et défini les droits de l'homme sur le continent comme : « un ensemble cohérent de principes juridiques fondamentaux qui s'applique partout dans le monde tant aux individus qu'aux peuples et qui ont pour but de protéger ».

En droit congolais, plusieurs doctrinaires ont su aborder cette thématique et ont souligné nul sans doute que la protection des droits l'homme se situe à tous les niveaux de la hiérarchie des normes⁹. En effet, plusieurs études aussi ont été réalisées et consacrées par différente doctrine. Le juriste congolais, Auguste ILOKI¹⁰ fait un bilan sur la protection des droits de l'homme. Il pense fort bien que cette protection ne soit pas constante mais évolutive¹¹ en faisant une fixation sur les droits réservés aux citoyens indigènes qui ne disposaient pas de la qualité de citoyens français, selon la logique institutionnelle coloniale, ces individus étaient justiciables des tribunaux dits indigènes qui appliquaient le droit coutumier tandis que les citoyens étaient soumis en droit français qui comportait une connotation péjorative. La doctrine estime le terme citoyen comporte des significations multiples qui éclairaient son contenu. Il sert, en effet, à désigner ; l'individu qui jouit sur le territoire de l'Etat dont il relève, droits civils et politique,

⁴ d'Emmanuel KANT, sur le droit naturel est Les Éléments métaphysiques de la doctrine du droit (1797), qui est la première partie de sa Métaphysique des mœurs. Dans cette œuvre, il développe sa théorie du droit basée sur la raison et la liberté, considérant que le droit naturel est inhérent à l'homme et se manifeste par son droit à s'appartenir à soi-même

⁵ Bien que René CASSIN n'ait pas rédigé un seul « ouvrage » consacré exclusivement aux droits de l'homme, ses contributions majeures incluent son rôle dans l'élaboration de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) en 1948, ainsi que ses écrits et cours où il analyse la DUDH et ses implications

⁶ Eleanor ROOSEVELT n'a pas écrit un ouvrage spécifique sur les droits de l'homme, mais elle a joué un rôle décisif dans la rédaction et l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) en 1948, en tant que présidente de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies

⁷ Georges JELLINEK, la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, édition Hachette livre, Paris, 20014

⁸ Kéba MBAYE (1924-2007) est un juriste sénégalais, qui occupa les plus hautes fonctions dans la magistrature sénégalaise et le mouvement olympique.

⁹ La Constitution du 25 octobre 2015, norme fondamentale garantissant les droits de l'homme.

¹⁰ Juriste et magistrat congolais

¹¹ Auguste ILOKI, Vilencia ILOKI, Raissa Kartelle ILOKI, la Justice au Congo : bilan global soixantenaire, édition Harmattant, , 2023, p 18

la personne qui respecte les libertés démocratiques¹². Aujourd'hui, cette protection des droits de l'homme est consacrée à tout citoyen sans distinction : de race, religion et sexe.

Le professeur Placide MOUDOU DOU ¹³ affirme, à son tour, que « *depuis le nouveau constitutionnalisme de 1991, le constituant congolais consacre un titre entier aux droits et libertés, se rapprochant ainsi de la loi fondamentale allemande de 1949*¹⁴. Le titre II de la Constitution du 15 mars 1992, de l'Acte fondamental du 24 octobre 1997, de la Constitution du 20 janvier 2002 et de celle du 25 octobre 2015 est exclusivement et invariablement consacré aux droits et libertés ». La Constitution du 25 octobre 2015 y consacre près d'une quarantaine d'articles relatifs aux droits de l'Homme¹⁵, sans compter certains qu'on retrouve dans les autres titres ; les trois générations de droits y sont consacrées : droits civils et politiques, droits économiques et environnementaux, droits sociaux¹⁶ et les droits nouveaux¹⁷.

En revanche, cette Constitution¹⁸ est prolixe en matière de protection des droits de l'Homme. Elle se démarque aussi des autres Constitutions congolaises précédentes ¹⁹ en insérant le droit à la vie²⁰ en son article 8, un principe universel en matière de la protection des droits de l'Homme²¹ et la reconnaissance des peuples autochtones²², l'identité des droits de la femme avec celle de l'homme,²³ l'épanouissement de la jeunesse²⁴, les droits reconnus aux personnes vivant avec handicaps, le Médiateur de la République, les commissions nationales des droits de l'homme, le conseil supérieur de la liberté de communication, les commissions juridiques, économiques, sociales et environnementales etc... que l'État congolais a l'obligation de respecter et de protéger.

En effet, les droits de l'homme sont au cœur de toutes préoccupations doctrinales et juridiques dans un état de droit. Les travaux ont été menés ou réalisés afin de pérenniser ces droits intangibles qui restent parfois fragilisés et sensibles dont la garantie est juridictionnelle

¹² Auguste ILOKI, « droits et devoirs du travailleur en tant que citoyen en démocratie » 2001, p1.

¹³ Placide MOUDOU DOU, Droit administratif congolais, 2eme éd, Presses Universitaire de Brazzaville, 2023, p 41

¹⁴ Sur l'effectivité de ces droits, voir Placide MOUDOU DOU, les garanties constitutionnelles du droit congolais de la propriété », in Mélanges Robert Dossou, l'amphithéâtre et le prétoire, Au service des droits de l'homme et de la démocratie, Paris, l'harmattan, 2020, pp 827-844.

¹⁵ La Constitution du 25 octobre 2015 y consacre 49 articles par rapport à la précédente, celle du 20 Janvier 2002 qui y consacrait 43 articles sur les droits de l'homme.

¹⁶ Louis Favoreu, Aurélie Duffy-Meunier, Idris Fassassi, Patrick Gaïa, Olivier Le Bot, Laurent Pech, Annabelle Pena, André Roux, Guy Scoffoni, droit des libertés fondamentales, 8e édition, Dalloz, Paris 2021.

¹⁷ Sur le débat lié à cette interminable des droits et libertés, voir Placide MOUDOU DOU, « Deux décennies de renouveau constitutionnel en Afrique noire francophone. L'exemple de la République du Congo-Brazzaville (1990-2010) : bilan et perspective », in Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glélé, la Constitution Béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? Paris, L'Hamarttan, 2014, pp. 203-205.

¹⁸ La Constitution du 25 octobre 2015

¹⁹ La Constitution du 15 mars 1992, de l'Acte fondamental du 24 octobre 1997, de la Constitution du 20 janvier 2002 et de celle du 25 octobre 2015.

²⁰ Article 8 de la Constitution du 25 octobre 2015 « un principe sacrosaint du droit »

²¹ L'article 8 de la Constitution : la personne humaine est sacrée et a droit à la vie.

²² L'article 16 de la Constitution : la loi garantit et assure la promotion et la protection des droits des peuples autochtones.

²³ L'article 17 de la Constitution : la femme a les mêmes droits que l'Homme.

²⁴ L'article 29 de la Constitution l'Etat assure l'épanouissement de la jeunesse. A ce titre il garantit :

- Le droit à l'éducation et l'égal accès à l'enseignement et à la formation ;
- La scolarité obligatoire jusqu'à l'âge de seize ans.

voire non juridictionnelle. L'Etat congolais, étant le garant indispensable en matière de protection des droits de l'Homme en temps de paix et en temps de conflit armé est tenu d'en assurer le plein épanouissement.

Les travaux similaires ont été menés sous l'appui d'une Constitution²⁵ qui n'est plus en vigueur par Henry Marcelin DZOU MAGUELET, en matière de protection des droits de l'homme, ont attiré notre attention²⁶. Ce doctrinaire se posait la question de savoir si les droits de l'Homme sont « un luxe réservé aux pays riches » ou si « les pays pauvres », eux aussi pouvaient en bénéficier²⁷. Et dans quelle mesure la Constitution du 20 Janvier 2002 fit-elle avancer ce débat sur la protection des droits de l'Homme et son ineffectivité. Il faut avouer que la République du Congo a ratifié de nombreuses conventions relatives à la protection des droits inhérents à la personne humaine²⁸ et légiféré en matière des droits l'homme²⁹.

Depuis l'adoption de la nouvelle Constitution³⁰, celle-ci sacralise la vie humaine et constitue un rempart étanche en matière de protection en consacrant plus de 49 dispositions constitutionnelles, en matière de protection des droits et libertés fondamentaux, en dépassant celle du 20 janvier 2002 qui consacrait près de 43 dispositions relatives aux droits de l'homme.

En effet, il n'est guère possible d'examiner la question de la protection des droits de l'homme sans une réflexion conceptuelle sur la notion même de ces droits c'est-à-dire qu'est-ce que les droits de l'Homme ?

L'expression « droits de l'Homme », désigne « des droits subjectifs qui traduisent dans l'ordre juridique, les principes naturels de justice qui fondent la dignité de la personne humaine »³¹.

Partant de ce pragmatisme constitutionnel, le constituant congolais a voulu non seulement dénoncer et renforcer cette protection contre les pratiques autoritaires qui étaient légion sous les régimes précédents, mais aussi mettre en place des organes juridictionnels et non juridictionnels efficaces et plus adaptés voire étanches en matière de protection des droits de l'homme.

Partant, il convient de faire émerger la problématique suivante : dans quelles circonstances la Constitution protège des droits l'hommes ? Ou encore la garantie des droits de l'homme est bien encadrée dans la Constitution du 25 octobre 2015 ? Cette nouvelle Constitution dérive-t-elle à cet égard d'une véritable maturation interne, d'un changement radical ou alors d'un mimétisme institutionnel ?

²⁵ la Constitution du 20 Janvier 2002

²⁶ Henry Marcelin DZOU MAGUELET, la Protection des Droits de l'Homme dans la Constitution congolaise du 20 janvier 2002, Revue Béninoise des Sciences juridiques et Administratives, Page 103, 2008-2009.

²⁷ Yve MADIOT, « Droits de l'Homme », ed, MASON, Paris 1991, P. 29 et S

²⁸ La loi autorisant la ratification de la charte africaine des droits et du bien être de l'enfant dans sa loi n°13-2006 du 31 mai 2006 et la loi n° 23-2021 du 6 mai 2021 autorisant la ratification du protocole à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatifs aux droits des personnes handicapées en Afrique

²⁹ la loi n°19-2025 du 25 juillet 2025 portant protection et promotion des droits de la personne âgée en République du Congo.

³⁰ La Constitution du 25 octobre 2015

³¹ MADIOT(Y), Considérations sur les droits et des devoirs de l'Homme, ed, BRUYLANT, Bruxelles 1998, P. 10.

La proclamation des droits de l'homme dans la sphère constitutionnelle actuelle ne suffit-elle pas pour assurer leur protection. Toutefois, ces interrogations suscitent tout au moins une réponse satisfaisante. Pour y répondre, cette protection dépend de plusieurs mécanismes, dont la protection juridictionnelle qui constitue un noyau central, dur et plus efficace. En effet, les juridictions nationales ont le pouvoir qui est attribué par la Constitution, comme étant gardien des droits et des libertés individuelles, de constater et les cas échéants de sanctionner toute violation grave à l'encontre des droits et libertés fondamentaux dont la Constitution garantit. C'est à cette condition que l'on constate que l'on est dans un véritable Etat de droit, un Etat dans lequel les gouvernants comme les gouvernés sont soumis à l'éthique dominante qui est le droit.

Pour cette thématique, il sied de rappeler que la protection des droits de l'homme est un principe fondamental dont l'application doit impérativement être observé par les différents organes juridictionnels et non juridictionnel en droit interne congolais(I) nonobstant cette impérativité, l'effectivité de la protection des droits de l'homme est parfois relative (II).

I- La Constitution du 25 octobre 2015, rempart des droits intangibles de l'homme

Les organes juridictionnels et non juridictionnels observent et occupent une place primordiale dans la protection des droits et libertés fondamentaux. En revanche, le droit congolais consacre que tous les citoyens congolais sont égaux devant la loi et ont droit à la protection de l'Etat³². il confie cette base normative de protection constitutionnelle des droits de l'homme³³ au pouvoir judiciaire³⁴ comme étant le garant de tous ces droits et libertés fondamentaux³⁵. Chaque juridiction nationale³⁶, selon sa compétence, contribue à l'étendue de la protection consacrée aux droits intangibles et inhérents à la personne humaine(A) et aux organes non institutionnels de l'Etat (B).

A- L'étendue de la protection consacrée aux droits intangibles et inhérents à la personne humaine en droit congolais

Gérard CONAC affirmait : « *Les nouvelles Constitutions africaines sont très prolixes en ce qui concerne l'énumération et la formulation des droits fondamentaux (...) visiblement leurs auteurs ont voulu s'inspirer des philosophies les plus exigeantes des droits de l'homme* »³⁷.

En effet, les Constitutions congolaises ont toujours consacré un titre relatif aux droits et libertés depuis son accession à l'indépendance en passant par la Constitution du 15 mars 1992, celle du 20 janvier 2002³⁸ puis l'actuelle Constitution du 25 octobre 2015 y consacre 49 articles

³² L'article 15 de la Constitution du 25 octobre 2015

³³ V.BARBE, l'essentiel du droit des libertés fondamentales, édition Gualino les carrés Rouge, Paris, 2025

³⁴ Le pouvoir judiciaire est constitué de deux juridictions : « juridiction judiciaire et administrative »

³⁵ L'article 11 de la Constitution, alinéa 3 « Le pouvoir judiciaire, gardien des libertés individuelles, assure le respect de ce principe dans les conditions fixées par la loi. »

³⁶ Le juge constitutionnel, judiciaire et administratif.

³⁷(G) CONAC, l'Etat de droit in mélanges en l'honneur de Guy BRAIBAND, D, Paris, p.106

³⁸ Henry Marcelin DZOUAGUELET, la Protection des Droits de l'Homme dans la Constitution congolaise du 20 janvier 2002, Revue Béninoise des Sciences juridiques et Administratives, Page 103, 2008-2009

en ce qui concerne la protection des droits et libertés fondamentaux (1). Dans ce titre, on y retrouve des droits et des libertés aussi bien collectives qu'individuelles et surtout en se démarquant des autres Constitutions précédentes, celle du 20 janvier 2002 par exemple, en abolissant la peine des morts dans son ordonnancement juridique à travers son article 8 alinéa 4³⁹.

Cette Constitution congolaise se distingue des autres États africains et européens en insérant le droit à la vie, la prise en compte des femmes et de personnes vivant avec handicap à l'instar de la France, en ce qu'elle énumère largement la protection des droits et libertés fondamentaux qu'elle garantit⁴⁰. En effet, lorsqu'elle est limitée en matière de protection des droits de l'homme, celle-ci renvoie aux textes dument ratifiés pour mieux protéger par anticipation (2).

1- La protection des droits de l'homme, principe constitutionnel du droit

Dans cette optique, le professeur Placide MOUDOU DOU affirme : « *Les Constitutions africaines issues du renouveau démocratique se signalent toutes par l'inscription dans leurs préambules et/ou dans leur corps même d'une liste impressionnante de droits de l'homme* ». Cette énumération contient non seulement des droits mais aussi des libertés objet de nos recherches qui sont en réalité indissociables. En effet, la personne humaine étant sacrée⁴¹, les droits et libertés rattachés à elle sont constitutionnellement protégés. A cet effet, la Constitution, en son titre II, a prévu une panoplie de droits et libertés fondamentaux.

Il s'agit notamment :

Le droit à la vie, à la liberté individuelle⁴², à la présomption d'innocence⁴³, à un procès juste et équitable assurant un accès à la justice et à des garanties procédurales équitables, le droit de ne pas subir la torture ou de traitement cruel, inhumain ou dégradant⁴⁴, à l'égalité des droits⁴⁵, le droit à la personnalité juridique⁴⁶ et à l'inviolabilité du domicile⁴⁷, le droit à l'asile, à la liberté d'aller et venir, le droit de propriété, de la liberté de croyance qui consiste pour les individus de pratiquer leur religion ou leurs croyances ainsi que la liberté de conscience, la liberté d'expression, de l'information et de communication, le secret de correspondance, la liberté d'association, le droit à la culture et au respect de l'identité culturelle, le droit à l'éducation, le droit au travail, la liberté syndicale, le droit à la protection des intérêts moraux et matériels et le droit à la santé et à un environnement sain.

³⁹ L'article 8 de la Constitution du 25 octobre 2015 alinéa 4 : « la peine de mort est abolie »

⁴⁰ Henri OBERDOFF, Droits de l'homme et des libertés fondamentales, LGDJ, 10^{ème} édition, Paris, 2025

⁴¹ Article 8 de la Constitution du 25 octobre 2015

⁴² Article 11 de la Constitution

⁴³ Article 9 alinéa 2 idem

⁴⁴ Article 14 idem

⁴⁵ Article 15 idem

⁴⁶ Article 18 idem

⁴⁷ Article 20 idem

Cette présente Constitution comme les précédentes,⁴⁸ accorde un point d'honneur à la sauvegarde des droits et libertés fondamentaux. Le caractère sacré de la vie humaine prôné par la Constitution oblige l'Etat et ses institutions de la protéger et de la respecter.

La Constitution congolaise assure à cet effet la promotion et la protection des groupes vulnérables notamment la femme, l'enfant, les personnes vivant avec handicap, le mariage, la famille et la protection des peuples autochtones⁴⁹.

2- Les limites constitutionnelles aux droits intangibles de l'homme

Le constituant congolais, soucieux de protéger efficacement les droits et libertés fondamentaux, renvoie parfois cette thématique à la ratification. Cette ratification pourrait intervenir qu'après l'autorisation du parlement, notamment en ce qui concerne les traités relatifs à la paix⁵⁰ c'est à dire portant sur les droits de l'Homme afin de garantir ces droits et libertés inhérents à la personne humaine. A cet effet, cette disposition constitutionnelle,⁵¹ en ce qui concerne le renvoi aux textes internationaux en matière de la protection des droits et libertés, constitue une limite constitutionnelle. Cette limite constitutionnelle offre aussi une gamme plus vaste et efficace de protection des droits de l'homme par l'entremise de certains textes dûment ratifiés lorsque la Constitution présente des limites en matière de protection des droits et libertés fondamentaux.

La Constitution congolaise autorise l'Etat congolais a ratifié les accords et conventions internationaux relatifs à la protection des droits et libertés fondamentaux. Une fois insérés, ces instruments juridiques internationaux font partie intégrante du bloc de constitutionnalité.

Il s'agit notamment :

De la Charte de nations unies de 1945, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 et de la Charte de l'unité nationale et la Charte des droits et libertés de 1991.

La ratification de la Charte des nations unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme par le Congo témoigne de sa volonté de protéger davantage son peuple contre toutes sortes d'atteintes⁵².

⁴⁸ La Constitution du 15 mars 1992 et celle du 20 janvier 2002

⁴⁹ L'article 16 de la Constitution congolaise, dispose que : la loi garantit et assure la promotion et la protection des droits des peuples autochtones.

⁵⁰ L'article 217 de la Constitution du 25 octobre 2015.

⁵¹ L'article 217 de la Constitution précitée.

⁵² Le Congo a dans cette perspective adopté plusieurs autres conventions relatives à la protection de droits de l'homme notamment :

- la Convention Internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ;
- La convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes ;
- La convention contre la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
- La convention relative aux droits de l'enfant ;
- La convention internationale relative à la protection des droits de tous les travailleurs migrants et membres de leur famille ;
- La convention internationale relative aux droits des personnes handicapées et la convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

Toutes ces conventions internationales contribuent à la sauvegarde des droits de l'homme qui ont une portée universelle. Ainsi, l'article 55 de la Charte des Nations Unies dispose : « *les nations unies favorisent le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion* ». Et L'article 56 poursuit en ces termes : « *les États membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'article 55, à agir tant conjointement que séparément en coopération avec l'organisation* ».

La Déclaration universelle des droits de l'homme est née de la deuxième guerre mondiale qui a été aussi bien violente que meurtrière que les États se sont engagés à mettre en place des instruments internationaux qui garantiraient la protection des droits et libertés des individus au plan international. Elle démontre la volonté commune des États à cohabiter en paix en dépit des différences. Les droits et libertés proclamés par la Déclaration universelle des droits de l'homme sont : « *les libertés physiques, les droits civils, les libertés intellectuelles et les droits politiques, économiques et sociaux* ».

Ainsi, les libertés physiques sont constituées du droit à la vie, le droit de disposer de son corps, le droit à la vie privée, la liberté d'aller et de venir, le droit à la sûreté incluant l'interdiction de l'esclavage, de la torture ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la détention arbitraire, le respect de la présomption d'innocence et de la non rétroactivité des lois pénales.

Par ailleurs, les libertés intellectuelles et les droits politiques comprennent les libertés d'opinion et d'expression, la liberté religieuse, la liberté de l'enseignement, la liberté de la presse, la liberté de communication, la liberté de réunion et d'association, le droit de vote. Les droits économiques et sociaux quant à eux, sont formés des droits à la sécurité sociale, du droit à un niveau de vie suffisant, du droit au travail, au repos, à la production, à la culture, l'égalité entre l'homme et la femme, la liberté syndicale.

En outre, les conventions, statuts, pactes et protocoles dûment ratifiés par les États ont une valeur juridique obligatoire. Tandis que les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme tels que les recommandations, principes, lignes directrices, déclarations et règles normalisées n'ont qu'une autorité morale et donnent des orientations aux États parties en matière des droits de l'homme. En effet, les États parties à ces conventions, s'engagent à les respecter et à les appliquer. D'où leur intégration dans le bloc de constitutionnalité dans la Constitution congolaise. Ce qui leur donne la même valeur juridique que la constitution étant supérieure aux lois et aux règlements.

En plus des conventions suscitées, le Congo a également adhéré en octobre 1983 aux deux Pactes de 1966 dont l'un est relatif aux droits civils et politiques et l'autre portant sur les droits économiques, sociaux et culturels.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques prône le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et à disposer de leurs richesses ainsi que leurs ressources naturelles, du droit à la vie, du droit à la liberté d'expression, d'association, du droit de réunion, de la liberté de pensée, de conscience et de religion, du droit à un procès équitable, du droit de vote et d'éligibilité, du droit à la non-discrimination. Ce Pacte n'autorise des dérogations aux articles 6,7,8,11,15,16 et 18 qu'en présence d'un danger imminent qui menacerait le territoire national.

Ainsi, l'Etat prend une décision appelée état d'urgence⁵³ tel que ce que nous avons connu avec la pandémie de COVID-19 en 2020.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels vise la sauvegarde des droits économiques, sociaux et culturels à savoir l'égalité entre hommes et femmes sur la jouissance des droits économiques, culturels et sociaux, le droit au travail, le droit à des conditions de travail justes et favorables, la liberté syndicale, le droit à l'éducation, le droit à un niveau de vie suffisante.

B- La protection consacrée aux organes non institutionnels de l'Etat congolais

La protection constitutionnelle des droits de l'homme s'impose à tous les niveaux de la hiérarchie institutionnelle. S'agissant de la protection des droits de l'Homme par les différents organes non juridictionnels, la Constitution congolaise du 25 octobre 2015 a prévu le renvoi au législateur⁵⁴ de légiférer en matière de la protection des droits de l'homme (1)⁵⁵. Et cette même Constitution précise comment, par dérogation aux principes des articles 125 et 126 de la Constitution, le gouvernement congolais peut intervenir en matière législative pour protéger efficacement les droits de l'Homme article 158⁵⁶ et son cadre institutionnel de protection 2.

1- Les institutions classiques de protection des droits de l'homme : législatif et exécutif

La loi au sens strict est la règle de droit écrite, générale et permanente adoptée par le Parlement dans son domaine de compétence⁵⁷. C'est le législateur qui fixe les lois relatives aux droits civiques et aux libertés fondamentales accordées aux citoyens. Les lois sont prises conformément à la Constitution qui est la norme suprême de l'Etat⁵⁸. Celle-ci détermine les domaines de la loi⁵⁹. Ainsi, la Constitution congolaise du 15 mars 1992 renvoie au domaine de la loi « la citoyenneté, les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens dans l'exercice des libertés publiques »⁶⁰. Tandis que celle du 25 octobre 2015 reprend aussi cette disposition en indiquant : « sont du domaine de la loi : la citoyenneté, les droits civiques et l'exercice des libertés publiques ; les sujétions imposées aux citoyens, en leurs biens et en leurs personnes, dans l'intérêt de la défense nationale et de la sécurité publique ; la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités... »⁶¹. Il est judicieux de relever que tous les domaines précités à l'article 125 de la Constitution font l'objet de plusieurs codes notamment : le Code de la nationalité, le Code de

⁵³ Article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

⁵⁴ Article 125 de la Constitution et les autres matières réglementaires, sont réservées au gouvernement agissant par décret⁵⁴ article 126 de la Constitution

⁵⁵ L'article 125 de la Constitution : sont du domaine de la loi :

- La citoyenneté, les droits civiques et l'exercice des libertés publiques etc.....

⁵⁶ L'article 158 de la Constitution dispose que : « le Gouvernement peut, pour exécuter son programme, demander au Parlement de voter une loi l'autorisant à pendre, par ordonnance, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

⁵⁷ Lexique des termes juridiques 2011, Dalloz, 18^{ème} édition

⁵⁸ L'article 175 de la Constitution, elle est juge de la constitutionnalité des lois, des traités et accords internationaux

⁵⁹ L'article 125 de la Constitution détermine les domaines de la loi

⁶⁰ Article 104 de la Constitution congolaise du 15 mars 1992

⁶¹ Article 125 de la Constitution congolaise du 25 octobre 2015

la famille, le Code de procédure civile, commerciale, administrative et financière, le Code pénal, le Code de travail, le Code de la route....

En effet, cette base constitutionnelle, que l'article 125 précité de la Constitution donne compétence au législateur congolais de légiférer sur la protection des droits de l'homme.

Le législateur congolais soucieux de protéger les droits inhérents à la personne humaine consacre une législation sur la protection des droits de l'enfant à travers la loi n° 4-2010 du 14 juin 2010⁶². Toujours dans cette optique, il a renforcé les droits de l'homme dans sa loi portant code pénitentiaire en République du Congo. Le chapitre 4 consacré aux droits des détenus, dans son article 78 dispose que : « les personnes privées de libertés doivent être traitées dans le respect des droits de l'Homme et de manière à préserver leur dignité humaine et à assurer l'élévation de leur niveau intellectuel et moral, sans distinction de sexe, de nationalité, d'ethnie, de condition sociale ou familiale, de condition sociale ou familiale, de conviction politiques, religieuses, philosophiques ou autres. La torture et les autres traitements cruels, inhumains et dégradants au sein des établissements pénitentiaires sont interdits et punis conformément aux dispositions des lois et règlements en vigueur »⁶³.

La protection des droits et libertés fondamentales est au cœur de toute préoccupation dans un état de droit bien établi. La mise en œuvre de cette protection s'étend jusqu'à la protection des personnes vulnérables, la loi MOUEBARA⁶⁴ en est un exemple en matière de protection des droits de la femme jusqu'à l'adoption de la nouvelle législation sur la protection des personnes âgées vivant en République du Congo⁶⁵.

Pour renforcer sa législation en matière de protection des droits de l'homme, le législateur congolais a autorisé la ratification de la charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant dans sa loi n°13-2006 du 31 mai 2006 et la loi n° 23-2021 du 6 mai 2021 autorisant la ratification du protocole à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatifs aux droits des personnes handicapées en Afrique.

En droit congolais, la Constitution offre aussi une base solide mais réduite à l'exécutif de prendre certaines mesures administratives en ce qui concerne la protection des droits de l'Homme. Il est signifié dans son article 126 que « *les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire* ». En d'autres termes, l'exécutif ne peut prendre ou intervenir que dans le domaine réglementaire lorsque la loi nationale n'a pas prévu une législation contre le terrorisme ou ne peut d'édicter une décision exécutoire (décret) qui aurait sans doute une grande influence significative sur la loi nationale. Ceci dit, il ne peut qu'intervenir que dans son domaine très limité et bien déterminé par rapport à la loi.

En fait, on ne saurait dire exactement quelles sont les matières qui sont du domaine réglementaire dans la mesure où la Constitution elle-même ne donne aucune indication sur la

⁶² La loi Potignon du 14 juin 2010 portant protection des droits de l'enfant en République du Congo

⁶³ La loi n°10-2022 du 20 avril 2022 portant code pénitentiaire en République du Congo

⁶⁴ Loi MOUEBARA n°19-2022 du 4 mai 2022 portant lutte contre les violences faites aux femmes en République du Congo

⁶⁵ La loi n°19-2025 du 25 juillet 2025 portant protection et promotion des droits de la personne âgée en République du Congo.

question. D'où le professeur Placide MOUDOU DOU affirme : « la question qu'on peut se poser est celle de déterminer le contenu des matières relevant du règlement ».⁶⁶

Le Président de la République peut signer des décrets en tant qu'autorité politique sans contreseing du Premier ministre. Tandis que d'autres décrets du Président de la République sont signés avec contreseing du Premier ministre et le cas échéant avec les ministres responsables. Pour les décrets qui relèvent de sa compétence aux termes de la Constitution, doivent être cavaliers en conseil des ministres en vertu d'une prescription textuelle⁶⁷.

A ce titre, le gouvernement est habilité, par voie constitutionnelle, aussi à prendre les mesures exceptionnelles lorsque celles-ci constituent bien entendu une menace qui porterait atteinte aux institutions de la République et aux droits et libertés fondamentaux.

En matière de protection des droits de l'Homme suite à un événement tragique ou une menace, l'exécutif congolais peut juger nécessaire de décréter en partie ou en général un état d'urgence⁶⁸ pour une période de trois mois (90 Jours)⁶⁹ en République du Congo et surtout lorsque ces circonstances s'imposent pour maintenir l'effectivité des droits de l'Homme. Avec l'état d'urgence⁷⁰ l'exécutif entend déjà protéger toutes formes des droits et libertés en lui donnant une réponse adaptée et satisfaisante en ce qui concerne la protection des droits de l'Homme.

Le Président de la République est censé mieux protéger des droits et libertés fondamentaux au niveau de son armature réglementaire, lorsque les institutions de la Républiques, l'indépendance de la nation, l'intégrité du territoire national ou l'exécution des engagements internationaux sont menacées de manière grave et imminente et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu par un acte ayant porté gravement atteinte aux droits fondamentaux. A ce titre, il prend des mesures exigées par ces circonstances pour décréter un état d'urgence afin de protéger ou de restaurer l'état de droit⁷¹.

Nous constatons avec force que l'exécutif traite de la protection des droits de l'Homme en édictant des mesures d'ordre réglementaire pour y parvenir efficacement.

La question de la constitutionnalisation de l'état d'urgence au sein de la Constitution congolaise est une avancée juridique majeure sur la gestion de la protection juridictionnelle et institutionnelle des droits de l'Homme. Avec la constitutionnalisation de l'état d'urgence, le Constituant pense trouver un mécanisme efficace pour mieux gérer ou encadrer la gestion de la protection exceptionnelle et en même temps il nous fournit une réponse intéressante en ce qui concerne la protection des droits et libertés fondamentaux comme fut le cas de la protection des droits des citoyens lors de la crise sanitaire pendant la Covid 19 en République du Congo.

⁶⁶ Placide MOUDOU DOU(P), Droit administratif congolais, l'Harmattan, Paris, 2003, p.26

⁶⁷(A) MAURIN, Droit administratif fonction publique, Sirey, 1997, p.30

⁶⁸ La loi constitutionnelle n°2-2022 du 27 janvier 2022 portant la révision de l'article 157 de la Constitution du 25 octobre 2015

⁶⁹ Article 157 nouveau : L'état d'urgence comme l'état de siège est décrété par le Président de la République, en Conseil des ministres, sur tout ou partie du territoire national pour une durée qui ne peut excéder quatre-vingt-dix (90) jours.

⁷⁰ L'état d'urgence est une situation de crise qui renforce les pouvoirs des autorités civiles en matière de sécurité des personnes, et qui limite, en conséquence, les libertés, qu'elles soient publiques ou individuelles.

⁷¹ L'article 96 de la Constitution congolaise

En revanche, il convient de souligner une autre avancée significative sur la constitutionnalisation de l'état d'urgence en République qui se démarque des autres Constitutions Africaines et Européennes dans la mesure où elle répond d'une manière très significative aux gestions de la protection exceptionnelle des droits de l'Homme.

En faisant une étude comparative avec la Constitution Française du 4 octobre 1958 ou l'en s'aperçoit aisément que celle-ci n'aborde pas la gestion de crise exceptionnelle (état d'urgence⁷²) au sein de sa Constitution du 4 octobre 1958 mais s'adapte aussi plus ou moins dans la mise en application des mesures exceptionnelles pour protéger des droits de l'Homme contre la menace de nature terroriste.

Bien que l'état d'urgence soit une condition souhaitable à leur l'entrée en vigueur afin de résoudre une situation précise contre les droits de l'Homme d'une part, mais ces mesures exceptionnelles ont pour conséquence aussi de réduire certains droits et libertés fondamentaux dont la Constitution garantit en droit interne, d'autre part.

De tels dispositifs intrusifs qui permettent de limiter considérablement les droits et libertés, deviennent en quelque sorte trop pérennes dans le temps comme nous l'avons constaté lors de la pandémie de Coronavirus en République du Congo à partir de 2020 jusqu'en 2022⁷³. La Prorogation de l'état d'urgence, en République du Congo, pour une durée de trois mois (90)

Pour le philosophe italien Giorgio AGAMBEN⁷⁴, très tôt, il a estimé que l'adoption des législations anti-terroristes aux États-Unis avaient conduit à une normalisation de l'exception. Ce qui devait rester exceptionnel, le demeure dans la forme, mais ne l'est plus dans les faits.

En effet, une autorité administrative peut donc édicter des mesures de protection des droits de l'Homme lorsque ces mesures ont été troublées gravement. L'article 126 de la Constitution dispose que « *les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire* ». De cette compétence constitutionnelle, les autorités administratives, au rang desquelles le Premier Ministre⁷⁵ veut prendre des mesures efficaces de protection des droits de l'Homme, qui seront par conséquent appliquées sur toute l'étendue du territoire national dans la mise en œuvre de rétablissement de l'ordre public.

En effet, ces mesures administratives vont permettre au gouvernement congolais de mettre en œuvre la protection des droits de l'Homme, jugé comme outil essentiel et efficace en matière de protection des droits de l'Homme.

Les ministres et autres autorités administratives (Maire et Préfet) engagent la responsabilité de l'Etat lorsqu'ils prennent ou édictes des actes réglementaires qui porteraient atteinte aux droits et libertés fondamentaux garantis par les textes en vigueur. Ils sont censés prendre des mesures visant à la protection des administrés et en garantissant la sécurité, la

⁷² L'état d'urgence, qui résulte de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, est applicable « soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique.

⁷³ Au Congo, face à la progression de la pandémie, le recours au mécanisme constitutionnel relatif à la prorogation de l'état d'urgence sanitaire a été mis en œuvre à trente-cinq (35) reprises.

⁷⁴ (G.) AGAMBEN *État d'exception*. Homo Sacer, Seuil, Coll. L'ordre philosophique, Paris, 2003.).

⁷⁵ L'article 101 de la Constitution

tranquillité, les bonnes mœurs et tout comportement entravant les droits et libertés fondamentaux.

2- Les institutions non classiques de protection des droits de l'homme

La protection des droits de l'homme par les organes institutionnels s'articule autour de mécanismes nationaux et internationaux. Ces entités travaillent ensemble pour promouvoir, protéger et assurer le respect des droits fondamentaux. En République du Congo, les commissions, juridiques, économique, sociales et environnementales⁷⁶ jouent un rôle crucial dans la protection des droits de l'homme en conseillant le gouvernement et le parlement, en promouvant les droits fondamentaux et en veillant à leur respect, ainsi qu'en luttant contre les violations et l'impunité.

- Ces commissions sont chargées de promouvoir et de protéger les droits fondamentaux, tels que les droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que les droits civils et politiques ;

- Elles fournissent des avis et des recommandations aux autorités publiques sur les questions relatives aux droits de l'homme, contribuant ainsi à l'élaboration de politiques et de lois conformes aux normes internationales ;

- Les commissions peuvent enquêter sur les allégations de violations des droits de l'homme, recommander des mesures pour y remédier et veiller à ce que les responsables rendent compte de leurs actes ;

- Elles mènent des campagnes de sensibilisation et d'éducation du public sur les droits de l'homme, afin de promouvoir une culture de respect des droits et des libertés ;

- Les commissions travaillent en étroite collaboration avec les organisations de la société civile, les institutions internationales et d'autres acteurs concernés par les droits de l'homme ;

- Le conseil économique, social et environnemental est une institution indépendante chargée de conseiller le gouvernement et le parlement sur les droits de l'homme ;

- Il peut s'autosaisir et instruire des dossiers de violation des droits ;
- Il peut exercer un pouvoir quasi juridictionnel, permettant aux individus de le saisir en cas de besoin ;

Importance de ces conseils :

- Ils contribuent à renforcer l'état de droit et la bonne gouvernance ;
- Ils aident à garantir la paix et la stabilité sociale en promouvant le respect des droits de tous ;
- Ils assurent la mise en œuvre des obligations internationales du Congo en matière de droits de l'homme.

L'article 201 de la Constitution congolaise dispose que : « le Médiateur de la République est une autorité indépendante, chargée de simplifier et d'harmoniser les rapports entre

⁷⁶ Article 196 de la Constitution congolaise : il est institué un Conseil économique, social et environnemental.

l'administration et les administrés. En effet, toute personne physique ou morale, qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, qu'un organisme public n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qui lui est dévolue peut, par une requête individuelle, saisir le Médiateur de la République l'article 202 de la Constitution congolaise.

En République du Congo, le Médiateur de la République⁷⁷ fut créé par Loi n° 9-98 du 31 octobre 1998⁷⁸. Il est une institution clé dans la protection des droits de l'homme, agissant comme un intermédiaire indépendant entre les citoyens et l'administration. Son rôle est de simplifier les relations entre les administrés et l'administration, et de faciliter la résolution amiable des litiges, sans passer par les voies judiciaires. En revanche, l'institution « Médiateur de la République » a été confirmée dans la Constitution du 25 octobre 2015⁷⁹.

Pour mieux protéger les droits de l'Homme, le décret⁸⁰ du 20 juillet 2002 est lui aussi venu à point nommé, car, comme le stipule si bien un adage « les lois ne valent que ce que valent les hommes chargés de les appliquer ». Cette disposition réglementaire lui attribue un certain nombre de prérogative à savoir :

- Indépendance : Le Médiateur est une autorité indépendante, n'étant soumis aux instructions d'aucune autre autorité. ;
- Facilitation des relations : Il vise à améliorer la communication et les relations entre les citoyens et les services publics ;
- Règlement amiable des litiges : Le Médiateur intervient pour résoudre les conflits de manière amiable, évitant ainsi des procédures judiciaires longues et coûteuses ;
- Compétences : Il peut être saisi par toute personne physique ou morale qui estime qu'un organisme public n'a pas rempli correctement sa mission de service public. ;
- Moyens d'action : Le Médiateur peut demander des documents, mener des enquêtes, et faire des recommandations pour améliorer le fonctionnement des services publics ;
- Rapports annuels : Il présente un rapport annuel d'activité au Président de la République et au Parlement, qui est ensuite rendu public, sans mention de noms ;

Comment saisir le Médiateur :

- Réclamation individuelle : Toute personne estimant être lésée par une action d'un organisme public peut déposer une réclamation individuelle auprès du Médiateur ;
- Démarches préalables : Il est recommandé d'avoir déjà tenté de résoudre le litige directement avec l'organisme concerné avant de saisir le Médiateur ;

⁷⁷ L'institution « **Médiateur** » a été consacrée par l'Acte Fondamental du 24 octobre 1997 en son titre IX et la loi n°9-98 du 31 octobre 1998 portant institution, attributions et fonctionnement du Médiateur, lui a conféré une existence pratique car le législateur a été guidé par le souci de mettre un terme à la mal administration, posant de ce fait les jalons d'un Etat de Droit.

⁷⁸ Loi n° 9 - 98 du 31 octobre 1998⁷⁸ Portant institution, attributions et fonctionnement du Médiateur

⁷⁹ Article 200 de la Constitution congolaise du 25 octobre 2015 : il est institué un Médiateur de la République.

⁸⁰ Le décret 2002-252 du 20 juillet 2002 portant attributions et organisation des services du Médiateur de la République

- Dossier complet : Le demandeur doit s'assurer que le dossier est complet et contient toutes les pièces justificatives nécessaires ;
- Délégués départementaux : Le Médiateur dispose de délégués dans chaque département pour faciliter l'accès des citoyens à cette institution.

Il est institué un Conseil supérieur de la liberté de communication⁸¹, à article 212 de la Constitution congolaise, chargé de veiller au bon exercice de la liberté de l'information et de la communication et émet également des avis techniques et formule des recommandations sur les questions touchant aux droits à l'information et de la communication⁸². Et, la Commission Nationale des Droits de l'Homme⁸³ (CNDH) un organe de suivi de la promotion et de la protection des droits de l'homme⁸⁴. Elle joue un rôle crucial dans la protection des droits humains. Elle a pour mission de conseiller le gouvernement et le parlement, de promouvoir la connaissance des droits de l'homme, et de lutter contre les violations. L'Observatoire Congolais des Droits de l'Homme (OCDH) est une autre organisation importante qui suit la situation des droits humains et travaille à renforcer la protection des droits.

La Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH) :

- Rôle : La Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH) est une institution indépendante qui conseille le gouvernement et le parlement sur les questions relatives aux droits humains, au droit humanitaire et au respect des garanties fondamentales ;
- Missions : Elle a pour mission de promouvoir la connaissance des droits de l'homme, de lutter contre les violations et d'assurer le respect des droits fondamentaux ;
- Ressources : La Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH) dispose d'un centre de documentation et d'archives sur les droits de l'homme, ce qui lui permet de collecter et de diffuser des informations pertinentes ;
- Actions : La Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH) mène des actions de sensibilisation auprès des jeunes, notamment ceux en situation de délinquance, pour les informer sur leurs droits et les dispositifs de réinsertion ;

L'Observatoire Congolais des Droits de l'homme (OCDH) :

- Rôle : L'Observatoire Congolais des Droits de l'homme 'OCDH est une organisation non gouvernementale qui suit de près la situation des droits humains au Congo et travaille à leur promotion et à leur défense ;
- Missions : Elle lutte contre les atteintes aux droits humains, accompagne les victimes, renforce les capacités des pouvoirs publics et sensibilise le public ;

⁸¹ La loi organique n° 27-2022 du 29 juin 2022 modifie et complète la loi organique n° 4-2003 du 18 janvier 2003 qui détermine les missions, l'organisation, la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur de la liberté de communication (CSLC) au Congo-Brazzaville. Le CSLC est une autorité administrative indépendante chargée de réguler la liberté de communication et de veiller au bon exercice de la liberté d'information et de communication, conformément à l'article 212 de la Constitution

⁸² Article 212 de la Constitution congolaise

⁸³ Article 214 de la Constitution congolaise : il est institué une Commission nationale des droits de l'homme.

⁸⁴ Article 216 de la Constitution congolaise : la Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH) un organe de suivi de la promotion et de la protection des droits de l'homme

- Partenariats : L'Observatoire Congolais des Droits de l'homme (OCDH) est membre de plusieurs organisations internationales, telles que la Fédération Internationale des Droits de l'Homme et l'Organisation Mondiale contre la Torture, ce qui lui permet de renforcer son action.

Il a été créé par la loi n°3-2019 du 7 février 2019⁸⁵ la Haute Autorité de Lutte Contre la Corruption. Elle joue un rôle crucial dans la protection des droits de l'homme en luttant contre la corruption, la concussion et le blanchement des capitaux, un fléau qui mine le développement et porte atteinte aux droits fondamentaux des citoyens. En s'attaquant à la corruption, la Haute Autorité de Lutte Contre la Corruption (HALC) contribue indirectement à la protection de ces droits, car la corruption entrave souvent l'accès à la justice, à l'éducation, à la santé et à d'autres services essentiels, autant de droits garantis par les textes internationaux et nationaux de protection des droits de l'homme. En effet, La Haute Autorité de Lutte Contre la Corruption (HALC) est structurée et encadrée par le Décret n°2019-391 du 28 décembre 2019 portant organisation et fonctionnement⁸⁶. Elle est un acteur clé dans la lutte contre la corruption et la protection des droits de l'homme est organisée de la manière suivante :

- Prévention et détection de la corruption :

La Haute Autorité de Lutte Contre la Corruption (HALC) met en place des mesures pour prévenir la corruption et détecter les actes de corruption, notamment en sensibilisant les agents publics et les citoyens, en renforçant les mécanismes de contrôle et en enquêtant sur les allégations de corruption ;

- Protection des lanceurs d'alerte : La Haute Autorité de Lutte Contre la Corruption HALC assure la protection des personnes qui signalent des cas de corruption. Cela inclut la mise en place de mécanismes de protection, la confidentialité des informations et la prévention des représailles ;

- Sanctions et répression de la corruption : La Haute Autorité de Lutte Contre la Corruption (HALC) veille à ce que les auteurs de corruption soient sanctionnés conformément à la loi, dissuadant ainsi d'autres actes de corruption ;

- Promotion de la bonne gouvernance : En luttant contre la corruption, la Haute Autorité de Lutte Contre la Corruption (HALC) contribue à promouvoir la bonne gouvernance, la transparence et la responsabilisation dans la gestion des affaires publiques ;

- Renforcement de la confiance des citoyens : En démontrant son efficacité dans la lutte contre la corruption, la Haute Autorité de Lutte Contre la Corruption (HALC) renforce la confiance des citoyens envers les institutions publiques et l'État de droit ;

- Accès à la justice : En luttant contre la corruption, la Haute Autorité de Lutte Contre la Corruption (HALC) contribue à un accès équitable à la justice pour tous, en particulier pour les plus vulnérables qui sont souvent les plus affectés par la corruption.

⁸⁵ Ses membres ont prêté serment le 5 février 2008, marquant le début de ses activités, selon le Secrétariat Général du Gouvernement. L'organe joue un rôle important dans la transparence et la bonne gouvernance au Congo.

⁸⁶ La Haute Autorité de la Lutte et la Corruption (HALC) comprend :

- un Président ;
- un Secrétaire général ;
- des Départements ;
- un corps des enquêteurs et investigateurs

Et nous avons aussi, les organes non institutionnels et non juridictionnels liés à la protection des droits de l'homme. Il s'agit de :

- Le conseil consultatif de la femme : Il est institué un Conseil consultatif de la femme⁸⁷, à l'article 232 de la Constitution, chargé d'émettre des avis sur la condition de la femme et de faire au Gouvernement des suggestions visant à promouvoir l'intégration de la femme au développement.

- Le conseil consultatif des personnes vivant avec handicap : Il est institué un Conseil consultatif des personnes vivant avec handicap, à l'article 234 de la Constitution, chargé d'émettre des avis sur la condition de la personne vivant avec handicap⁸⁸ et de faire au Gouvernement des suggestions visant une meilleure prise en charge de la personne vivant avec handicap ;

- Le conseil consultatif de la jeunesse : chargé d'émettre des avis sur les questions liées au plein épuisement de la jeunesse dans le cadre d'une gouvernance intergénérationnelle⁸⁹ l'article 236 de la Constitution congolaise ;

- Le conseil consultatif de la société civile et des organisations non gouvernementales : La société civile⁹⁰ joue un rôle crucial dans la protection des droits fondamentaux en agissant comme un contre-pouvoir et en veillant à ce que les droits des citoyens soient respectés. Les organisations de la société civile (OSC) peuvent être des ONG, des associations, des syndicats, ou d'autres groupes qui défendent les intérêts des individus et des collectivités.

Le rôle du conseil consultatif de la société civile⁹¹ dans la protection des droits fondamentaux consiste à la :

- Surveillance et plaidoyer : Les organisation de la société civile surveillent la mise en œuvre des lois et des politiques relatives aux droits fondamentaux, et elles mènent des campagnes de plaidoyer pour faire entendre la voix des citoyens et demander des changements ;

- Assistance aux victimes : Certaines Organisation de la société civile offrent une assistance directe aux victimes de violations des droits fondamentaux, comme les réfugiés, les victimes de traite des êtres humains, ou les personnes déplacées ;

⁸⁷ La loi portant Conseil consultatif de la femme au Congo Brazzaville est la loi organique n° 14-2018 du 15 mars 2018, qui détermine l'organisation, la composition et le fonctionnement de cet organe consultatif. Ce conseil a pour rôle de donner des avis au Président de la République et des suggestions au Gouvernement sur les questions relatives à la condition de la femme et à sa participation au développement.

⁸⁸ La loi congolaise relative au Conseil consultatif des personnes vivant avec handicap est la loi organique n° 26-2018 du 7 août 2018. Cette loi détermine l'organisation, la composition et le fonctionnement du Conseil consultatif des personnes vivant avec handicap (CCPH)

⁸⁹ La loi organique n°15-2018 du 15 mars 2018 déterminant, l'organisation, la composition et le fonctionnement du Conseil consultatif de la jeunesse.

⁹⁰ Il est institué un conseil consultatif de la société civile et des organisations non gouvernementales chargé d'émettre des avis sur les questions liées à la participation des citoyens à la vie de la Nation en vue de la promotion des droits et libertés des citoyens et des valeurs républicaines article 238 de la Constitution.

⁹¹ Loi organique n° 32-2017 du 7 août 2017 déterminant l'organisation, la composition et le fonctionnement du Conseil consultatif de la société civile et des organisations non gouvernementales

- Promotion de l'état de droit : La société civile contribue à renforcer l'état de droit en promouvant la bonne gouvernance, la transparence, et la lutte contre la corruption ;
- Éducation et sensibilisation : Les organisations de la société civile mènent des actions d'éducation et de sensibilisation aux droits fondamentaux, afin de faire connaître ces droits et de promouvoir leur respect ;
- Collaboration avec les pouvoirs publics : La société civile travaille souvent en collaboration avec les pouvoirs publics pour mettre en œuvre des politiques et des programmes qui protègent les droits fondamentaux.

Exemples d'actions de la société civile :

- ONG de défense des droits humains : Elles mènent des campagnes de sensibilisation, produisent des rapports sur les violations des droits, et offrent une assistance juridique aux victimes ;
- Syndicats : Ils défendent les droits des travailleurs, négocient des conventions collectives, et luttent contre la discrimination sur le lieu de travail ;
- Associations de défense des consommateurs : Elles veillent à la protection des droits des consommateurs et les informent sur leurs droits ;
- Organisations environnementales : Elles luttent pour la protection de l'environnement et la promotion de pratiques durables.

Autres Organisations gouvernementales (ONG) :

- Rencontre pour la Paix et les Droits de l'Homme (RPDH): Cette ONG opère sur tout le territoire congolais et travaille à la promotion des droits de l'homme et à la lutte contre l'impunité ;
- Nouveaux Droits de l'Homme Congo Brazzaville : Cette organisation met l'accent sur la lutte contre la corruption, la promotion de la transparence et la culture de redevabilité.

I- L'effectivité ambivalente de la protection des droits de l'homme en droit congolais

En droit congolais, tous les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit. En effet, le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.

Partant de cette conception juridique, la protection des droits de l'homme est soumise à une hiérarchisation juridictionnelle car en réalité toutes les juridictions nationales sont des organes essentiels en matière de protection des droits de l'homme(A). En effet, outre cette protection juridictionnelle, d'autres organes non juridictionnels doivent observer cette base normative en ce qui concerne la protection des droits de l'homme pour que celle-ci en devienne effective. Malgré les efforts consentis par les juridictions et organes non juridictionnels, fort est de constater que cette protection des droits de l'homme reste à certains égards ineffectifs(B).

A- L'effectivité juridictionnelle de protection des droits de l'Homme par consécration

Le constituant congolais consacre l'effectivité juridictionnelle de la protection des droits et libertés fondamentaux par les juges comme des gardiens des droits et libertés fondamentaux article 11 de la Constitution dans son alinéa 3⁹². Cette reconnaissance constitutionnelle est attribuée au juge au pouvoir judiciaire en matière de garant des droits de l'Homme. Par ailleurs, elle est attribuée au juge constitutionnel comme étant une reconnaissance de fait et non de droit.

1- L'effectivité juridictionnelle consacrée de fait au juge constitutionnel congolais

Le professeur Jean RIVERO affirme à ce propos que « le contrôle de la constitutionnalité est une des composantes normales de tout Etat de droit et de toute démocratie : il y a là une mutation qui est aujourd'hui totalement acquise »⁹³.

En République du Congo, dans la revendication de sa compétence, le juge constitutionnel assure, à travers ses missions de contrôle⁹⁴, la protection des droits et libertés fondamentaux des citoyens⁹⁵. Il dispose ainsi d'un pouvoir d'annulation d'une loi dès qu'elle est contraire à la Constitution ou qu'elle porte atteinte aux droits et libertés fondamentaux.

Cette compétence matérielle du juge constitutionnel est définie par la Constitution et par la loi organique n°28-2018 du 7 août 2018 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle⁹⁶.

⁹² Article 11 al 3 « le pouvoir judiciaire, gardien des libertés individuelles, assure le respect de ce principe dans les conditions fixées par la loi.

⁹³ Jean RIVERO, cité par Rafea BENACHOUR, « le contrôle de la constitutionnalité des lois : quelle procédure ? », in l'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone, op. cit., p. 396.

⁹⁴ Article 175 al 2 de la Constitution : « Elle est juge de la constitutionnalité des lois, traités et accords internationaux »

⁹⁵ Henri OBERDOFF, droits de l'homme et libertés fondamentales, LGDJ, 10ème édition, Paris 2025

⁹⁶ En tant que garant de la suprématie de la Constitution, la Cour constitutionnelle est chargée de veiller sur la Constitution. A cet effet, le juge constitutionnel procède au contrôle de constitutionnalité des lois c'est-à-dire qu'il vérifie si les lois votées par le parlement ainsi que les actes réglementaires respectent la constitution en d'autres termes, un juge parlant sous l'autorité de la Constitution. Cela inclut l'examen des lois avant leur promulgation, on parle ainsi de contrôle a priori ou voie d'action du juge. Le juge constitutionnel veille à ce que les droits et libertés garantis par la Constitution soient respectés.

Le contrôle de constitutionnalité constitue un élément fondamental à l'institutionnalisation de l'Etat de droit en ce qu'il établit la conformité des lois à la constitution. La loi, acte voté par le Parlement, doit être conforme à la Constitution, c'est-à-dire ne pas être contraire aux principes qu'elle édicte. Le contrôle de constitutionnalité des lois permet de s'assurer de cette conformité. Ce contrôle peut être obligatoire pour certaines lois comme les lois organiques et les règlements des assemblées parlementaires ou facultatif pour les lois ordinaires sur saisine d'un certain nombre d'acteurs autorisés tels que le Président de la République, le Premier ministre, les parlementaires... La Cour constitutionnelle congolaise peut être saisie pour examiner la constitutionnalité des lois déjà promulguées dans le cadre d'un contrôle a posteriori ou par voie d'exception d'inconstitutionnalité.

La suprématie de la constitution est affirmée partout en Afrique francophone. Elle est la condition même sinon l'édifice fondamental auquel dépend toute l'architecture institutionnelle issue du renouveau démocratique. Cependant, pour que cette suprématie demeure effective, la constitution doit être respectée, et la justice constitutionnelle doit garantir son respect Cette justice constitutionnelle l'affirme H. Kelsen, est « la garantie juridictionnelle de la Constitution ». Dès lors que la constitution est garantie, on peut parler de l'Etat de droit. Le juge constitutionnel est chargé de veiller au respect de la constitution, d'interpréter les dispositions constitutionnelles et d'examiner la constitutionnalité des lois et des règlements.

En effet, l'adhésion à l'Etat de droit passe par une valorisation jurisprudentielle du droit constitutionnel.

Or dans un Etat de droit, le droit constitutionnel est « le droit des droits ». C'est lui qui les légitime et en définit les principes. Puisque c'est la constitution qui énumère les droits et libertés fondamentaux, il revient au juge constitutionnel de les préserver contre toutes sortes d'atteintes

Le juge constitutionnel est un juge de droit en ce sens qu'il est saisi pour donner son avis sur des questions portant sur la conformité d'une loi à la Constitution. En matière de libertés individuelles, la Cour constitutionnelle a rendu la décision n° 004/DCC/SVA/22 du 14 avril 2022 sur le recours en inconstitutionnalité des articles 8 (9^{ème}, 10^{ème} et 19^{ème} tirets) et 18 de la loi n°21-2020 du 8 mai 2020 déterminant les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence et de l'état de siège en République du Congo et de la loi constitutionnelle n°2-2022 du 7 janvier 2022 portant révision de l'article 157 de la constitution⁹⁷. Dans cette décision la Cour Constitutionnelle aborde des questions liées à la violation de la liberté de la personne humaine et de la présomption d'innocence, garanties par les alinéas 1^{er} et 2 de l'article 9 de la constitution.

Toujours dans cette dynamique, par une décision du 13 septembre 2018 sur le recours en inconstitutionnalité de l'article 16 de la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrain, la Cour Constitutionnelle réaffirme l'exigence constitutionnelle d'une juste et préalable indemnité en cas d'atteinte au droit de propriété pour cause d'utilité publique⁹⁸. Le juge constitutionnel peut également être appelé à contrôler la constitutionnalité des règlements intérieurs des assemblées parlementaires⁹⁹.

Le juge constitutionnel, dans sa préservation des droits de l'Homme et son équilibre institutionnel, est compétent pour régler les litiges liés aux élections présidentielles, législatives et sénatoriales. Elle statue sur les réclamations, examine la régularité du scrutin et proclame les résultats définitifs des élections¹⁰⁰. Elle joue aussi un rôle dans le contrôle des référendums et peut donner son avis¹⁰¹.

En effet, son rôle de protection des droits de l'Homme devient encore plus pragmatique lors de son contrôle a posteriori en faisant parler la Constitution congolaise à travers son article 180¹⁰². Il est intéressant d'observer que la liberté du citoyen congolais ne pouvant résider dans la vigilance d'un petit groupe de parlementaires, il est admis de nos jours que « Tout particulier peut, soit directement soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée devant une juridiction dans une affaire qui le concerne, saisir la cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois et des traités ».

L'acte portant atteinte aux droits et libertés fondamentaux peut être écarté postérieurement par les juges du fond à son entrée en vigueur : il s'agit alors d'un contrôle à posteriori ou par voie d'exception devant une juridiction quelconque article précité. Le contrôle

⁹⁷<https://cour-constitutionnelle.cg>, consulté le 1^{er} juillet 2024 à 22h 18

⁹⁸Décision n°002/DCC/SVA/18 de Cour Constitutionnelle du 13 Septembre 2018 sur le recours en inconstitutionnalité de l'article 16 de la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrain.

⁹⁹ Les règlements intérieurs des chambres du Parlement à savoir l'Assemblée Nationale et le Sénat doivent être soumis à la Cour constitutionnelle pour vérification de leur conformité à la Constitution avant leur entrée en vigueur.

¹⁰⁰ Décision de la Cour Constitutionnelle du 8 septembre 2023¹⁰⁰ sur le recours aux fins de rétablissement de la candidature de Monsieur Zacharie SAMBA à l'élection sénatoriale, scrutin du 20 août 2023, dans le département du Pool

¹⁰¹ AVIS N°002-ACC-SVC/15 sur le fondement juridique de l'initiative du référendum en vue de l'évolution des institutions de la République

¹⁰² Article 180 de la Constitution : « Tout particulier peut, soit directement soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée devant une juridiction dans une affaire qui le concerne, saisir la cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois et des traités ».

a posteriori n'est ouvert qu'aux parties lors d'un procès devant toute juridiction et oblige le juge à surseoir l'instance et à saisir la cour constitutionnelle¹⁰³ afin que celle-ci puisse se prononcer sur l'exception d'inconstitutionnalité.

Dès lors, nous pouvons affirmer avec force qu'avec le recours a posteriori, les juges du fonds protègent efficacement les droits et libertés fondamentaux qui avaient été non seulement soumis à l'appréciation du juge constitutionnel mais que les juges du fonds pouvons surseoir avant de statuer. Ce recours d'exception d'inconstitutionnalité¹⁰⁴ que tout particulier pourrait évoquer lors d'instance ou devant la cour constitutionnelle est pragmatique et n'obéit à aucun formalisme excessif ni à un délai quelconque.

Tout simplement, le requérant doit donner avec précision son identité, son adresse et préciser avec clarté ses allégations ainsi que l'indication de la disposition constitutionnelle violée.

Outre cela, le juge constitutionnel dispose d'un pouvoir de régulation du fonctionnement des institutions¹⁰⁵, d'un pouvoir d'interprétation et d'un pouvoir d'injonction¹⁰⁶.

Le pouvoir d'interprétation du juge constitutionnel est un aspect fondamental de la fonction juridique de la cour constitutionnelle. Ce pouvoir lui permet de donner une signification précise aux dispositions de la Constitution, d'interpréter les lois et les règlements en rapport avec les principes constitutionnels, ainsi que de protéger les droits fondamentaux des citoyens.

Le juge constitutionnel interprète les textes constitutionnels de manière à renforcer la protection des droits et libertés fondamentales. Ses décisions permettent de clarifier le sens et la portée des droits fondamentaux. L'interprétation qu'opère le juge constitutionnel a une valeur obligatoire pour toutes les autorités et les citoyens. Cela garantit l'unité et la stabilité de l'ordre juridique en République du Congo.

Par son pouvoir d'interprétation des dispositions constitutionnelles et les diverses attributions consultatives et décisionnelles que lui confère la constitution, la justice constitutionnelle intervient dans la régulation du fonctionnement¹⁰⁷ des institutions publiques¹⁰⁸.

¹⁰³ Article 180 al 2 de la Constitution : « en cas d'exception d'inconstitutionnalité, la juridiction saisie sursoit à statuer et impartit au requérant un délai d'un (1) mois à partir de la signification de sa décision pour saisir la cour constitutionnelle ».

¹⁰⁴ Article 180 al 2 de la Constitution : « en cas d'exception d'inconstitutionnalité, la juridiction saisie sursoit à statuer et impartit au requérant un délai d'un (1) mois à partir de la signification de sa décision pour saisir la cour constitutionnelle ».

¹⁰⁵ Article 175 al 3 de la Constitution du 25 octobre 2015 « la Cour constitutionnelle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et des activités des pouvoirs publics »

¹⁰⁶ L'article 181 al 2 de la Constitution « les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics, à toutes les autorités administratives, juridictionnelles et aux particuliers »

¹⁰⁷ Le pouvoir de régulation du fonctionnement des institutions permet au juge constitutionnel de veiller à ce que chaque organe demeure dans les limites précises de sa sphère de compétence. C'est donc en réalité la justice constitutionnelle qui fait respecter la séparation des pouvoirs, ce, dans le seul but de protéger l'Etat de droit ainsi que les droits et libertés des citoyens, sachant que l'Etat de droit est le terreau sur lequel les droits de l'homme sont garantis

¹⁰⁸ Idem

C'est dans ce sens qu'affirme le professeur **Delphine EMMANUEL ADOUKI** : « Si la nécessité et la légitimité de la justice constitutionnelle découlent de la volonté d'instaurer un contrepoids à la puissance du pouvoir législatif et d'instituer un contre-pouvoir, l'institutionnalisation de la justice constitutionnelle en Afrique francophone, exprime, en revanche, la volonté de créer les conditions d'une suprématie de la Constitution, garante d'un nouvel équilibre des pouvoirs et de l'instauration de l'Etat de droit »¹⁰⁹.

Dans son sens large, l'injonction est un ordre, une prescription, un commandement émanant d'une autorité, en l'occurrence juridictionnelle¹¹⁰. Dans son sens étroit, en droit judiciaire privé, la notion est duale en ce qu'elle se décline en une obligation de faire l'exécution des obligations contractuelles dans les délais et les conditions déterminées par le juge et une obligation de payer destinée au débiteur en vue de l'acquittement d'une dette¹¹¹.

En effet, l'injonction, en matière constitutionnelle, est significative d'un pouvoir de décision revêtu d'un titre exécutoire que le débiteur, législateur ou pouvoir exécutif, dans le délai imposé, s'astreint à réaliser en se conformant au sens que le juge constitutionnel aura unilatéralement déterminé¹¹².

Ainsi, une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être ni promulguée, ni mise en application. Les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics, à toutes les autorités administratives, juridictionnelles et aux particuliers¹¹³.

D'une part, lorsqu'elles sont adressées au législateur, les injonctions renferment des « habilitations dotées d'un caractère obligatoire (...) pour la production de normes législatives futures »¹¹⁴. Au demeurant, une propriété injonctive transparaît dans les mesures provisoires consistant, à partir d'un constat d'inconstitutionnalité, à moduler temporairement par des règles prétorienne des situations relevant du législateur et dans l'attente de l'intervention de celui-ci. La pratique est fréquente en Allemagne¹¹⁵. Un droit transitoire jurisprudentiel se substitue dès lors à la norme contestée muant l'office du juge en une sorte de pouvoir législatif auxiliaire¹¹⁶.

D'autre part, les injonctions adressées à l'exécutif sous-tendent la manifestation, pour le moins iconoclaste, d'une prescription qui vise à adopter ou corriger un comportement dans un délai déterminé¹¹⁷.

¹⁰⁹ D.E ADOUKI, « La contribution à l'étude de l'autorité des décisions du juge constitutionnel en Afrique », RFDC n°95, septembre 2013 p.611 à 638

¹¹⁰ G. CORNU, vocabulaire juridique, PUF, 10^{ème} édition, 2015, p.548

¹¹¹ Les injonctions constituent ainsi « la matière première de l'imperium du juge ». V., L. CADIET, Dictionnaire de la Justice, PUF, 2004, p. 612.

¹¹² Professeur Sidy Alpha DIAYE, le pouvoir d'injonction du juge constitutionnel

¹¹³ Art.181 de la Constitution du 25 octobre 2015

¹¹⁴ C. BEHRENDT, Le juge constitutionnel, un législateur-cadre positif. Une analyse comparative en droit français, belge et allemand, Paris-Bruxelles, LGDJ-Bruylant, 2006, p. 249, cité par le professeur Sidy Alpha DIAYE

¹¹⁵ La Cour de Karlsruhe procède, pour ce faire, à une interprétation extensive du paragraphe 35 de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale selon laquelle la Cour « peut également préciser, pour un cas individuel, la manière dont il sera procédé à l'exécution » cité par le professeur Sidy Alpha DIAYE

¹¹⁶ C. BEHRENDT, Le juge constitutionnel, un législateur-cadre positif. Une analyse comparative en droit français, belge et allemand, op. cit., p. 341.

¹¹⁷ Professeur Sidy Alpha DIAYE, le pouvoir d'injonction du juge constitutionnel, op.cit., p.2

Le juge constitutionnel tire son pouvoir d'injonction d'une acception souple de la notion de régulation qui signifierait simplement l'exercice d'un pouvoir de contrôle pour assurer le bon fonctionnement ou éviter la paralysie d'un organe déterminé¹¹⁸.

Il est impérieux de se demander comment se fait la saisine du juge constitutionnel. Au regard de cette question, nous aborderons l'ouverture de la saisine du juge constitutionnel.

2- L'effectivité de la protection juridictionnelle des droits de l'homme consacrée de droit

La protection des droits et libertés fondamentaux ne constitue pas une chasse gardée du juge constitutionnel. Par ailleurs, ce pouvoir judiciaire, dans son ensemble, une base constitutionnelle de compétence en ce qui concerne la protection des droits de l'homme lui a été confiée par le constituant.

Par conséquent, le juge constitutionnel est un acteur essentiel, certes, en matière de protection des droits de l'Homme, mais il est un acteur de fait et non de droit comme le démontre la Constitution congolaise du 25 octobre 2015 dans son article 11 alinéa 3 qui dispose que : « *le pouvoir judiciaire, gardien des libertés individuelles, assure le respect de ce principe dans les conditions fixées par la loi* ».

On entend par pouvoir judiciaire, une attribution constitutionnelle qui est reconnue aux deux juges : « le juge judiciaire et administratif congolais ». Cela en témoigne l'importance attribuée en matière de protection par les juridictions nationales découlant de la sphère constitutionnelle¹¹⁹. En d'autres termes, le juge judiciaire ou administratif à travers la voie d'action ou d'exception d'inconstitutionnalité, peut l'être amené à mieux protéger les droits et libertés fondamentaux de la personne par anticipation.

a- Le juge judiciaire, gardien traditionnel de droit

Le juge judiciaire est le garant naturel de droits et libertés individuelles tel que le prévoit l'article 11 al. 3 de la Constitution du 25 octobre 2015 : « Le pouvoir judiciaire, gardien des libertés individuelles, assure le respect de ce principe dans les conditions fixées par la loi. ».

Il garantit le respect du droit à la vie, à la liberté, à l'intégrité physique, à un procès équitable, à la liberté d'expression et d'opinion, à la liberté d'entreprendre, au droit de propriété...

Le juge judiciaire congolais joue un également un rôle non négligeable dans la protection de la propriété privée. Celle-ci a, en effet, constitué une ligne de démarcation avec le juge administratif. Cette démarcation est faite autour de deux théories : celle de l'emprise¹²⁰ et celle

¹¹⁸ O. NAREY « La régulation du fonctionnement des institutions par le juge constitutionnel », in M. ONDOA et P. E. ABANE ENGOLO (dir.), Les transformations contemporaines du droit public, L'Harmattan, 2018, p. 59. V. aussi, B. KANTE, « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique » in Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel, Constitutions et pouvoirs, Paris, Montchrestien, 2008, p. 268 et N. MEDE, « La fonction de régulation des juridictions constitutionnelles en Afrique francophone », AIJC, 2007, pp. 45-66 cité par le professeur Sidy Alpha DIAYE.

¹¹⁹ La Constitution congolaise du 25 octobre 2015

¹²⁰ S'agissant de l'emprise, en principe, c'est au juge administratif congolais de reconnaître son existence, puis de la déclarer régulière ou irrégulière. Ensuite, si elle est régulière, l'indemnisation relève du juge administratif ? en

de la voie de fait¹²¹. Toujours dans cette optique, Il s'agit de la loi¹²², en matière d'accident de véhicule, le juge administratif est incompétent. En effet, tout accident de circulation impliquant un véhicule administratif ou à l'occasion ou pendant le service relève de la compétence du juge judiciaire.

L'article premier de cette loi dispose : *« les tribunaux de l'ordre judiciaire sont seuls compétents pour statuer sur toute action en responsabilité tendant à la réparation des dommages de toute nature causé par un véhicule quelconque. Cette action sera jugée conformément aux règles de droit civil, la responsabilité de la personne morale de droit public étant, à l'égard des tiers, substituée à celle de son agent, auteur des dommages causés dans l'exercice de ses fonctions. La présente disposition ne s'applique pas aux dommages occasionnés au domaine public »*. A cela s'ajoute un arrêt¹²³ de la cour Suprême qui confirme les dispositions de cette loi. Le juge judiciaire est aussi compétent, en matière d'expropriation le fait que le juge administratif congolais soit dépourvu du pouvoir de prononcer des astreintes comminatoires en exécution d'une décision relative à des libertés individuelles, constitue un frein dans son office de protection des libertés individuelles vis-à-vis de l'administration.

Il est des cas où le juge administratif congolais est compétent dans le domaine de la propriété privée et de l'expropriation.

Le juge judiciaire statue en matière pénale dans la répression des infractions, au civil dans le règlement des litiges civils relatifs au divorce, aux successions, à l'adoption, au règlement de propriété. Tout d'abord, le juge répressif est autant confronté aux droits et libertés individuelles que le juge civil. En présence d'infraction, il instruit l'affaire, décide de l'inculpation du délinquant et procède au jugement de ce dernier. Le juge judiciaire doit intégralement respecter la procédure pour éviter les vices de forme ou les irrégularités. A cet effet, l'article 9 de la Constitution Congolaise actuelle dispose : *« la liberté de la personne humaine est inviolable. Nul ne peut être arbitraire accusé, arrêté ou détenu. Tout prévenu est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été établie à la suite d'un procès juste et équitable garantissant les droits de la défense. Les droits de la victime sont également garantis »*¹²⁴.

Cette disposition fait ressortir le caractère inviolable de la liberté d'aller et venir qui est une composante de la liberté individuelle et met en évidence le principe de la présomption d'innocence et les droits de la défense. La liberté d'aller et venir est un principe constitutionnellement reconnu et protégé. Lorsqu'une personne est arrêtée, elle doit être informée du motif de son arrestation conformément aux dispositions de l'article 11 al. 1^{er} de la Constitution. Par contre, lorsque l'arrestation ne comporte aucun motif légitime et ne respecte pas la procédure, elle est qualifiée d'arbitraire.

revanche, si elle est irrégulière, il appartiendra au juge judiciaire d'engager la responsabilité de l'administration et de statuer sur l'ensemble des préjudices. Il ne pourra pas toutefois lui adresser d'injonction, contrairement au juge administratif. (T.A de Montpellier, du 27 janvier 2005, AJDA 2005, note JUILLETTE GATE, p,1409-1422)

¹²¹ Aussi, le juge administratif en matière de voie fait ne fait que constater la violation mais ne la répare pas alors que cela devrait relever de sa compétence. En cela la compétence matérielle du juge administratif se trouve rétrécie.

¹²² Loi n°57-1424 du 31 décembre 1957 attribuant compétence aux tribunaux judiciaires pour statuer sur les actions en responsabilité causé par tout véhicule et dirigés contre une personne de droit public

¹²³ Arrêt n°110/GCS-022 de la Cour Suprême

¹²⁴ Article 9 de la Constitution du 25 octobre 2015 op.cit

La personne arrêtée bénéficie obligatoirement de la présomption d'innocence qui est le principe selon lequel, en matière pénale, toute personne poursuivie est considérée comme innocente des faits qui lui sont reprochés, tant qu'elle n'a pas été déclarée coupable par la juridiction compétente¹²⁵. Ceci étant, quel que soit l'implication de la personne arrêtée, elle doit être considérée comme innocente des faits qui lui sont reprochés même si les éléments de preuve sont contre elle.

Il revient au juge compétent, notamment au juge répressif de trancher la question. Ainsi, le juge judiciaire protège les libertés individuelles tout en sanctionnant l'infraction. La liberté d'aller et venir se manifeste non seulement par la liberté de circuler sur le territoire mais aussi du droit de le quitter. C'est dans ce sens que la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 dispose : « Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat. Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien et de revenir dans son pays »¹²⁶.

En effet, Au cours du procès, le juge judiciaire doit garantir tous les droits de la défense qui donnent la possibilité à toute personne de se défendre devant une juridiction. Ils renvoient au principe du contradictoire et à un procès équitable. En fait, le principe du contradictoire implique la liberté pour chacune des parties de faire connaître tout ce qui est nécessaire au succès de sa demande ou de sa défense. Il impose que toute démarche, toute présentation au juge d'une pièce, d'un document, d'une preuve par l'adversaire soit portée à la connaissance de l'autre partie et librement discutée à l'audience¹²⁷. Autrement dit, courant le procès, les arguments et les éléments de preuves doivent s'affronter afin que le juge statue en toute équité. Ce principe est essentiel pour garantir une justice impartiale et le respect des libertés individuelles.

Le juge répressif est tenu de garantir le droit à un procès équitable qui inclut plusieurs principes fondamentaux notamment le droit à la défense¹²⁸, la présomption d'innocence, le droit d'être informé des accusations portées¹²⁹ et le droit à un avocat. Il doit veiller à ce que le prévenu puisse bénéficier de ces droits sans restriction en assurant que les règles de procédure sont suivies pour préserver les libertés individuelles.

En matière de détention préventive, le juge répressif doit s'assurer que celle-ci est utilisée de manière exceptionnelle et pour des raisons légitimes. Toute décision de placer un individu en détention préventive doit être fondée sur des motifs sérieux comme le risque de fuite ou la menace pour l'ordre public.

Le juge doit également veiller aux délais de détention préventive et réexaminer régulièrement la nécessité de maintenir la personne détenue.

Aussi, le juge pénal est compétent pour examiner les demandes de libération immédiate des personnes détenues de manière arbitraire ou illégale. Ce pouvoir est essentiel pour garantir la protection contre la détention arbitraire qui constitue une atteinte majeure aux libertés

¹²⁵ Lexique des termes juridiques, 18^{ème} ed, D, 2011, p.626

¹²⁶ Art.13 de la DUDH

¹²⁷ Lexique des termes juridiques, 18^{ème} ed, D, 2011, p.209

¹²⁸ Art.9, al 2 prec. De la Constitution

¹²⁹ Art.11, al 1^{er} préc

individuelles. Lorsque cela est possible, le juge répressif peut recourir à des mesures alternatives à la détention telles que le contrôle judiciaire. Cela permet de limiter au maximum les atteintes aux libertés individuelles tout en assurant un bon déroulement du procès. Sachant que la détention peut être préventive ou définitive, le juge répressif a la responsabilité de veiller à ce que les droits des détenus soient respectés.

Il doit vérifier que les conditions ne portent pas atteinte à la dignité humaine et que les prévenus ne soient pas soumis à la torture ou à d'autres formes de traitements inhumains et dégradants. En République du Congo, la mise en liberté provisoire peut être demandée à tout moment au juge d'instruction par l'inculpé, ou son conseil¹³⁰.

En effet, en matière correctionnelle, lorsque le maximum de la peine prévue par la loi est inférieur à un an d'emprisonnement, l'inculpé domicilié au Congo ne peut être détenu plus de 15 jours après sa première comparution devant le juge d'instruction s'il n'a pas été déjà condamné soit pour un crime, soit à un emprisonnement des plus de trois mois sans sursis pour délit de droit commun¹³¹. Après le prononcé de la condamnation, le juge répressif a le devoir de s'assurer que les droits fondamentaux soient respectés. Cela implique le droit à un traitement humain, le respect de la dignité, l'accès à des soins médicaux adéquats et les conditions de détention conformes aux normes nationales et internationales.

Le juge répressif s'assure que l'exécution des peines respecte les principes de légalité et de proportionnalité. En République du Congo c'est le juge d'application des peines qui est chargé de suivre l'exécution des peines. Cela veut dire concrètement qu'il détermine pour chaque condamné les principales modalités de son traitement pénitentiaire en accordant notamment le placement à l'extérieur, la semi- liberté et les permissions de sortie¹³².

Le juge d'application des peines (JAP) peut jouer un rôle dans l'aménagement des peines en permettant par exemple les réductions de peine pour bonne conduite, la libération conditionnelle ou d'autres alternatives comme la semi- liberté ou le placement sous surveillance électronique. Ces aménagements permettent de préserver les libertés individuelles des condamnés tout en facilitant leur réinsertion sociale.

Le droit à l'appel et dans certains cas à la révision de la décision sont des garanties importantes pour la protection des libertés individuelles. Le juge répressif peut favoriser des mesures visant à la réinsertion sociale des condamnés, ce qui est un aspect important de la protection de leurs libertés après le procès. En proposant des programmes de formation ou de réhabilitation pendant l'incarcération, le juge contribue à la préparation des détenus pour une réintégration dans la société réduisant ainsi le risque de récidive et préservant les droits des anciens détenus. Cependant, les prisons sont souvent confrontées à des conditions de détention difficiles incluant la surpopulation carcérale, le manque d'hygiène et l'insuffisance alimentaire et des soins médicaux. Ces conditions limitent l'efficacité du juge répressif dans la protection des libertés même s'il ordonne les contrôles.

¹³⁰ Art.123 du CPP

¹³¹ Art.120 du CPP

¹³² GATABANTOU (S), cours d'administration pénitentiaire, ENAM, année 2023-2024

b- La protection des droits de l'homme par le juge administratif, une reconnaissance constitutionnelle

Le constituant a consacré l'existence d'un pouvoir judiciaire comme gardien des droits et libertés fondamentaux¹³³ qui englobe les deux formes de juridiction à savoir : la juridiction judiciaire et administrative. En revanche, il a confié aussi au législateur congolais une base normative solide en matière de création des tribunaux¹³⁴, article 125 de la Constitution¹³⁵.

Ce faisant le juge administratif est reconnu comme un nouvel acteur en matière de protection des droits de l'Homme par divers textes juridiques¹³⁶. Il faut le rappeler que ce pouvoir judiciaire est constitué du juge administratif qui a pour vocation de protéger aussi les droits et libertés fondamentaux, soit par le recours de plein contentieux, soit de recours pour excès de pouvoir¹³⁷ qui est un contrôle à priori donc par voie d'action, soit par voie d'exception¹³⁸ rendant ainsi le contrôle du juge administratif beaucoup plus pragmatique. Il n'ignore pas que « tout progrès dans sa défense et la protection des droits de l'Homme est désormais assimilé à un renforcement de l'Etat de droit¹³⁹ ».

En effet, il a été reconnu par la Constitution du 25 octobre 2015 au nombre des principes fondamentaux la règle selon laquelle l'annulation des décisions administratives prises par les autorités exerçant le pouvoir exécutif relève en dernier ressort de la compétence du juge administratif congolais¹⁴⁰. C'est en ces termes que le code de procédure civile, commerciale, administrative et financière dispose : « *Le recours en annulation est recevable contre toute décision réglementaire ou individuelle émanant d'une autorité administrative* »¹⁴¹. Autrement dit, lorsqu'une décision administrative porte gravement atteinte aux droits et libertés individuels, cet acte est susceptible d'être contesté pour excès de pouvoir¹⁴². Toutefois, il sied de souligner qu'en République du Congo, le recours pour excès de pouvoir est de la compétence exclusive de la Cour suprême¹⁴³.

¹³³ Article 11 de la Constitution du 25 octobre 2015 alinéa 2 : « le pouvoir judiciaire, gardien des libertés individuelles, assure le respect de ce principe dans les conditions fixées par la loi ».

¹³⁴ Les lois n° 8-96 et n° 13-96 du 20 Mars 1996 portant création des Tribunaux administratifs de Brazzaville et de Pointe-Noire

¹³⁵ L'article 125 de la Constitution du 25 octobre 2015 : les domaines réservés et de compétences de la loi

¹³⁶ Article 11 de la Constitution du 25 octobre 2015 alinéa 2 : « le pouvoir judiciaire, gardien des libertés individuelles, assure le respect de ce principe dans les conditions fixées par la loi ».

¹³⁷ Le recours pour excès de pouvoir est un « recours contentieux tendant à l'annulation d'une décision administrative et fondé sur la violation par cette décision d'une règle de droit ». Il est ouvert même sans texte et a pour effet d'assurer la légalité des actes administratifs.

¹³⁸ L'article 180 de la Constitution alinéa : En cas d'exception d'inconstitutionnalité, la juridiction saisie sursoit à statuer et impartit au requérant un délai d'un mois à partir de la signification de sa décision pour saisir la Cour constitutionnelle.

¹³⁹ (J) Chevallier, L'Etat de droit, Paris, Montchrestien, 1992.

¹⁴⁰ Les lois n° 8-96 et n° 13-96 du 20 Mars 1996 portant création des Tribunaux administratifs de Brazzaville et de Pointe-Noire

¹⁴¹ Art. 405 du code de procédure civile, commerciale, administrative et financière (CPCCAF)

¹⁴² En République du Congo, le recours pour excès de pouvoir est introduit dans un délai de deux mois à compter de la notification ou de la publication de l'acte administratif contesté et ce conformément aux articles 407 et 408 du CPCCAF. Expiré ce délai, le recours est irrecevable sauf exceptions comme en cas d'illégalité manifeste.

¹⁴³ Art.83 de la loi n° 022-92 du 20 Aout 1992 portant organisation judiciaire en République du Congo

Au-delà de cette compétence constitutionnelle du juge administratif congolais. L'activité de l'administration peut, dans ses prérogatives juridictionnelles, effectuer son contrôle sur les actes touchant considérablement à la protection des droits de l'Homme voire des citoyens. En effet, le juge administratif congolais assure la protection des droits des fonctionnaires¹⁴⁴ lorsqu'ils ne sont pas respectés ou méconnus par l'administration publique¹⁴⁵. En d'autres termes, il protège l'agent public contre les risques que l'administration lui fait courir. Toutes ces garanties sont prévues dans la loi n° 68-2022 du 16 août 2022 portant le Statut général de la fonction publique, au titre II du chapitre I : des Droits, libertés, de l'éthique et des obligations des fonctionnaires, abrogeant la loi n° 021/ 89 du 14 novembre 1989 portant refonte du statut général de la fonction publique et la loi n° 5-2005 du 11 Mai 2005 portant statut de la fonction publique territoriale.

Le juge veille à la protection, à la fonction de l'agent, à la vie de celui-ci et celle de sa famille.

Cette compétence administrative en ce qui concerne la protection des fonctionnaires découlant du statut général de la fonction publique, il protège exactement les agents relevant des statuts particuliers, à savoir les Magistrats, les Policiers et les Militaire de la force publique congolaise et ceux relevant des ordres professionnels (Avocats, Architectes, pharmaciens, les fédérations sportives, médecins etc...) en garantissant l'effectivité de leurs droits et libertés fondamentaux.

S'agissant de la protection des droits fondamentaux des agents contractuels travaillant pour le compte de l'Etat¹⁴⁶, tels que les agents municipaux, ceux de l'Université Marien Ngouabi et du Centre Hospitalier Universitaire de Brazzaville, ont qualité d'agents soit du fait de leur emploi ou du fait du critère de l'exécution d'une activité. Ces agents sont soumis à un régime de droit public¹⁴⁷. En effet, pour tous, en cas de litige, le contentieux de la protection de ces droits fondamentaux relève de la compétence du juge administratif congolais.

En matière de protection de droits et libertés fondamentaux, la chambre administrative de la Cour suprême ¹⁴⁸ en se fondant sur les dispositions de la Constitution¹⁴⁹ et celles de la convention de Genève de 1951, elle s'était prononcée dans l'arrêt BATELA Albert c/ l'Etat congolais du 14 février 2013 relatif au droit de propriété, condamne l'Etat congolais aux dommages-intérêts en réparation du préjudice mobilier et moral.

En République du Congo, la compétence du juge administratif est limitée dans le ressort de son territoire. Il n'existe que deux tribunaux administratifs notamment celui de Brazzaville

¹⁴⁴ Sont recensés et définis sommairement ci-dessous, les droits ci-après : Le droit à la rémunération, le droit à la promotion, le droit à l'avancement, le droit au congé, le droit aux conditions de travail décentes et adaptés, le droit aux visites médicales gratuites et examens médicaux gratuits, le droit à la couverture sociales, la liberté et les droits syndicaux, le droit de grève, le droit à la couverture des condamnations civiles, le droit à la réparation du préjudice subi, le droit d'accès au dossier individuel.

¹⁴⁵ Paulin NGUILA, Traité de Droit congolais de la Fonction publique, éd L'Harmattan, Paris, 2007

¹⁴⁶ (R) CHAPUS, Droit administratif général, Tome 2, 15 éd Montchrestien, 2001, P 30

¹⁴⁷ TC 25 mars 1996, Berkani, n°22664, note Placide MOUDOU DOU

¹⁴⁸ Cour Supreme Chambre Administrative audience publique Arrêt n°03/GCS-2013 du 14 février 2013

¹⁴⁹ La Constitution du 20 janvier 2002

et de Pointe-Noire¹⁵⁰. Autrement dit, si un litige administratif relatif aux droits et libertés fondamentaux a eu lieu à Owando et bien d'autres localités, c'est le juge judiciaire qui est compétent en la matière. Le juge administratif est donc territorialement limité, ce qui restreint son champ d'action en matière de protection des droits et libertés fondamentaux. De ce fait, l'action du juge administratif se trouve limitée dans son propre domaine.

Par ailleurs, la loi¹⁵¹, en matière d'accident, le juge administratif est incompétent. En effet, tout accident de circulation impliquant un véhicule administratif ou à l'occasion ou pendant le service relève de la compétence du juge judiciaire.

L'article premier de cette loi dispose : *« les tribunaux de l'ordre judiciaire sont seuls compétents pour statuer sur toute action en responsabilité tendant à la réparation des dommages de toute nature causé par un véhicule quelconque. Cette action sera jugée conformément aux règles de droit civil, la responsabilité de la personne morale de droit public étant, à l'égard des tiers, substituée à celle de son agent, auteur des dommages causés dans l'exercice de ses fonctions. La présente disposition ne s'applique pas aux dommages occasionnés au domaine public »*. A cela s'ajoute un arrêt¹⁵² de la cour Suprême qui confirme les dispositions de cette loi.

Aussi, le juge administratif en matière de voie de fait et d'emprise irrégulière ne fait que constater la violation mais ne la répare pas alors que cela devrait relever de sa compétence. En cela la compétence matérielle du juge administratif se trouve rétrécie.

B- Les subjectivités de la protection des droits de l'homme en droit congolais

Les subjectivités de l'effectivité à la protection des droits de l'homme sont nombreuses et variées, nous pouvons souligner :

- La pauvreté extrême et les fortes inégalités économiques créent un environnement où les droits fondamentaux sont difficiles à garantir, notamment le droit à un niveau de vie suffisant, à l'éducation et à la santé, la discrimination basée sur la race, le sexe, l'origine ethnique, la religion, l'orientation sexuelle, le handicap ou d'autres caractéristiques prives des individus et des groupes de leurs droits et les expose à des violations, le manque d'accès à l'éducation, à la santé, à l'eau potable, à l'assainissement et à d'autres services essentiels entravant la jouissance des droits fondamentaux ;

- Le développement des filets sociaux exemples : les aides d'allocations familiales comme le lisungi peuvent améliorer les conditions de vie des congolais et à travers le renforcement de l'éducation des adultes sur la famille, les droits des enfants et la promotion de la formation professionnelle. Et sans oublier certains facteurs essentiels à cette subjectivité nous pouvons citer :

¹⁵⁰ Les lois n° 8-96 et n° 13-96 du 20 Mars 1996 portant création des Tribunaux administratifs de Brazzaville et de Pointe-Noire

¹⁵¹ Loi n°57-1424 du 31 décembre 1957 attribuant compétence aux tribunaux judiciaires pour statuer sur les actions en responsabilité causé par tout véhicule et dirigés contre une personne de droit public

¹⁵² Arrêt n°110/GCS-022 de la Cour Suprême

1- Les facteurs juridiques et politiques

En ce qui concerne les facteurs politiques et juridiques qui constituent : Les conflits armés et la violence engendrent des violations massives des droits de l'homme, comme les meurtres, les viols, les déplacements forcés, et la destruction de biens et l'absence de justice pour les auteurs de violations des droits de l'homme, l'incapacité des États à traduire les responsables en justice, et le manque de mécanismes de recours pour les victimes favorisent la persistance de ces violations. Les crises politiques constituent aussi évidemment un facteur, le manque d'État de droit, la corruption et l'instabilité politique affaiblissent les institutions chargées de protéger les droits de l'homme et de garantir l'accès à la justice, les restrictions à la liberté d'expression, d'association et de réunion, souvent imposées par les gouvernements pour réprimer l'opposition politique ou la dissidence, entravent l'exercice des droits de l'homme et également les systèmes judiciaires corrompus, inefficaces ou inaccessibles rendent difficile la protection des droits et l'obtention de recours en cas de violation.

Cependant, Les croyances, les préjugés, les stéréotypes et les mentalités discriminatoires peuvent justifier des violations des droits de l'homme et entraver la lutte contre la discrimination et l'exclusion, le manque de sensibilisation et d'éducation aux droits de l'homme empêche les individus de comprendre leurs droits et de les revendiquer, et les conduit à accepter des violations et certains groupes ou individus peuvent s'opposer aux changements sociaux et juridiques nécessaires pour améliorer la protection des droits de l'homme par peur de perdre leurs privilèges ou par attachement à des valeurs traditionnelles sont regardés aussi comme obstacles.

Le changement climatique, en tant que menace mondiale, a des impacts croissants sur les droits de l'homme, notamment sur le droit à la vie, à la santé, à l'alimentation, à l'eau et à un logement convenable :

- La remise en cause du multilatéralisme, c'est-à-dire de la coopération internationale, affaiblit les mécanismes de protection des droits de l'homme et la capacité des organisations internationales à agir face aux violations ;
- Les défenseurs des droits de l'homme, qui jouent un rôle crucial dans la protection de ces droits, sont souvent confrontés à des menaces, des intimidations, des arrestations arbitraires, voire des assassinats.

2- Les solutions contre les subjectivités de la protection des droits de l'homme

Pour renforcer la protection des droits de l'homme, plusieurs approches peuvent être envisagées. Il est crucial d'améliorer la sensibilisation aux droits de l'homme, de renforcer les mécanismes de protection nationaux et internationaux, de promouvoir la participation citoyenne, et de lutter contre l'impunité des violations. Nous avons d'une part, la sensibilisation et éducation : Intégrer l'éducation aux droits de l'homme dans les programmes scolaires et universitaires, organiser des campagnes de sensibilisation du grand public sur les droits de l'homme, en utilisant divers canaux de communication (médias, réseaux sociaux, etc.) et assurer la formation des professionnels qui sont en contact avec le public (forces de l'ordre, personnel médical, etc.) aux droits de l'homme. D'autre part, le renforcement des mécanismes de protection constitue un moyen de renforcement :

- Adopter des lois conformes aux normes internationales des droits de l'homme et veiller à leur application effective.
- Soutenir et renforcer les institutions nationales chargées de la protection des droits de l'homme (médiateurs, défenseurs des droits, etc.).
- Encourager la coopération entre les États pour assurer la protection des droits de l'homme, notamment en matière de lutte contre la traite des êtres humains et la criminalité transnationale ;
- Garantir l'accès à des mécanismes de recours efficaces pour les victimes de violations des droits de l'homme (tribunaux, organes de contrôle, etc.).

Il faut faire de la promotion de la participation citoyenne comme aussi un moyen de renforcement pour protéger et élargir l'espace civique, en garantissant la liberté d'expression, d'association et de réunion et d'encourager la participation des citoyens, y compris les groupes marginalisés, à la vie politique et à la prise de décision. En effet, faudrait utiliser les plateformes numériques pour promouvoir la participation citoyenne et l'accès à l'information.

Faut Lutter contre l'impunité et assurer des enquêtes rapides et impartiales sur les violations des droits de l'homme et traduire les responsables en justice. Accorder des réparations adéquates aux victimes de violations des droits de l'homme et mettre en place des mesures pour prévenir la récurrence des violations des droits de l'homme (réformes institutionnelles, formation, etc.).

Les approches spécifiques sont aussi nécessaires afin d'accorder une attention particulière aux droits des femmes, des enfants, des personnes handicapées, des minorités, des réfugiés, etc.

Intégrer les droits de l'homme dans les politiques de développement, en veillant à ce que le développement profite à tous et ne laisse personne de côté et de protéger les droits à un environnement sain et durable, en reconnaissant les liens entre l'environnement et les droits de l'homme. Et enfin, faire le point sur l'examen périodique universel en matière de protection des droits de l'homme.

Pour sa part, le Gouvernement congolais a entrepris les actions, suite aux recommandations faites par l'Observatoire congolais des droits de l'homme (OCDH), ayant permis le renforcement de la législation nationale en matière de protection de la femme¹⁵³ et à l'éducation des enfants

En effet, ces derniers sont confrontés à des problèmes tels que le travail des enfants et l'accès limité à l'éducation dans certains villages. Les personnes handicapées rencontrent des obstacles à la participation pleine et équitable dans la société en raison du manque d'accessibilité et de soutien. Par ailleurs, Les minorités également font aussi face à des discriminations et des marginalisations.

¹⁵³ Loi n°19-2022 du 4 mai 2022 portant lutte contre les violences faites aux femmes en République du Congo

Suite aux recommandations des Nations-Unies¹⁵⁴, le Congo, élabore et met en œuvre de politiques spécifiques visant à éliminer la violence à l'égard des femmes, garantir l'accès équitable à l'éducation pour tous les enfants, améliorer l'accessibilité et le soutien aux personnes handicapées, et lutter contre toutes les formes de discrimination envers les minorités.

Entre l'année 2006 et 2024, le Congo a reçu nombreuses recommandations en ce qui concerne la protection des droites libertés fondamentale. Lors du précédent examen périodique universel (EPU), le Congo a accepté 16 recommandations en matière de lutte contre les violences, les châtiments corporels, la traite, et les pratiques préjudiciables, et une recommandation concernant l'accès à la justice. Nouveaux développements depuis le dernier examen :

- La loi n°04-2010 portant sur la protection de l'Enfant a été une avancée majeure en 2010 mais elle n'a pas de textes d'application ;

- 8/ 10 enfants subissent au moins une forme de violence physique, sexuelle ou émotionnelle ;

- Multiplication de violences de la part des agents de l'Etat à l'encontre des enfants, principalement ceux en situation de rue ;

- Les mineurs sont traités au même niveau que les adultes dans les commissariats et milieux carcéraux, des détentions préventives abusives des mineurs sont observées et les enfants n'ont pas d'assistance juridique.

En matière d'éducation, En 2018, le Congo a accepté six (6) recommandations pour améliorer l'accès à l'éducation, notamment pour les filles, quatre (4) recommandations portant sur l'accès à la santé et six (6) recommandations pour la mise en œuvre des droits des enfants en situation d'handicap :

- Le manque d'investissement de l'Etat conséquent ne permet pas d'assurer la ni la gratuité annoncée ni la qualité de l'éducation : 53% des enseignants ne sont pas qualifiés ;

- Les services de santé publics manquent souvent de moyens humains, techniques et financiers pour rendre accessibles et gratuits les soins aux enfants

- Les enfants en situation de handicap sont souvent victimes de discriminations et violences pouvant aller jusqu'à l'infanticide. Leur prise en charge spécialisée étant trop coûteuse pour les familles, l'accès aux soins incombe à la société civile sans soutien étatique.

Pour ce qui est des enfants autochtones et des enfants en situation de rue au Congo Brazzaville :

- En 2018, le Congo accepté une recommandation afin de garantir un accès inclusif à l'éducation aux enfants autochtones et une autre l'engageant à « prendre des mesures pour combattre les violations des droits des enfants, en particulier des enfants des rues » ;

¹⁵⁴ La résolution des Nations-Unies du 15 mars 2006 conseil des droits de l'homme : EPU / DE 2006-2025

- Adoption d'un Cadre de Planification en faveur des Peuples Autochtones (CPPA) et les décrets d'application de la loi portant promotion et protection des droits des populations autochtones pas de mis en œuvre jusqu'à présent ;

- 65% des enfants autochtones en Age de fréquenter l'école primaire ne sont pas scolarisés ;

- Augmentation constante et généralisée d'enfants en situation de rue à Brazzaville.

En définitif, ce qui concerne la corruption au sein de nos institutions. Le Président de la République dans son message sur l'Etat de la Nation¹⁵⁵, en date du 28 novembre 2024, l'avait rappelé devant le parlement réuni en Congrès que L'Etat congolais fait face à des nombreux défis significatifs liés à la corruption et à l'impunité. Des rapports indiquent des niveaux enlevés de corruption au sein des institutions gouvernementales et de l'économie, avec des mécanismes de lutte inefficaces. Les allégations de détournement de fonds publics et de favoritisme sont courantes, alimentant des inquiétudes concernant la gouvernance transparente. L'impunité persistante pour les actes de corruption mine la confiance du public, soulignant la nécessité de réformes institutionnelles, de l'application rigoureuse de la loi et de la promotion de la transparence pour restaurer la responsabilité et la confiance des citoyens.

¹⁵⁵ Conformément à la Constitution du 25 octobre 2015, le président de la République adresse, une fois par an, un message sur l'état de la Nation au Parlement réuni en Congrès.

TERRORISME ET RESURGENCE DES COUPS D'ÉTAT AU SAHEL DE 2012-2021 : UN AUTRE VISAGE DE LA CRISE DE L'ÉTAT AFRICAIN « DEMOCRATIQUE »

Par

Fousseini DIABATE*

Enseignant-chercheur à l'Université Kurukanfuga de Bamako, Membre du Laboratoire d'Etude et de Recherche en Droit, Décentralisation et Développement Local (LERDDL), Bamako, Mali. Email : fdiabate1@gmail.com

Résumé

Cet article ambitionne d'établir une corrélation entre la résurgence des coups d'État au Sahel et la lutte contre le terrorisme par les gouvernements issus des transitions démocratiques. Elle cherche à cerner les relations entre les pouvoirs civils et militaires dans la gouvernance sécuritaire au Sahel, surtout dans un contexte de terrorisme. Ce qui conduit à se demander si le retour des putschs dans cette aire géopolitique ne serait-il pas la manifestation de l'échec de la gouvernance sécuritaire des régimes civils face à la montée en puissance du péril jihadiste dans la région sahélienne ? Mieux encore, cette résurgence ne traduit-elle pas la difficile cohabitation et les luttes de pouvoir entre civils et militaires dans la réponse étatique aux menaces terroristes au Sahel ? Dès lors, le retour des militaires dans certains pays sahéliens (Mali, Niger et Burkina Faso) peut être compris comme la revanche du militaire sur le politique, incapable d'apporter une réponse efficace face aux groupes terroristes. Ainsi, la théorie du choix rationnel et la synchronie offrent des grilles d'analyse pertinentes pour l'intelligibilité de ces interrogations. Par conséquent, les facteurs de l'enracinement du terrorisme, les limites de la gouvernance sécuritaire et la dégradation des rapports entre civils et militaires, vont constituer l'ossature de notre article.

Mots-clés : Gouvernance sécuritaire, junte militaire, Sahel, terrorisme, transitions démocratiques.

Abstract

This study seeks to establish a correlation between the resurgence of coups in the Sahel and the fight against terrorism by governments emerging from democratic transitions. It seeks to identify the relationship between civilian and military powers in security governance in the Sahel, especially in the context of terrorism. This leads one to wonder whether the return of putsches in this geopolitical area is not a manifestation of the failure of security governance by civilian regimes in the face of the growing jihadist threat in the Sahelian region? Better yet, does this resurgence not reflect the difficult cohabitation and power struggles between civilians and the military in the state's response to terrorist threats in the Sahel? Therefore, the return of juntas in some Sahelian countries (Mali and Burkina Faso) can be understood as the revenge of the military on the political, which is incapable of providing an effective response to terrorist groups. Thus, rational choice theory and synchronicity offer relevant analytical grids for the intelligibility of these questions. Consequently, the factors of the entrenchment of terrorism, the limits of security governance and the degradation of civil-military relations will constitute the backbone of this study.

Keywords: Security governance, military junta, Sahel, terrorism, democratic transitions.

* Mode de citation : Fousseini DIABATE, « Terrorisme et résurgence des coups d'état au sahel de 2012-2021 : un autre visage de la crise de l'état africain « démocratique » », *Revue RRC*, n° 068 / Avril 2026, p.117-140.

INTRODUCTION

Parmi les nouvelles formes de conflictualité, le terrorisme constitue un facteur de déstabilisation des sociétés et des institutions africaines. Il l'est devenu à cause de l'effondrement de l'État libyen, suite à la chute de Mouammar Kadhafi et de son régime. L'intervention militaire de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) sur le sol libyen en 2011, a profondément dégradé le climat sécuritaire au Sahel. Elle a eu de sévères conséquences sur la stabilité politico-institutionnelle de certains États. La chute du régime Kadhafi, loin de faire de la Lybie un État démocratique, a livré le pays aux mains de groupes armés, responsables du chaos qu'il traverse¹. La Lybie est actuellement à la bande saharosahélienne, ce que la Somalie est à la Corne de l'Afrique ; un foyer permanent d'instabilité. Elle est devenue un espace de non droit, où règne la violence la plus abjecte. Le chaos libyen a considérablement renforcé la puissance de feu et la capacité de nuisance des organisations jihadistes du Sahel².

Le Mali, le Niger et le Burkina Faso, deux pays sahéliens, font partie des États de la région qui font face au péril jihadiste. L'insécurité entretenue par les activités des organisations terroristes, compte parmi les motifs ayant conduit à quatre coups d'État entre 2012 et 2021 dont trois pour le seul Mali³. Il est donc légitime au vu des circonstances, de se demander si le retour des militaires au pouvoir dans ces deux pays ne serait-il pas la manifestation de l'impuissance des régimes civils démocratiquement élus face à la menace jihadiste ? Autrement dit, la résurgence des coups d'État au Mali et au Burkina Faso ne traduit-elle pas la difficile cohabitation et les luttes de pouvoir entre civils et militaires dans la réponse étatique aux menaces terroristes au Sahel ? Comme hypothèse principale, la présente étude défend la vision selon laquelle, la résurgence des coups d'État dans l'espace sahélien est révélatrice des antagonismes entre les pouvoirs civils et les forces armées. Dès lors, le retour des juntes dans certains pays sahéliens (Mali, Niger et Burkina Faso) peut être compris comme la revanche du militaire sur le politique, incapable d'apporter une réponse efficace face aux groupes terroristes. Cela traduit donc la crise de l'État africain « démocratique », caractérisé d'une instabilité politico-institutionnelle.

La Théorie du Choix Rationnel (TCR) apporte un cadre analytique pertinent à l'étude du prétorianisme des armées au Mali et Burkina Faso. C'est un paradigme qui met au centre des processus décisionnels, la rationalité. Elle permet de rendre intelligible les comportements des acteurs en cherchant le caractère instrumental du choix opéré : « Cette théorie offre de nouveaux modèles cohérents de l'action sociale elle-même ainsi que des liens entre les causes de cette action et de vastes arrangements sociaux »⁴. En effet, elle professe que les agents sociaux agissent dans la perspective d'accroître leur profit. Autrement dit, le comportement

¹ Le Conseil National de Transition (CNT) s'est montré incapable de rétablir l'ordre et la sécurité. En réalité, cette organisation ne fut qu'une alliance de circonstance dont le seul et unique objectif était de renverser le régime Kadhafi (Bourgeot, 2011 : 65). Le caractère hétéroclite de cette alliance ne pouvait guère conduire la Lybie post *Jamahiriya* à la démocratie. Au lieu de cela, les groupes armés se sont livrés à une guerre sans merci pour le contrôle du pouvoir et des ressources naturelles

² Laurent, S., Sahelistan, Paris, Editions du Seuil, 2013, p. 35.

³ 22 Mars 2012, 18 août 2020 et 24 mai 2021.

⁴ Rule, J., « Les leçons du choix rationnel », Sociologie et sociétés, 2002, pp. 51-66.

d'un acteur est dit rationnel s'il vise à optimiser les gains ou les avantages de celui-ci. Le retour au pouvoir des hommes en uniforme au Mali et au Burkina Faso s'inscrit dans une logique instrumentaliste. Les coups d'État sont le fruit de calculs politiques de l'institution militaires. Les militaires sont parvenus au constat que les autorités civiles ont atteint leurs limites en matière de gouvernance. Ils n'ont plus rien à proposer de concret et d'efficace face la menace jihadiste ainsi que l'exaspération des populations qui subissent les affres de l'insécurité. Le coup d'État apparaît comme la voie royale pour remplacer les pouvoirs civils défaillants et placer l'armée au sommet de l'architecture institutionnelle locale. Les coups d'État sont alors un mode d'intervention opportuniste. Comme le souligne Jean-Frédéric Morin : « La disponibilité d'une politique dépend également des opportunités »⁵. C'est la menace jihadiste et ses effets sociopolitiques qui fondent la légitimité du retour des hommes en uniforme au pouvoir. Sans ces deux variables, il aurait été difficile aux militaires de réaliser leurs objectifs politiques. En effet, pour que les militaires décident prendre le pouvoir pour maintenir la sécurité et l'intégrité territoriale du Mali et du Burkina Faso, ils ont d'abord eu la certitude que le contexte sociopolitique était favorable. Il y a eu au préalable, un calcul coûts/avantages la réaction des partenaires extérieurs de leurs pays respectifs par rapport à leur intervention dans le jeu politique. De plus, même si leur action visait le rétablissement de certains facteurs fondamentaux (sécurité, déblocage de la situation politique), le coup d'État est porteur de sens pour les militaires qui l'ont initié.

Cette étude s'appuie sur des sources écrites, en particulier la littérature disponible concernant la situation sécuritaire dans le Sahel, ainsi que celles sur les relations civilo-militaires. Leur analyse a fait appel à la méthode synchronique. Considérée à tort ou à raison comme l'étude du présent, la synchronie cherche à comprendre la coexistence et l'articulation des phénomènes sociaux en lieu donné et dans une fixité temporelle⁶. C'est donc dire que la synchronie fait abstraction des dynamiques sociales pour s'intéresser à leur simultanéité des faits. Autrement dit, elle permet aux chercheurs de : « Comprendre comment ces derniers constituent, pour les membres d'un groupe donné et dans un contexte particulier, des contraintes bien réelles pour l'action »⁷. Bien que le djihadisme s'inscrive dans la dynamique de la conflictualité africaine, celui-ci constitue une contrainte sécuritaire pour les États sahéliens. L'échec de la gouvernance sécuritaire a considérablement dégradé les relations entre pouvoirs civils et les forces armées du Mali et du Burkina Faso, dont les coups d'État en furent le dénouement.

L'éviction du pouvoir des civils par les militaires s'apparente alors comme la réponse d'un appareil étatique aux défis posés par les activités des groupes terroristes. Tout ceci a donc permis de dégager trois grilles d'analyse. La présence des organisations jihadistes au Sahel est due, à l'existence de facteurs structurels, conjoncturels et sociaux (I). Face à la menace terroriste, la gouvernance sécuritaire des États sahéliens a vite fait de montrer ses limites (II).

⁵ MORIN, J.-F., *La Politique Étrangère. Théories, Méthodes et Références*, Paris, Armand Colin, 2013, p.74.

⁶ Bosa, B., 2012, « Ce qui change et le déjà fait », *Revue européenne des sciences sociales*, 169-196.

⁷ Ibidem.

I- Les facteurs de la nidification des groupes jihadistes dans le Sahel

Faire une étude sur les organisations terroristes au Sahel serait une tâche laborieuse, tant la recomposition du paysage jihadiste est en constante mutation. Peu importe leur nombre, leur capacité de nuisance et les rapports de forces internes, un fait demeure constant. Depuis 2011, le Sahel est devenu un nid de jihadistes. L'implantation de ces organisations est la combinaison de plusieurs facteurs relevant de la structure de l'État, de la conjoncture régionale et des frustrations sociales. De ce fait, les facteurs sont l'absence d'Etat dans les franges sahéliennes périphériques (A) et les limites de la gouvernance sécuritaire des États sahéliens (B).

A- L'absence d'Etat dans les franges sahéliennes périphériques

Le modèle de gestion des territoires en Afrique apparaît comme un facteur d'émergence des conflits. Yann Bedzigui distinguait parmi les causes structurelles des conflits africains, l'éloignement des capitales africaines des régions crisogènes⁸. La nidification du terrorisme au Sahel trouve donc son fondement dans la configuration politico-administrative des pays de la région. Le nord du Mali en est l'illustration parfaite

À en croire ce dernier, tout part de la colonisation européenne pour qui : « La priorité donnée par les colonisateurs à l'exportation des biens explique qu'ils aient privilégié comme centres administratifs et économiques des bordures côtières ou fluviales, au détriment de l'arrière-pays »⁹. La colonisation européenne, notamment celle de la France, fonctionnait selon la logique des zones utiles. Sauf, la spécificité géographique du nord du Mali allait être un facteur de déclassement dans la géopolitique locale. C'est une région entièrement désertique qui occupe les deux-tiers du territoire national¹⁰. Au regard de ses caractéristiques géographiques et géomorphologiques, cette région ne pouvait qu'être peu intéressante pour le colonisateur français. La mise en valeur des colonies par le système du drainage créant des interactions verticales entre les régions productrices et les régions côtières, a fait de la partie méridionale du Mali, une grande zone de concentration humaine. Lors de l'accession à l'indépendance, cette région est apparue aux nouvelles autorités comme difficilement administrable, au regard des nombreuses difficultés rencontrées au niveau logistique¹¹. Dans ces conditions, l'État ne peut donc assurer un maillage durable de la population dans ces zones qui par conséquent prennent des allures de confins où l'autorité de l'État devient de plus en plus floue, à fur et à mesure qu'on s'éloigne du centre »¹². Le Mali tout comme la plus part des États sahéliens, va orienter son économie vers l'extérieur dans la continuité du système colonial du drainage. Cela passa donc par la création des corridors économiques entre

⁸ BOSA, B., « Ce qui change et le déjà fait », Revue européenne des sciences sociales, 2012, pp.169-196.

⁹ Ibidem.

¹⁰ BASSOU, A., « L'État, les frontières et le territoire au Sahel : Cas du G5 Sahel », OCP Policy Brief, 2017, pp. 1-12.

¹¹ RAFFRAY, M., Les rébellions touarègues au Sahel, Saint Etienne, Centre de Doctrine d'Emploi des Forces (CDEF), 2013, pp.12-13.

¹² BASSOU, A., « L'État, les frontières et le territoire au Sahel : Cas du G5 Sahel », OCP Policy Brief, 2017, pp. 1-12.

ces pays enclavés et le littoral atlantique africain¹³. Ainsi, l'abandon de l'État malien de sa périphérie sahélienne va entraîner des disparités de développement et d'aménagement territorial entre le nord du territoire et le sud. Le nord du Mali est donc une région délaissée par les pouvoirs successifs maliens. C'est véritable *no man's land*. L'ancien président du Mali Amadou Toumani Touré déclarait à ce sujet que : « Il n'y a pas de routes, de centres de santé, d'écoles, de puits, de structures de base pour la vie quotidienne. En fait, il n'y a rien »¹⁴.

Sur le plan sécuritaire, l'absence de l'État est davantage plus perceptible que sur le plan de l'aménagement du territoire. La quatrième rébellion touarègue de la seconde moitié de la décennie 2000, consacre le retrait militaire de Bamako. Elle survient sur fond de revendication de l'application intégrale du Pacte national de réconciliation¹⁵. Il faut noter que : « Cependant, en l'absence de moyens financiers et de volonté politique, le Pacte National ne sera jamais vraiment appliqué »¹⁶. La question des revendications indépendantistes touarègues étant toujours en suspens, les hostilités éclatent le 23 mai 2006 par les attaques de Kidal et Ménaka. À la suite des accords d'Alger, des unités spéciales furent mises en place et comprenaient des ex combattants touarègues. C'est ces dernières que l'armée malienne abandonne les franges périphériques pour se cantonner dans les zones urbaines de la partie septentrionale. Cela fait dire à André Bourgeot que : « L'État est amputé d'une partie de sa souveraineté »¹⁷. Le retrait de l'armée malienne dans une bonne partie de la région eut des conséquences désastreuses sur le contrôle sécuritaire du nord du Mali. Puisque ces « unités spéciales » ou milices sont constituées sur des bases ethnoreligieuses, celles-ci jouent un rôle important dans le trafic de drogue. Le constat qui se dégage est que la région est devenue durant de la décennie 2000, une plaque tournante du narcotrafic¹⁸.

Profitant de l'absence de l'État malien dans la région, de nombreux groupes criminels vont s'y installer et mener tranquillement leurs activités. Al Qaida au Maghreb islamique (AQMI) est le premier venu dans la région. Composé de vétérans du *jihad* contre l'Union soviétique en Afghanistan, AQMI va user de ses alliances matrimoniales avec certaines tribus locales pour s'implanter durablement dans la région¹⁹. L'incapacité des autorités maliennes et celles des autres pays de la région à imposer leur *imperium* dans leurs franges périphériques, fera du Sahel, un espace criminogène (1) et les frustrations sociales ou contradictions internes (2).

¹³ BAMBA GUEYE, S., Connexions entre groupes djihadistes et réseaux de contrebande et de trafics illicites au Sahel, Dakar, Friedrich Ebert Stiftung, 2017, p.13.

¹⁴ DUFOUR, J., et KUPPER, C., 2012, « Groupes armés au nord-Mali : état des lieux », Note d'Analyse du GRIP, 6 juillet, pp.1-14.

¹⁵ Il est signé le 11 avril 1992 à Bamako et préconisait entre autres l'intégration des ex-combattants Touaregs dans les forces de défense et de sécurité maliennes ; le retrait des forces armées maliennes des centres urbains, des zones de pâturage et de pacage ainsi que des projets de développement économique (République du Mali, 1992)

¹⁶ RAFFRAY, M., 2013, Les rébellions touarègues au Sahel, Saint Etienne, Centre de Doctrine d'Emploi des Forces (CDEF), 2013, pp.12-13.

¹⁷ BOURGEOT, A., « Sahara de tous les enjeux », Hérodote, 3(142), 2011, pp. 42-77.

¹⁸ RAFFRAY, M., Les rébellions touarègues au Sahel, Saint Etienne, Centre de Doctrine d'Emploi des Forces (CDEF), 2013, 2013, pp.12-13.

¹⁹ BOURGEOT, A., « Sahara de tous les enjeux », Hérodote, 2011, pp. 42-77.

1- La criminalisation de la bande saharo-sahélienne

Par criminalisation de l'espace saharo-sahélien, on entend le processus ou les dynamiques historiques, politiques et socioéconomiques ayant transformé cette région en lieu de relations internationales illicites. La bande saharo-sahélienne est incontestablement le paradis des brigands, des contrebandiers et trafiquants de stupéfiants. Cette criminalisation est consécutive à l'émergence de des routes africaines de la drogue.

Point de contact entre le Maghreb et l'Afrique subsaharienne, la bande saharo-sahélienne a toujours été un haut lieu d'échanges commerciaux et culturels entre ces deux parties du continent²⁰. Le commerce transsaharien est l'illustration de l'antériorité historique des interactions entre le Maghreb et ce qui constituait autrefois, le *Bilal es sudan* (pays des noirs). Cette région a vu émerger de grands et puissants qui animaient le commerce entre le Maghreb, le Moyen-Orient et l'Afrique subsaharienne. Cela a contribué à faire des villes comme Tombouctou, Gao ou Djenne, des pivots incontournables du commerce transsaharien ainsi que des hauts lieux de l'*intelligentsia* islamique. C'est qui fit dire à Joseph Ki-Zerbo que les activités commerciales seraient à l'origine du remodelage géopolitique dans la région²¹. En effet, les routes commerciales furent elles aussi des régions stratégiques à contrôler. Le commerce étant une activité essentielle dans l'Afrique avant la colonisation européenne. Il n'était donc pas étonnant que les unités politiques cherchassent à maîtriser ces voies. L'expansion territoriale des formations politiques soudanaises à l'instar du Songhaï, épouse cette logique. Le commerce fut donc une source de revenus pour les trésoreries royales. Plus un État contrôlait autant de routes commerciales et de marchés, plus il recueillait de taxes et exerçait un monopole sur le commerce. Le cas du Songhaï est assez illustratif. L'immensité de son territoire lui permettait d'être le passage obligé entre l'Afrique du Nord et les sociétés subsahariennes²². La colonisation européenne porta coup dur aux interactions dans cette région. Les attaques des pillards, le renchérissement du coût du transport par le désert et développement des voies de communication dans le sud eurent raison des itinéraires sahéliens²³.

À partir des années 2000, le Sahel va faire entre le continent africain dans la géopolitique et la géoéconomie de la criminalité internationale. Du fait que les États sahéliens peinent à contrôler leurs étendues désertiques, les narcotrafiquants et les contrebandiers vont mettre à leur profit cette défaillance étatique. Ce sont d'abord les barons marocains de la drogue qui vont utiliser le Sahel comme espace de transit du haschich. Ainsi, le produit part du Maroc, puis transite par la Mauritanie, le nord du Mali, le Niger pour atteindre les Balkans via la Lybie ou le golfe persique et le Moyen-Orient en passant par le Tchad et le Soudan²⁴. L'utilisation de la région comme point de passage du haschich marocain va inciter les

²⁰ BAMBA GUEYE, S., Connexions entre groupes djihadistes et réseaux de contrebande et de trafics illicites au Sahel, Dakar, Friedrich Ebert Stiftung, 2017, p.13.

²¹ KI-ZERBO J., Histoire de l'Afrique Noire d'hier à demain, Paris, Hatier, 1978,

²² BETEGNE, D., La diplomatie camerounaise à l'épreuve de l'offre de partenariat des grands pays émergents d'Asie (Chine, Inde, Corée du Sud et Turquie) (1991-2017), Mémoire de Master en Histoire, Université de Douala, 2019, p. 45.

²³ GREGOIRE, E., « Les grands courants d'échanges sahéliens : histoire et situations présentes », in Raynaud, C. (dir), Sahels. Diversité et dynamiques des relations sociétés-nature, Paris, Karthala, 1997, pp. 121-141.

²⁴ JULIEN, S., « Le Sahel comme espace de transit des stupéfiants. Acteurs et conséquences politiques », Hérodote, 2011, pp. 125-142.

narcotrafiquants sud-américains à emprunter cette voie. Cela est dû fait que le marché européen est devenu de plus en plus rentable pour la cocaïne. Mais le choix des itinéraires sahéliens est tout aussi sécuritaire que lucratif. Les principales routes qui permettent d'atteindre l'Europe via les îles de l'Atlantique étaient devenues moins sûres pour la cargaison de drogue. Les raisons principales de cette insécurité résident dans le fait que : « La densité de bateaux et la capacité d'observation et d'interception de la part des Européens et des Américains y sont bien supérieures à ce qu'elles peuvent être plus au sud »²⁵. Et comme d'habitude, le Mali figure parmi les étapes du transit sahélien de la cocaïne. Par conséquent, des alliances vont nouer entre certaines élites locales et les narcotrafiquants. En corrompant des acteurs politiques et sécuritaires influents, les trafiquants parviennent à contourner le dispositif sécuritaire, à défaut de le contrôler²⁶. Parfois, les relations entre trafiquants et certaines élites vont au-delà de la corruption. Elles tournent à la criminalisation de l'État. De hauts responsables passent d'acteurs passifs à acteurs actifs. À titre d'illustration : « Plusieurs sources ont dénoncé la collusion entre les officiels maliens et les différents groupes armés dans le partage de la manne des activités illégales (contrebande, narcotrafic et même vente de renseignements sur les opérations à venir des forces armées maliennes »²⁷. Le narcotrafic côtoie la contrebande d'autres produits à l'instar des médicaments et des cigarettes et surtout l'immigration clandestine. On note alors une spécialisation des populations locales dans la criminalité organisée ainsi que l'intégration des groupes jihadistes dans les activités criminelles.

D'ailleurs, la criminalité organisée va exacerber l'insécurité dans la région avec les prises d'otages par les groupes narcojihadistes tels que AQMI ou le Mouvement pour l'unicité et le *jihad* en Afrique de l'Ouest (MUJAO)²⁸. L'argent de la drogue et les rançons des otages vont permettre aux groupes terroristes de proliférer et de développer leurs capacités de nuisance pour les États de la région. Le Sahel devenu le sanctuaire des groupes terroristes, ces derniers vont apparaître comme les principaux facteurs de déstabilisation des pays de la région.

2- Les frustrations sociales ou contradictions internes

C'est un truisme que d'affirmer que la pauvreté, l'inégale redistribution de la richesse nationale et les injustices sociales sont des moteurs de conflits. Pour la plupart des spécialistes, celles-ci en sont les principales causes : « Que nous apprend l'analyse des causes des guerres ? La plupart d'entre elles sont marquées par des situations de crise sociale aiguë et des dynamiques de fragmentation des sociétés »²⁹. Dans le cas du continent africain, cette analyse trouve toute sa pertinence.

La pauvreté et le chômage sont des facteurs générateurs de conflits en Afrique. Ils sont le fait d'une mauvaise gouvernance et d'une gestion clientéliste et néo-patrimoniale des

²⁵ Ibidem.

²⁶ West Africa Commission on Drugs (WACD), Pas seulement une zone de transit. Drogues, État et société en Afrique de l'Ouest, Genève, WACD, 2014, pp.10-23.

²⁷ EVERY, A., « L'opération Serval à l'épreuve du doute, vrais succès et fausses leçons », Focus stratégique, juillet, pp. 7-47.

²⁸ BOURGEOT, A., « Sahara de tous les enjeux », Hérodote, 3(142), 2011, pp. 42-77.

²⁹ RIOUX, R., « Combattre et développer », Inflexions, 2017, pp. 155-164.

ressources étatiques. La disparition de la frontière entre public privé se présente comme ce qui distingue le mieux l'État africain ainsi que son fonctionnement³⁰. Les élites et une petite minorité font main basse sur les ressources publiques et condamnent les masses dans la précarité la plus abjecte. C'est ne plus seulement les ressources publiques qui sont privatisées, c'est l'État tout entier. Ce qui était jadis un bien collectif public, devient la propriété exclusive de quelques-uns³¹. Les populations ont accès difficilement aux services sociaux de base, s'il en existe. Dans les périphéries sahéliennes, l'absence de l'autorité étatique entraîne des disparités de développement. Ainsi, un sentiment de mécontentement naît au sein des masses défavorisées. Les élites gouvernantes perdent aux yeux de celles-ci, le capital de sympathie fondaient leur légitimité. Surtout que ceux-ci instrumentalisent les appareils étatiques (justice, police et armée), pour consolider leur position dominante. D'ailleurs, une gouvernance néo-patrimoniale ne peut poursuivre qu'une seule chose : « la finalité de cet État n'est ni le développement ni même son propre développement mais l'accumulation des ressources politiques et économiques de ses agents »³². Deux alternatives possibilités s'offrent à la population, surtout à la jeunesse pour changer leurs conditions de vie. D'une part, la constatation populaire se présente comme la voix conventionnelle pour faire tomber un pouvoir devenu impopulaire. L'insurrection populaire qui a renversé le régime de Blaise Compaoré en 2014 et les manifestations organisées par le M5-RFP au Mali en 2020 font partie de ce registre. Il est légitime d'affirmer que : « la chute du régime d'IBK est aussi révélatrice de la mauvaise gouvernance, de la corruption qui a gangrené les institutions et la société et fondamentalement de la patrimonialisation de l'État par le clan du président »³³.

L'autre champ des possibles est la contestation du monopole de la violence légitime de l'État. Sauf que, ce n'est pas la justice et l'équité sociale que visent réellement les promoteurs des rébellions armées. L'enjeu ici est plutôt le contrôle des ressources étatiques. En réalité, la contestation par la voix des armes n'est que pure vandalisme. Cependant, la pauvreté et le chômage sont instrumentalisés par les groupes terroristes sahéliens pour recruter leurs combattants. Mathieu Pellerin voit en la paupérisation, un critère de ralliement économique des couches défavorisées aux thèses extrémistes et jihadistes. Cependant, les frustrations sociales sont des facteurs de ralliement à l'extrémisme religieux. L'adhésion aux thèses jihadistes pour des motivations économiques ne suffit à rendre compte de l'enracinement du terrorisme dans le Sahel. Les configurations sociétales propres aux communautés sahéliennes et les représentations sociales autour de l'image du guerrier contribuent également au basculement de la région dans la violence. L'adhésion ou l'alliance avec des groupes terroristes permet la remise en cause de la hiérarchie sociale au sein des communautés locales. Elle apparaît comme le mode de reconfiguration de la géopolitique interne. La présence des organisations terroristes à l'image d'AQMI ont modifié les rapports de force intracommunautaires³⁴. Par ailleurs le guerrier jouit d'un statut particulier dans les sociétés

³⁰ MEDARD, J.-F., « L'État patrimonialisé », *Politique africaine*, 1990, pp. 25-36.

³¹ REVEILLARD, C., « Les conflits de type infra-étatique en Afrique », *Géostratégiques*, octobre, 2009, pp.193-199.

³² MEDARD, J.-F., « L'État patrimonialisé », *Politique africaine*, (39), 1990, pp. 25-36.

³³ AFRIKAJOM Center Sécurité et droits humains en Afrique de l'Ouest et au Sahel : défis et perspectives. Cas du Mali, du Burkina Faso et du Niger, Dakar, Friedrich Ebert Stiftung, 2017, p.11.

³⁴ PELLERIN, M., *Les trajectoires de la radicalisation religieuse au Sahel*, Paris, IFRI, 2017, pp.20-22.

nomades sahéliennes. Dans ces dernières, porter une arme est synonyme de prestige, d'ascension sociale et de reconnaissance par la communauté. L'existence d'un individu ainsi que sa place au sein de la communauté est tributaire de son aptitude guerrière. La violence est donc un facteur de mobilité sociale et d'influence. L'arrivée des mouvements terroristes dans la région a considérablement rehaussé cette imaginaire autour de la figure du porteur d'arme. Celui-ci voit son prestige s'accroître par la légitimation du *jihad*. Par conséquent, les organisations terroristes voient leurs rangs grossir en effectifs. Cela contribue à la permanence de la violence dans le Sahel.

Le terrorisme a fait son nid dans le Sahel. L'absence de l'État, la criminalisation de la région et les contradictions sociales ont favorisé la prolifération des groupes terroristes. C'est donc face à une multitude d'acteurs criminels et terroristes que les États sahéliens et leurs partenaires extérieurs sont confrontés. Seulement, les exactions des groupes terroristes viennent mettre en lumière la faillite de la gouvernance sécuritaire.

B- Les limites de la gouvernance sécuritaire des États sahéliens

En dépit des moyens militaires déployés par les États sahéliens et ainsi que leurs partenaires extérieurs, la France notamment, les groupes jihadistes continuent de mener leur campagne meurtrière. Les derniers événements au Mali montrent la capacité de résilience des jihadistes sahéliens. Tout ceci vient mettre en évidence, les limites de la gouvernance sécuritaire des pays de la région à travers d'une part l'immobilisme stratégique et tactique (1) et d'autre part la dépendance militaire du G5 Sahel vis-à-vis de la France (2).

1- L'immobilisme stratégique et tactique

Les pays sahéliens confrontés au terrorisme ont opté pour l'approche militaire comme mode de résolution des conflits. Seulement, la priorisation de la solution militaire (bien que nécessaire) ne s'est pas accompagnée d'un véritable *aggiornamento* de la pensée stratégique et de l'art opératif. De plus, la négligence du volet social de l'action militaire n'a pas contribué à la déradicalisation de la jeunesse locale.

En partant du principe que la guerre est une activité humaine, une pratique sociale, elle est par conséquent soumise aux évolutions. La fin de la Guerre froide a introduit une rupture dans la conflictualité mondiale en général, et celle africaine en particulier. Néanmoins, ce n'est pas tant la nature ou l'ampleur inédite du déchainement de violence qui donne à un conflit, son caractère nouveau. Ce celui est également tributaire de la signification (sens) que les acteurs qui y prennent part³⁵. On parle aujourd'hui dans la phraséologie africaine de la conflictualité, de guerre asymétrique, de menace transnationale, ou encore de djihadisme. Toute cette terminologie usitée pour décrire les nouvelles formes de violence en Afrique et ailleurs, témoigne d'une rupture fondamentale dans la dynamique des conflits post-bipolaires dans le monde. Avec la fin de la confrontation Est-Ouest, on assiste à l'émergence d'une désétatisation de la guerre. Celle-ci n'est plus seulement un affrontement entre deux armées

³⁵ BATCHOM, P. E., « La sécurité collective en Afrique post-guerre froide », Res Militaris, automne/été, 2014, pp. 1-22, consulté en ligne : <http://resmilitaris.net>, 12/10/2025 à 12 heures.

régulières deux ou plusieurs Etats. Mais elle prend la forme d'une opposition entre une armée régulière et des civils convertis à la pratique guerrière³⁶. Dès lors, la guerre n'est plus une activité dont la préparation nécessitait la mobilisation des moyens colossaux et des compétences issues d'un apprentissage rigoureux. Au contraire, elle se présente comme une pratique sociale banale, dont la conduite ne requiert plus une trop grande expertise³⁷. L'avènement de la conflictualité asymétrique doit remettre en cause, les paradigmes stratégiques et tactiques qui avaient pignon sur rue dans les armées conventionnelles. Le terrorisme étant autre manière de faire la guerre (Caplan, 2018), les armées africaines, notamment celles du Mali et Burkina Faso peinent à concevoir une nouvelle pensée stratégique.

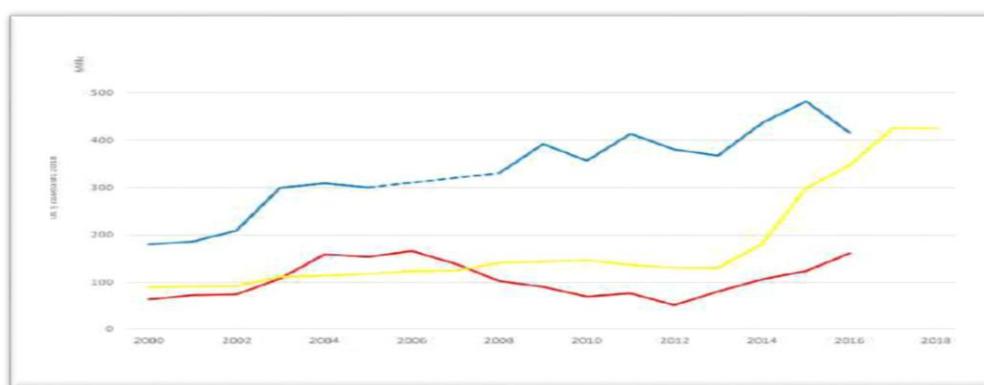


Figure 1 : Évolution comparée des dépenses dans l'éducation, la santé et la défense en millions de USD, 2002 à 2018 : Source : (FERDI et G5 Sahel, 2020 : 80)

À l'immobilisme stratégique, vient donc se greffer la problématique des capacités logistiques et opérationnelles des armées sahéliennes. Depuis l'effondrement du régime de Mouammar Kadhafi, la Libye est devenue le supermarché des armes dans la région. Le chaos ambiant a permis à des groupes criminels et terroristes, de faire main basse sur le matériel militaire libyen. Un diplomate algérien tirait déjà la sonnette d'alarme sur le risque de déstabilisation liée à la prolifération des armes libyennes au Sahel : « Il y a beaucoup d'armes dans ce pays qui sont transférées vers des zones de conflit »³⁸. Les pays de la région ont consenti des efforts à la modernisation de leurs arsenaux militaires. Les dépenses liées à la sécurisation et à la défense (jaune) ont connu une ascension fulgurante au Mali à partir de l'année 2013, date de l'intervention militaire française dans le pays. Celles-ci ont même pris l'ascendant sur les dépenses dans le secteur de la santé (rouge). Pendant ce temps, les dépenses dans le domaine de l'éducation (bleu) chutent à partir de 2014. Si ces données témoignent de la volonté de des États de tordre le cou aux mouvements jihadistes, force est de constater que les forces armées souffrent d'un déficit quantitatif et qualitatif en termes d'armement. Cette disparité entre explosion des dépenses militaires et le sous équipement des

³⁶ CAPLAIN, S., *Penser son ennemi. Modélisation de l'adversaire dans les forces armées*, Paris, IFRI, 2018, p.20.

³⁷ BATCHOM, P. E., « La sécurité collective en Afrique post-guerre froide », *Res Militaris*, automne/été, 2014, p.11.

³⁸ HADDAD, S., « Répliques sahéliennes de la chute de la Jamahiriya libyenne », *Recherches Internationales*, octobre-décembre, 2013, pp. 147-162.

éléments des forces de défense trouve son origine dans la mauvaise gouvernance des fonds publics. En effet, plusieurs scandales de détournement des deniers publics destinés à l'équipement des forces armées ont émaillés la présidence d'Ibrahim Boubacar Kéïta au Mali. L'affaire des hélicoptères « Puma » défectueux achetés pour le compte de l'armée malienne, illustre l'ampleur du problème de la logistique militaire. Sous la présidence d'Amadou Toumani Touré, le même problème s'est posé avec insistance, provoquant la colère des familles des soldats. Celles-ci étaient descendues dans la rue pour fustiger : « la corruption des généraux, le sous-équipement et le mauvais entretien de l'armée »³⁹. Au Burkina Faso, l'attaque du détachement d'Inata en novembre 2021 est également venue exposer au jour, les dysfonctionnement des chaînes de communication et ravitaillement de l'armée. Comment faire face à un ennemi insaisissable, très mobile et surtout bien équipé ? La guerre contre le terrorisme exige de la part des États, la mise sur pied de forces spéciales bien équipées et surentraînées. Or, le manque d'équipements appropriés limite les capacités opérationnelles de celles-ci sur le terrain.

La solution militaire, bien qu'elle s'imposât, n'a pas permis d'éradiquer la menace terroriste. Au contraire, la forte attention accordée au secteur de la défense, a occulté le fait que le terrorisme a aussi des racines sociales. Sur ce point, les États et leurs partenaires ont commis une autre erreur stratégique : « La sortie de crise n'est possible qu'à condition d'apporter des réponses durables à la demande sociale, économique et politique des populations, et de neutraliser les intérêts des acteurs qui prospèrent dans la violence dont les populations sont souvent les otages »⁴⁰. Le fait que ces dernières soient sacrifiées sur l'autel de la sécurité, a rendu toute action militaire improductive. Puis que le terrorisme se nourrit des frustrations sociales, le déclassement des dépenses sociales a exacerbé davantage la radicalisation des jeunes des régions déjà abandonnées par les États. Au lieu combattre et de développer, la gouvernance sécuritaire se limite au combat, le développement socioéconomique pouvant attendre.

2- La dépendance militaire du G5 Sahel vis-à-vis de la France

La régionalisation de la menace terroriste en 2015, constitue un tournant dans la dynamique de la conflictualité au Sahel. Dès cet instant, il devenait évident que la riposte ne devait être pas une action unilatérale, mais commune. Pour un phénomène insécuritaire aussi mouvant, la mutualisation des forces est de règle : « A menace globale, riposte globale »⁴¹.

Le G5 Sahel naquit en 2014, dans le sillage de l'intervention française au Mali. Il s'agit d'un regroupement, une coalition des États victimes du terrorisme. Il est constitué de la Mauritanie, du Mali, du Burkina Faso, du Niger et du Tchad. Bien que la paternité de cette coalition soit officiellement échue à la Mauritanie, la France y a joué un rôle significatif. Cette coalition évolue dans un espace déjà fort militarisé. En effet, elle vient s'ajouter à la Mission des Nations unies pour la stabilisation du Mali (MINUSMA), au dispositif français « Barkhane », aux forces spéciales américaines. Rahmane Idrissa (2021) ne voit pas le G5

³⁹ RAFFRAY, M., Les rébellions touarègues au Sahel, Saint Etienne, Centre de Doctrine d'Emploi des Forces (CDEF), 2013, p. 79.

⁴⁰ RIOUX, R., « Combattre et développer », *Inflexions*, 3(36), 2017, pp. 155-164.

⁴¹ Ibidem.

Sahel comme une coalition pouvant apporter une plus-value dans la lutte contre le terrorisme au Sahel. Elle ne possède pas les capacités financières et logistiques nécessaires pour juguler la menace jihadiste. Sur ce point, le G5 Sahel est à l'image des pays qui le compose, des pays sous assistance internationale⁴². Le plus surprenant dans cette coalition, c'est qu'elle englobe en son sein des États en faillite sécuritaire : « La destruction, en juin 2018, du QG de la force conjointe du G5 Sahel à Sévaré a souligné l'incapacité de l'État malien à sécuriser même les installations militaires les plus stratégiques, dès lors qu'elles se trouvaient à une certaine distance de la capitale (Idrissa, 2021 : 28). Le Mali et le Burkina Faso apparaissent comme le ventre mou du G5 Sahel. Sur les trois pays qui constituent la zone sensible de la coalition (Mali, Burkina Faso et Niger), ces deux pays concentrent à eux seuls, les deux-tiers des incidents sécuritaires. En entre 2012 et 2020, on a enregistré 6585 attaques pour 14123 victimes.

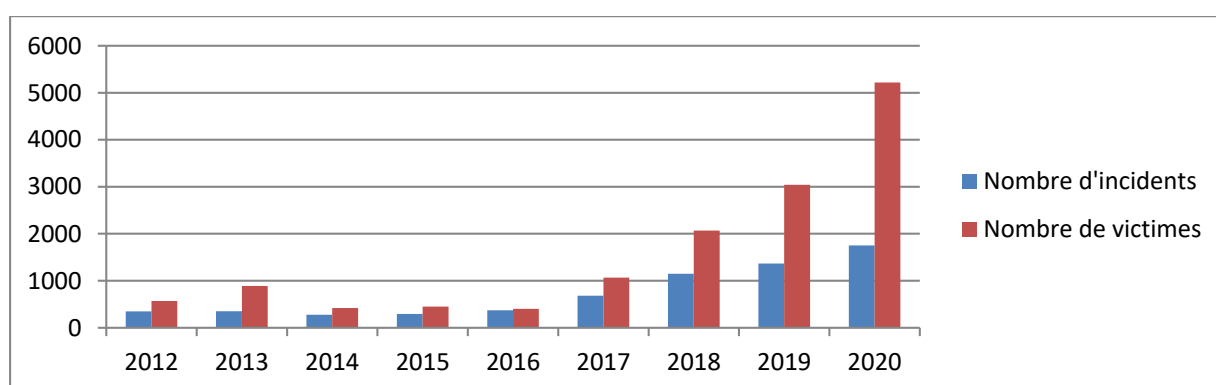


Figure 2 : Évolution des incidents sécuritaires cumulés au Mali et au Burkina Faso entre 2012 et 2020 : Source : (Dakono, 2022 : 14-15)

De la figure présentée plus haut, on constate une recrudescence des attaques terroristes et autres incidents sécuritaires dans la région dès 2017. Cela n'est pas anodin. En réalité, c'est précisément en 2017 que fut mis sur la composante militaire du G5 Sahel. La Force conjointe G5 Sahel (FCG5S) devait compter entre 5000 et 10000 hommes pour lutter contre les jihadistes. Seulement, les contradictions sécuritaires internes ont rendu cette force multinationale léthargique et inefficace : « Plus de 2 000 écoles sont fermées au Burkina Faso ; 1533 au Mali (données collectées sur le site de OCHA MALI, suivant le cluster Éducation), et 100 dans la région de Tillabéry au Niger »⁴³. On peut mettre à l'actif de cette situation, les éléments cités plus haut et l'impérialisme sécuritaire français dans la région. En effet, si les forces spéciales constituent l'unité tactique par excellence pour attaquer au plus près les terroristes, leur action est tributaire de la qualité du dispositif de renseignement. Depuis les attentats du 11 septembre, il s'est forgé un consensus dans la communauté des sécuritocrates sur l'indispensabilité du renseignement dans la lutte antiterroriste. C'est de lui que dépend toute action militaire. Il permet d'identifier l'ennemi, mais aussi de le caractériser. Au 21^e siècle, l'heure est donc à l'autonomie stratégique du renseignement : « Pour caractériser leur ennemi, les forces ont toutefois besoin de moyens propres de renseignement qui agissent

⁴² IDRISSE, R., « Le G5 Sahel : entre futilité et léthargie », AFKAR/IDEES, 2021, pp. 25-28.

⁴³ Ibidem.

prioritairement pour à leur profit»⁴⁴. Tributaires de l'aide militaire étrangère, surtout française, la FCG5S n'a pas le moyen d'être autonome sur le plan du renseignement. L'autonomie stratégique de défense en général, celui du renseignement en particulier, nécessite la mobilisation d'énormes moyens financiers. Pourtant, les pays du G5S peinent à faire fonctionner normalement la force conjointe. Dès lors, ces derniers sont en situation de dépendance sécuritaire envers la France, qui conserve son statut de puissance de sécurité extra-africaine et d'hégémon militaire dans la région.

La diffusion de la menace jihadiste à d'autres pays de la région a incité certains pays sahéliens à constituer une coalition antiterroriste. Se voulant une réponse endogène au terrorisme, le GS5 se présente beaucoup plus comme un décrochage local de l'intervention française au Sahel. Placé sous la tutelle militaire de la France, ce regroupement a vite montré ses limites. D'ailleurs, nous assistons à l'écèlement du G5S car le Mali s'est retiré en mai 2022 et l'avenir de cette structure est très inquiétant et compromettant. Ainsi, la menace jihadiste s'est considérablement renforcée et les groupes jihadistes ont augmenté davantage leur rayon d'action pour frapper hors de leur zone de confort. Au-delà de la gouvernance sécuritaire défailante des États sahéliens, l'intervention française dans la région a amplifié la diffusion de la menace.

II- De la dégradation des relations civilo-militaires et le retour des coups d'État au Sahel

La menace jihadiste a eu pour incidence de créer les conditions de l'intervention de l'armée dans l'espace politique sahélien. Les coups d'État au Mali et au Burkina Faso, sont donc l'exacerbation des tensions entre les autorités civiles et les militaires sur fond de corporatisme. Plusieurs facteurs peuvent être invoqués pour expliquer cette détérioration. Il s'agit entre autres de l'expertise stratégique (A) et l'ambiguïté de l'intervention militaire étrangère au Sahel (B).

A-L 'expertise stratégique

Elle renvoie à la compétence en matière de sécurité, de défense et d'art opératif. En situation de guerre, notamment de terrorisme, il met en évidence le conflit de leadership entre civils et militaires sur les choix stratégiques et la conduite des opérations.

Selon le postulat clausewitzien de la conduite de la guerre, c'est le politique qui définit les choix stratégiques. Ne dit-on pas que la guerre est le prolongement sous d'autres formes du jeu politique ? C'est sur cette base que va émerger le principe de la subordination de l'institution militaire au politique. En période paix comme en période de guerre, c'est toujours le politique qui a le dernier mot. La plupart des constitutions des pays d'Afrique francophone, ont des penchants présidentielistes. En réalité, le président de la république est considéré comme une monarchie souveraine. Dans ce type de configuration : « Celui-ci domine les pouvoirs législatifs et judiciaires, ainsi que l'administration de l'État, les forces de sécurité

⁴⁴ CAPLAIN, S., *Penser son ennemi. Modélisation de l'adversaire dans les forces armées*, Paris, IFRI, 2018, p.21.

(armée et police) et les structures préposées à l'organisation des élections »⁴⁵. Le président de la république apparaît alors comme le *pontifex maximus* des politiques publiques. Au Sahel comme partout ailleurs, ce dernier jouit du titre de chef suprême des armées (Primature du Mali, 1997 : 4 ; République du Burkina Faso, 1991 : art. 52). En de telle circonstance, il revient à son cabinet de concevoir la politique de sécurité et de défense nationale⁴⁶. En d'autres termes, la sécurité et la défense nationale, tout comme la diplomatie constituent le domaine réservé du chef de l'exécutif. Cela implique que les autorités civiles ont la compétence et l'expertise absolue de l'engagement et de la conduite de la guerre. Le stratège militaire se voit ainsi dépouillé de ses prérogatives technocratiques et l'emploi de la force armée est soumise aux impératifs du calcul politique. La parole du militaire a ainsi perdu son caractère sacré. Il est fortement concurrencé par les intellectuels du milieu universitaire. Tout ceci est lié au fait que : « L'expertise technique n'est pas une donnée en soi mais une construction sociale. La légitimité des militaires comme conseillers du prince est variable dans l'espace et dans le temps »⁴⁷.

Cependant, le nouvel environnement international issu du 11 septembre 2001 et de la guerre contre le terrorisme va conforter le militaire dans son tropisme technocratique. On peut être d'accord que : « La menace engendre les armées, systèmes d'armes et systèmes d'hommes qui se mettent en synergie au service d'une idée : la préservation du groupe »⁴⁸. La menace terroriste est venue légitimée non seulement la primauté l'outil militaire sur les autres moyens de coercition de l'État, mais également le tropisme technocratique. Les militaires ont acquis la certitude que le péril djihadiste est devenu le phénomène insécuritaire majeur dans la région et que seules les forces armées sont le moyen le plus efficace de la lutte antiterroriste⁴⁹. Ce sentiment incontournable va exacerber le scepticisme sur les capacités technocratiques des civils dans le secteur de la sécurité. Pour les militaires, l'autorité civile ne possède pas les capacités intellectuelles nécessaires. Dès lors, peu importe la détermination et la volonté du politique, il existera toujours une inégalité capacitaire entre l'homme politique et le stratège militaire. L'évolution technologique et la complexification de l'armement comptent parmi les facteurs qui font du militaire, l'expert attitré en matière de défense. L'armée devient alors un groupe de pression qui tente de faire prévaloir son expertise sur les autres conseillers non militaires du décideur ou du prince⁵⁰. Le malaise technocratique au sein des armées burkinabè et maliennes a été un facteur déterminant dans le renversement des régimes civils. Par conséquent, le sens corporatiste prend le pas sur le sens républicain des armées. On constate que les fractions des armées responsables des putschs ont fait prévaloir leurs intérêts corporatistes par opposition aux intérêts politiques des décideurs.

Les civils n'ont pas compris que : « En cours de conflit, le pouvoir politique doit, dans la mesure du possible, accorder satisfaction aux exigences budgétaires et autonomistes des

⁴⁵ SANTOPINTO, F., « Les élections au service du présidentielisme : les cas du Cameroun, Gabon, République du Congo et Guinée équatoriale », Note n° 30, 11 mai, 1-20, 2016, p.4.

⁴⁶ COHEN, S., « Le pouvoir politique et l'armée », Pouvoirs, (125), 2008, pp. 19-28,

⁴⁷ LINDEMANN, T., « Faucons et Colombes. Le choix stratégique des forces armées entre intérêt corporatiste et identités militaires, Revue internationale de politique comparée, 2008, pp.55-76.

⁴⁸ FRONTIER, M., « Des armées africaines : comment et pourquoi faire ? », Outre-terre, 2005, pp. 347-374.

⁴⁹ HANON, J.-P., « Militaires et lutte antiterroriste », Cultures et Conflits, 2004, pp. 121-140.

⁵⁰ MEYNAUD, J., « Les militaires et le pouvoir », Revue française de sociologie, 1961, pp. 75-87.

militaires, s'il ne veut pas être accusé de mettre en péril la patrie »⁵¹. Le fait que les pouvoirs politiques aient refusé de prendre en compte le point de vue de l'armée, a eu pour conséquence d'accroître le climat de méfiance des militaires à leur endroit. Il a également entraîné le discrédit des autres forces vives vis-à-vis des pouvoirs politiques.

1- La gouvernance des affaires publiques

Il est plus lié au climat sociopolitique qui prévaut au Mali et Burkina Faso. Celui-ci est caractérisé par les mouvements de contestations populaires contre les pouvoirs civils. Ces mouvements contestataires auront un impact sur le tropisme militaire, en ce sens qu'ils sont les signes de l'incapacité congénitale de la classe politique à gouverner efficacement une nation⁵².

À partir du mois de juin 2020, le Mali entre dans une profonde crise postélectorale. En effet, une coalition de partis politiques de l'opposition (M5-RFP)⁵³ et de la société civile, conteste les résultats définitifs des élections législatives du mois de Mars. L'écart constaté entre les résultats provisoires et ceux proclamés par la Cour constitutionnelle a mis le feu aux poudres. Au fur et mesure que la contestation augmente, c'est toute la gouvernance d'Ibrahim Boubacar Keïta (IBK) est mise en cause. En effet, la présidence IBK a été émaillée de plusieurs scandales de corruption, de malversations financières et de détournements de fonds. Dès le mois de juin, la contestation a pris une autre tournure. Les manifestations se transformèrent en de véritables insurrections urbaines, caractérisées par des affrontements entre manifestants et forces de l'ordre. Face à un IBK intransigeant, les manifestants exigent désormais sa démission. Il ne faisait plus aucun doute que l'inertie du président malien n'a fait que radicaliser davantage les contestataires. Contrairement à son homologue malien, Roch Marc Christian Kaboré a été beaucoup plus critiqué pour sa gestion de la crise sécuritaire. La mort des 53 personnes (militaires et civils) dans l'attaque du détachement Inata apparaît comme la goutte d'eau qui fit déborder le vase. C'était l'attaque de trop. Lassés de la légèreté avec laquelle le président Kaboré attaque la crise sécuritaire et humanitaire, la rue s'est mise à gronder dans quelques grandes villes du Burkina Faso. Celui à qui avait été élu en 2015 pour tourner la page du régime de Blaise Compaoré, n'était manifestement plus dans les bonnes grâces de ses concitoyens. En dehors de la rue, IBK et Kaboré s'étaient également aliénés leurs armées respectives. Ce sont donc ces dernières et non la rue qui eurent raison des deux dirigeants

Les interventions décisives des armées maliennes et burkinabè dans le jeu politique sont révélatrices des carences de la classe politique africaine. Que ce soit au Mali ou au Burkina Faso, la détérioration du climat politique rendait inéluctable la survenance d'un coup d'État. En réalité, c'était la seule alternative possible. Dans le cas du Mali, des leaders comme Oumar Mariko avaient clairement appelé les militaires à prendre leurs responsabilités. Tout s'est

⁵¹ Ibidem.

⁵² BOISVERT, M.-A., « Introduction », Bulletin Francopaix, janvier-février, 2022, pp. 3-4.

⁵³ Mouvement du 5 juin-Rassemblement des Forces Patriotiques est un regroupement de partis politiques de l'opposition malienne. Créé le 05 juin 2020 et avec pour figure morale l'imam Mahmoud Dicko, ce mouvement va être en première ligne dans la contestation postélectorale des législatives de 2020, avant de radicaliser et exiger le départ du président IBK.

passé comme si : « Ces forces armées sont devenues une institution nécessaire après des années de négligence des politiques »⁵⁴. Les militaires sont donc passés de démons à anges, d'instrument d'oppression au service des pouvoirs politiques à libérateurs du peuple. Le mécontentement de la population été déterminant dans le positionnement des armées dans les crises sociopolitiques malienne et burkinabè⁵⁵. Il été un élément psychologique important chez la soldatesque qui s'est forgée une vision héroïque du soldat africain. L'intervention des hommes en uniforme remet au goût du jour l'incapacité congénitale de la classe politique à conduire la destinée du peuple. L'action de l'armée poursuit deux finalités. D'une part, les putschs servent de mode d'alternance politique : « Les coups d'État interviennent dans ce contexte particulier où le peuple ne se reconnaît plus dans la gouvernance de celui qui a été porté au pouvoir »⁵⁶. Le verrouillage du jeu politique et surtout l'autisme des dirigeants insensibles à la détresse du peuple, le putsch de l'armée est la voie royale pour le changement. Les masses s'en remettent donc à la soldatesque pour écarter de la scène politique, les dirigeants incompetents et devenus impopulaires. D'autre part, l'intervention de l'armée acquiert une dimension salvatrice. En réalité, il est vrai que : les coups d'État interviennent pour mettre un terme à des crises et de tensions sociales accompagnées de pertes en vies humaines⁵⁷.

Dans ces conditions, la conjoncture locale sert de prétexte aux militaires pour remettre en cause la gouvernance globale de la classe politique. L'armée se considère alors comme la meilleure gestionnaire que l'*intelligentsia* politique. Elle se place par ailleurs comme la seule institution stable et cohérente à même de garantir l'ordre, la stabilité et la souveraineté de la nation. Grande est la tentation de convenir que : « Dans l'Afrique noire contemporaine, l'alliance paraît seulement possible entre la paysannerie et armée En effet c'est le plus souvent contre la politique menée par les gouvernants civils issus de l'*intelligentsia* que les militaires sont intervenus »⁵⁸.

2- Le rôle institutionnel de l'armée

La place et le rôle des armées dans les sociétés démocratiques africaines demeurent une question épineuse. Les transitions démocratiques et politiques ont favorisé l'avènement des régimes démocratiques dans plusieurs pays africains, notamment au Mali et Burkina Faso. Seulement, celles-ci ont malheureusement échoué à resectoriser les forces armées.

Depuis les indépendances, les armées africaines ont toujours joué un rôle politique majeur dans leurs pays respectifs. Au Burkina Faso par exemple, les militaires ont le plus exercé le pouvoir que les civils. Ce n'est pas un hasard si la politique semble être une activité

⁵⁴ BOISVERT, M.-A., « Introduction », Bulletin Francopaix, janvier-février, 2022, pp. 3-4.

⁵⁵ OUEDRAOGO, B. N., « L'armée et l'exercice du pouvoir au Burkina Faso : Enseignements de l'insurrection populaire du 30-31 octobre 2014 », Notes internationales CIDOB, 2015, pp. 1-5.

⁵⁶ NDIAYE, B., « Les démocraties ouest-africaines à l'épreuve des coups d'État militaires et constitutionnels », Bulletin Francopaix, janvier-février, 2022, pp. 19-21.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ LAVROFF, D.-G., « Régimes militaires et développement politique en Afrique noire », Revue française de science politique, 22(5), 1972, pp. 973-991.

tout aussi naturelle que la guerre pour les militaires africains⁵⁹. Or, la *doxa* démocratique qui stipule une séparation des pouvoirs de l'État, exige également une division politique du travail entre les civils et les militaires. Selon cette dernière, les rapports entre les deux entités sont placés sous le signe de la subordination de l'appareil militaro-sécuritaire au pouvoir politique. Cela implique un contrôle accru des civils sur les activités de l'armée. En d'autres termes : « Le contrôle civil réalisé a pour objectif de faire prendre conscience aux forces armées qu'elles sont des agents subordonnés aux autorités politiques civiles »⁶⁰. Dans cette perspective, les militaires doivent se positionner en tant qu'acteurs neutres et apolitiques. Dans les sociétés occidentales, il est naturel que les militaires acceptent bon gré ou malgré, l'intrusion des politiques dans leur univers. Il est tout aussi naturel que les militaires observent une neutralité vis-à-vis des batailles politiques. Les manifestations des « gilets jaunes » en France, les manifestations *black lives matter* et l'assaut du siège du pouvoir législatif américains montrent comment les militaires de ces pays assument leur apolitisme. En Afrique, c'est tout le contraire qui se produit : « *In highly politicized environments, neutrality was and is hard to maintain for an institution nominally bound to the state only* »⁶¹. Comment pouvait-il en être autrement ? La résurgence des coups d'État dans un climat de terrorisme au Sahel vient remettre au goût du jour, la question de la démilitarisation de l'espace politique africain. Comme il a été mentionné plus haut, les armées africaines dans certains pays du continent, on fait de l'exercice du pouvoir, une activité militaire. Et lorsqu'une armée a déjà exercé le pouvoir, il est difficile pour elle d'accepter de retourner dans les casernes sans aucun moyen d'influence sur les nouveaux régimes⁶².

Céline Thiriot reconnaît que le continent africain est un espace par excellence, où le principe d'apolitisme militaire est impossible à appliquer. Depuis les années 2000, tout a été mis en œuvre pour démilitariser l'espace politique africain et dépolitiser l'armée⁶³. De nombreux pays africains se sont engagés à réformer le secteur de la sécurité (RSS). Entre 2005 et 2013, le Mali a tenté par deux fois d'opérer une RSS. Celle-ci ne déboucha pas sur une transformation radicale des forces armées maliennes. Bien qu'il eût quelques changements notables, certains vieux réflexes firent perdurer le *statu quo*. On peut donc supposer que la tiédeur des réformes entreprises visait à ménager les militaires⁶⁴. Mais face à des partenaires internationaux qui font de la RSS une exigence, le gouvernement malien devait tôt ou tard s'y pencher sérieusement. Sauf que, le fait que les militaires disposent de la force des armes, met ces derniers en position de force. Dès lors, la professionnalisation qui est le corollaire de la RSS pour les armées maliennes et burkinabè est donc perçue par la soldatesque comme un moyen de les éjecter du jeu politique ou de réduire leur influence. Force est de constater que : « Le désengagement de l'armée de la scène politique n'est pas une

⁵⁹ CHUTER, D., GAUB, F., *Understanding African armies*, Paris, European Union Institute for Security Studies, 2016, p.25.

⁶⁰ SAMPANA, L., « La démilitarisation paradoxale du pouvoir politique au Burkina Faso », *Les Champs de Mars*, 2015, pp. 34-49.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem.

⁶³ THIRIOT, C., « La place des militaires dans les régimes post-transition d'Afrique subsaharienne : la difficile resectorisation », *Revue internationale de politique comparée*, 2008, pp. 15-34.

⁶⁴ ZEINI, M., « Occasion manquées pour une réforme globale du secteur de la sécurité au Mali », in Bryden, A., et Chappuis, F., (dir), *Gouvernance du secteur de la sécurité : leçons des expériences ouest-africaines*, Londres, Ubuquity Press, 2015, pp. 82-102.

démarche facile. Il doit être moins coûteux pour les militaires que le maintien au pouvoir »⁶⁵. Par conséquent, la re-sectorisation des armées et leur cantonnement à des tâches purement militaires aurait dû être menée de manière consensuelle, en prenant en compte les désirs des militaires. Le fait qu'il n'y ait pas eu de véritables débats sur la place publique sur la place des forces armées durant les périodes de transition a compliqué la situation.

B- L'ambiguïté de l'intervention militaire française au Sahel

La guerre contre le terrorisme au Sahel menée par la France n'est ni plus ni moins qu'une guerre de la Françafrique. C'est une action militaire qui vise à maintenir la présence militaire et l'influence française dans une région où ses intérêts sont en jeu.

Le terrorisme, bien qu'étant une réalité palpable, n'est qu'un alibi à : « la remilitarisation des termes de l'échange entre les puissances occidentales et les pays du sud »⁶⁶. Remilitarisation parce que la France a perdu sa sérénité en Afrique. L'irruption des nouvelles puissances sur le continent africain pose un dilemme géopolitique pour les stratèges français⁶⁷. La mondialisation a favorisé l'émergence de nouveaux acteurs étatiques en provenance du Sud. Il y a encore trois décennies, ces pays ne représentaient pas grand-chose au sein d'un système international dominé par le Nord. Mais, cette suprématie a brusquement pris fin avec l'émergence des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du sud) et d'autres pays émergents, dont le poids et les aspirations sur la scène internationale se précisent. La présence de ces nouveaux acteurs vient fragiliser les positions monopolistiques de la France en Afrique. Bon nombre de pays ont eu à opérer des glissements géopolitiques vers la Chine ou l'Inde, selon les offres de partenariats qui s'offraient à eux⁶⁸. C'est pour préserver ses intérêts dans la région que la France a entrepris un repositionnement en mettant en avant son outil militaire. L'opération « Serval » déclenchée en janvier 2013 fut un cheval de Troie sécuritaire, car : « Cette intervention a ainsi permis à l'armée française de reprendre pied dans un pays qui refusait sa présence depuis les indépendances »⁶⁹. La transformation de « Serval » en 2014 « Barkhane » allait faire de la France, la parapluie sécuritaire des pays de la région. La guerre contre le terrorisme donne à la politique néocolonialiste française, un prétexte pour officialiser sa présence militaire dans la région. Elle offrait également la possibilité à cette dernière, de peser de tout son poids dans la politique intérieure des États sahéliens, en particulier le Mali. Utilisée comme arme de chantage diplomatique, la guerre contre le terrorisme permit à la France d'y conduire une politique paternaliste⁷⁰.

⁶⁵ THIRIOT, C., « La place des militaires dans les régimes post-transition d'Afrique subsaharienne : la difficile resectorisation », *Revue internationale de politique comparée*, 2008, p.25.

⁶⁶ OULD MOHAMEDOU, M., « Le nouveau "grand jeu" des puissances occidentales au Sahel », in Galy, M. (dir), *La guerre au Mali : comprendre la crise au Sahel et au Sahara. Enjeux et zones d'ombre*, Paris, La Découverte, 2013, pp. 58-75.

⁶⁷ BANSEPT, L., et TENENBAUM, E., *Après Barkhane : repenser la posture stratégique française en Afrique*, Paris, IFRI, 2022, p.18.

⁶⁸ BETEGNE, D., *La diplomatie camerounaise à l'épreuve de l'offre de partenariat des grands pays émergents d'Asie (Chine, Inde, Corée du Sud et Turquie) (1991-2017)*, Mémoire de Master en Histoire, Université de Douala, 2019, p. 35.

⁶⁹ SURVIE, *Les dangereuses impostures de la « guerre contre le terrorisme »*, Montreuil, Survie, 2016, p. 29.

⁷⁰ BANSEPT, L., et TENENBAUM, E., *Après Barkhane : repenser la posture stratégique française en Afrique*, Paris, IFRI, 2022, p.18.

Pour cela, elle a fait preuve de bienveillance à l'égard des groupes armés Touaregs dont la collusion avec les groupes jihadistes a été avérée. Cette bienveillance entre la France et les mouvements indépendantistes Touaregs n'est pas récente. Elle est antérieure à l'indépendance du Mali en 1960. La découverte du pétrole dans le Sahara central en 1956 allait donner une importance stratégique à la bande saharo-sahélienne. Il était donc impératif pour les stratèges français de l'époque d'isoler géographiquement l'Algérie du reste de l'Afrique subsaharienne, afin d'exploiter les gisements pétroliers sahariens⁷¹. Les indépendances du Mali et de l'Algérie devaient obliger la France à opter pour une revalorisation stratégique de son projet de création d'une zone tampon. Pour désormais préserver ses intérêts sahariens, les différentes administrations qui se succèdent à l'Élysée vont instrumentaliser l'irrédentisme touareg. Celle-ci se manifesta par : « Le soutien direct ou implicite aux cycliques rébellions armées animées par des groupes Touaregs minoritaires qui, pour ce qui concerne le Mali, partent toutes de l'Adagh »⁷². Il n'est donc pas étonnant que la France soit accusée de connivence avec les groupes Touaregs. Les forces françaises ont souvent mené des opérations militaires conjointes non pas avec l'armée malienne, mais avec des combattants Touaregs. De la connivence à la protection politique et militaire, il n'y a qu'un pas. En de telles circonstances, la problématique de l'efficacité réelle de l'intervention militaire française et au-delà, la présence militaire dans le Sahel est questionnable. Si des succès militaires, il y a eu, ceux-ci ne se sont pas inscrits dans la longue durée. Il s'agissait tout simplement de succès médiatiques pour flatter l'égo des opinions publiques et justifier le maintien d'un appareillage militaire extérieur budgétivore. En somme, la faillite de la gouvernance sécuritaire des pays sahéliens est un élément révélateur de l'impuissance de l'impuissance. Impuissance parce que leurs armées ne disposent pas des capacités logistiques nécessaires pour juguler la menace terroriste. Impuissance du fait qu'ils sont fortement dépendants du parapluie sécuritaire de la France au Sahel. Dans ces conditions, les relations entre les autorités civiles maliennes et burkinabè et leurs armées ne peuvent que se dégrader, débouchant sur des attitudes prétoiriennes de la part des militaires.

Les pressions de la classe politique et de la communauté internationale pour le retour des militaires dans les casernes, font passer ces derniers pour des « idiots utiles » des processus politiques. Or : « Les conditions premières qui ont rendu possible les transitions passaient par une occultation de la question de l'armée en politique »⁷³. On peut donc affirmer que les militaires sont donc ce que les autorités civiles en font. Chaque fois qu'une réforme ou toute initiative des autorités civiles menace les privilèges de l'armée, celle-ci usera de son pouvoir de coercition pour les en dissuader ou les arrêter. Le coup d'État du 24 mai 2021 au Mali s'inscrit dans cette logique. La Charte de la transition fit apparaître des dissensions entre les officiers responsables de la chute d'IBK et les nouvelles autorités. La mise à l'écart de certains officiers avait provoqué la colère de certains militaires. Derrière cette crise, se joua en réalité la survie du gouvernement de transition. Les militaires ont voulu donc tester la capacité de résilience de Bah N'Daw et de son équipe puisque « Doutant de la capacité de résistance d'un nouveau pouvoir, un coup d'État est généralement perpétré puisque les militaires

⁷¹ BOURGEOT, A., « Le Sahel dans le désordre mondialisé », *Recherches internationales*, octobre-décembre, 2013, pp. 61-80.

⁷² Ibidem.

⁷³ Ibidem.

présument que le régime est si faible qu'il ne pourra pas résister »⁷⁴. Malheureusement, le rapport de force était en défaveur des civils. Ils ne parvinrent pas ni à mobiliser les autres branches de l'armée, ni la classe politique malienne pour faire le poids face à ce groupe d'officiers. Finalement, les militaires déposèrent le régime de transition, perpétrant un coup d'État dans le coup d'État.

Les armées maliennes et burkinabè ne sont ni anges, ni démons. Elles sont les deux simultanément en fonction des circonstances. La stabilité des régimes démocratiques post transition doit dépendre de la capacité des pouvoirs civils à apprivoiser la soldatesque tout en la manégeant. Malheureusement, le fait que les autorités civiles ont installé un climat de méfiance entre eux et les militaires en essayant de les cantonner à des tâches purement militaires, leur a été préjudiciable.

CONCLUSION

Depuis 2012, les Etats ouest africains comme le Mali et le Burkina Faso sont confrontés à la prise du pouvoir par les Forces de Défense et de Sécurité à travers des coups d'Etat. Ces coups d'Etat ont amplifiés la situation socioéconomique et politique au niveau national qu'international. Dès lors, la méfiance s'installa et provoqua ainsi la dégradation des rapports entre les civils et les militaires dans les Etats Ouest Africains. Ainsi, le Mali a connu plus de trois coups de l'Etat de 2012 à 2021. Contrairement au Burkina Faso, les militaires ont réussi à prendre le pouvoir en 2014 et en 2022. Dans ces Etats, la dégradation des rapports civilo-militaires se traduit par l'immixtion des militaires dans la conduite des affaires publiques en temps de crise multidimensionnelle. Cependant, cette crise multidimensionnelle affaiblit le régime démocratiquement élu. Il est vrai qu'au fur et à mesure que la force démocratique qui anime la machine gouvernementale devenait de plus en plus sûre d'elle et plus exigeante, les mécanismes prévus tant pour l'utiliser que pour la contenir ont subi de sensibles transformations. Le prétorianisme des armées maliennes et burkinabè dans un contexte de terrorisme au Sahel est révélateur de la faillite de l'État africain « démocratique ». En effet, celui-ci s'est montré incapable de mettre en place des institutions fortes devant promouvoir et défendre les intérêts vitaux de la population. En réalité, les tares et les avatars de régimes autoritaires font toujours de la résistance et se sont facilement intégrés dans le jeu démocratique africain. La conversion de l'Afrique aux valeurs éthiques libérales ne s'est pas faite dans le but d'impulser un changement social radical, mais dans l'optique de la captation des rentes économiques extérieures. Le Mali post-transition est un cas d'école d'anocratie. Le glissement autoritariste du régime IBK démontre à suffisance comment il est difficile pour les nations africaines de parvenir de véritables régimes démocratiques. L'avènement d'un pouvoir démocratiquement élu ne signifie pas forcément que ce régime sera démocratique dans sa gestion des affaires publiques.

En outre l'attitude des organisations internationales africaines contribuent largement à la dénaturation des transitions politiques et des régimes démocratiques. Le fait que celles-ci mettent la pression pour un retour rapide à l'ordre constitutionnel ne permet des réformes

⁷⁴ SAMPANA, L., « La dé militarisation paradoxale du pouvoir politique au Burkina Faso », Les Champs de Mars, 2015, pp. 34-49.

profondes de l'État et de ses institutions. La Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), réunie en janvier 2022 à Accra au Ghana, a maintenu la pression sur la junte au pouvoir au Mali, où les sanctions restent en place, et en Guinée et au Burkina Faso menacés de nouvelles sanctions. Puisque, le Mali, le Burkina Faso et le Tchad, pays en proie à des crises politiques mais aussi sécuritaires pour les deux premiers, ont tous trois été le théâtre de coups d'État militaires depuis août 2020. Ces mesures décisionnelles de la CEDEAO consistent généralement à garantir et à promouvoir le principe de la démocratie et de l'État de droit. Néanmoins, ce comportement ne favorise pas l'enracinement des principes promus par celle-ci. Puisqu'à moyen et à long terme, ceux-ci sont torpillés avec le silence approbateur de ces organisations. Ainsi, les *coupproofing* (normes anti putschs) perdent leur pertinence et deviennent ni plus ni moins que des instruments cométiques. Les organisations internationales africaines, tout comme les classes politiques locales sont donc des fossoyeurs des principes démocratiques. Cela relève du paradoxe institutionnel de la démocratie. Si d'un côté, la CEDEAO autres organisations attachent une grande importance à la promotion de la démocratie, de l'autre côté, elles ne font pratiquement rien pour la consolidation des mœurs démocratiques. Les coups d'État militaires au Sahel sont là pour nous rappeler l'urgence de sortir de la cosmétisations de la démocratie. Il est donc impératif de repenser le fonctionnement des institutions devant la promouvoir et la garantir.

Références bibliographiques

- AFRIKAJOM Center, 2017, *Sécurité et droits humains en Afrique de l'Ouest et au Sahel : défis et perspectives. Cas du Mali, du Burkina Faso et du Niger*, Dakar, Friedrich Ebert Stiftung.
- BAMBA GUEYE, S., *Connexions entre groupes djihadistes et réseaux de contrebande et de trafics illicites au Sahel*, Dakar, Friedrich Ebert Stiftung, 2017.
- BANSEPT, L., et TENENBAUM, E., 2022, *Après Barkhane : repenser la posture stratégique française en Afrique*, Paris, IFRI.
- BASSOU, A., « L'État, les frontières et le territoire au Sahel : Cas du G5 Sahel », *OCP Policy Brief*, PB-17/33, 2017, pp. 1-12.
- BATCHOM, P. E., « La sécurité collective en Afrique post-guerre froide », *Res Militaris*, 4(2), automne/été, 2014, pp. 1-22, En ligne : <http://resmilitaris.net>,
- BATENGUENE Assil, R., et BETEGNE, D., « La diplomatie en Afrique précoloniale : un indispensable vecteur de paix et de sécurité collective », *Communication présentée au Colloque international sur la : « Non-violence, paix et développement depuis les indépendances africaines, Université Protestante d'Afrique Centrale »*, Yaoundé du 15 au 17 décembre 2021,
- BEDZIGUI, Y., « Les conflits en Afrique : une résolution improbable », *Annuaire Français des Relations Internationales*, 2008, pp. 161-176.

- BETEGNE, D., 2019, *La diplomatie camerounaise à l'épreuve de l'offre de partenariat des grands pays émergents d'Asie (Chine, Inde, Corée du Sud et Turquie) (1991-2017)*, Mémoire de Master en Histoire, Université de Douala.
- BOISVERT, M.-A., « Introduction », *Bulletin Francopaix*, 7(1-2), janvier-février, 2022, pp. 3-4.
- BOSA, B., « Ce qui change et le déjà fait », *Revue européenne des sciences sociales*, (49-2), 2012, pp. 169-196.
- BOURGEOT, A., « Sahara de tous les enjeux », *Hérodote*, 3(142), 2011, pp. 42-77.
- BOURGEOT, A., « Le Sahel dans le désordre mondialisé », *Recherches internationales*, (97), octobre-décembre, 2013, pp. 61-80.
- CAPLAIN, S., *Penser son ennemi. Modélisation de l'adversaire dans les forces armées*, Paris, IFRI, 2018.
- CHUTER, D., GAUB, F., *Understanding African armies*, Paris, European Union Institute for Security Studies, 2016.
- COHEN, S., « Le pouvoir politique et l'armée », *Pouvoirs*, (125), 2008, pp. 19-28.
- DAKOUO, A., *La problématique de l'appropriation nationale dans le processus de mise en oeuvre de la réforme du secteur de la sécurité au Mali*, Bamako, Friedrich Ebert Stiftung, 2018.
- EVRY, A., « L'opération Serval à l'épreuve du doute, vrais succès et fausses leçons », *Focus stratégique*, (59), juillet, pp. 7-47.
- DUFOUR, J., et KUPPER, C., 2012, « Groupes armés au nord-Mali : état des lieux », *Note d'Analyse du GRIP*, 6 juillet, pp.1-14.
- FERDI et G5 Sahel, 2020, *Étude sur les dépenses de sécurité et leurs effets d'éviction sur le financement des dépenses de développement dans les pays du G5 Sahel*, Ouagadougou, FERDI.
- FRONTIER, M., « Des armées africaines : comment et pourquoi faire ? », *Ouverture*, 2(11), 2005, pp. 347-374.
- GREGOIRE, E., « Les grands courants d'échanges sahéliens : histoire et situations présentes », in Raynaud, C. (dir), *Sahels. Diversité et dynamiques des relations sociétés-nature*, Paris, Karthala, 1997, pp. 121-141.
- GUICHAOUA, Y., et PELLERIN, M., *Faire la paix et construire l'état les relations entre pouvoir central et périphéries sahéliennes au Niger et au Mali*, Paris, IRSEM, 2017.
- HADDAD, S., « Répliques sahéliennes de la chute de la Jamahiriya libyenne », *Recherches Internationales*, (97), octobre-décembre, 2013, pp. 147-162.
- HANON, J.-P., « Militaires et lutte antiterroriste », *Cultures & Conflits*, (56), 2004, pp. 121-140.
- IDRISSE, R., « Le G5 Sahel : entre futilité et léthargie », *AFKAR/IDEES*, été, 2021, pp. 25-28
- KI-ZERBO J., *Histoire de l'Afrique Noire d'hier à demain*, Paris, Hatier, 1978,
- JULIEN, S., « Le Sahel comme espace de transit des stupéfiants. Acteurs et conséquences politiques », *Hérodote*, 3(142), 2011, pp. 125-142.

- LAURENT, S., *Sahelistan*, Paris, Editions du Seuil, 2013.
- LAVROFF, D.-G., « Régimes militaires et développement politique en Afrique noire », *Revue française de science politique*, 22(5), 1972, pp. 973-991.
- LINDEMANN, T., « Faucons et Colombes. Le choix stratégique des forces armées entre intérêt corporatiste et identités militaires », *Revue internationale de politique comparée*, 15(1), 2008, pp. 55-76.
- MEDARD, J.-F., « L'État patrimonialisé », *Politique africaine*, (39), 1990, pp. 25-36.
- MEYNAUD, J., « Les militaires et le pouvoir », *Revue française de sociologie*, 2(2), 1961, pp. 75-87.
- MORIN, J.-F., *La Politique Étrangère. Théories, Méthodes et Références*, Paris, Armand Colin, 2013.
- ZEINI, M., « Occasion manquées pour une réforme globale du secteur de la sécurité au Mali », in Bryden, A., et Chappuis, F., (dir), *Gouvernance du secteur de la sécurité : leçons des expériences ouest-africaines*, Londres, Ubuquity Press, 2015, pp. 82- 102.
- NDIAYE, B., « Les démocraties ouest-africaines à l'épreuve des coups d'État militaires et constitutionnels », *Bulletin Francopaix*, 7(1-2), janvier-février, 2022, pp. 19-21.
- OUEDRAOGO, B. N., « L'armée et l'exercice du pouvoir au Burkina Faso : Enseignements de l'insurrection populaire du 30- 31 octobre 2014 », *Notes internacionales CIDOB*, (106), 2015, pp. 1-5.
- OULD MOHAMEDOU, M., « Le nouveau "grand jeu" des puissances occidentales au Sahel », in Galy, M. (dir), *La guerre au Mali : comprendre la crise au Sahel et au Sahara. Enjeux et zones d'ombre*, Paris, La Decouverte, 2013, pp. 58-75.
- PELLERIN, M., *Les trajectoires de la radicalisation religieuse au Sahel*, Paris, IFRI, 2017.
- RAFFRAY, M., *Les rébellions touarègues au Sahel*, Saint Etienne, Centre de Doctrine d'Emploi des Forces (CDEF), 2013,
- République du Burkina Faso, 1991, *Constitution du 02 juin*, Ouagadougou, Assemblée nationale.
- République du Mali, 1992, *Décret n° 92-121/P-CTSP portant promulgation du Pacte national*, Bamako, Conseil de Transition pour le Salut du Peuple (CTSP).
- REVEILLARD, C., « Les conflits de type infra-étatique en Afrique », *Géostratégiques*, (25), octobre, 2009, pp.193-199.
- RIOUX, R., « Combattre et développer », *Inflexions*, 2017, pp. 155- 164.
- RULE, J., « Les leçons du choix rationnel », *Sociologie et sociétés*, 2002, pp. 51-66.
- SAMPANA, L., « La démilitarisation paradoxale du pouvoir politique au Burkina Faso », *Les Champs de Mars*, (28), 2015, pp. 34-49.
- SANTOPINTO, F., « Les élections au service du présidentielisme : les cas du Cameroun, Gabon, République du Congo et Guinée équatoriale », Note n° 30, 11 mai, 1-20, 2016.
- SURVIE, *Cinq guerres pour un empire. L'interventionnisme militaire français en Afrique 2011-2016*, Montreuil, Survie. 2016.

- SURVIE, *Les dangereuses impostures de la « guerre contre le terrorisme »*, Montreuil, Survie, 2016.
- THIRIOT, C., « La place des militaires dans les régimes post-transition d'Afrique subsaharienne : la difficile resectorisation », *Revue internationale de politique comparée*, 2008, pp.15-34.
- West Africa Commission on Drugs (WACD), 2014, *Pas seulement une zone de transit. Drogues, État et société en Afrique de l'Ouest*, Genève, WACD.

LE CHOMAGE DES JEUNES DIPLOMES AU MALI : ENTRE BESOINS D'IMPLICATION DU MILIEU SOCIOPROFESSIONNEL ET REFORME DU SYSTEME DE FORMATION

Par

Mamadou FOMBA*

Maître de Conférences à l'Université Kurukanfuga de Bamako (UKB)

Résumé

Au Mali, les questions de l'emploi des jeunes en général et celles des jeunes diplômés en particulier, sont devenues préoccupantes. Dans le présent article, nous nous proposons d'apporter notre modeste contribution à ces questions à travers nos réflexions dont les fruits nous ont conduits vers deux leviers qu'il faut axionner en même temps : la connexion de la formation avec le milieu socio-professionnel et la réforme en profondeur du système éducatif et de formation. Cela revient à lier la formation avec les besoins du secteur privé, principal pourvoyeur d'emplois, mais aussi à adosser la formation aux organismes de formation qu'il faut restructurer. Il faut, aussi, faire la refonte du système éducatif en le rendant plus professionnalisant à travers l'existence de centres de formation professionnelle et technique et en créant en son sein une Agence dédiée à la reconversion des jeunes diplômés dans un contexte d'inadéquation emploi/formation et/ou mal formés et disponibles sur le marché de l'emploi.

Mots clés : chômage ; jeunes diplômés ; formation ; insertion ; reconversion.

INTRODUCTION

Les questions liées à l'emploi des jeunes sont une préoccupation d'ordre nationale. Elles sont, en particulier, au centre des réflexions quotidiennes du secteur économique privé. C'est pourquoi, dès l'installation de l'actuel bureau du CNPM (Conseil National du Patronat du Mali) en octobre 2022, cinq groupes de travail ont été mis en place. Ces groupes représentent les cinq facteurs de compétitivité de l'économie : l'énergie, les ressources humaines, les infrastructures, la fiscalité et le financement. Si, tous ces facteurs sont connexes, notre focus va porter sur celui lié aux ressources humaines qui, s'il n'est pas sérieusement considéré, peut générer des conséquences politiques et sociales dramatiques.

En effet, la question des ressources humaines porte, généralement, sur deux préoccupations qui vont de pair, à savoir la qualité de la formation et l'insertion professionnelle. Et la qualité de la formation des ressources humaines peut influencer sur leur employabilité et leur insertion professionnelle.

Les questions d'employabilité et d'insertion professionnelle, débouchant sur le chômage ou le sous emploi, sont plus aigües et plus sensibles lorsqu'elles concernent les jeunes. Et, le chômage peut être défini par « la situation d'une personne qui n'a pas d'emploi, qui est à la recherche d'un emploi et qui est disponible pour travailler une fois que l'opportunité lui est offerte »¹. Quant au sous emploi, il « recouvre les personnes ayant un emploi à temps partiel qui souhaitent travailler plus d'heures et qui

* Mode de citation : Mamadou FOMBA, « Le chômage des jeunes diplomes au Mali : entre besoins d'implication du milieu socioprofessionnel et réforme du système de formation », *Revue RRC*, n° 068 / Avril 2026, p.141-166.

¹ Massa COULIBALY, « Le Mali peine à créer des emplois surtout pour les jeunes, les femmes et les personnes les plus instruites », *Dépêche No. 803 d'Afrobarometer*, 03 mai 2024. p.2.

sont disponibles pour le faire, qu'elles recherchent ou non un emploi »². Et, le programme emploi jeunes de l'Agence pour la Promotion de l'Emploi des Jeunes (APEJ, première génération 2003-2008) définit un jeune comme toute personne ayant entre 15 et 40 ans.

Le chômage et le sous emploi des jeunes peuvent, malheureusement, engendrer l'immigration illégale, la délinquance, voire le terrorisme, etc. Cette affirmation est corroborée par le Directeur Pays adjoint du PNUD, Jean Luc Stalon. Ce dernier affirme, au cours d'une cérémonie de remise des kits d'insertion aux participants à l'issu d'une activité de formation de jeunes à Soufouroulaye : « une jeunesse démobilisée, inoccupée et sans réelles perspectives d'avenir peut constituer un facteur de troubles et d'aggravations des conflits si elle est laissée à elle-même. La question de l'emploi des jeunes est donc une priorité pour le PNUD et ses partenaires ». Il est plus qu'urgent de résoudre la difficile équation, formation/emploi, à plusieurs inconnus.

Il apparaît clairement que cette problématique est au centre des préoccupations des plus hautes autorités. Et cela s'est manifesté avec la mise en œuvre de certains programmes, notamment le Cadre Stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable (CREDD, 2019-2023), le Programme Emploi Jeunes (PEJ I et II, à partir de 2003 et 2011)³, la Politique Nationale de l'Emploi et la Politique Nationale de la Formation Professionnelle (2009).

Historiquement, sur le plan des reformes en matière d'éducation et de formation au Mali, on peut penser à la réforme de 1962 qui a œuvré pour la « décolonisation des esprits. Le double objectif de la réforme était d'assurer la formation des cadres utiles au développement socioéconomique et culturel du pays et de lutter contre l'analphabétisme qui entravait les efforts de développement. Les principales institutions de formation mises en place furent l'ENSUP (Ecole normale supérieure) en 1962, l'IPR (Institut Polytechnique rural) en janvier 1965, l'ENI (Ecole nationale d'Ingénieurs) baptisé en 1965 et érigée en établissement d'enseignement supérieur en 1969. L'ENA (Ecole nationale d'Administration) fut créée en 1963 précédée de l'Ecole d'Administration du Soudan fondée en 1958, l'IPGP (Institut de Productivité et de Gestion prévisionnelle) créée en 1971. Et l'ENM (Ecole nationale de Médecine) qui ouvrira ses portes en 1969/1970 et sera baptisée comme telle en 1972/1973 »⁴.

Sur le plan de la formation professionnelle, il faut noter l'Office National du Soudan Français qui a été créé en 1954 suivant l'Arrêté n°1917/ITLS-SO du 04 juin 1954. A l'accession à l'indépendance, l'Office a changé de dénomination et est appelé l'Office de la Main-d'œuvre (OMO) et le Décret 237/PG/MFTAS du 12 juin 1961 lui confère l'appellation de l'Office National de la Main-d'œuvre (ONMO). Grâce à l'Ordonnance n° 01/PG-RM du 07 février 1961, il est financé à travers 1% de la masse salariale des travailleurs sous le régime de la sécurité sociale à la charge des Employeurs.

La fonction primaire de l'ONMO était la gestion de la main d'œuvre saisonnière à travers l'intermédiation primaire. En effet, en ces temps, le problème de l'emploi n'était pas préoccupant. Plus tard, le Décret n° 79/PG-RM du 29 juin 1966 a permis à l'ONMO d'étendre ses activités au perfectionnement grâce à la création d'un Centre de Perfectionnement pour Employés de Bureau

² INSEE (Institut national de la Statistique et des Etudes économiques), date de publication de la définition : 07/06/2023. Au Mali, le sous emploi touche, surtout, les jeunes ruraux.

³ La troisième génération est dans le circuit de validation.

⁴ Moussa dit Moïse TRAORE, Quotidien malien Le Républicain, n°7175 du 07 novembre 2024, p.6.

(C.P.P.E.B), puis à la formation initiale dans les domaines classiques du secrétariat, de la comptabilité et de la banque.

A la faveur de l'institution du concours d'entrée obligatoire à la Fonction Publique en 1983, l'ONMO a intégré, dans ses attributions, la dimension emploi. Il est devenu l'Office National de la Main-d'œuvre et de l'Emploi (ONMOE) par la Loi n° 84-57/ANRM du 29 décembre 1984 qui insère dans ses attributions une nouvelle Division chargée de l'Information et la Promotion de l'Emploi dont les missions couvrent la promotion de l'auto-emploi, des jeunes diplômés et la reconversion professionnelle. La mise en œuvre de la législation de 1984 permet à l'Office de créer, en 1991, un Centre de Perfectionnement et de Reconversion et une Cellule d'Appui à l'Insertion des Jeunes Diplômés et l'Observatoire de l'Emploi et de la Formation en 1996.

Il importe de noter que pendant la transition politique (1991-1992), les problèmes d'insertion professionnelle auxquels l'Etat devait faire face, se sont complexifiés et s'étendaient à la fois aux jeunes diplômés, aux partants volontaires à la retraite et aux travailleurs compressés. Toutes choses qui ont conduit l'Etat à créer l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE) par Ordonnance n° 01-016/P-RM du 27 février 2001 afin d'adapter les missions de l'ONMOE aux réalités du marché de l'emploi et d'insuffler une nouvelle dynamique dans les structures pour amoindrir le chômage.

Malgré ces multiples reformes, la question du chômage, et celui des jeunes en particulier, demeure une préoccupation nationale majeure. Pour mesurer l'ampleur fulgurante de la situation, il suffit de faire observer qu'à la fin de chaque année scolaire, les examens nationaux du CAP (Certificat d'Aptitude Professionnelle), du BT (Brevet de Technicien 1et 2) et du Baccalauréat sont organisés. A cela, il faut ajouter les diplômes préparés dans les universités (publiques et privées), les instituts et grandes écoles. Ce sont quelques dizaines de milliers de jeunes diplômés qui gonflent, chaque année, le lot de ceux qui sont déjà versés sur le marché de l'emploi. Ils viendront se butter malheureusement à l'épineuse question relative aux difficultés d'insertion sur le marché de l'emploi. Il est donc permis de dire qu'il existe un problème d'employabilité des jeunes diplômés.

Au cours d'une conférence d'information et de sensibilisation portant sur l'employabilité des jeunes et la problématique de l'emploi des jeunes, les conférenciers, ont fait remarquer qu'« Au Mali, le taux de chômage des jeunes reste élevé. En effet, selon les données du département de l'emploi, chaque année 300 000 jeunes demandeurs arrivent sur le marché de l'emploi, seulement 50 000 emplois sont créés et plus de 250 000 jeunes restent sans aucune perspective et viennent grossir chaque année le rang des chômeurs ». Ils ajoutent que « Face à cette situation, le Directeur national de l'emploi, Abdoulaye Guindo, a décidé de rencontrer les jeunes pour échanger sur la problématique et les opportunités offertes en vue de trouver une solution au chômage endémique ». Selon le Directeur, « l'Etat investit beaucoup de moyens pour l'employabilité des jeunes, mais ils ne vont pas vers l'information »⁵.

L'un des problèmes majeurs restent : l'inadéquation entre la formation que les jeunes ont reçue et les besoins du marché. Le ministre de l'Emploi et de la Formation professionnelle, Mahamane Baby, en convient : « Nous sommes en train de travailler sur l'adéquation entre la formation que les jeunes

⁵ Falé COULIBALY, Le Quotidien national 'L'Indépendant', n°5769 du 09 août 2023, p.7.

reçoivent et les besoins des entreprises en matière de ressources humaines, en impliquant vraiment le secteur privé. Car si on réussit à faire ça, on peut réussir à casser le cycle du chômage »⁶.

Pour essayer de résoudre les problèmes d'accès des jeunes diplômés aux emplois disponibles sur le marché, le régime, sous le président Amadou Toumani TOURE, a créé l'Agence pour la Promotion de l'Emploi des Jeunes (APEJ), un Etablissement public à caractère administratif doté de la personnalité juridique et de l'autonomie de gestion.

L'APEJ a été créée par la Loi n°03-031 du 25 août 2003. Le Décret n°03- 380/P-RM du 19 septembre 2003 fixe son organisation et les modalités de son fonctionnement. Comme son nom l'indique, c'est une Agence destinée à stimuler la promotion de l'emploi des jeunes. Ayant démarré ses activités le 24 février 2004, elle a pour mission de concourir à la création d'emplois pour les jeunes, hommes et femmes de 15 à 40 ans, en milieu rural ou urbain, résidents ou expatriés en facilitant leur accès au marché du travail et au crédit.

L'APEJ est censée faciliter l'accès au marché du travail et au crédit. Mais, malgré sa création, les préoccupations liées au chômage des jeunes demeurent actuelles. Elles se sont, même, complexifiées, car au-delà de la question de l'adéquation formation/emploi, nous nous rendons compte qu'il importe de questionner pas seulement la mise en œuvre de la politique de formation, mais la politique elle-même.

La littérature sur le chômage est très abondante. Celui, en particulier des jeunes est considéré comme un fléau pour la jeunesse mondiale (Le Bigot et al., 2012). L'attitude attentiste des jeunes en quête d'un emploi a été abordée (Honwana, 2014 ; Ouedraogo & Tallet, 2014). En ce qui concerne plus spécifiquement le Mali, il a été observé que les jeunes sont très touchés par la situation de l'emploi depuis 1987 (Fousseini Traoré, 2005). La durée de l'accès à un premier emploi a été étudié ; elle est en moyenne de trois ans et demi dans les villes maliennes (Boutin, 2013). Et les faiblesses du système éducatif qui est déconnecté des dispositifs d'insertion professionnelle n'arrangent pas la résolution des problèmes de chômage des jeunes diplômés (Youssef Karambé, 2019). Ces problèmes impactent plus les jeunes issus du milieu rural en augmentant la pauvreté et l'exclusion sociale (Fousseini Traoré 2005, GREAT& ONEF,2019). C'est pourquoi, Mamadou Macalou, dans son ouvrage intitulé "Comment combattre le chômage des jeunes au Mali, Le foisonnement des tracteurs et des usines comme tremplin !" « brosse des pistes de réflexion idoines pour réduire le chômage de la jeunesse malienne : il ne faut pas accepter que des milliers de jeunes nantis de diplômes ne trouvent pas d'emploi et soient gagnés par un sentiment de frustration et de découragement. Et si certains continuent de résister, d'autres ont complètement abandonné la lutte pour l'emploi et un emploi digne ». Macalou soutient que seul le foisonnement des tracteurs et des usines endiguera l'épineuse problématique du chômage des jeunes du Mali et d'ailleurs. Il soutient ainsi la promotion de l'entrepreneuriat agricole chez les jeunes.

A la lumière des réflexions, s'il faut se poser des questions sur les raisons du chômage des jeunes diplômés maliens, les interrogations suivantes méritent d'être formulées : Quelles stratégies pour assurer l'adéquation emploi/formation dans une logique d'harmonie du système éducatif avec les besoins de la société ? N'est-il pas opportun de faire la refonte en profondeur du système éducatif et

⁶ <http://.lovesahara.com/index.php?method=section& action=zoom&id=55045>, consulté le 21/12/2020.

de formation en y insérant une Agence pour la reconversion professionnelle au profit des diplômés, mal formés, en quête de perspectives d'insertion professionnelle ?

Pour apporter des éléments de réponse à cette grande problématique bâtie autour de la formation des jeunes, il est adopté une méthodologie basée sur l'approche sociojuridique combinant les différents outils et instruments de recherche en sciences juridiques et sociales. Ainsi, il s'agit, à la fois, d'exploiter les documents qui traitent des questions relatives au chômage des jeunes (textes législatifs et réglementaires, doctrine, etc.), et de faire l'analyse des propos des décideurs politiques et administratifs, des acteurs impliqués dans la formation et ceux du milieu socio professionnel.

En guise d'éléments de réponse aux questionnements, il sera démontré la nécessité de la connexion de la formation avec le milieu socio-professionnel (I). Il faut, aussi, faire une réforme en profondeur du système éducatif malien afin d'y insérer plusieurs structures de formation professionnelle et technique bien équipées (II).

I) LA NECESSAIRE CONNEXION DE LA FORMATION AVEC LE MILIEU SOCIO-PROFESSIONNEL

Comment « articuler de manière efficace l'éducation, la formation professionnelle, l'enseignement technique, l'enseignement supérieur et les autres moyens de développer des compétences, tant dans le secteur formel que celui prédominant de l'informel (le plus important secteur d'emplois, mais des emplois qui ont un caractère précaire et pour la plupart sans qualification et sans réelle perspective professionnelle) » ?⁷

La solution proposée et largement partagée, dans toutes les réflexions, est de jeter le pont entre la formation et le milieu socio-professionnel. Cela revient à lier la formation délivrée aux élèves et étudiants avec les besoins du secteur privé, principal pourvoyeur d'emplois (A). D'autre part, il est nécessaire de procéder à la restructuration des missions des organismes de formation professionnelle et de l'emploi (B).

A. Une nécessaire adéquation entre la formation et les besoins du secteur privé

La formation professionnelle est un processus d'acquisition de connaissances et de compétences requises dans des métiers spécifiques ou plus largement sur le marché de l'emploi. Ce processus peut intervenir en cours de formation initiale (par exemple apprentissage, lycée professionnel...) ou de formation continue. Il nécessite la participation des structures de formation et le secteur privé (1). Pour ce faire, les approches méthodologiques doivent être revues (2).

1. A travers les partenariats opérationnels entre les structures de formation et le secteur privé

Les structures de formation ont tout à gagner en créant des partenariats avec le secteur privé. Le déphasage entre les formations offertes aux élèves et étudiants et les besoins de l'économie est l'un des défis qui se pose aux établissements d'enseignement en Afrique de l'Ouest, en général, et au Mali

⁷ Politique nationale de formation professionnelle, juillet 2009, pp. 5-6.

en particulier. Ce défaut d'adéquation pourrait être résolu, en partie, en instituant un cadre de dialogue plus constructif entre les centres de formation, tous niveaux confondus, et les entreprises. La mise en œuvre de ce cadre pourrait être visible, entre autres, à travers les offres de stages, les interventions des professionnels dans les cursus de formation, les participations des entreprises à l'élaboration des référentiels pédagogiques.

Le partenariat centres de formations/universités-entreprises facilite la co-construction des parcours de formation. La phase d'élaboration ou de révision du parcours de formation met également en synergie les complémentarités des enseignants et des professionnels.

L'implication des professionnels dans la formation leur donne l'opportunité d'apporter leur expérience en matière de connaissance du marché de l'emploi, des évolutions technologiques. Elle est, également, nécessaire pour la mise en adéquation de la gestion rationnelle dans la formation des ressources humaines ; en effet, il y a, par exemples aujourd'hui, trop de jeunes diplômés formés dans le domaine des finances et de la comptabilité et des sciences juridiques. Elle oblige, par ailleurs, les établissements d'enseignement et de formation à renforcer leur capacité d'adaptation des enseignements à la finalité de professionnalisation des ressources humaines et matérielles.

L'implication des professionnels dans la formation est indispensable si on veut verser sur le marché de l'emploi, des ressources humaines comestibles. Lors de la rencontre entre les décideurs politiques et le milieu professionnel portant sur "L'adéquation formation-emploi : la complexe équation", le caractère désaxé entre la formation et les besoins du marché a été critiqué par les acteurs du secteur privé. Après avoir décrié le déficit de ressources humaines qualifiées, il a été dénoncé la présence trop importante de filières comme le droit et les sciences sociales qui ne sont pas adaptées aux besoins du monde professionnel. Et, Dary Sacko, assistant du directeur d'Antarès, un cabinet de recrutement, enfonce le clou dans ces termes : « Les jeunes formés au Mali sont difficilement employables. Souvent, les entreprises font contre mauvaise fortune bon cœur en recrutant un ingénieur pour un poste de technicien supérieur. Même s'ils sont recrutés, ils ne sont pas nombreux ceux qui excellent. Les conditions sine qua non ne sont pas réunies pour que les jeunes soient bien formés »⁸. Au finish, « Plus de 30 ans, que le taux de chômage augmente d'année en année, particulièrement chez les jeunes, alors qu'au même moment des secteurs économiques entiers recherchent désespérément des qualifications dont ils ont réellement besoin »⁹. En effet, il faut savoir que « Bien que l'économie repose essentiellement sur le secteur agro sylvopastoral, qui emploie 62% de la population active, les systèmes d'enseignement et de formation professionnelle n'ont pas tenu compte des besoins réels du marché du travail. Cela a eu comme conséquence, la faible prise en compte des besoins prioritaires par les programmes et dispositifs de formation. De surcroît, le système de formation ne s'est pas adapté aux évolutions et mutations nées de la crise économique qui ont affecté le pays et amené vers de nouvelles orientations politiques »¹⁰. Nous devons savoir que c'est, donc, la loi de l'économie qui prime sur celle qui organise le système d'enseignement et de formation professionnelle.

⁸ <http://www.lovesahara.com/index.php?method=section&action=zoom&id=55045>, consulté le 21/12/2020.

⁹ <https://www.cnpm.ml/atelier-de-reflexion-entre-le-cnpm-et-les-structures-demploi-et-de-formation-professionnelle/>, consulté le 27/11/2024.

¹⁰ Cheick Fantamady TRAORE, Triennale de l'éducation et formation en Afrique-ADEA 2012 Le PRODEFPE, un outil de promotion de l'emploi au Mali.

Lors du lancement des travaux de l'atelier de partage de la stratégie pour l'amélioration du pilotage et de la gouvernance institutionnelle, le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique, Pr Bouréma Kansaye, dit : « Pour le Ministre, les universitaires doivent œuvrer afin que l'Enseignement supérieur et la Recherche scientifique du Mali soient le principal support des politiques sectorielles de développement national par l'excellence et la rigueur des offres de formation et les résultats de recherche ; le dynamisme et l'ouverture des Institutions d'Enseignement supérieur et de Recherche aux réalités économiques, sociales et culturelles, nationales, sous régionales et internationales »¹¹. Ce discours est conforme au programme 2.045 dédié au développement de l'Enseignement supérieur dont la mise en œuvre vise, en ce qui concerne les jeunes, à « adapter l'offre de formation et de recherche aux besoins de la société et aux évolutions des métiers de jeunesse, de sports et de loisirs ».

2. A travers le recours aux nouvelles méthodes d'apprentissage

La mise en harmonie de la formation avec les besoins du secteur privé passe par l'implication de ce dernier à l'animation des structures et organismes de formation professionnelle et technique. Moussa Mara, ancien Premier ministre, affirmait, il y a déjà quelques années, au cours d'une rencontre entre les décideurs politiques et le milieu professionnel portant sur « L'adéquation formation-emploi : la complexe équation », que « La question de l'éducation et de la formation professionnelle doit être abordée pour changer radicalement nos programmes, nos filières et l'esprit dans lequel nous encadrons les jeunes »¹². Le changement doit intervenir dans les méthodes d'apprentissage en faisant moins de théorie et plus de pratique. Pour ce faire, il s'agit de revoir et renforcer l'ingénierie de formation. En effet, « Ce renforcement aura vocation à moderniser les référentiels de formation afin de les rendre compatibles avec les besoins du secteur privé. Pour être efficace, ce processus de consolidation des référentiels existants et l'élaboration de nouveaux référentiels devront se faire en collaboration directe avec les organisations professionnelles représentatives des différentes branches d'activités/filières métiers. Ce travail collaboratif permettrait de revaloriser la formation professionnelle aux yeux des employeurs et faire en sorte qu'ils participent davantage au volet pratique de la formation »¹³.

D'ailleurs, l'esprit d'efficacité des services publics prôné par les ANR (Assises Nationales de la Refondation) nécessite cette action en synergie qui exige de « Développer et mettre en cohérence le système d'ingénierie de la formation entre les Ministères en charge de la Formation professionnelle, de l'Enseignement technique, de l'Education nationale et de l'Enseignement supérieur »¹⁴. Lors des ANR, dans le chapitre consacré à l'emploi des jeunes, il a, aussi, été proposé, en plus d'encourager la création des emplois verts, d'intégrer dans le programme de formation scolaire et universitaire des modules incitant à l'entrepreneuriat et l'auto emploi. La réalisation de ces objectifs nécessite la transformation des méthodes de formation en impliquant les acteurs du secteur privé, principal employeur des jeunes diplômés.

L'implication du monde de la création d'emplois dans la formation des ressources humaines est le crédo du PRODEFPE (Programme Décennal de Développement de la Formation Professionnelle

¹¹ Source : Ccom (Conseiller chargé de la communication), MESRS, janvier 2025.

¹² <http://www.lovesahara.com/index.php?method=section&action=zoom&id=55045>, consulté le 21/12/2020, déjà cité.

¹³ Organisation Internationale du Travail, 1919-2019, L'état des lieux du système de formation professionnelle, Mali, p.42.

¹⁴ Voir les Conclusions des Assises Nationales de la Refondation de l'Etat, niveau national, Bamako, 27, 28, 29, 30 décembre 2021, p. 21.

pour l'Emploi). Elle permet de former en tenant compte des besoins du marché : « Au vu des besoins immenses non satisfaits de qualification des ressources humaines dans les secteurs productifs, de l'inadéquation entre offre de formation et besoins du marché de travail, le PRODEFPE vise le renouveau de la formation professionnelle et son ancrage comme instrument de développement économique et social »¹⁵. Pour ce faire, la formation professionnelle doit être repensée dans une conception nouvelle, en développant des approches pédagogiques nouvelles qui auront « l'avantage de donner une représentation positive, d'organiser les interventions et de les coordonner pour qu'elles aient des impacts sur le développement de l'économie, le développement durable, le développement personnel à travers la réduction du chômage et de la précarité »¹⁶.

L'innovation dans les approches pédagogiques, combinant de façon inclusive théorie/pratique, peut influencer positivement sur la faible capacité d'absorption des sortants du système actuel d'enseignement et de formation technique et professionnelle par le secteur privé malien. En effet, « Les caractéristiques du tissu entrepreneurial local composé majoritairement d'activités d'auto-emploi et de microentreprises informelles restreignent les perspectives professionnelles des sortants de l'EFTP qui possèdent un taux d'insertion limité (43% après 2ans) »¹⁷.

La grande difficulté de la mise en œuvre des approches pédagogiques innovantes est la « faible structuration du secteur privé malien (qui pourrait compromettre) le caractère dual des formations professionnelles et la possibilité d'opérer un lien entre la formation théorique dispensée en centre et son application pratique en entreprise »¹⁸. Les ANR ont, elles aussi, été une occasion de dénoncer les méthodes d'enseignement et d'apprentissage inefficaces et inadaptées et d'estimer qu'il faut réfléchir à la recherche d'un système d'ingénierie propice à la combinaison, dans la formation, des approches théoriques et pratiques.

Il faut, par ailleurs, faire des retouches dans les missions des organismes chargés de la formation professionnelle et de l'emploi.

B. Une nécessaire restructuration des missions des organismes de forme professionnelle et de l'emploi

Pour rendre plus lisible la politique de l'emploi du gouvernement et plus visible sa mise en œuvre en matière de formation professionnelle, il est opportun de procéder à la refonte de l'Agence nationale pour l'Emploi (ANPE) et de l'Agence pour l'Emploi des Jeunes (APEJ) dans un organisme unique de formation (1) pouvant être dénommé ''Agence nationale pour l'Emploi et l'Employabilité''. La mise en œuvre des fruits des réflexions, à travers le financement des formations qualifiantes, sera adossée au Fonds d'Appui à la Formation professionnelle et à l'Apprentissage (FAFPA) (2).

¹⁵ Cheick Fantamady TRAORE, op. cit..

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibid., p.39.

¹⁸ Ibid.

1. La refonte de l'ANPE et l'APEJ dans un organisme unique de formation dénommé “Agence nationale pour l'Emploi et l'Employabilité”

L'ANPE a été créée par l'ordonnance n°01-016/PRM du 27 février 2001 ratifiée par la loi n°01-019 du 30 mai 2001. Elle est organisée par le décret n°01-054/PRM du 23 mars 2001, par la délibération n°01/CA-ANPE et la décision n°044/ANPE. Ayant le statut d'Etablissement public à caractère administratif (EPA) doté de l'autonomie financière et de la personnalité morale, elle a pour missions de contribuer à la mise en œuvre de la Politique nationale de l'Emploi du gouvernement. A cet effet, elle est chargée de :

- procéder à la collecte, à la centralisation, à l'analyse et à la diffusion des données relatives au marché de l'emploi ;
- procéder à la prospection, à la collecte des offres d'emploi auprès des employeurs et à la mise en relation de l'offre et de la demande d'emploi ;
- assurer l'accueil, l'information et l'orientation des demandeurs d'emploi ;
- promouvoir l'auto-emploi à travers l'information et l'orientation des futurs entrepreneurs ;
- réaliser toutes activités en relation avec ses missions qui lui seraient confiées par l'Etat, les collectivités territoriales ou les établissements publics ;
- réaliser toutes études sur l'emploi et la formation professionnelle ;
- concourir à la mise en œuvre des activités de formation professionnelle, de perfectionnement, de reconversion et d'insertion ;
- concevoir et mettre œuvre des mécanismes et des actions destinés à assurer la promotion de l'emploi, notamment de l'emploi féminin.

Quant à l'APEJ, elle a été créée par la Loi n°03-031 du 25 août 2003, modifiée par la Loi n°2014-068/AN-RM du 31 décembre 2014. C'est un Etablissement public à caractère administratif qui est placé sous la tutelle du Ministre de l'Emploi.

Organe d'exécution du Programme Emploi-Jeunes (PEJ), l'APEJ a pour missions de concourir à la création d'emplois pour les jeunes en milieu rural et urbain, diplômés ou non, notamment en facilitant l'accès au marché du travail et au crédit. Le groupe cible de l'APEJ est constitué de jeunes (hommes et femmes) âgés de 15 à 40 ans y compris ceux de la diaspora. Plus spécifiquement, l'APEJ a pour missions, d'une part, de renforcer l'employabilité des jeunes à travers :

- le Stage de Formation Professionnelle (SFP) ;
- le Stage de Qualification Professionnelle (SQP) ;
- l'apprentissage ;
- la reconversion/Adaptation ;
- les chantiers-écoles/HIMO¹⁹ (pavage, dallage de roches, pistes rurales, aménagements hydro agricoles, forêts).

¹⁹ Haute Intensité de Main d'œuvre.

Elle doit, d'autre part, aider les jeunes à acquérir et développer l'esprit d'entreprendre et à pouvoir accéder aux sources de financement de leurs projets. Il faut souligner que l'ANPE, aussi, intervient dans le renforcement du dispositif de financement des projets des jeunes à travers le financement des projets, la garantie des projets, l'appui/conseil en vue d'accéder au crédit et le suivi des projets financés.

Le développement de l'esprit d'entreprise passe par l'information et la sensibilisation à l'entrepreneuriat, la formation en entrepreneuriat, l'aide et assistance des jeunes à l'élaboration de leurs plans d'affaires et l'appui/conseils des promoteurs des projets. En effet, « Trop de jeunes se croient sans avenir, alors qu'ils sont sans objectifs » (Jacques CHIRAC, 6 décembre 1999).

L'esprit d'entreprise passe, aussi, par le développement du système d'incubation.

Au total, « sur la période de référence de 2004 à 2023, les interventions de l'APEJ ont touché directement 220 735 jeunes », et en particulier, relativement à leur employabilité, « 2 837 apprentissages d'un métier, 12 529 stages de qualification et 53 236 stages de formation »²⁰.

L'apport de l'APEJ dans la résolution des questions de chômage des jeunes est salubre. Mais, au regard de la masse de jeunes qui sortent de nos structures de formation, avec ou sans diplôme, les efforts de l'APEJ sont minimes et sont comme « une goutte d'eau dans le fleuve ». Il importe de s'attaquer aux causes profondes du mal en revisitant et transformant substantiellement notre système éducatif²¹.

Si on revient sur les missions des deux organismes (ANPE et APEJ), on s'aperçoit qu'ils sont chargés de la mise en œuvre de la politique nationale de l'Emploi et de la Formation professionnelle du gouvernement. Leurs missions se résument à apporter des réponses à l'ensemble des préoccupations relatives aux questions de l'emploi et de la formation professionnelle y compris celles des jeunes diplômés ou non diplômés et des femmes. Ces questions ont, principalement, trait à la collecte, au traitement, à la diffusion des données collectées sur le marché de l'emploi et à la satisfaction des préoccupations des usagers (besoins de formation, offres de formation, stages de formation et de qualification professionnelles, reconversion/adaptation, promotion de l'auto-emploi).

Ces questions de l'accès au marché de l'emploi concernent toutes les catégories de chercheurs d'emploi quels que soient l'âge, le genre, le milieu résidentiel (urbain ou rural), le niveau de formation, etc. Elles doivent être centralisées au sein d'un même organisme qui pourrait en avoir une bonne et lisible lecture. C'est pourquoi, il sied de confier la gestion des questions d'emploi et d'employabilité des demandeurs à une agence qui va phagocyter les deux agences existantes qui y sont dédiées. Une Agence pour l'Emploi et l'Employabilité des chômeurs ayant son siège à Bamako, avec des délégations territoriales, (démembrements/représentations) dans les chefs-lieux de région et de commune sur l'ensemble du territoire, va apporter une réponse efficace et efficiente aux problèmes du chômage au Mali. Dans un contexte budgétaire difficile, il est opportun de mettre en œuvre une politique de mutualisation des efforts financiers au sein d'un seul organisme suffisamment déconcentré sur l'ensemble du territoire national. Il faut se souvenir du contexte d'adaptation de l'ONMOE aux

²⁰ <https://apej.ml/realisations/>, consulté le 13/12 2024.

²¹ Il est opportun de rappeler que la création de l'APEJ est une réponse précise du Président Amadou Toumani TOURE (ATT) qui, dans son programme de campagne en 2001, avait promis aux jeunes de s'attaquer spécifiquement à leur problème de chômage. Depuis, ce problème demeure toujours actuel et s'est même amplifié, année après année. Sa résolution mérite un traitement plus global du chômage au Mali, en général.

nouvelles réalités du marché de l'emploi qui a conduit l'Etat à le transformer en ANPE (problèmes d'insertion professionnelle des jeunes diplômés, des partants volontaires à la retraite et des travailleurs compressés). Les mêmes réalités prévalent aujourd'hui où, en plus de l'augmentation, sans cesse, croissante du nombre de jeunes diplômés sans emploi, la crise multidimensionnelle a gonflé le taux de chômage, et en particulier celui des populations rurales, dans les villes du sud et de l'Est du pays.

La question de la formation, en lien avec l'emploi, est à la fois nationale et locale. Elle intéresse, aussi, les collectivités territoriales communales et régionales (voir : articles 22 (commune) et 96 (région) de la Loi n°2023-004 du 13 mars 2023 portant Code des Collectivités Territoriales)²². Elle a, spécifiquement, fait l'objet du traitement local à travers le Décret n°2017-0428/P-RM du 19 mai 2017 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités territoriales en matière d'Emploi et de Formation professionnelle. En effet, ce Décret, respectivement dans ses articles 2 et 4, met la commune et la région au cœur du processus de l'emploi et de la formation professionnelle. Ces entités locales sont chargées, en matière d'emploi, de :

- la prise de mesures de promotion de l'emploi ;
- la mise en place d'un dispositif favorisant l'insertion professionnelle des jeunes ;
- la détermination des conditions d'amélioration d'accès à l'emploi ;
- l'élaboration de programmes de promotion de l'emploi de proximité.

Et en matière de formation professionnelle, elles sont compétentes dans :

- la tarification de la formation dans les emplois métiers ;
- la promotion du partenariat entre les intervenants dans la formation professionnelle ;
- la mise à jour des besoins de formation dans la Collectivité territoriale ;
- l'organisation des examens et tests d'apprentissage.

Ces législations sont la résultante de « l'engagement des autorités maliennes dès les années 1990, dans un processus de décentralisation administrative et économique qui a avancé année après année, et ce malgré les soubresauts politiques et sécuritaires des années 2010. Dans ce cadre, c'était aux collectivités territoriales que revenait la prérogative de définir et mettre en œuvre les politiques de développement régional et local. Le développement économique local est alors devenu une priorité pour les autorités et le dispositif de formation professionnelle en faisait partie »²³.

La mise en œuvre de la politique nationale de l'Emploi et de Formation professionnelle incombe aux collectivités territoriales. Ces dernières sont mieux indiquées à s'investir dans la valorisation du potentiel des activités socioéconomiques locales. Elles bénéficieront de l'appui-conseil de l'Agence nationale pour l'Emploi et l'Employabilité à travers ses délégations territoriales régionales et communales déployées dans un processus de déconcentration au niveau local. En effet, il s'agit de mettre en valeur les atouts naturels des collectivités territoriales afin de booster le développement économique local à travers la promotion des emplois de proximité. Pour ce faire, il faut créer, au niveau institutionnel, une meilleure coordination entre les acteurs, une forte implication des collectivités dans

²² Pour le District de Bamako, voir l'article 24 de la Loi n°2023-005 du 13 mars 2023 portant Statut particulier du District de Bamako.

²³ Swisscontact, Historique du Programme d'Appui à la Formation Professionnelle (PAFP) au Mali, juin 2018, p.19.

le financement et le pilotage de la formation professionnelle et un bon niveau de financement endogène de la formation professionnelle²⁴.

Le traitement local des mesures de création, de promotion de l'emploi et d'insertion professionnelle permet de mieux appréhender « La réalité nationale du marché du travail (qui) est fractionné en sous-ensembles nettement différenciés correspondant à : l'emploi moderne, l'emploi rural traditionnel, l'emploi informel essentiellement urbain, l'emploi temporaire, l'emploi à l'étranger. (...) »²⁵. Il permet, aussi, de résoudre les failles relatives, sur le terrain à l'« insuffisance de la capacité d'accueil des structures de formation, inadaptation du contenu des formations aux besoins du marché du travail, prédominance d'une offre de formation dans le domaine du tertiaire, ressources humaines en nombre et en qualité insuffisantes, ressources matérielles et des équipements obsolètes ou insuffisants »²⁶.

Le volet financement de la politique de l'emploi nationale de l'emploi et de la formation professionnelle devra être confié au FAFPA (Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle et à l'Apprentissage).

2. Le Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle et à l'Apprentissage : organisme national dédié au financement des formations

Le FAFPA est un Établissement public à caractère administratif (EPA) doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, placé sous la tutelle du ministère chargé de la Formation professionnelle. Créé par la Loi n° 97-023 du 14 avril 1997, modifiée, il a pour mission essentielle de contribuer à la mise en œuvre de la politique du gouvernement en matière de formation professionnelle qualifiante, continue et par apprentissage. Pour ce faire, il est chargé de :

- apporter une assistance technique et financière aux Opérateurs économiques des secteurs modernes et non structurés, ainsi qu'aux entreprises privées et parapubliques de droit malien dans le cadre de l'élaboration et de la réalisation de leurs plans et projets de formation ;
- apporter son appui aux Opérateurs et Organismes de formation professionnelle privés habilités dans le cadre de la réalisation de leur projet d'équipement.

Dans le dessein de réaliser ses missions, le FAFPA s'est fixé les objectifs suivants : améliorer le niveau de qualification de la main d'œuvre locale afin de répondre aux besoins du marché de l'emploi, renforcer et développer les compétences des ressources humaines des entreprises, améliorer la qualité et la capacité des Organismes de formation professionnelle afin de répondre aux exigences du marché de l'emploi et faire participer les Employeurs (Opérateurs économiques) au financement de la formation de leurs employés.

Les conditions d'accès au financement du FAFPA sont définies en ce qui concerne les promoteurs et les bénéficiaires directs. Les promoteurs sont les Usagers qui adressent les requêtes de financement au FAFPA. Les requérants éligibles sont les organisations faîtières professionnelles, les groupements professionnels, les institutions consulaires représentatives du secteur privé, les organisations représentatives du secteur économique non structuré (y compris le Monde rural), les

²⁴ Swisscontact, op. cit., p. 19.

²⁵ Cheick Fantamady TRAORE Cheick Fantamady, op. cit., p.7.

²⁶ Swisscontact, ibidem.

entreprises du secteur moderne, les ateliers artisanaux, les opérateurs et agents économiques, les ONG d'appui aux associations professionnelles, les jeunes ayant une promesse ferme d'embauche (qualification/requalification), portés par l'Employeur potentiel.

Quant aux bénéficiaires directs des formations financées par le FAFPA, ce sont les travailleurs des entreprises et ateliers (formation continue), les actifs ayant des projets dont le financement est acquis, les travailleurs devant exercer une nouvelle fonction ou une nouvelle activité, les actifs des projets collectifs dont le financement est acquis, les jeunes apprentis dans les ateliers (formation par apprentissage), les jeunes ayant une promesse ferme d'embauche (formation de qualification/requalification). Dans le cadre des formations destinées à l'exercice d'une nouvelle activité, il s'agit de l'Apprentissage des jeunes et la formation qualifiante des jeunes et non jeunes. La participation du FAFPA au financement de la formation peut atteindre 90% du coût total éligible de ladite formation.

Il faut, par ailleurs, mentionner que les conditions préalables à toute opération de décaissement de fonds du FAFPA sont liées à l'éligibilité du plan ou du projet de formation du requérant. Les initiatives accessibles au financement doivent viser la qualification ou le perfectionnement des agents en situation de travail dans le cadre de l'adaptation au poste de travail, aux TIC et aux nouvelles technologies ou favoriser le démarrage des nouvelles activités (requalification, apprentissage), dans le cadre de l'insertion dans l'activité économique ou enfin faciliter l'insertion dans l'activité économique²⁷.

Aujourd'hui, les sources de financement de l'emploi sont éparses. L'Etat finance la mise en œuvre de la politique à travers les ressources du FAFPA, de l'APEJ, de la DNFP (budget national), de l'ANPE et à travers les budgets des différents ministères sectoriels²⁸.

²⁷ Source : <https://fafpamali.com>, consulté le 26/12/2024.

²⁸ Dans une étude, il ressort qu'« Au plan du financement, la création du Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle et à l'Apprentissage (FAFPA) a apporté un début de réponse à la prise en charge de la formation des actifs des secteurs productifs au Mali. Pendant les premières années de son existence, le Fonds a surtout été alimenté par les partenaires financiers (Banque Mondiale, coopération française, coopération suisse) et l'Etat, à travers la taxe de formation professionnelle (0,5% de cette taxe était reversée au FAFPA). Depuis 2007, ce taux a été revu à la hausse pour atteindre récemment 2%. L'ANPE assure également le financement public de la formation professionnelle. Ses ressources proviennent de la cotisation de 1% de la masse salariale versée par le secteur privé et parapublic. L'APEJ participe au financement de la formation professionnelle, à travers son dispositif d'apprentissage et à travers les stages de qualification, dans le but d'améliorer l'employabilité de son public cible.

La formation des jeunes déscolarisés, des finalistes CED (Centre d'Education pour le Développement) et des néo alphabètes, est assurée à travers le PISE.

Des départements sectoriels disposent de fonds dédiés au financement de la formation : le fonds pour la formation des agents de l'Etat géré par le ministère en charge de la fonction publique ; les ressources mises à la disposition des départements ministériels par le budget national pour la formation de leurs agents ; les financements prévus pour la formation des ressources humaines du pays dans les métiers liés aux mines, dans le cadre de la mise en œuvre des contrats miniers gérés par le ministère en charge de ce secteur ; les financements prévus pour la formation dans les différents programmes et projets mis en œuvre par les départements ministériels et leurs services.

Il faut signaler le manque total de coordination et de synergie entre ces différentes sources de financement dédiées à la formation. Les moyens financiers actuellement mobilisés sont largement en deçà des besoins de financement du secteur de la formation.

Les entreprises participent aussi au financement de la formation de leurs agents » (Politique nationale de formation professionnelle, juillet 2009, p.9)

Le FAFPA, chargé, de part la loi de 1997, de la formation professionnelle qualifiante, continue et par apprentissage, devrait être maintenu dans la mission de financement de l'emploi²⁹. Toutes les questions liées à l'emploi (accès, employabilité des jeunes, renforcement de capacité du secteur privé, reconversion professionnelle, etc.) doivent être financées par un seul organisme. La concentration des sources de financement de l'emploi au sein d'une seule institution, a l'avantage de rendre plus lisible, plus visible et plus rationnelle l'utilisation des fonds dédiés à la formation professionnelle, technique et à l'employabilité des chômeurs jeunes et non jeunes. Au Sénégal, par exemple, c'est le Fonds de Financement de la Formation professionnelle et technique, communément appelé 3FPT, qui est la structure d'utilité publique créée par le gouvernement pour apporter une réponse concrète aux besoins en renforcement de capacités du secteur privé et à la problématique de l'employabilité des jeunes. Le 3FPT est chargé du financement des projets de formation des personnels des entreprises et membres des organisations professionnelles, des structures de formation et des jeunes en quête de qualification³⁰.

La création, l'insertion professionnelle et la promotion de l'emploi ayant une dimension à la fois nationale et locale, le FAFPA, seul organisme financeur, aura des démembrements (antennes, cellules ou délégations) dans les collectivités territoriales³¹. En effet, il ressort d'un document sur l'état des lieux de la formation professionnelle entre 1919-2019 au Mali, que le processus de gestion régionale de la décentralisation est resté « inabouti ». Dans le Code des Collectivités territoriales, des « missions (sont) dévolues aux Conseils régionaux concernant la formation professionnelle. Cependant, cette loi ne précise pas avec quelles ressources les Conseils régionaux peuvent remplir cette mission de gestion des centres publics de formation et de supervision des centres privés. Or, la conjoncture socio-politique actuelle fait qu'un grand nombre de régions (Nord et Centre) ne disposent pas des ressources pour assumer l'effectivité de cette mission contribuant à accentuer les disparités régionales d'accès à l'EFTP »³². Pour une meilleure efficacité des services publics, il est nécessaire, comme le recommandent les Assises nationales de la Refondation de « Développer une synergie d'action entre les différentes structures de formation-emploi FAFPA, APEJ, ANPE »³³.

Au Sénégal, le 3FPT, parce qu'il est présent sur l'ensemble du territoire, peut appuyer « le financement des projets de formation insertion pertinents développés en fonction des potentialités économiques de chaque localité. L'objectif est de permettre aux jeunes établis dans les contrées

²⁹ « Le FAFPA est l'instrument financier de référence en matière de formation continue car il permet de prélever des ressources au niveau du secteur privé afin de les allouer à la FP. Le FAFPA a connu une hausse substantielle de son budget de fonctionnement qui est passé de 1.168 milliards de FCFA en 2012 (2.12 millions USD) à 3.183 milliards de FCFA en 2016 (5.78 millions USD). Cette hausse budgétaire, permise par un meilleur prélèvement de la Taxe de Formation Professionnelle (TFP), a permis au FAFPA de collaborer avec 341 Centres de Formation habilités et d'opérer dans un nombre croissant de métiers » (Organisation Internationale du Travail, 1919-2019, L'état des lieux du système de formation professionnelle, Mali, p.34). Il faut noter que dans les Conclusions des Assises Nationales de la Refondation de l'Etat, niveau national, Bamako, 27, 28, 29, 30 décembre 2021, il a été proposé de « Rétablir la taxe emploi jeunes (TEJ) et la taxe à la formation professionnelle (TFP) » dans le chapitre relatif à l'emploi des jeunes (pp.22-23).

³⁰ <https://pefop.iiep.unesco.org/fr/reseau/acteurs/fonds-de-financement-de-la-formation-professionnelle-et-technique>, consulté le 01/02/2025

³¹ Le FAFPA pourra, aussi, être représenté, à travers des cellules ou antennes, au sein des organismes et établissements publics et privés (reconnus d'utilité publique) chargés des questions de formation professionnelle et technique et d'employabilité des jeunes diplômés.

³² Organisation Internationale du Travail, 1919-2019, L'état des lieux du système de formation professionnelle, Mali, p.38.

³³ Voir les Conclusions des Assises Nationales de la Refondation de l'Etat, niveau national, Bamako, 27, 28, 29, 30 décembre 2021, p. 21

lointaines d'accéder à une formation qualifiante. C'est dans cette optique que le 3FPT a mis en place des pôles territoriaux dans les zones Centre, Sud, Est et Ouest »³⁴.

La sollicitation accrue des organismes de formation professionnelle et technique et l'amplification des questions de chômage des jeunes diplômés sont, en grande partie, la conséquence des failles du système éducatif et de formation au Mali. Ce système mérite une réforme en profondeur.

II) LA REFORME EN PROFONDEUR DU SYSTEME EDUCATIF ET DE FORMATION AU MALI

Le système éducatif malien repose sur deux documents stratégiques que sont le Programme Décennal de Développement de l'Education et de la Formation (PRODEC 2 2019-2028) pour l'Enseignement général et la Stratégie Nationale de la Formation Professionnelle (SNFP) qui a été adoptée en 2009 pour l'Enseignement technique et la Formation professionnelle au Mali (EFTP). Il mérite d'être réformé en profondeur en y insérant plusieurs écoles/centres de formation technique et professionnelle **(A)**. En effet, « Le système national de formation et de développement des compétences, ne s'est pas adapté aux évolutions. Les formations n'ont pas tenu compte des besoins réels du marché du travail³⁵. Ainsi des secteurs économiques prioritaires restent encore insuffisamment pris en compte par les programmes et dispositifs de formation »³⁶. La réforme doit prendre en compte la question de l'Emploi des jeunes diplômés mal formés et disponibles sur le marché de l'emploi en prévoyant la création d'une Agence pour la Reconversion professionnelle des jeunes diplômés **(B)**.

A. La création des écoles/centres de formation technique et professionnelle

Dans le cadre de sa politique de gestion des flux et d'amélioration de la qualité des ressources humaines, le Mali doit s'engager dans la construction des centres de Formation professionnelle afin de mieux contribuer au développement de l'offre et de la formation dans les filières porteuses répondant aux besoins du marché du travail. Pour ce faire, il est nécessaire de procéder à la refonte complète de l'architecture existante des structures de formation en créant les écoles/centre de formation technique et professionnelle, de niveaux DEF+2 à DEF+4 (CAP : Certificat d'Aptitude Professionnelle et BT2 : Brevet de Technicien, niveau 2) et Bac+2 (DUT : Diplôme Universitaire de Technologie) dans les secteurs liés aux besoins quotidiens du pays (1). Pour les titulaires du baccalauréat, il sied de créer des écoles/centres de formation technique et professionnelle de niveaux DUT et Licence professionnelle (2). Il faut souligner que « La régionalisation de l'économie et la décentralisation politique des activités sont des vecteurs incontournables pour une croissance durable et forte »³⁷.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Et pourtant, « La formation professionnelle est pratiquée au Mali depuis les temps anciens sous la forme traditionnelle. Cette forme d'apprentissage est encore aujourd'hui le principal mode d'acquisition d'une première qualification professionnelle pour la grande majorité de notre population, surtout dans le milieu rural. Elle a toujours eu, en plus de son rôle de formation au métier, une fonction de socialisation importante. A l'avènement de l'indépendance, la formation professionnelle a fait partie intégrante du système éducatif par la création de centres de formation professionnelle et la formation de formateurs spécialisés. Pendant très longtemps, les deux formes (formation traditionnelle et professionnelle classique) ont évolué en parallèle » (Politique nationale de formation professionnelle, juillet 2009, p.8).

³⁶ Cheick Fatamady TRAORE Cheick, op. cit., p.7.

³⁷ Politique nationale de formation professionnelle, juillet 2009, p. 6.

1. La création des écoles/centres de formation technique et professionnelle de niveau secondaire : le CAP et le BT

En attendant la création de multiples centres de formation technique et professionnelle, il est pressant de réduire, considérablement et rapidement, l'accès des jeunes à certaines filières de niveaux CAP et BT2 dans les domaines comme la comptabilité, le secrétariat. En effet, l'Enseignement professionnel et la Formation professionnelle doivent former les apprenants à acquérir des compétences nécessaires à l'exercice d'un métier ou d'une profession et à faciliter leur insertion sur le marché du travail. Or, les deux filières sus visées, sont devenues « des fabriques de jeunes chômeurs ». Comme le fait souligner Mamadou Igor DIARRA, « il y a quelques années en 2018, le Mali, mon pays, compte environ 3 millions d'élèves, de lycéens et d'étudiants, dont 30 000 à 40 000 sortent chaque année du système et viennent s'ajouter aux 500 000 jeunes sans emploi, ni perspective d'emploi. Et comble de l'absurde, les trois quarts d'entre eux suivent des formations dont le pays n'a aucun besoin. Nous le savons tous et personne n'en parle, comme si avions volontairement accepté et sacrifier ces jeunes générations »³⁸.

En matière de formation technique et professionnelle, il faut, noter que «...le système d'enseignement technique et professionnel se caractérise par : • une obsolescence des équipements et une insuffisance des capacités physiques et matérielles. • une disparité des filières de formation et une obsolescence des programmes de formation ; • la prépondérance de l'offre de formation dans le secteur tertiaire ; • un partenariat peu dynamique entre les ministères et entre les différents niveaux d'enseignement et les employeurs potentiels. • un Pilotage administratif moins efficient, où on relève entre autres faiblesses : - la concentration des structures de formation dans la capitale, - le manque de structures de formation pour les formateurs, - le manque d'autonomie au niveau des établissements publics de formation, - l'accompagnement insuffisant de l'apprentissage traditionnel, - l'absence de cadre de certification et de validation des acquis de l'expérience »³⁹.

Deux stratégies doivent être mises en œuvre dans le recours à la formation technique et professionnelle. Il faut, d'une part, cibler les domaines de formation assis sur les besoins de la nation, et retenir ceux qui sont porteurs. A titre d'exemples, les domaines « utiles » sont, entre autres, le secteur agro-sylvo-pastoral (production, transformation et commercialisation des produits agricoles (agro-industrie, etc.), le secteur des TIC (l'électronique, l'électromécanique, l'informatique, la mécanique automobile, la réparation des engins à deux et trois roues)⁴⁰, le secteur des énergies propres (énergie solaire, bio gaz, etc.), le bâtiment (maçonnerie, peinture, carrelage, électricité, plomberie), la boucherie, la coiffure esthétique, la bijouterie, la couture stylisme, etc. Globalement, « Les études diagnostiques sur le développement du Mali soulignent la faible qualification de la main d'œuvre en général, et en particulier celle de la main d'œuvre dans le secteur primaire »⁴¹.

En 2024, par exemple, le système éducatif malien a enregistré, pour les besoins de l'orientation dans les écoles de formation secondaire générale, technique et professionnelle, 133 606 élèves parmi les admis au DEF, contre 72 688 en 2023. Cet effectif a été orienté ainsi qu'il suit : 91 634 élèves ont

³⁸ Mamadou Igor DIARRA, *C'est possible au Mali*, Le cherche midi, 2018, p.161.

³⁹ Cheick Fatamady TRAORE, op. cit., p.19.

⁴⁰ « Le développement aussi des nouvelles technologies de l'information et de la communication ont créé des besoins nouveaux insuffisamment satisfaits » (TRAORE Cheick Fantamady, op. cit.).

⁴¹ Idem.

été orientés vers les lycées et 41 972 dans les écoles secondaires techniques et professionnelles⁴². Pourtant, il a été, déjà, signalé, « le besoin pour le département en charge de l'Éducation de s'impliquer dans l'orientation des élèves pour qu'ils se tournent vers les filières porteuses qui leur ouvrent la porte de l'emploi »⁴³.

Il faut, d'autre part, multiplier la création et l'équipement des écoles/centres dans ces filières. Aujourd'hui, dans l'architecture actuelle des structures de formation technique et professionnelle de niveau secondaire, il existe le CAP (Certificat d'Aptitude Professionnelle) et le BT2 (Brevet de technicien, niveau 2). Les centres publics qui offrent des formations dans ces deux niveaux sont très limités en quantité⁴⁴ et en qualité⁴⁵. Ils sont, par ailleurs, très peu équipés, pour ne pas dire sous équipés, voire non équipés. Les rares équipements qu'ils contiennent sont soit vieux et en très mauvais états, soit dépassés, obsolètes sur le plan de l'évolution technologique⁴⁶.

L'Etat, dans la mise en œuvre de sa politique dans le domaine de la formation technique, s'est complètement rabattu sur le secteur privé. Il existe, donc, des écoles privées de formation technique ; mais elles sont, non seulement, dotées d'équipements insuffisants pour les effectifs d'élèves apprentis, mais aussi, pour la plupart mal équipées pour un apprentissage optimum. Ainsi, l'accès à une formation professionnelle de qualité reste toujours un problème majeur. Aussi, « La faible capacité d'accueil des CFP (Centre de Formation Professionnelle) publics (30%) et l'absence de supervision des CFP privés (70%) provoquent un renchérissement des formations techniques et professionnelles dont les frais de scolarité sont, en moyenne, deux fois supérieurs à l'enseignement général (UNICEF 2017). Cette barrière financière met en péril l'inclusion des populations à bas revenu ou provenant des régions paupérisées »⁴⁷.

En effet, très peu de jeunes ont accès aux dispositifs de formation professionnelle et par conséquent aux opportunités d'acquisition de qualifications professionnelles. Il reste impératif de revoir les stratégies dans l'orientation des élèves et bacheliers en revalorisant l'enseignement technique et professionnel public au niveau secondaire et y orienter une part significative des enfants.

Les autorités publiques ont apporté un début de solution en créant le Centre de formation professionnelle de Sénou. Selon Moussa Belen, Directeur des études du Centre, « la problématique de l'emploi et du chômage constituant un défi majeur à relever, les autorités politiques et administratives se battent pour construire des centres de formations professionnelles pour les jeunes maliens »⁴⁸.

⁴² Source : L'Indépendant, quotidien d'informations générales, n°6083 du 13 novembre 2024, p.2.

⁴³ <http://www.lovesahara.com/index.php?method=section&action=zoom&id=55045>, consulté le 21/12/2020, op.cit.

⁴⁴ Les Centres de formation technique, tous concentrés à Bamako sont : l'ECICA (Ecole Centrale pour l'Industrie le Commerce et l'Administration), le CFP (Centre de Formation Professionnelle), le Centre de formation professionnelle de Sénou (Bamako). A l'intérieur du pays, nous pouvons citer les Ateliers centraux de Markala.

⁴⁵ L'accès à ces centres publics est limité par un quota qui ne peut être dépassé au risque de ternir la qualité de la formation.

⁴⁶ Voir un article de presse intitulé « La formation professionnelle, un secteur à booster au Mali » : « Chaque année, des centaines voire des milliers d'élèves sont orientés dans les centres de formation professionnelle, après le diplôme d'études fondamentales. L'école centrale pour l'industrie, le commerce et l'administration (ECICA) est une des principales écoles professionnelles de Bamako. Cependant, des élèves de cet établissement déplorent un manque de matériels pour les travaux pratiques. Or, pour la chambre des métiers, ce secteur est pourvoyeur de métier pour plusieurs jeunes », <https://bamada.net/la-formation-professionnelle-un-secteur-a-booster-au-mali>, consulte le 15 novembre 2024.

⁴⁷ Organisation Internationale du Travail, op. cit., 38.

⁴⁸ <https://www.maliweb.net/formation-professionnelle/formation-professionnelle-le-cfp-senou-un-jeune-centre-ambitieux-et-prometteur-2915914.html>, consulté le 15 novembre 2024.

Inauguré le 5 juillet 2018 et ouvert le 28 de la même année, le Centre est un modèle de structure qu'il faut absolument dupliquer à travers tout le pays. Etablissement public à caractère scientifique et technologique (EPST), il a pour missions principales d'organiser, d'une part, au profit des jeunes diplômés du DEF ou de niveau DEF et plus, des formations initiales en présentiel et alternance.

Pour une capacité d'accueil de 350 apprenants par session, le Centre forme dans une dizaine de filières prioritaires pour le Mali et dans le secteur des BTP : menuiserie bois, chaudronnerie, électricité bâtiment, maçonnerie, staff-décoration, froid-climatisation, construction métallique, plomberie sanitaire, carrelage, peinture bâtiment et maintenance des engins lourds. La durée de la formation varie de 6 à 14 mois et est sanctionnée par un Certificat de Qualification Professionnelle (CQP). Et les principales conditions d'accès sont les suivants : être âgés de plus de 16 ans et détenir au moins le Diplôme d'Etude Fondamentale (DEF).

D'autre part, le Centre organise des formations continues qualifiantes et diplomates en faveur des travailleurs en activité.

Le Centre intègre, aussi, dans ses missions, le volet promotion de l'entrepreneuriat et développement de la culture d'entreprise chez les jeunes (niveau DEF et plus), à travers des sessions d'appui conseils, expertises et production de manuels pédagogiques.

La duplication du Centre de Sénou sur l'ensemble du territoire devrait se faire en tenant, évidemment, compte des réalités locales en termes de potentialités existantes. A titre illustratif, les régions de Koulikoro, Sikasso et Ségou ont une forte potentialité dans le domaine de la production agricole et fruitière tandis celle de Kayes est par excellence le domaine des ressources minérales.

Il faut souligner qu'à défaut de reproduire, pour le moment, un centre de l'envergure de celui de Sénou (en terme de commodité), les autorités ont récemment procédé à la réouverture, le 06 février 2025, du centre de formation de Markala. Celui-ci a une capacité d'accueil de 500 apprenants par an. Il contient les filières de formation initiales et continues dans la transformation agroalimentaire⁴⁹, la maintenance des matériels agricoles, la gestion de l'eau et l'irrigation et la gestion des regroupements et coopératives agricoles. Ces filières porteuses aideront la région de Ségou à combler les besoins de qualification professionnelle des jeunes et acteurs économiques pour ainsi booster son développement local. Les secteurs de formation du centre vont doter les jeunes de compétences techniques recherchées sur le marché du travail local. Toute chose qui va contribuer à améliorer la compétitivité des entreprises locales et à favoriser l'insertion professionnelle.

2. La création des écoles/centres de formation technique et professionnelle de niveau supérieur : le DUT et la Licence professionnelle

Le système éducatif doit être le reflet d'une organisation politique, économique, culturelle et environnementale, de la société qu'il sert. La formation du citoyen n'a de sens que si elle lui permet de s'insérer harmonieusement dans la société. Pour être en phase avec les réalités sociales et offrir plus d'opportunités aux citoyens maliens, la réforme du système éducatif et de formation professionnelle

⁴⁹ Pour cette année 2025, 100 jeunes ont été sélectionnés par appel à candidature. Ils bénéficieront d'une formation dans les filières de la transformation des céréales, des fruits et légumes et des produits carnés. Ces filières ont été choisies en fonction des besoins spécifiques du territoire et du potentiel de développement local.

et technique est opportune. Elle se fera à travers l'insertion des écoles de formation professionnelle et technique de niveau supérieur en son sein, qui contribuera à assurer le prolongement des formations de niveau secondaire (CAP et BT2) et former ainsi des ressources de conception et d'encadrement.

Un état des lieux des unités de formation permet de se rendre compte qu'au niveau de l'Enseignement supérieur, les structures de formation technique et professionnelle ne sont pas nombreuses et variées. Comme dans le niveau secondaire, les unités de formation étatiques, de niveaux DUT et Licence professionnelle, ne sont pas nombreuses. Nous pouvons les citer : l'INFSS (Institut de Formation en Sciences de la Santé), l'IUG (Institut Universitaire de Gestion), l'INFTS (Institut National de Formation des Travailleurs Sociaux), l'INJS (Institut National de la Jeunesse et des Sports), l'ISA (Institut des Sciences Appliquées), l'IUDT (Institut Universitaire de Développement Territorial), l'IPR-IFRA de Katibougou (Institut Polytechnique Rural de Formation et de Recherche Appliquée), l'ENI-ABT (Ecole Nationale d'Ingénieurs Abdramane Baba TOURE), le CIAR (Centre d'Intelligence Artificielle et de Robotique). Et l'accès à ces structures de formation professionnalisante n'est pas libre. Il est conditionné, à travers un test, à un nombre très limité.

A titre d'exemples, les domaines « utiles pour le marché de l'emploi » sont, entre autres, le secteur agro-sylvo- pastoral (production et transformation des produits agricoles (agro-industrie, etc.), le secteur des TIC (l'électronique, l'électromécanique, l'informatique, la mécanique automobile, la réparation des engins à deux et trois roues), le secteur des énergies propres (énergie solaire, bio gaz, etc.), les BTP (maçonnerie, peinture, carrelage, électricité, plomberie), la boucherie, etc. Les compétences des jeunes dans ces domaines peuvent être renforcées dans les niveaux post-CAP/BT2. Cela va permettre de renforcer l'employabilité des diplômés dans les profils de postes de conception et de création, d'accroître la compétitivité des entreprises et d'accompagner dans les domaines porteurs.

En effet, la vocation de l'Enseignement supérieur est de préparer pour les branches d'activités de production nationale des spécialistes hautement qualifiés capables d'effectuer un travail créateur. La production nationale, pour être boostée, a besoin de mains d'œuvre disposant de savoir, de savoir faire et de savoir être. Et, « Dans une économie basée sur le savoir, l'Enseignement supérieur peut aider les économies à rattraper d'autres sociétés plus avancées technologiquement. Les diplômés de l'Enseignement supérieur sont plus susceptibles d'être informés et de mieux utiliser les nouvelles technologies. Ils sont également plus susceptibles de développer eux même de nouveaux outils et de nouvelles techniques »⁵⁰. Par ailleurs, les connaissances des diplômés du supérieur « peuvent aussi améliorer les compétences et la compréhension de leurs collègues non-diplômés, alors que le plus grand niveau de confiance et de savoir-faire inculqués grâce à l'enseignement supérieur pourrait engendrer l'entrepreneuriat avec des effets positifs sur la création d'emplois ». En effet, la préparation d'un diplôme débouche sur le travail salarié ou l'entrepreneuriat dans lequel beaucoup de jeunes diplômés se lancent volontairement ou malgré eux. Ils ont besoin, pour beaucoup d'entre eux, d'un encadrement institutionnel à travers une Agence de reconversion.

⁵⁰ Ousmane MARIKO, « La problématique de l'emploi au Mali : une analyse descriptive en termes d'opportunité pour les diplômés du supérieur », Revue Malienne de Science et de Technologie, Série C : Sciences Humaines et Sociales, Vol. 1 No 23 (Juin 2020), p.81.

B. La création d'une Agence pour la reconversion professionnelle des jeunes diplômés disponibles sur le marché de l'emploi

L'Etat va s'appuyer sur l'Agence pour réussir la reconversion des milliers de jeunes diplômés difficilement employables pour diverses raisons (inadéquation emploi/formation, mal diplomation, etc). Cette Agence va miser sur le secteur privé. Pour ce faire, l'Etat doit améliorer l'environnement propice à l'épanouissement des entreprises privées. En effet, « La priorité de l'action publique est la quête rapide de la prospérité : moderniser l'Etat pour lui permettre de véritablement favoriser la production des richesses, les conditions de création d'emplois. (...) Notre pays regorge d'opérateurs économiques dynamiques, dont le rayonnement est perceptible au-delà de nos frontières. Il faut rapidement, par diverses mesures incitatives, soutenir le secteur privé et lui permettre de prospérer. Lui seul sera pourvoyeur d'emplois et créateur de richesses »⁵¹.

Avant de se pencher sur les axes de l'opérationnalisation de l'Agence (2), il importe de motiver les raisons de sa mise en place (1).

1. Les raisons de la mise en place de l'Agence pour la reconversion professionnelle

La quasi-totalité des jeunes inscrits dans les établissements de formation public et privé, dès l'obtention de leur diplôme, optent pour la fonction publique, qu'elle soit de l'Etat ou des Collectivités territoriales. Cette observation est corroborée par l'étude de Mariko qui affirme : « L'idée première des diplômés de l'enseignement supérieur serait de servir la fonction publique malienne. Pour eux, la formation qu'ils ont suivie c'est pour servir dans la fonction publique malienne. Certains de nos interlocuteurs, responsables des structures d'appui à l'emploi, n'hésitent pas à affirmer que les diplômés du supérieur sont « formatés » à ce qu'ils doivent servir dans le public. Ceci se confirme par le fait que ces derniers ne se présentent sur le marché du travail que lorsqu'il est annoncé le concours d'entrée à la fonction publique et d'ailleurs ils le manifestent également lorsqu'il leur est posée la question suivante : cherchez-vous du travail ? Ils répondent en ces termes : Non, puisque pour l'instant il n'y a pas de concours d'entrée à la fonction publique en vue. Ne pourrait-on pas caractériser ce comportement des diplômés se trouvant en situation de chômage comme un chômage volontaire ? (...) »⁵². L'Etat est considéré comme le premier pourvoyeur d'emplois. L'accès à un emploi dans la fonction publique est, certes, très sélectif, mais il est « moins compliqué et plus sécurisé » que sur le marché privé.

Entre la préparation du diplôme et l'accès à un emploi, les péripéties par lesquelles passent les jeunes, sont périlleuses. En fait, « Pour se trouver un emploi, la compétition est rude : « Obstacles de la pauvreté qui complique toutes les démarches quotidiennes : transports, achat des livres et des fournitures, voire financement de la corruption à laquelle notre système d'enseignement n'échappe malheureusement pas... »⁵³. Comme l'accès à un travail salarié dans la fonction publique ou dans le secteur privé, est de plus en plus difficile, « Au Mali, les pouvoirs publics mettent de plus en plus l'accent sur la création d'entreprises à travers la création de l'Agence pour la Promotion des Investissements au sein de laquelle il a été créé un point d'entrée unique pour les opérateurs de tous

⁵¹ Mamadou Igor DIARRA, op. cit., p.152.

⁵² Ousmane MARIKO, , op. cit., p.86.

⁵³ Ibidem, pp.159-160.

les secteurs d'activités au Mali (agricoles, artisanales, commerciales, industrielles et de services). Ce point d'entrée est appelé Guichet unique»⁵⁴. A travers le guichet unique, les procédures administratives de création d'entreprises sont simplifiées, les coûts et les délais d'obtention des autorisations d'exercice et demandes d'agrément au Code des Investissements sont réduits et les formalités déclaratives « post création » à travers le NINA (Numéro unique d'Identification Nationale) sont facilitées⁵⁵.

La mise en place d'une Agence pour la reconversion professionnelle permet, d'une part, d'orienter, de canaliser les diplômés dans la voie de l'entrepreneuriat. En effet, les diplômés qui se sont lancés dans « les petites affaires, en attendant de trouver mieux », exercent pour une bonne partie dans le secteur informel. Ils doivent être incités à exercer leurs activités dans un cadre formel plus sécurisant, plus avantageux sur le plan social et économique.

Le credo de l'Agence est, d'autre part, de donner une chance ultime aux diplômés qui, au cours de leur processus d'insertion professionnelle, rencontrent beaucoup de problèmes. Ces problèmes peuvent être imputables à l'inadéquation emploi/formation, à l'existence de pléthore de profil sur le marché (excédent de spécialistes par rapport au nombre de postes disponibles), mal diplômation, etc. L'Agence, ayant la vocation de favoriser la reconversion professionnelle, peut être un cadre de préparation des diplômés, jeunes et moins jeunes, qui veulent changer de profil, à être plus facilement employables. Il s'agit de « donner une nouvelle chance » à ceux qui le souhaitent afin que les parties prenantes au processus de formation (le diplômé et l'Etat) remplissent leur part de la convention. En définitive, l'Agence est perçue comme le prolongement de l'école qui « est le cadre de création, de transmission, de construction et de développement des connaissances. A ce titre, elle a pour mission d'éduquer, d'instruire, de socialiser et de qualifier les femmes et les hommes en vue de leur permettre de conduire leur vie personnelle et collective, civique et professionnelle »⁵⁶.

Dans un environnement malien où la proportion en termes d'insertion professionnelle n'est pas en adéquation avec la pléthore de jeunes diplômés qui sortent des écoles, instituts et universités, il devient un devoir pour la collectivité d'inventer un outil qui initie dans le domaine de l'entrepreneuriat. Cet outil qu'est l'Agence pour la reconversion professionnelle servira de cadre de réorientation pratique professionnelle pour certains diplômés et de renforcement des compétences en matière entrepreneuriale pour d'autres. Il reste que « (...) le diplôme peut être un atout dans le dispositif de création d'emplois à travers l'entrepreneuriat. (...) »⁵⁷.

2. Les pistes d'opérationnalisation de l'Agence pour la reconversion professionnelle

Les communiqués d'ouverture des concours d'entrée dans les fonctions publiques sont les moments pendant lesquels sont appréciés et la pléthore de jeunes diplômés et l'ampleur du stress subi par ces derniers en quête d'un emploi. En réalité, « (...), le niveau d'insertion des diplômés de l'enseignement supérieur (et des autres ordres d'enseignement) n'est pas encore très satisfaisant. En effet, de 1998 à nos jours, des incertitudes demeurent quant à la capacité d'absorption du chômage par notre économie. Avec un taux de croissance économique qui évolue en dents de scie, reste un pari, et

⁵⁴ Ibid, pp. 81-82.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Loi N°99-046/ du 28 décembre 1999 portant Loi d'Orientation sur l'Education (article 5).

⁵⁷ Ousmane MARIKO, op. cit. p. 81.

au regard du nombre croissant de jeunes diplômés qui arrivent chaque année sur le marché du travail dont plusieurs dizaines de milliers de diplômés de (tous ordres d'enseignement), l'emploi des jeunes reste une priorité assimilable à une question de sécurité nationale. Ce double défi est exacerbé par les conflits internes territoriaux et extra territorial avec l'occupation djihadiste dans la bande sahélo-saharienne »⁵⁸. La fonction publique, qu'elle soit de l'Etat ou des Collectivités territoriales, n'est qu'en mesure d'absorber une infime partie des diplômés⁵⁹. La seule alternative qui s'offre aux demandeurs d'emploi reste l'entrepreneuriat.

L'entrepreneuriat est, aujourd'hui et sous tous les cieux, au cœur des processus et mécanismes d'accès à l'emploi. D'ailleurs, dans le document des Assises Nationales de la Refondation et dans le chapitre qui traite de l'entrepreneuriat, il est prévu de « Renforcer l'entrepreneuriat des jeunes et femmes dans la transformation des produits de la filière bétail-viande et des produits oléagineux »⁶⁰.

Le renforcement des capacités d'employabilité des diplômés au chômage peut se faire à travers l'enseignement de la culture de l'esprit d'entreprise. Et l'Agence pour la reconversion professionnelle, une fois créée, doit être un centre approprié. Elle a de « la matière à moudre », c'est-à-dire qu'ils sont nombreux les jeunes en besoin de reconversion professionnelle ou en besoin tout court de formation professionnelle. Elle doit être dotée de ressources humaines compétentes pouvant donner confiance aux diplômés en quête d'opportunités sur le marché du travail.

Elle doit, surtout, aider les futurs jeunes entrepreneurs à résoudre les préoccupations relatives à l'acquisition et au développement de l'esprit d'entreprise, aux qualités que doit posséder un entrepreneur (« entreprenant », « gestionnaire », « négociateur »), au démarrage d'une activité et d'un ensemble d'activités connexes. Elle servira, aussi, à détecter dans le lot des jeunes diplômés qui la sollicitent, ceux qui possèdent les qualités naturelles d'entrepreneurs. Ces derniers n'auront besoin que d'un accompagnement nécessaire à leur réussite⁶¹.

L'objectif de la proposition de la mise en place de l'Agence est de résoudre le problème de chômage des jeunes. L'Agence va aider les diplômés à être leur propre employeur ou à accéder, à travers la reconversion, à un emploi décent, dans les filières porteuses. Les Assises Nationales de la Refondation du Mali, dans leurs conclusions, ont indexé le secteur de la transformation (et de la conservation) des produits de la filière bétail-viande et des produits oléagineux qu'il est loisible d'étendre à l'ensemble des produits agricoles. D'autres secteurs, non moins importants, peuvent être rangés dans le lot des filières porteuses comme les secteurs des BTP⁶², de la maintenance des matériels

⁵⁸ Ibid, p.1.

⁵⁹ Par exemple, dans le Communiqué n°2025-000002/MTFPDS-SG du 17 janvier 2025 qui ouvre les concours directs de recrutement dans la fonction publique d'Etat de 773 Agents, le Centre des Examens et Concours a reçu 57909 candidatures des jeunes diplômés. Il faut noter que les concours organisés en 2024, le Centre a réceptionné 66661 pour 1489 postes à pourvoir (source : Direction du Centre).

⁶⁰ Conclusions des Assises Nationales de la Refondation de l'Etat, niveau national, Bamako, 27, 28, 29, 30 décembre 2021, p. 23.

⁶¹ Ces idées sont extraites de la problématique de l'article publié par Ousmane Mariko, op. cit., p. 83.

⁶² Le marché malien du segment « finition » des bâtiments est monopolisé par les ouvriers et artisans des pays de la sous-région (ivoiriens, togolais, ghanéens, béninois, etc.).

électroniques et mécaniques⁶³, de la gestion des déchets (enlèvement, traitement, transformation), les mines.

L'orientation des diplômés quel que soit leur statut (salarier ou employeur), vers ces filières, à travers la reconversion au sein de l'Agence, peut être un mécanisme de sortie de chômage. Il faut noter qu'il a existé chez les autorités l'initiative de la promotion de l'entrepreneuriat et de l'emploi jeune à travers le Projet de développement des compétences et emploi jeunes (PROCEJ). En effet, le PROCEJ, structuré en trois composantes, a été lancé en 2014. Ces composantes touchent à l'éducation et formation pour l'employabilité, la création d'emplois par le secteur privé pour les jeunes et la composante Appui institutionnel. Le PROCEJ se veut être au cœur de la promotion de l'emploi jeune par la solution entrepreneuriale ; les jeunes qu'ils soient déscolarisés, peu ou pas diplômés ou diplômés sont concernés par le PROCEJ⁶⁴.

En terme d'impacts, « Le projet compte améliorer l'employabilité via le renforcement de : 6 établissements publics d'enseignement technique et professionnelle ; l'Ecole normale de l'enseignement technique et professionnel spécialisée dans la formation des enseignants et de l'enseignement technique ; la formation de 4500 jeunes non scolarisés et déscolarisés tenant compte de 30 % filles en plus de la formation et l'insertion de 20 000 jeunes non scolarisés et déscolarisés dont 40 % de filles dans les zones semi-urbaines et rurales dans les régions de Kayes, Sikasso, Mopti, Tombouctou, Gao et à Bamako »⁶⁵.

L'Agence, à la différence du PROCEJ qui a une durée de vie limitée et dont le financement est assuré par la Banque mondiale, sera une institution pérenne de gestion des questions d'emploi et d'entrepreneuriat des jeunes, à travers la reconversion. Elle bénéficiera des sources de financement nationales dédiées à la résolution des questions d'emploi salariat et d'employabilité des chômeurs au Mali.

CONCLUSION

Les acteurs impliqués dans la lutte contre le chômage, et celui des jeunes diplômés en particulier, ont besoin d'agir, à la fois, sur plusieurs leviers. Il faut faire le lien étroit entre l'offre et la demande de formation en impliquant le secteur privé, améliorer la gouvernance et la qualité de la formation et créer des emplois pérennes dans le secteur formel et le secteur informel⁶⁶. C'est ce constat qui ressort des réflexions : « Parmi les principales leçons pour faire face au chômage des jeunes il faut citer qu'il requiert des approches intégrées, complètes et sur le long terme, garantissant le développement rural, des systèmes éducatifs qui produisent des compétences commercialisables et une législation qui incite les entreprises à embaucher les jeunes. Le secteur formel est incapable de créer un nombre suffisant

⁶³ A titre illustratif, un jeune diplômé qui se reconvertirait dans le métier de maintenance et de réparation des motocyclistes « Djakarta », ne devrait pas connaître le chômage ! Au Mali, la circulation routière est inondée par ces engins à deux ou trois roues.

⁶⁴ <http://mali7.net/2017/01/30/projet-de-developpement-des-competences-et-emploi-des-jeunes-procej-3-milliards-900-millions-de-fcfa-pour-booster-l'entrepreneuriat-jeune-2/>, consulté le 05/6/2017.

⁶⁵ <https://www.maliweb.net/emploi-apej/promotion-lemploi-jeune-au-mali-procej-lance-660582.html>, consulté le 24/3/2025.

⁶⁶ Il faut noter que le secteur informel est déjà officialisé sur le plan fiscal, à travers l'impôt synthétique, depuis les grandes de 1999. En effet, le réalisme de la loi fiscale, consistant pour la collectivité publique à ne s'intéresser qu'aux réalités économiques, a été privilégié et mis en avant!

d'emplois pour les jeunes nouvellement entrés sur le marché du travail. Le secteur informel doit donc être considéré comme une opportunité, pas comme un problème et il doit être soutenu par des politiques pour le chômage des jeunes, afin d'avoir un impact plus important »⁶⁷.

Les systèmes éducatifs, en particulier, doivent être refondus en y insérant les recommandations fortes des Assises Nationales de la Refondation qui, dans le chapitre qui recense les questions « De l'adéquation Formation/Emploi », ont, entre autres, noté de : « Développer le secondaire technique et professionnel et la formation professionnelle de l'enseignement supérieur ; Adapter le cursus de formation à l'emploi ; Créer davantage de centres de formation professionnelle en tenant compte des avantages concurrentiels territoriaux ; Mettre en place un mécanisme de suivi systématique des diplômés ; Faire participer les employeurs dans les conseils pédagogiques des centres de formation et Conseil d'Administration des Universités pour mieux ajuster les formations aux besoins du milieu du travail »⁶⁸.

En effet, « (...) Si rien ne change, et de manière la plus forte, notre jeunesse n'aura pas d'avenir en Afrique. Des millions de jeunes y sont à la recherche d'un emploi, d'autres millions d'élèves et d'étudiants vont les rejoindre dans quelques années. Cette tragique réalité constitue une bombe sociale à retardement. (...) »⁶⁹.

La faible industrialisation du secteur privé est un grand handicap dans la création des emplois. Elle est tributaire de la formation des ouvriers qualifiés. Celle-ci est liée à la transformation des systèmes éducatifs. Ce constat ressort d'une étude sur la promotion de l'emploi au Mali : « La faible capacité à produire liée à l'insuffisance des qualifications a eu des conséquences sur le développement de l'industrialisation à travers la transformation. Elle reste aux yeux des opérateurs économiques comme un frein redoutable à l'investissement privé, national ou étranger et à la pratique des affaires »⁷⁰.

La solution institutionnelle pérenne de promotion de l'emploi et de l'employabilité des diplômés jeunes et moins jeunes réside dans la création de l'Agence pour la reconversion professionnelle qui va œuvrer à leur doter de compétences et dans le renforcement des capacités d'employabilité. En effet, « Si face à la crise de l'emploi, le Gouvernement a élaboré et adopté en 1998 une politique nationale de l'Emploi fondée sur le choix d'une approche globale et active de l'emploi, toute chose qui confère à l'emploi une portée et une dimension aux implications multiples, les résultats atteints en matière de création d'emplois sont restés en deçà des attentes »⁷¹.

⁶⁷ Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique, Le défi du chômage des jeunes en Afrique, Document Hors-Série No. 26, 2016, p.8.

⁶⁸ Conclusions des Assises Nationales de la Refondation de l'Etat, niveau national, Bamako, 27, 28, 29, 30 décembre 2021, pp.25-26.

⁶⁹ Mamadou Igor DIARRA, op. cit., p. 161.

⁷⁰ Cheick Fantamady TRAORE, op. cit.

⁷¹ TRAORE Cheick Fantamady, op. cit., p.7.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Cheick Fantamady TRAORE, « Triennale de l'éducation et formation en Afrique – ADEA 2012 Le PRODEFPE », un outil de promotion de l'emploi au Mali
- Communiqué n°2025-000002/MTFPDS-SG du 17 janvier 2025 du Ministre du Travail, de la Fonction Publique et du Dialogue Social
- Conclusions des Assises Nationales de la Refondation de l'Etat, niveau national, Bamako, 27, 28, 29, 30 décembre 2021
- Falé COULIBALY, Le Quotidien national "L'Indépendant", n°5769 du 09 août 2023, p.7
<https://www.maliweb.net/formation-professionnelle/formation-professionnelle-le-cfp-senou-un-jeune-centre-ambitieux-et-prometteur-2915914.html>, consulté le 15 novembre 2024
- <https://apej.ml/realisations/>, consulté le 13 décembre 2024
- <https://bamada.net/la-formation-professionnelle-un-secteur-a-booster-au-mali>, consulte le 15 novembre 2024
- <http://.lovesahara.com/index.php?method=section& action=zoom&id=55045>, consulté le 21/12/2020
- <https://www.cnpm.ml/atelier-de-reflexion-entre-le-cnpm-et-les-structures-demploi-et-de-formation-professionnelle/>, consulté le 27 novembre 2024
- <https://pefop.iiep.unesco.org/fr/reseau/acteurs/fonds-de-financement-de-la-formation-professionnelle-et-technique>, consulté le 01/02/2025
- <https://www.maliweb.net/emploi-apej/promotion-lemploi-jeune-au-mali-procej-lance-660582.html>, consulté le 24 mars 2025
- <http://mali7.net/2017/01/30/projet-de-developpement-des-competences-et-emploi-des-jeunes-procej-3-milliards-900-millions-de-fcfa-pour-booster-lentrepreneuriat-jeune-2/>, consulté le 05 juin 2017
- L'Indépendant, quotidien d'informations générales, n°6083 du 13 novembre 2024, p.2
- Mamadou Igor DIARRA, *C'est possible au Mali*, Le cherche midi, 2018
- Mamadou MACALOU, *Comment combattre le chômage des jeunes au Mali, Le foisonnement des tracteurs et des usines comme tremplin !*’, l'Harmattan, 2023
- Massa COULIBALY, « Le Mali peine à créer des emplois surtout pour les jeunes, les femmes et les personnes les plus instruites », Dépêche No. 803 d'Afrobarometer, 03 mai 2024
- Moussa dit Moïse TRAORE, Quotidien malien Le Républicain, n°7175 du 07 novembre 2024, p.6
- Observatoire National de l'Emploi et de la Formation, Rapport final, Etude élargie sur l'Insertion professionnelle et l'Employabilité des Diplômés des Institutions publiques d'Enseignement supérieur du Mali (cohorte 2015-2018), mars 2021
- Organisation Internationale du Travail, 1919-2019, L'état des lieux du système de formation professionnelle, Mali, p.38.

- Ousmane MARIKO, , « La problématique de l’emploi au Mali : une analyse descriptive en termes d’opportunités pour les diplômés du supérieur », Revue Malienne de Science et de Technologie, Série C : Sciences Humaines et Sociales, Vol. 1 No 23 (Juin 2020), pp.81-92)
- Politique nationale de formation professionnelle, juillet 2009
- Swisscontact, Historique du Programme d’Appui à la Formation Professionnelle (PAFP) au Mali, juin 2018.

LES DROITS DES PERSONNES EN MATIERE DE TRAITEMENT DES DONNEES SUR LES RESEAUX SOCIAUX AU MALI

Par

Sekou SANGARE*

Docteur en Droit privé, Enseignant-chercheur

Université Kurukanfuga de Bamako (UKB)

Tel : +223 79 37 07 10

Email : sekousangare252@gmail.com

Et

Yida Seydou Diall

Docteur en Droit privé, Enseignant-chercheur

Université Kurukanfuga de Bamako (UKB)

Tel : +223 66686840/ 75221063

Mail : diallyyida1@gmail.com

Résumé

Cet article analyse les droits des personnes en matière des traitements des données sur les réseaux sociaux au Mali. Soucieux d'assurer la protection de leurs données, le législateur malien a mis en place un texte portant protection des données à caractère personnelle. En plus de ce texte, une autorité a été créée en vue d'assurer la coordination et le contrôle des traitements des données personnelles. Au-delà de l'existence de la loi portant protection des données personnelles et de l'existence d'une autorité de protection, il faut relever les violations des droits des personnes en matière des traitements des données personnelles sur les réseaux sociaux à savoir, le droit d'accès à la rectification, le droit de s'informer et le droit de s'opposer.

Cependant, il existe des solutions pour une effectivité des droits des utilisateurs sur les réseaux. Aux termes de celles-ci, il y a les sensibilisations, l'extension du champ d'application de la loi portant protection des données personnelles, Adoption des mesures efficaces pour un renforcement du système de sécurité, une affirmation de l'agence de la protection des données.

Notre étude est basée sur la méthode documentaire et celle méthode empirique. Les deux approches combinées nous ont permis de mener une réflexion sur les droits des personnes en matière des traitements des données sur les réseaux sociaux au Mali.

Mots clés : droits des personnes, traitement des données, réseaux sociaux, Mali

Abstract

This article analyzes the rights of individuals in terms of data processing on social networks in Mali. Anxious to ensure the protection of their data, the Malian legislator has put in place a text on the protection of personal data. In addition to this text, an authority has been created to ensure the coordination and control of the processing of personal data. Beyond the existence of the law on the protection of personal data and the existence of a protection authority, it is necessary to note the

* Mode de citation : Sekou SANGARE, Yida Seydou Diall, « Les droits des personnes en matière de traitement des données sur les réseaux sociaux au Mali », *Revue RRC*, n° 068 / Avril 2026, p.167-178.

violations of the rights of individuals in the processing of personal data on social networks, namely, the right of access to rectification, the right to be informed and the right to object.

However, there are solutions for effective user rights on the networks. Under these, there are awareness-raising, the extension of the scope of the law on the protection of personal data, Adoption of effective measures to strengthen the security system, an affirmation by the agency of the Data protection.

Our study is based on the documentary method and the empirical method. The two combined approaches allowed us to reflect on the rights of individuals in terms of data processing on social networks in Mali.

Keywords: people's rights, data processing, social networks, Mali.

INTRODUCTION

L'apparition des nouvelles technologies d'information et de communication (NTIC) ont contribué largement au bien-être de l'homme. Ainsi, elles sont devenues incontournables dans tous les segments de la vie de l'homme, de la communication à l'information en passant par le commerce¹. Les NTIC sont indispensables de nos jours. Malgré son apport dans le bien-être de l'homme, les NTIC restent un outil sensible, car son utilisation requiert l'utilisation des données personnelles².

La collecte et les traitements des données à caractère personnel sont donc les enjeux majeurs pour les responsables d'entreprises, d'administrations ou d'associations³. Parmi les outils de NTIC, les réseaux sociaux sont ceux qui requièrent plus l'utilisation des données personnelles.

Les données à caractère personnel ou données personnelles sont définies par l'article 3-5 de la loi n° 2013-015 du 21 mai 2013 portant protection des données à caractère personnel. Il ressort de ce texte que les données personnelles sont : « des informations existant sous diverses formes et permettant d'identifier directement ou indirectement une personne, par référence à un numéro d'immatriculation ou à un ou plusieurs éléments propres à son identité physique, physiologique, biométrique, génétique, psychique, culturelle, sociale ou économique ».

Concernant un réseau social, il peut être défini comme une Communauté d'internautes reliés entre eux par des liens amicaux ou professionnels, regroupés ou non par secteurs d'activité, qui favorise l'interaction sociale, la création et le partage d'informations⁴.

S'agissant d'un traitement, il est considéré comme toute opération ou ensemble d'opérations effectuées à l'aide de procédés automatisés ou non et appliquées à des données, telles que la collecte, l'exploitation, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation, la modification, l'extraction, la sauvegarde, la copie, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le

¹ Nicolas Titi., La protection des données à caractère personnel, Cairn-INFO, p. 2.

² L'expression « donnée personnelle » est utilisée de façon elliptique pour désigner les « données à caractère personnel » (Coulibaly Ibrahim, 2011, La protection des données à caractère personnel dans le domaine de la recherche scientifique, Université de Grenoble, thèse, p. 13.

³ Drame Pape Fodé, 2021, Sarr Rokhaya., L'impact du règlement sur la protection des données (RGPD) en Afrique, Harmattan Paris, p. 12.

⁴ http://gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=26503112 (consulté le 22 septembre 2021 à 20H 1mn).

rapprochement ou l'interconnexion, ainsi que le verrouillage, le cryptage, l'effacement ou la destruction des données à caractère personnel⁵.

Toutefois, Il est constant de remarquer que les droits des utilisateurs peuvent faire l'objet de violations dans le cadre des traitements des données personnelles sur les réseaux sociaux.

Il faut attendre par les droits, l'ensemble de prérogatives accordées à un utilisateur de réseaux sociaux d'assurer la protection de ses données.

C'est dans cette optique que le législateur malien est intervenu pour protéger les données personnelles à travers la **loi n° 2013-015 du 21 mai 2013 modifié pour la première fois par la loi n°2017-070/ du 18 Décembre 2017**⁶. Aussi faut-il rappeler que ce texte spécial est précédé par la Constitution du 25 Février 1992 du Mali en son article⁷ 6 et certaines dispositions du Code pénal de 2001 notamment les articles 124 (violation de domicile), 125 à 129 (atteintes à l'intimité de la personne), 130 (révélation de secret) et 131 (la suppression de lettres ou l'ouverture de lettres) ; auxquelles s'ajoutent les infractions commises par voie de presse prévues par la loi portant régime de la presse et délit de presse.

Parallèlement, le législateur a lancé une vaste opération de promulgations de textes aux fins d'adapter le droit existant à la société de l'information tout en profitant de l'économie numérique qui en résulterait. Il s'agit notamment de la loi N°2016-012/Du 6 Mai 2016 relatif aux transactions, échanges et services électroniques ; la loi N°2017-062 portant loi d'orientation sur la Société de l'Information au Mali ; la loi n°2017-061 du 18 décembre 2017 portant création de la Direction Nationale de l'Economie Numérique ; la loi N°2016-011 du 06 mai 2016 relative à la Cryptologie et de la loi N°2019-056 du 05 Décembre 2019 portant répression de la cybercriminalité.

Toutefois, elle a consacré des droits aux personnes en matière de traitement des données. Il ressort de ce chapitre que ces droits sont : le droit d'accès à la rectification, le droit de s'informer et le droit de s'opposer⁸. Dès lors, il est important de poser la question suivante : les droits accordés aux utilisateurs des réseaux sociaux dans le cadre des traitements des données personnelles sont-ils effectifs ? L'effectivité consiste dans le constat de l'application d'une règle⁹.

L'intérêt de ce travail est à la fois théorique et pratique. Du point de vue théorique, ce travail permettra de mettre en exergue les droits des utilisateurs sur les réseaux dans le cadre des

⁵ Art.3-22 loi n° 2013-015 du 21 mai 2013 portant protection des données à caractère personnel

⁶Il faut le rappeler que les premiers textes dans le domaine sont communautaires : il s'agit :

Acte additionnel A/SA 1/01/07 du 19 janvier 2007 relatif à l'harmonisation des politiques et du cadre réglementaire du secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC) ;

Acte additionnel A/SA.1/01/10 du 16 février 2010 relatif à la protection des données à caractère personnel ;

Directive C/DIR/1/08111 portant lutte contre la cybercriminalité dans l'espace de la CEDEAO ;

Acte additionnel A/SA.2/01/10 du 16 février 2010 sur les transactions électroniques.

⁷ L'article 6 de la Constitution prévoit :« le domicile, le domaine, la vie privée et familiale, le secret de la correspondance et des communications sont inviolables. Il ne peut y être porté atteinte que dans les conditions prévues par la loi ».

⁸ Art. 12 et svts la loi n° 2013-015 du 21 mai 2013 Portant protection des données à caractère personnel en république du Mali.

traitements des données personnelles. Sur le plan pratique, les difficultés seront identifiées et seront accompagnées des solutions pour une protection efficace des données personnelles.

La réponse à cette question mérite que nous accordions une attention particulière à l'ineffectivité des droits des utilisateurs dans le cadre des traitements des données personnelles sur les réseaux sociaux (I) avant d'aborder les solutions pour une effectivité des droits des utilisateurs dans le cadre des traitements des données sur les réseaux sociaux (II).

1. Méthodologie de recherche

Pour arriver à ce résultat, nous avons utilisé la méthode documentaire, qui consiste à analyser les différentes dispositions qui existent à la matière. Cette approche, bien que pertinente, n'a pas permis d'appréhender tous les problèmes relatifs à notre thème. C'est pourquoi, en plus de la première méthode, nous avons adopté une seconde démarche (empirique).

2. Résultats

A l'issu de ce travail, les résultats suivants peuvent être déclinés :

- Identification des différentes dispositions qui encadrent les droits des utilisateurs en matière des traitements des données personnelles ;
- Identification des droits des utilisateurs des réseaux sociaux ;
- L'état d'application des dispositions encadrants les droits des utilisateurs sur les réseaux sociaux ;
- Mise en exergue des solutions pour une effectivité des droits des utilisateurs des réseaux sociaux.

2.1. L'ineffectivité des droits des utilisateurs dans le cadre des traitements des données personnelles sur les réseaux sociaux

Cette ineffectivité se caractérise par la violation des droits des utilisateurs sur les réseaux sociaux. Elle concerne d'une part l'absence de l'obligation d'information, et les autres cas d'ineffectivité, d'autre part.

2.2. Absence de l'obligation d'information

Selon la loi malienne portant protection des données personnelles, toute personne utilisatrice des réseaux de communication électronique doit être informée de manière claire et complète par le responsable du traitement ou son représentant¹⁰. Cependant, cette exigence n'est pas respectée. Il y a donc une violation du consentement. Ainsi, en faisant une interprétation de l'article 18 de la loi portant protection des données personnelles, on se rend compte que la législation s'appuie sur le consentement de l'individu comme outil de protection des données personnelles. Comme le rappelle le G29¹¹, le consentement est « une condition de licéité et non

¹⁰ Art18

¹¹ Le G29 ou Groupe de travail Article 29 sur la protection des données (en anglais *Article 29 Data Protection Working Party*, abrégé en *WP29*) est un ancien organe consultatif de l'Union européenne indépendant sur

de validité¹². Le législateur malien a pris la peine de définir le contenu des informations. Aux termes de l'article 15 de la 2013 : « Le responsable du traitement est tenu de fournir à la personne dont les données font l'objet d'un traitement, au plus tard, lors de la collecte et quels que soient les moyens et supports employés, les informations suivantes :

- Son identité et, le cas échéant, celle de son représentant dûment mandaté ;
- La ou les finalité(s) déterminée(s) du traitement auquel les données sont destinées ;
- Les catégories de données concernées ;
- Le ou les destinataire(s) auxquels les données sont susceptibles d'être communiquées ;
- La possibilité de refuser de figurer sur le fichier en cause ;
- L'existence d'un droit d'accès aux données concernant la personne et d'un droit de rectification de ces données ;
- La durée de conservation des données ;
- L'éventualité de tout transfert de données à destination de pays tiers.

Toutefois, il faut le préciser que les informations requises par la loi sont quasi-inexistantes sur certains réseaux sociaux. Cette situation est constatable sur le réseau social *yookos* où les conditions générales d'utilisation auxquelles l'on se réfère pour d'éventuelles informations sont inexistantes. ne renonciation à l'application d'autres principes ».

2.3. Les autres cas d'ineffectivité

➤ Le défaut de détermination de la finalité des traitements

Il faut le préciser que l'article 15 et 18 de la loi portant protection des données personnelles imposent au responsable du traitement des données personnelles de déterminer la finalité des traitements. Le principe de finalité est «un principe cardinal de toutes les législations de protection des données¹³. La collecte de données à caractère personnel ne peut jamais être une fin en soi. Pour être mise en œuvre, elle doit être justifiée par la poursuite d'un but déterminé. On ne peut pas se livrer à une collecte de données « au cas où ».

Ainsi, le principe de finalité est étroitement lié à l'exigence de consentement qui préside au traitement de données à caractère personnel. Pour consentir à un traitement de données, encore faut-il avoir été informé de sa finalité¹⁴. Dans son avis n°03/2013 du 2 avril 2013, G29 justifie le principe de finalité en indiquant qu'il répond à trois impératifs :

la protection des données et de la vie privée. Son organisation et ses missions sont définies par les articles 29 et 30 de la directive 95/46/CE, dont il tire sa dénomination, et par l'article 14 de la directive 97/66/CE.

À compter de l'entrée en application du Règlement général sur la protection des données en mai 2018, il est remplacé par le Comité européen de la protection des données ([G29 — Wikipédia \(wikipedia.org\)](#), consulté le 18 février 2022).

¹² Marie Lifrang, 2017-2018, Protection des données à caractère personnel : le consentement à l'épreuve de l'ère numérique, Master en droit, à finalité spécialisée en mobilité interuniversitaire, p. 19.

¹³ Mémoire cote d'ivoire

¹⁴ Bamde A., **Le principe de finalité**, <https://aurelienbamde.com/2018/12/14/rgpd-le-principe-de-finalite/>, (consulté le 22 septembre 2021 à 12H23).

- **Un impératif de transparence¹⁵ ;**
- **Un impératif de prévisibilité¹⁶ ;**
- **Un impératif de sécurité juridique¹⁷.**

La formulation de cette finalité pose des problèmes de compréhension. En outre, après certaines investigations de la CNIL¹⁸, il a été constaté que ce réseau social procède à la combinaison de données à des fins publicitaires. Ainsi, par une [décision n°2016-007 du 26 janvier 2016](#), la présidente de la CNIL a mis en demeure Facebook Inc. et Facebook Ireland Limited de remédier à de nombreux manquements à la loi dite « informatique et libertés » du 6 janvier 1978¹⁹. Dans le même sens, Les autorités européennes, réunies sous la bannière du G29, demande à WhatsApp de mettre fin au partage de données avec Facebook. Yahoo aussi est sommé de s'expliquer sur sa fuite de données et la surveillance des emails²⁰.

➤ **La difficulté de mise en œuvre du droit d'opposition**

C'est le fait pour une personne de s'oppose à ce que ses données fassent l'objet d'un traitement. Il a pour siège l'article 19 de la loi sur la protection des données personnelles. Il ressort de cet article que l'opposition soit justifiée par des motifs légitimes.

Mais qu'en est-il de ce droit lorsque le traitement des données est fait à l'insu de la personne concernée ? Ce droit devient quasi-impossible à mettre en œuvre car on ne peut s'opposer qu'à ceux dont on a eu connaissance. Ainsi, les collectes illicites des données mettent à mal le droit reconnu à la personne concernée par le traitement des données.

➤ **Un droit d'accès limité aux données fournies**

Le contenu du droit d'accès est déterminé par l'article 12 de la loi portant protection des données personnelles. Cet article déduit que toute personne a le droit d'obtenir la communication de toutes ses données. Le demandeur exerce gratuitement son droit d'accès sur

¹⁵ La personne dont les données sont collectées doit être informée de la finalité du traitement afin d'être en capacité d'y consentir. Autrement dit, la transparence garantit la prévisibilité et permet ainsi à la personne concernée de contrôler l'usage de ses données.

¹⁶ Les personnes concernées peuvent savoir à quoi s'attendre, en ce sens qu'elles connaissent le traitement dont est susceptible de faire l'objet leurs données ainsi que l'étendue de ce traitement.

¹⁷ L'exigence de détermination de la finalité du traitement apporte aux personnes concernées une sécurité juridique dans la mesure où elles sont en mesure de contrôler l'usage de leurs données, notamment en exerçant leurs droits, d'accès, d'opposition, de suppression, de rectification etc.

¹⁸ La **Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés** (CNIL) a été créée par la loi Informatique et Libertés du 6 janvier 1978. Elle est chargée de veiller à la **protection des données personnelles** contenues dans les fichiers et traitements informatiques ou papiers, aussi bien publics que privés. Ainsi, elle est chargée de veiller à ce que l'informatique soit au service du citoyen et qu'elle ne porte atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques. La CNIL est une **autorité administrative indépendante** (AAI), c'est-à-dire un organisme public qui agit au nom de l'Etat, sans être placé sous l'autorité du gouvernement ou d'un ministre. Elle est composée de 18 membres élus ou nommés et s'appuie sur des services. Elle a un rôle d'alerte, de conseil et d'information vers tous les publics mais dispose également d'un pouvoir de contrôle et de sanction. (<https://www.cnil.fr/fr/cnil-direct/question/la-cnil-cest-quoi>, consulté le 21 septembre 2021 à 13h 46mn).

¹⁹ [https://www.lexiplicite.fr/mise-en-demeure-cnil-manquements-facebook/\(consulté le 22 septembre 2021 à 15h36mn\)](https://www.lexiplicite.fr/mise-en-demeure-cnil-manquements-facebook/(consulté%20le%2022%20septembre%202021%20à%2015h36mn)).

²⁰ <https://www.zdnet.fr/actualites/g29-whatsapp-merci-de-cesser-de-partager-des-donnees-avec-facebook-39844008.htm> (consulté le 22 septembre 2021 à 15h44mn).

place ou à distance. Il est fait droit à sa demande sans délai. A cet effet, Une copie des données le concernant, conforme au contenu du traitement, est délivrée à l'intéressé à sa demande.

Toutefois, il faut le préciser que certaines informations sont collectées à l'insu des utilisateurs. Ainsi, les utilisateurs ne peuvent pas les accéder du fait de leurs ignorances. Ce qui constitue une violation du consentement. Le réseau social *Facebook* collecte des données telles que : les données d'emplacement de l'appareil, notamment les données d'emplacement géographique précises recueillies à travers les signaux GPS, Bluetooth ou Wi-Fi, des informations de connexion telles que le nom de votre opérateur mobile ou de votre fournisseur d'accès à Internet, le type de navigateur que vous utilisez, votre langue et le fuseau horaire dans lequel vous vous situez, votre numéro de téléphone mobile et votre adresse IP²¹. Cependant, les informations mises à la disposition de ces membres ne reflètent pas les données collectées. Ces informations sont limitées aux seules informations fournies par l'internaute²².

2.4. les solutions pour une effectivité des droits des utilisateurs dans le cadre des traitements des données sur les réseaux sociaux

Les solutions pour une effectivité des droits des utilisateurs dans le cadre des traitements des données personnelles sont nombreuses. Néanmoins, on peut les regrouper en deux variantes. Ainsi, elles sont non juridiques et juridiques.

➤ les solutions non juridiques

• Les mesures de sensibilisation

Pour une protection des droits des utilisateurs, L'Autorité de protection des données à caractère personnel doit, prendre les dispositions nécessaires pour parvenir à une protection efficace des données personnelles des citoyens. Sur ce registre, elle doit sensibiliser les citoyens en général, et en particulier les internautes sur leurs droits et devoirs et par ailleurs, sur les risques que présente la mise à disposition de leurs données personnelles sur les réseaux sociaux.

A titre de rappel, il faut le préciser que les autorités maliennes ont adopté une série de textes dans le domaine des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC). Il s'agit notamment de la **loi n° 2013-015 du 21 mai 2013 portant protection des données à caractère personnel**, loi N°2016-012/Du 6 Mai 2016 relatif aux transactions, échanges et services électroniques ; la loi N°2017-062 portant loi d'orientation sur la Société de l'Information au Mali ; la loi n°2017-061 du 18 décembre 2017 portant création de la Direction Nationale de l'Economie Numérique ; la loi N°2016-011 du 06 mai 2016 relative à la Cryptologie et de la loi N°2019-056 du 05 Décembre 2019 portant répression de la cybercriminalité. L'appréhension de ces dispositions est difficile même pour les juristes encore moins pour les profanes en la matière²³.

²¹ Facebook, *Quels types d'informations recueillons-nous ?* : <https://fr-fr.facebook.com/about/privacy#> (Consulté le 23 Septembre 2021 à 23h00).

²² Facebook, *Paramètres généraux du compte*, www.facebook.com (Consulté le 23 septembre 2021 à 23h10).

²³ Coulibaly (I.), La difficile appréhension du droit émergent des NTIC en Côte d'Ivoire, <http://www.village-justice.com/articles/difficile-apprehension-droit,18339.html#SALiq0wslgdgElWG7.99> (Consulté le 30 mai 2022).

L'ADPD, doit donc, porter à la connaissance des citoyens, leurs droits relativement à la protection des données personnelles. Ainsi, ils doivent être éclairés sur les actes qui pourraient constituer une violation de leurs données personnelles et les instances vers lesquelles ils peuvent s'orienter pour obtenir gain de cause.

Enfin, ces mesures de sensibilisation doivent toucher les plus grands nombres d'utilisateurs notamment la jeunesse. Ainsi, les campagnes de sensibilisation doivent être initiées dans les écoles à tous les niveaux.

Elles peuvent aussi être consolidées en établissant de programmes dans les télévisions, radios et sur tous les moyens de communication.

La priorité doit être donnée à nos langues locales car notre population, à majorité analphabète, sans culture numérique, qui génère au quotidien des milliards de données personnelles. L'Afrique est, ainsi, devenue la cible des géants du numérique²⁴, dont les modèles économiques reposent essentiellement sur les données personnelles, matières premières de la nouvelle économie numérique. Un marché avec un potentiel énorme de croissance, encore peu régulé pour ne pas dire une zone de non droits²⁵.

➤ Adoption des mesures efficaces pour un renforcement du système de sécurité

Le responsable du traitement, conformément à l'article 8 de la loi malienne relative à la protection des données personnelles, est tenu de garantir aux données collectées un niveau de sécurité suffisant. Il doit, par conséquent, mettre tous les moyens en œuvre pour parvenir à cette fin. A ce stade, le responsable doit mettre en place une sécurité physique et réseau et la nécessité de prévoir une sécurité logicielle. Toutefois dans la pratique, les réseaux sociaux font peser cette responsabilité à leurs membres.

Certes, l'Afrique a besoin d'exploiter le potentiel du numérique pour rattraper son retard de développement, mais, dans la situation actuelle, le continent ne produit pas la technologie et n'a aucun contrôle sur les données personnelles collectées²⁶.

Par ailleurs, celle-ci ne peut être atteinte que si les structures mettent en place un département de gestion de risques qui permettra de déterminer les précautions à prendre « **au regard de la nature des données et des risques** présentés par le traitement, pour préserver la sécurité des données. Le département doit être doté des matériels adéquats pour y arriver et les personnels doivent être formés.

²⁴ Les grands acteurs de l'internet et du cloud, Microsoft, Facebook, Google, Apple, Amazon, IBM, tout comme les grands opérateurs télécoms, d'Orange à MTN en passant par Vodafone, se positionnent comme des incubateurs de start-up. Les chinois Baidu, Alibaba, Tencent, Huawei et Xiaomi, plus discrets s'installent, eux aussi, dans le continent.

²⁵ Association pour le progrès des communications, Renforcement de la protection des données personnelles en Afrique : Une urgente nécessité, [Renforcement de la protection des données personnelles en Afrique : Une urgente nécessité | Association pour le progrès des communications \(apc.org\)](#) consulté le 18 février 2021

²⁶ Dedea Bengali, Ouattara., 2020, Modeste, La protection des données à caractère personnel en Afrique francophone, L.G.D.J, p. 20.

Aussi, il est urgent et nécessaire que les gouvernements, universités et société civile collaborent pour disposer d'une capacité à concevoir un cadre légal et réglementaire harmonisé pour l'innovation numérique tout en protégeant les droits humains à l'ère numérique²⁷.

En outre, il faut préciser que le transfert des données vers un pays tiers présente des risques énormes. Sur la question, l'art.11 de la loi portant protection des données à caractère personnel prévoit en ces termes : « le responsable d'un traitement ne peut être autorisé à transférer des données à caractère personnel vers un pays tiers que si cet état assure un niveau de protection supérieur ou équivalent de la vie privée, des libertés et droits fondamentaux des personnes à l'égard du traitement dont ces données font ou peuvent faire l'objet. Avant tout transfert effectif des données à caractère personnel vers ce pays tiers, le responsable du traitement doit préalablement obtenir l'autorisation de l'Autorité de protection. Le transfert de données à caractère personnel vers les pays tiers fait l'objet d'un contrôle régulier de l'Autorité de protection au regard de leur finalité ». A la lecture de cet article, on constate que le législateur malien met l'accent sur l'autorisation préalable avant tout transfert. Ainsi, lorsque les transferts sont faits sans l'autorisation de l'Autorité de Régulation des Télécommunications, il est quasiment impossible de vérifier le niveau de sécurité que ce pays assure aux données transférées. En d'autres termes elle doit pouvoir vérifier si le pays vers lequel les données sont transférées assure un niveau de protection supérieur ou équivalent de la vie privée, des libertés et droits fondamentaux des personnes à l'égard du traitement dont ces données font ou peuvent faire l'objet, avant tout transfert. Il sera nécessaire de mettre en place des mécanismes en place pouvant magasier nos données sur place.

Enfin, la mise en place d'une sécurité logicielle sera très importante. Ainsi, Il sera donc associé à chaque usager un identifiant mnémonique ou physique. La mise en place d'un système de contrôle accès doit aussi respecter la loi portant protection des données à caractère personnel.

Il faut noter que, la configuration des droits d'accès et d'habilitation des usagers permet de restreindre l'accès aux serveurs des données et d'identifier les personnes qui y ont accès²⁸.

➤ Les solutions juridiques

- Vers une affirmation de l'agence de la protection des données

L'ADPD, à travers, la **loi n° 2013-015 du 21 mai 2013** relative à la protection des données à caractère personnel, s'est vu attribuer plusieurs missions notamment celle de la protection des données à caractère personnel²⁹.

L'organe de protection des données à caractère personnel a un rôle très important dans la sensibilisation, la prévention, la promotion et la protection des droits et libertés fondamentaux, notamment en matière de traitement de données personnelles³⁰. Il ne devrait pas s'agir d'un simple organe, mais plutôt d'une Autorité Administrative Indépendante, qui réponde aux

²⁷ Association pour le progrès des communications, Renforcement de la protection des données personnelles en Afrique : Une urgente nécessité, [Renforcement de la protection des données personnelles en Afrique : Une urgente nécessité | Association pour le progrès des communications \(apc.org\)](https://apc.org/) (consulté le 18 février 2021).

²⁸ Mémoire cote d'ivoire

²⁹ Art.31 de la loi n° 2013-015 du 21 mai 2013 relative à la protection des données à caractère personnel

³⁰ Art.53 de la **loi n° 2013-015 du 21 mai 2013 portant protection des données à caractère personnel**

critères de fonctionnement des institutions nationales indépendantes de protection et de promotion des droits humains.

Par ailleurs, la composition de l'APDP mérite d'être revue car elle ne garantit pas l'indépendance voulue. A cet effet, la désignation de ses membres doit être établie selon une procédure présentant les garanties nécessaires pour une bonne représentativité des forces sociales (société civile, pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire), afin d'établir une coopération effective.

- Une extension du champ d'application de la loi portant protection des données à caractère personnel

Conformément à l'article 4 de la loi relative à la protection des données à caractère personnel, « la loi s'applique à tout traitement des données à caractère personnel opéré en tout ou en partie sur le territoire national ». A l'analyse de cette disposition, on se rend compte que le champ d'application territoriale se trouve restreint. Il sera judicieux de mener une réforme législative en vue d'une extension du champ d'application. Cette solution se justifie par le fait que les sites de socialisation notamment facebook, whatsapp... attirent les personnes sont en dehors de notre continent. Sur cette base, il sera très compliqué de sanctionner ses réseaux.

Par ailleurs, le caractère transversal et transfrontalier de la question de protection des données personnelles nécessite l'extension du champ d'application territorial de la loi pour une protection effective des données personnelles des membres de ces réseaux sociaux.

- L'extension des sanctions

L'adoption de la loi n° 2013-015 du 21 mai 2013 portant protection des données à caractère personnel et la mise en place de l'agence pour la protection dénotent une volonté accrue de l'Etat malien à protéger les données personnelles. Cette loi permet d'assurer une certaine protection des données à caractère personnel des citoyens.

Cependant, il faut le préciser que la loi portant protection des données personnelles a prévu des sanctions dont le montant versé n'est pas conséquent surtout à l'égard des responsables des traitements des données personnelles. Il sera mieux pour une protection efficace de revoir les montants à la hausse. Cette mesure peut constituer un moyen dissuasif.

CONCLUSION

A l'issue de cette étude sur les droits des utilisateurs dans le traitement des données à caractère personnel, on peut conclure que l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication constitue un atout considérable dans l'évolution des moyens de communication. L'avènement d'internet a permis le développement du web communément appelé réseaux sociaux.

Ces derniers sont les plus prisés et font l'objet d'échanges des informations, qui peuvent être sensibles et non sensibles. Face à ces données, les utilisateurs doivent être protégés. C'est dans cette optique que le législateur est intervenu en adoptant la loi n° 2013-015 du 21 mai 2013 portant protection des données à caractère personnel. Dans la même veine, une autorité a

été mise en place pour consolider la protection des données personnelles. Elle a pour but la coordination et le contrôle des traitements des données personnelles.

En dépit de l'effort de l'Etat la pour la protection des droits des utilisateurs, la protection des données personnelles n'est pas effective sur les réseaux sociaux. Les responsables des traitements et certains internautes se partagent la responsabilité de ces violations.

Les responsables de traitement des données personnelles ne respectent pas les formalités préalables au traitement de données personnelles mais aussi, ils se permettent de commercialiser les données collectées. En outre, les responsables de traitement effectuent des collectes de données personnelles à l'insu des personnes concernées nonobstant le fait que, la loi le leur interdit.

Si malgré les dispositions légales et institutionnelles, la protection des données personnelles n'est pas effective sur les réseaux sociaux, le législateur malien doit chercher à combler les failles en élargissant le champ d'application caractère personnel et les sanctions de la loi portant protection des données personnelles. En sus, les mesures efficaces doivent être adoptées pour un renforcement du système de sécurité et l'APDP doit mettre la sensibilisation au cœur de cette protection.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

Ouvrages, articles, rapports

- Titi Nicolas., 2013, La protection des données à caractère personnel, Cairn-INFO, 9 p.
- http://gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=26503112 (consulté le 22 septembre 2021 à 20H 1mn).
- Facebook, *Quels types d'informations recueillons-nous ?* : <https://fr-fr.facebook.com/about/privacy#> (Consulté le 23 Septembre 2021 à 23h00).
- Facebook, *Paramètres généraux du compte*, www.facebook.com (Consulté le 23 septembre 2021 à 23H10).
- Coulibaly Ibrahim), La difficile appréhension du droit émergent des NTIC en Côte d'Ivoire, <http://www.village-justice.com/articles/difficile-apprehension-droit,18339.html#SALiq0wsldgElWG7.99> (Consulté le 30 mai 2022).
- Association pour le progrès des communications, Renforcement de la protection des données personnelles en Afrique : Une urgente nécessité, [Renforcement de la protection des données personnelles en Afrique : Une urgente nécessité | Association pour le progrès des communications \(apc.org\)](#) (consulté le 18 février 2021).
- Drame Pape Fodé, 2021, Sarr Rokhaya., L'impact du règlement sur la protection des données (RGPD) en Afrique, Harmattan Paris, **177 p.**
- Dedia Bengali, Ouattara Modeste ., 2020, La protection des données à caractère personnel en Afrique francophone, L.G.D.J, 252 p.

- Lifrange Marie, 2017-2018, Protection des données à caractère personnel : le consentement à l'épreuve de l'ère numérique, Master en droit, à finalité spécialisée en mobilité interuniversitaire, 49 p.
- Kane Mamadou Alpha, 2016, Données à caractère personnel et communications électroniques en Mauritanie : une régulation par l'autorité de régulation multisectorielle (are) ou par une autorité administrative indépendante (AAI) A CREER ?, Master spécialité régulation des contenus numériques, 122 p.
- Coulibaly Ibrahim, 2011, La protection des données à caractère personnel dans le domaine de la recherche scientifique, Université de Grenoble, thèse, 1123 p.

Textes législatifs et réglementaires

- Acte additionnel A/SA 1/01/07 du 19 janvier 2007 relatif à l'harmonisation des politiques et du cadre réglementaire du secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC) ;
- Acte additionnel A/SA.1/01/10 du 16 février 2010 relatif à la protection des données à caractère personnel ;
- Directive C/DIR/1/08111 portant lutte contre la cybercriminalité dans l'espace de la CEDEAO ;
- Acte additionnel A/SA.2/01/10 du 16 février 2010 sur les transactions électroniques.
- **Loi n° 2013-015 du 21 mai 2013** relative à la protection des données à caractère personnel
- Avis n°03/2013 du 2 avril 2013 du G29
- délibération n°2016-004/APDP relative à la demande d'autorisation de la banque internationale pour le commerce et l'industrie du mali (BICIM) portant sur le transfert des données à caractère personnel à l'administration fiscale américaine.

POUR UNE SYSTEMATISATION DE LA FONCTION REGULATRICE DES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE FRANCOPHONE

Par

Amsata DIOUF*

*Docteur en droit public (Université cheikh Anta Diop de Dakar),
Enseignant-chercheur - Assistant parlementaire à l'Assemblée nationale du Sénégal*

Résumé

La consécration formelle de la fonction régulatrice du juge constitutionnel par certains constituants africains francophones constitue l'expression la plus aboutie du constitutionnalisme juridictionnel et démocratique des années 1990. Sa systématisation dans les États africains francophones, à l'instar du Sénégal, s'impose au regard, notamment, de la tradition d'interprétation restrictive de ses compétences. Elle se présente comme un instrument de remédiation aux limites de la politique jurisprudentielle et comme un mécanisme structurant pour la gestion des contingences juridiques et politiques.

Mots clés : systématisation – fonction de régulation – interprétation – juridiction constitutionnelle

Abstract

The formal enshrinement of the constitutional judge's regulatory function by certain Francophone African constitution-makers represents the most accomplished expression of judicial and democratic constitutionalism of the 1990s. Its systematization in Francophone African states, notably in Senegal, is warranted in light of the tradition of restrictive interpretation of its powers. It serves as both an instrument for remedying the limitations of case law and a structuring mechanism for managing legal and political contingencies.

Keywords : Systematization - Regulatory function – Interpretation - Constitutional jurisdiction

INTRODUCTION

Le mouvement d'expansion de la justice constitutionnelle s'est diffusé sans difficulté majeure sur le continent africain¹, même si cette réception relativement aisée pourrait n'avoir constitué qu'un « succès à trompe-l'œil »², au regard de l'environnement politico-institutionnel

* Mode de citation : Amsata DIOUF, « Pour une systématisation de la fonction régulatrice des juridictions constitutionnelles en Afrique francophone », *Revue RRC*, n° 068 / Avril 2026, p.179-195.

¹ Marie-Madeleine MBORANTSUO, *La contribution des Cours constitutionnelles à l'État de droit en Afrique*, Paris, Economica, 2007. Selon cet auteur, « 'le mythe de la loi, expression de la volonté générale, cette loi qui ne peut mal faire, car expression de la souveraineté ne s'est pas érigée comme obstacle insurmontable au contrôle de constitutionnalité et cela essentiellement parce que la loi telle qu'adoptée par les régimes antérieurs ne bénéficiaient pas de fait de cette légitimité. L'absence de véritable compétition politique due au régime de parti unique, une confusion des pouvoirs de fait au profit de l'exécutif, un Parlement défavorisé ne bénéficiant de cette indispensable assise démocratique ont, entre autres raisons, largement atteint cette légitimité de la loi qui aurait pu entraver le contrôle de constitutionnalité, de sorte que ce dernier s'est imposé facilement' », pp. 32-33.

² Adama KPODAR, « Bilan sur un demi – siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », in *Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo GLELE*, 2014, pp. 89 – 126. À ce propos, Jean du Bois de GAUDUSSON fait, une nouvelle fois, remarquer qu'« il est souvent admis que l'exercice constitutionnel relève du formalisme sans influence réelle et dont la fonction principale est d'occulter une réalité et de légitimer un

singulier qui y prévalait³. Il a fallu en effet attendre la troisième vague de démocratisation⁴, véritable « *mouvement sismique* »⁵, pour qu'enfin émergeât une justice constitutionnelle substantielle⁶ dans le continent africain. Affranchie de son formalisme desséchant⁷, elle est entrée inexorablement dans l'ère de la modernité constitutionnelle, sous l'effet notamment des profondes mutations ainsi opérées⁸.

Loin de s'inscrire dans une logique de renouvellement systématique d'une justice constitutionnelle éprouvée par quelques « *obstacles épistémologiques dirimants* »⁹, les constituants africains des années 1990 ont, de manière pragmatique, opté pour une accélération de son processus de maturation. Ce choix s'est traduit par l'instauration d'un constitutionnalisme juridictionnel dont la vocation est de féconder l'émergence d'un « *droit constitutionnel vivant* »¹⁰, dynamique et revitalisé¹¹.

pouvoir, un mode d'autorité pérenne. L'ineffectivité des dispositions constitutionnelles est souvent postulée. Le constitutionnalisme devient un élément important de la vie politique en Afrique qu'on ne doit plus ignorer même si son importance ne doit pas être surestimée, ni sa portée généralisée », in « Quel statut constitutionnel pour le chef de l'État en Afrique ? », in Mélanges en l'honneur de Gérard CONAC, Economica, 2001, p. 329.

³ Franck MODERNE, « L'évolution des juridictions constitutionnelles dans les États africains francophones et la République malgache », in *Les institutions constitutionnelles d'Afrique francophone et la République malgache*, Paris, Economica, 1979. , selon cet auteur, « le manque d'épanouissement de la justice constitutionnelle africaine tenait « aux difficultés d'ordre politique (choix idéologiques, coups d'État militaires) et aux obstacles d'ordre technique (problèmes de compétence, faiblesse des procédures de contrôle, etc.) », p. 185. Quant au Doyen Louis FAVOREU, c'est plutôt « l'absence de réflexion et le manque d'approfondissement du modèle africain de justice constitutionnelle (qui) étaient certainement les causes de la mauvaise adaptation de l'institution au moment où de nouvelles Constitutions ont été établies dans le continent ». Louis FAVOREU, « Brèves réflexions sur la justice constitutionnelle en Afrique », in *Les Cours suprêmes en Afrique*, Tome 2, Paris, Economica, 1989, p. 40. Sur le même sujet, voir : Gérard CONAC, « Le juge constitutionnel en Afrique : Censeur ou pédagogue », in *Les Cours suprêmes en Afrique*, 1989 ; Boubacar Issa ABDOURAHMANE, in *Les Cours constitutionnelles dans le processus de démocratisation en Afrique : Analyse comparative à partir des exemples du Bénin, de la Côte d'Ivoire et du Niger*, Thèse de droit public, Université Montesquieu-Bordeaux IV Droit, Sciences sociales et politiques, Sciences économiques et de gestion, 2002, p. 28.

⁴ V. Samuel HUNTINGTON, *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth*, University of Oklahoma Press, 1992, 366 p.

⁵ Gérard CONAC, « Les processus de démocratisation en Afrique », in *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*. Economica, Colloque de Paris 12-13 décembre 1990 p. 11

⁶ Théodore HOLO, « L'émergence de la justice constitutionnelle en Afrique », *Pouvoirs*, n° 129, 2009, pp. 101-114.

⁷ Albert BOURGI, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *Revue française de Droit constitutionnel*, 2002/4, n° 52, pp. 721-748.

⁸ V. Mayacine DIAGNE, « La mutation de la justice constitutionnelle en Afrique : l'exemple du Conseil constitutionnel sénégalais », *AJJC*, n° 12, 1996, pp. 9 9-129. Théodore HOLO, « L'émergence de la justice constitutionnelle », selon cet auteur, « en de la mutation constitutionnelle d'adaptation », la création d'une juridiction constitutionnelle spécialisée « est également une mutation constitutionnelle globale en ce sens qu'elle tend à modifier de façon substantielle les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'ancien mécanisme de justice constitutionnelle », p. 100. Voir sur le même sujet : Fabrice HOURQUEBIE, « Le sens d'une Constitution vu de l'Afrique », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 1, septembre 2018, pp. 1 et s.

⁹ V. Luc SINDJOUN, *Les Grandes Décisions de la justice constitutionnelle africaine*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 1. Voir aussi : Mamadou Elimane KANE, « Les obstacles structurels et culturels à l'épanouissement de la justice constitutionnelle en Afrique », pp. 1- 6.

¹⁰ Bertrand MATHIEU, Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, « De la création de la revue *Constitutions* », in *Constitutions, Revue du droit constitutionnel appliqué*, n° 1, 2010, p. 3.

¹¹ Francis DELPEREE, « Le renouveau du Droit constitutionnel », *RFDC*, n° 74, 2008/2, pp. 227-237.

Ainsi, les juridictions constitutionnelles spécialisées et légitimées¹², fleuron du renouveau démocratique africain, sont en quelque sorte investies de la délicate mission de renforcer l'État de droit¹³, et d'asseoir une démocratie constitutionnelle¹⁴ fondée sur un gouvernement de la Constitution¹⁵, à la faveur de l'ensemble des contrôles rigoureusement exercés sur l'activité des pouvoirs publics tendant à garantir la suprématie de celle-ci. Ce faisant, la justice constitutionnelle des États africains francophones s'est transfigurée à travers l'élargissement du champ d'action du juge constitutionnel¹⁶, tant et si bien que la vie politique et démocratique s'est davantage juridicisée et juridictionnalisée¹⁷.

C'est dans cette dynamique évolutive, marquée, fût-ce de manière homéopathique, par une forme de révolution copernicienne, que s'inscrit la consécration formelle de la fonction de régulation des pouvoirs publics dans le marbre constitutionnel de certains États africains francophones¹⁸, fraîchement affranchis des « *régimes de pouvoirs clos* »¹⁹. Dès lors, contrastant manifestement avec le macro-mimétisme juridique ambiant, souvent l'œuvre des « *pèlerins constitutionnels* »²⁰, cette nouvelle démarche met plutôt en évidence la volonté des constituants africains de sortir plus ou moins du confort du suivisme juridique ambiant, pour enfin forger un système constitutionnel original, autonome et adapté aux réalités politiques africaines²¹.

¹² V. M. CAPPELLETTI, « Nécessité et légitimité de la justice constitutionnelle », *Revue internationale de Droit comparé*, 1981, pp. 625-657.

¹³ Dodzi KOKOROKO, « L'apport de la jurisprudence constitutionnelle africaine à la consolidation des acquis démocratiques. Les exemples du Bénin. Les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo », *RBSJA*, n° 18, 2007, pp. 87-128. Placide MOUDOU, « L'œuvre jurisprudentielle des juridictions constitutionnelles d'Afrique noire francophone », *Annales de l'Université Marien NGOUABI*, Sciences juridiques, Volume 9, n°3, 2008 ; Jean-Pierre MASSIAS, « La justice constitutionnelle dans la transition démocratique du postcommunisme », in Slobodan MILACIC (dir.), *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale, bilan et perspectives*, p.139 ; Alioune Badara FALL, « Le juge constitutionnel, artisan de la démocratie en Afrique ? », 2013, 20 p.

¹⁴ Sur ce concept, voir Xavier PHILIPPE, « La démocratie constitutionnelle sud-africaine. Un modèle ? », *Pouvoirs*, n° 129, pp. 157-168 ; Carl Joachim FRIEDRICH, « démocratie constitutionnelle », *Revue Internationale de Droit Comparé (RIDC)*, vol. 12, n°1, 1960, pp. 268-269.

¹⁵ G. VEDEL, cité par Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *Lexique de Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2003, p. 87.

¹⁶ V. Pierre PACTET, « Réflexion sur le droit constitutionnel et son enseignement », *RDP*, n° 1, 2010. p. 161

Selon cet auteur, avec l'émergence de la justice constitutionnelle, « *l'espace constitutionnel s'est enrichi de nouveaux objets* », p. 161.

¹⁷ V. Louis FAVOREU, *La politique saisie par le droit ; alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*, Economica, 1999, 153 p.

¹⁸ Cf. art. 114 de la Constitution du 11 décembre 1990 ; art. 126 de la Constitution de la Côte d'Ivoire du 08 novembre 2016 ; art. 85 de la Constitution malienne du 25 février 1992 ; art. 99 de la Constitution togolaise du 14 octobre 1992 ; art. 83 de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991.

¹⁹ Georges BURDEAU, *Traité de Science politique, Tome V, Les régimes politiques*, Paris, LGDJ, 1985, pp. 568-570. Selon la définition de Georges BURDEAU, le régime de pouvoir clos est « *celui dans lequel tous les mécanismes constitutionnels sont destinés à servir l'idéologie des hommes qui détiennent le Pouvoir et sont aménagés de telle sorte que non seulement, les conceptions politiques contraires n'ont aucune chance d'accéder par les voies légales à la direction de l'État, mais encore ne sont constitutionnellement autorisées à faire entrer leur opposition* ».

²⁰ Renaud DORANDEU, « *Les pèlerins constitutionnels* », in Yves MENY, *Les politiques du mimétisme juridique. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993, pp. 83-112.

²¹ Ibrahila DIALLO, « A la recherche d'un modèle africain de justice constitutionnelle », in *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, XX- 2004 pp.93-120.

Toutefois, il faut bien se garder de tomber dans les travers pernicioeux de « *l'euphorie constitutionnelle* »²², de « *l'effervescence démocratique* »²³ ou de l'illusion de « *performance constitutionnelle* »²⁴ qui pourrait découler de cette mutation constitutionnelle²⁵. Tant s'en faut, une relecture fine et profonde de la fonction régulatrice du juge constitutionnel à la lueur des dynamiques récentes de la justice constitutionnelle dans certains États africains francophones²⁶ non encore saisis par cette « fièvre » régulatrice s'avère, à certains égards, nécessaire. En effet, confrontés à des situations inédites et fortement crisogènes, susceptibles de compromettre gravement l'État de droit démocratique, certains juges constitutionnels africains ont été conduits à infléchir leur posture minimaliste. En dépit d'un minimalisme juridictionnel souvent empreint d'une fétichisation de la Charte fondamentale²⁷, ils ont, non sans audace, endossé un rôle de régulateur de l'activité des pouvoirs publics et du fonctionnement des institutions, afin de résoudre les conflits politico-constitutionnels²⁸ dont ils étaient saisis. Dans la plupart des cas, devant le « *désert normatif* » consécutif au mutisme constitutionnel, ils ont subtilement invoqué l'esprit de la Constitution pour se déclarer compétents²⁹. Curieusement, en dépit de leur haute portée régulatrice, ces décisions, fort dignes de figurer au panthéon des grandes décisions juridictionnelles, déroutent une certaine classe politique, et surtout les adeptes d'un positivisme juridique empreint d'une certaine sacralité textuelle.

C'est du reste tout l'intérêt de cette réflexion qui invite voire plaide en faveur d'une systématisation de la fonction de régulation du juge constitutionnel dans les États africains francophones. L'objectif sous-jacent consiste à conférer non seulement aux juridictions constitutionnelles les bases constitutionnelles d'une telle compétence, mais aussi leur procurer les ressources techniques nécessaires pour combler les lacunes dont le syncrétisme pourrait déboucher sur une véritable crise de la normativité³⁰ et par ricochet, de l'État de droit démocratique.

Au préalable, une clarification sémantique de la notion de régulation, qui constitue l'armature du sujet, s'impose. Au rebours des autres disciplines, l'absence d'une autonomie conceptuelle de la notion de régulation en droit constitutionnel explique les diverses acceptions qu'elle a reçues. Cette situation se comprend dans une certaine mesure, d'autant plus que les constituants n'ont pas retenu le terme « régulation », lui préférant la formule d'« *organe*

²² Jean du Bois de GAUDUSSON, « Constitution sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme », in *Mélanges en l'honneur de Slobodan MILACIC, Démocratie et liberté : tension ; dialogue, confrontation*, Bruylant, 2007, p. 338.

²³ Zaki LAIDI, « La fin du moment démocratique », *Le Débat*, n° 150, mai-août 2008, pp. 52-63.

²⁴ Jan PASCAL, « La performance constitutionnelle », *Mélanges en l'honneur du Professeur Jean ROSSETO*, Paris, LGDJ, Lextenso, 2016, pp. : 65-77.

²⁵ Séverin Andzoka ATSIMOU, *L'ingénierie constitutionnelle, solution de sortie de crise en Afrique ? Les exemples de l'Afrique du Sud, de la République démocratique du Congo, du Burundi et du Congo-Brazzaville*, L'Harmattan, 2015, 594 p.

²⁶ Abraham Hervé DIOMPY, « Les dynamiques récentes de la justice constitutionnelles en Afrique francophone », *Afrilex*, 2014, 31 p.

²⁷ Cf. Ismaila Madior FALL, *Les Décisions du Conseil constitutionnel du Sénégal de 1960 aux élections législatives de 2007*, pp.

²⁸ Célestin Keutcha TCHAPNGA, « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les États francophones d'Afrique noire », *RFDC*, n° 2005/3, n° 63, pp. 451-491.

²⁹ Cf. Décision n°18- HCC/D3 du 25 mai 2018 de la Haute Cour malgache.

³⁰ Frédéric Joel AIVO, « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », *RDP/SP en France et à l'Étranger*, n° 1, janvier-février, 2012, pp. 141-180.

régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics »³¹. Or, le professeur Michel Verpeaux estime que cette expression est « *autant suggestive qu'imprécise* »³², tout en considérant que « *la régulation serait à mi-chemin du conseil et de la décision générale et abstraite* »³³. Une certaine doctrine l'assimile à l'ensemble des contrôles exercés par le juge constitutionnel³⁴ en ce sens qu'on ne peut bien réguler qu'en contrôlant réellement³⁵. De même, sans en fixer les contours, le professeur François Luchaire, auteur de l'une des premières réflexions sur la fonction juridictionnelle de régulation³⁶, emploie tantôt le verbe « *régulariser le jeu politique* »³⁷, tantôt le substantif « *régularité juridique* »³⁸, tantôt l'adjectif « *régulateur* »³⁹. Ce qui ne fait qu'« *embrouiller les choses plutôt que de les éclairer* »⁴⁰. Pour le doyen Louis Favoreu, la fonction de régulation apparaît toutes les fois que le juge constitutionnel intervient pour faire respecter la Constitution. C'est ainsi qu'il conçoit ladite fonction qui « *s'analyse en un recours dans l'intérêt de la Constitution* »⁴¹. En plus d'avoir cautionné cette dimension normativiste du contrôle que renferme la régulation juridictionnelle, Gilles Badet invite à aller au-delà, car « *les différents contrôles (des normes ou des élections), pour régulateurs qu'ils soient, n'épuisent pas le champ de la régulation* »⁴². C'est dans cette optique que Marie Madeleine Mborantsuo écrira à juste titre que la régulation « *demande une implication plus grande de l'autorité régulatrice qui, pour s'exprimer, nécessite que se développent à la fois un pouvoir consultatif et un pouvoir décisionnel propre* »⁴³. Dans la même artère, le président de la Cour constitutionnelle togolaise fait remarquer que « *l'idée de régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics va bien au-delà de la seule fonction juridictionnelle et nécessite une vision plus extensive* »⁴⁴. Complétant le panorama doctrinal professant une vision maximaliste de la fonction de régulation, Simone Veil écrit que celle-ci « *ne se limite pas à placer des digues pour éviter les*

³¹ Cf. art. 114 de la Constitution 11 décembre 1990 du Bénin ; art. 114 de la Constitution malienne du 22 juillet 2023 ; art. 126 de la Constitution ivoirienne du 08 novembre 2016.

³² Jean GICQUEL, Préface à Nicolas BARBAROUSSIS, *La fonction régulatrice du Président de la République hellénique*, Paris, LGDJ, 2000, p. IX.

³³ Michel VERPEAUX, cité par Nicaise MEDE, in « La fonction de régulation des juridictions constitutionnelles en Afrique francophone », *AIJC*, n° 23, 2007, p. 46.

³⁴ Robert DOSSOU, « La fonction régulatrice des juridictions constitutionnelles africaines : cas du Bénin », in *Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo GLELE : La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 771.

³⁵ Michel VERPEAUX, « Régulation et Contrôle », Faculté de Dijon, CNRS, *Rapport du Colloque international des 17 et 18 mai 1990*, cité par M. M. MBORANTSUO, in *La contribution des Cours constitutionnelles à l'Etat de droit en Afrique*, p. 239.

³⁶ François LUCHAIRE, « Le Conseil constitutionnel, régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics », *RDP*, 1967, pp. 5 et s.

³⁷ Ibid. p. 15.

³⁸ Ibid. p. 48.

³⁹ Ibid. p. 56.

⁴⁰ Cf. Martin COLLET, cité par Nicaise MEDE, in « La fonction de régulation des juridictions constitutionnelles en Afrique francophone », p. 56.

⁴¹ L. FAVOREU cité par ABOUDOU ASSOUMA in « Allocution lors du 5e Congrès de l'ACCPUF sur le thème : Les juridictions constitutionnelles et les crises : L'expérience de la Cour constitutionnelle du Togo », p. 43., www.accpuf.com

⁴² Gilles BADET, *Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Bénin*, op.cit. 383.

⁴³ Marie-Madeleine MBORANTSUO, op.cit. p. 241.

⁴⁴ Aboudou ASSOUMA, op.cit., p. 43.

débordements et à régler les conflits de compétence entre les différents pouvoirs de l'État. Elle consiste également à assurer la préservation de ces derniers »⁴⁵.

Au demeurant, la régulation apparaît comme une « *notion vague et générale (...) susceptible d'une approche subjective (...) une notion influencée par la pratique des institutions politiques* »⁴⁶, si bien que seule la pratique juridictionnelle peut renseigner sur ses diverses dénnotations. Dès lors, au regard de son caractère protéiforme, la fonction juridictionnelle de régulation du juge constitutionnel renvoie à toutes ses activités de contrôle⁴⁷, de discipline⁴⁸, de normalisation, d'encadrement, d'arbitrage, d'aiguillage, de censure, de régularisation, de consultation, de lubrification institutionnelle⁴⁹. Vu sous cet angle, aucune sphère de l'activité des pouvoirs publics ni aucun aspect de la vie institutionnelle ne serait à l'abri de l'action régulatrice du juge constitutionnel.

Par ailleurs, au regard des dynamiques régulatrices récemment mises en œuvre dans certains États africains, en particulier au Sénégal, il convient de s'interroger sur la pertinence d'une systématisation de la fonction de régulation du juge constitutionnel dans les États africains francophones.

L'analyse approfondie de la pertinence de la systématisation de la fonction régulatrice du juge constitutionnel révèle, d'une part, sa capacité à remédier aux insuffisances de la politique jurisprudentielle correspondante (I), et, d'autre part, son rôle dans l'élaboration de mécanismes jurisprudentiels permettant de gérer les contingences institutionnelles et politiques (II).

I- LA SYSTEMATISATION DE LA FONCTION REGULATRICE : UN MECANISME CONSTITUTIONNEL DE CORRECTION DES INSUFFISANCES DE LA POLITIQUE JURISPRUDENTIELLE DU JUGE CONSTITUTIONNEL

La pertinence de la systématisation de la fonction juridictionnelle de régulation réside dans le fait qu'elle constitue une réponse, d'une part, à la tendance à l'autolimitation du juge constitutionnel en l'absence de consécration formelle (A) et, d'autre part, aux interprétations extensives sujettes à caution (B).

⁴⁵ Simone VEIL, in « Discours introductif » à l'occasion du 4e Congrès de l'ACCPUF du 13 au 15 novembre 2006, www.accpuf.com

⁴⁶ Nicolas BARBAROUSSIS, *La fonction régulatrice du Président de la République hellénique*, Paris, L.G.D.J., 2000, p. IX.

⁴⁷ Cf. Arrêt n° 01-128 du 12 décembre 2001 de la Cour constitutionnelle du Mali. Selon la Cour, « *considérant que ce contrôle participe aussi de la mission de régulation des activités des pouvoirs publics qui est dévolue à la Cour Constitutionnelle aux termes de l'article 85 de la Constitution ; que cette mission, en matière d'adoption de la loi portant révision de la Constitution par l'Assemblée nationale, consiste à examiner la régularité du processus de ladite adoption par rapport et à la Constitution et aux dispositions du règlement intérieur de l'Assemblée nationale ; que la mission de régulation des activités des pouvoirs publics permet de faire respecter par les pouvoirs publics leurs prérogatives et les procédures de leur mise en œuvre* », (Considérant n° 12).

⁴⁸ Cf. Décision DCC 96-017 du 5 avril 1996 de la Cour constitutionnelle du Bénin sur le serment présidentiel.

⁴⁹ Nicaise MEDE, « La fonction de régulation des juridictions constitutionnelles en Afrique francophone »,

A- Une réponse à la tendance à l'autolimitation du juge constitutionnel

Sans méconnaître que la généralisation de la compétence de régulation dans les Constitutions africaines peut, dans une certaine mesure, entrer en tension avec la thèse selon laquelle le meilleur système de gouvernance constitutionnelle démocratique est celui qui s'enracine dans les réalités intrinsèques d'une société donnée, il n'en demeure pas moins qu'un tel système, tout en restant attentif, voire réceptif aux expériences étrangères éprouvées, doit avant tout reposer sur les spécificités propres à l'État considéré.

Ensuite, quand bien même l'édiction de normes générales et impersonnelles devrait, en principe, refléter les réalités multiformes d'une société organisée sous la forme étatique, il n'en demeure pas moins vrai que l'idée d'un patrimoine constitutionnel⁵⁰ connaît, de nos jours, un regain significatif. L'essor de la théorie de la « transconstitutionnalité » traduit, à cet égard, l'existence de principes investis d'une certaine universalité, ainsi que le partage de certains « *idéaux constitutionnels* » par des États appartenant à des espaces géographiques distincts.

Partant de ce postulat majeur, le décryptage profond du droit constitutionnel africain contemporain⁵¹ invite, dans une très large mesure, à la systématisation, et surtout à la généralisation de la compétence de régulation juridictionnelle du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics. À cet égard, la Cour constitutionnelle malgache a marqué sans détour son adhésion à cette pratique juridictionnelle lorsqu'elle a évoqué, dans sa fameuse décision du 25 mai 2018⁵², qu'« *une telle fonction de régulation des pouvoirs publics est actuellement établie et reconnue par des Cours constitutionnelles ou institutions voisines des pays de la zone Afrique pour ne citer que celles du Gabon et du Bénin* »⁵³.

Dans l'espace francophone africain, la fin des années 1990 ayant marqué la fin de l'ère du présidentielisme négro-africain⁵⁴ et l'avènement du constitutionnalisme démocratique⁵⁵ a été l'occasion, notamment pour les pays ayant connu une longue nuit dictatoriale à l'image du Bénin, de mettre en place un système constitutionnel en rupture avec la tradition constitutionnelle jusque-là en vigueur. La nouveauté fut la consécration constitutionnelle de la compétence de régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics conférée à la juridiction constitutionnelle. En outre, placé aux côtés des compétences classiques du juge constitutionnel, ce nouveau champ de compétence ouvert à ce dernier donne ainsi l'opportunité au gardien attitré de la Constitution de contrôler au mieux l'activité normative des pouvoirs publics, tout en veillant scrupuleusement au bon fonctionnement des institutions constitutionnelles.

⁵⁰ Luc SINDJOUN, *La formation du patrimoine constitutionnel commun des sociétés politiques - Éléments pour une théorie de la civilisation politique internationale*, CODESRIA, 2019, 154 p.

⁵¹ Luc SINDJOUN, « Les nouvelles constitutions africaines et la politique internationale : contribution à une économie internationale des biens politico-constitutionnels », *Études internationales*, 1995, volume 26, numéro 2, : 329-345.

⁵² Décision n°18-HCC/D3 du 25 mai 2018 de la Haute Cour constitutionnelle de Madagascar.

⁵³ Cf. Considérant n° 18 de la Décision n°18-HCC/D3 du 25 mai 2018 de la Haute Cour constitutionnelle malgache

⁵⁴ Sur la notion de présidentielisme négro-africain, voir Jean GICQUEL, « Le présidentielisme négro-africain », in *Mélanges Georges BURDEAU*, 1977, pp. 701-725 ; Vivien Romain MANANGOU, « Le néo présidentielisme africain : entre paternalisme et superposition », *RFDC*, 2015/3 n° 103, pp : 26-53.

⁵⁵ Luc KLEIN, « Démocratie constitutionnelle et constitutionnalisme démocratique : essai de classification des théories juridiques de la démocratie », *RFDC*, 2017/1, n° 109, pp : 121-141.

Par ailleurs, l'intérêt majeur de procéder à la généralisation de la fonction régulatrice du juge constitutionnel africain réside, à certains égards, dans le fait qu'elle confère un fondement, une base voire une assise juridique incontestable quant aux interventions à caractère régulateur du gardien de la Constitution.

Or, l'analyse pointilleuse de la jurisprudence y afférente renseigne *a maxima* sur la mise en œuvre d'une « *micro régulation* »⁵⁶ de la part du gardien du « *temple constitutionnel* »⁵⁷ en l'absence de consécration formelle de cette « *compétence sentinelle* »⁵⁸. En effet, certains juges constitutionnels conservent un réflexe minimaliste dans l'interprétation de leurs compétences, si bien qu'ils répugnent à en étendre d'autorité le périmètre de compétences, et surtout à se doter de moyens de contrainte propres à en assurer l'effectivité en enjoignant aux pouvoirs publics à se conformer à leurs décisions⁵⁹.

C'est ainsi que le juge constitutionnel sénégalais, fidèle à sa politique jurisprudentielle minimaliste, s'est refusé à se mouvoir en dehors du cercle de compétence que lui a clairement tracé le constituant. Ayant eu du mal à s'affranchir du texte constitutionnel, en raison de son attachement particulièrement marqué à celui-ci⁶⁰, il a logiquement considéré que « ... *la délibération sur l'élection des membres du Bureau de l'Assemblée nationale déférée devant le Conseil pour contrôle de constitutionnalité ne peut constituer en soi une « mesure législative » comme le soutiennent les requérants, ni a fortiori une loi* »⁶¹.

Dans le même ordre d'idées, à l'image de son homologue sénégalais, le juge constitutionnel burkinabé semble être séduit par cette posture minimaliste lorsqu'il s'est formellement défendu de connaître de la constitutionnalité d'une résolution prise par les instances internes de l'Assemblée nationale⁶². Cette démarche, empreinte d'une prudence légendaire, renforce la thèse selon laquelle le juge constitutionnel sera enclin à se déployer, de façon mesurée et pondérée, si son domaine de compétences ainsi que ses moyens de contrôle souffrent d'une certaine ambiguïté⁶³.

À la différence de la plupart des États africains francophones, dans lesquels le juge constitutionnel témoigne, de manière générale, d'une certaine maîtrise de sa politique

⁵⁶ C'est en paraphrase du professeur Nicaise MEDE qui a utilisé l'expression « micro constitutionnalité », in *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, op.cit., p. 24.

⁵⁷ Cf. Hilaire AKERKORO, « Le procès constitutionnel au Bénin », in *Annuaire Béninois de Justice constitutionnelle*, op.cit., p. 61.

⁵⁸ C'est en paraphrase de Bertrand MATHIEU et Michel VERPEAUX qui ont utilisé l'expression « *normes sentinelles* » dans « *Les normes de références extra constitutionnelles dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel* », in *Mélanges en l'honneur de Loïc PHILIP, Constitution et finances publiques*, Economica, 2005, p. 162.

⁵⁹ Cf. Décision n°1/C/2024 du 15 février 2024 du Conseil constitutionnel du Sénégal.

⁶⁰ Tel un refrain, le juge constitutionnel sénégalais a invoqué l'article 92, siège constitutionnel de sa sphère de compétences en considérant qu'aux termes de celui-ci, « *Le Conseil constitutionnel connaît de la constitutionnalité des règlements intérieurs des Assemblées législatives, des lois et des engagements internationaux, des conflits de compétence entre l'exécutif et le législatif, ainsi que des exceptions d'inconstitutionnalité soulevées devant la Cour suprême* », Considérant n° 5 de la Décision n° 9/C/ du 9 octobre 1998 du Conseil constitutionnel du Sénégal.

⁶¹ Considérant n° 1/C/2012 du 16 août 2015 du Conseil constitutionnel du Sénégal.

⁶² Cf. Décision du n° 2015-34 du Conseil constitutionnel burkinabé.

⁶³ D'après Adama KPODAR, « *Quand le probable, l'improbable ou le virtuel entrent dans le prétoire du juge constitutionnel c'est avec une certaine prudence justifiée qu'il exerce sa fonction* », in *Annuaire béninois de Justice constitutionnelle*, op.cit., p. 164.

jurisprudentielle en matière de régulation, on observe, revanche, au Bénin, un phénomène que l'on peut qualifier de « *flottement jurisprudentiel* »⁶⁴. Les tentatives de revirement ou les revirements opérés dans certains domaines achèvent, à cet égard, de convaincre sur la difficile recherche d'une ligne jurisprudentielle tendant à réguler véritablement le fonctionnement des institutions. En effet, partisan du libre jeu des forces politiques, la Cour constitutionnelle du Bénin a eu d'emblée une attitude réserviste voire abstentionniste à l'égard des questions domiciliaires de certaines institutions constitutionnelles⁶⁵.

Quelques années plus tard, la Cour a jugé passive son intervention en vue de la régulation du fonctionnement des institutions en infléchissant sa politique jurisprudentielle originelle. L'idée-force d'une telle démarche jurisprudentielle est d'éviter systématiquement la paralysie du fonctionnement des institutions, quitte à élargir l'assiette du bloc de constitutionnalité⁶⁶. À ce titre, la Cour constitutionnelle, à travers la décision du 7 mai 2003⁶⁷ et celle du 12 mai 2003⁶⁸, s'est appuyée sur l'article 114 de la Constitution du 11 décembre 1990 pour écrire un de ses « *considérants d'anthologie* »⁶⁹, en estimant qu'elle est fondée à prendre toute décision pour éviter toute paralysie du fonctionnement des institutions⁷⁰.

Ainsi, la différence fondamentale de la politique jurisprudentielle de ces juridictions précitées en matière de régulation institutionnelle tient essentiellement à la consécration formelle du pouvoir de régulation. En fait, alors que la Cour béninoise s'est fondée sur son pouvoir régulateur qu'elle tient expressément de la Constitution, pour se déployer aisément dans le cadre de la résolution d'un conflit interne à l'Assemblée nationale, l'absence d'assise constitutionnelle de cette éminente fonction a plutôt mis ses homologues précités dans un certain inconfort postural.

En effet, habitués à une forme d'autodiscipline particulièrement révérencielle, empreinte d'un certain formalisme textuel, ces juges constitutionnels ont décliné leur compétence, nonobstant les germes de crise menaçant la stabilité de l'institution. Or, une consécration formelle de la fonction régulatrice aurait permis à ces juridictions constitutionnelles, souvent retranchées derrière une lecture stricte de leur compétence d'attribution, de disposer de fondements constitutionnels leur permettant de statuer sur de telles situations.

À la lumière de ces considérations, l'absence de régulation institutionnelle à la hauteur de l'enjeu démocratique peut quelquefois être lourde de conséquences dans nos pays en

⁶⁴ Voir Stéphane BOLLE, « La Cour Djogbenou ou la Cour de la rupture », in <https://izuba.info/la-cour-djogbenou-ou-la-cour-de-la-rupture,9242895.htm>, 2018, p. 2. 1115 Cf. Décision DCC 08-065 du 26 mai 2008 de la Cour constitutionnelle

⁶⁵ Cf. Décision DCC 08-065 du 26 mai 2008 de la Cour constitutionnelle du Bénin.

⁶⁶ Dans la Décision du 7 mai 2003, la Cour constitutionnelle, se fondant sur le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale (« *les dispositions du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale lorsqu'elles constituent la mise en œuvre de règles constitutionnelles, font partie du bloc de constitutionnalité* ») déclare contraire à la Constitution, les décisions signées du Président de l'Assemblée nationale et portant désignation des membres de la Commission nationale électorale autonome (CENA) et des membres des Commissions électorales départementales (CED).

⁶⁷ Décision DCC 03-077 du 7 mai 2003, Akobi Issifou Ahmed et alii, Rec. 2003, p. 311.

⁶⁸ Décision DCC 03-078 du 12 mai 2003 Goughédji Cyrille, Akobi Issifou Ahmed, Recueil 2003, p. 317.

⁶⁹ Cette belle expression est empruntée au professeur Nicaise MEDE, expression utilisée dans les Grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin, p. 55.

⁷⁰ Décision DCC 03-077 du 7 mai 2003 de la Cour constitutionnelle du Bénin.

maturation démocratique. Il est d'autant plus préoccupant que la majorité est encline à abuser impunément de sa position dominante, en prenant notamment des mesures attentatoires aux droits de la minorité parlementaire, violant par ricochet l'ordre parlementaire arrimé à l'ordre constitutionnel. L'institution parlementaire risque ainsi de se transformer en un terrain propice à des contentieux sans juge, érodant par là même les fondements déjà fragiles de l'État de droit démocratique en Afrique francophone.

B- Un instrument de limitation des interprétations extensives dépourvues de base constitutionnelle

La théorie de l'interprétation constitutionnelle⁷¹ a longtemps été au centre de la réflexion doctrinale. À cet échelon, il convient de noter que la question de l'interprétation s'était à un moment donné posée, notamment au sujet du véritable titulaire. Interprète authentique de la Constitution⁷², le juge constitutionnel, invité à se prononcer sur un différend constitutionnel, se voit quelquefois obligé de faire œuvre interprétative. Cette opération à visée terminologique s'avère d'autant plus nécessaire que les normes constitutionnelles se caractérisent par leur généralité et leur amplitude. C'est pourquoi certains constituants, tel celui du Burkina Faso, confèrent expressément au juge constitutionnel le pouvoir d'interpréter les dispositions de la Constitution⁷³.

Par ailleurs, deux situations juridiques méritent ici d'être clairement distinguées. La première renvoie à l'hypothèse où la compétence de régulation est formellement consacrée dans le corpus constitutionnel à l'instar du Bénin, du Mali, de la Côte-d'Ivoire, tandis que dans la seconde, mention n'a pas été faite par le pouvoir constituant d'une telle fonction de la juridiction constitutionnelle.

Dans le premier cas, le risque de distanciation par rapport à la matrice normative est moindre, dans la mesure où celle-ci peut toujours se fonder sur la disposition constitutionnelle servant de support juridique pour fixer le sens, voire la terminologie, d'une disposition entachée d'ambiguïté. C'est ainsi que la Cour constitutionnelle du Bénin, après plusieurs années de tergiversation continue, a opéré un revirement jurisprudentiel spectaculaire en jugeant, non sans audace manifeste, à travers la décision DCC 09-087 du 13 août 2009, que les décisions de justice ne sont pas des actes susceptibles de recours devant la Cour constitutionnelle, pour autant qu'elles ne violent pas les droits fondamentaux des citoyens et les libertés publiques. Sans se satisfaire d'une telle interprétation empreinte d'audace, la plus haute juridiction en matière constitutionnelle ajouta, comme pour fixer sa doctrine, qu'« *en matière des droits de l'homme, les décisions de la Cour constitutionnelle priment celles de toutes les autres*

⁷¹ Voir. Otto PFERSMANN, « Théories de l'interprétation constitutionnelle », in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, n° 17-2001, 2002. Immunités constitutionnelles et privilèges de juridiction - Interprétation de la Constitution par le juge constitutionnel. pp. 351-369.

⁷² Cf. Michel TROPER, « Le problème de l'interprétation et la théorie de la supra légalité constitutionnelle », pp. 291-315. Selon cet auteur, « ...certaines autorités – particulièrement les juridictions constitutionnelles- disposent du pouvoir d'interpréter la Constitution, soit de fournir des directives d'interprétation à l'intention de ces autorités, soit encore de proposer eux-mêmes de telle Constitution ou de telle disposition constitutionnelle », p. 293.

⁷³ ⁷³ Cf. article 152 de la Constitution du 11 juin 1992 de la République du Burkina Faso.

juridictions ». En effet, aussi controversée soit-elle, cette démarche jurisprudentielle ne soulève aucun doute quant à son fondement légal, d'autant plus qu'elle s'est fondée sur son pouvoir régulateur que lui confère l'article 114 de la Constitution du 11 décembre 1990.

En revanche, dans le second cas de figure, l'absence de consécration formelle de la compétence de régulation peut conduire le juge constitutionnel à développer des interprétations à portée régulatrice certaine, mais dont le fondement constitutionnel demeure incertain. Tel est le cas de la décision du 25 mai 2018 de la Haute Cour constitutionnelle de Madagascar relative à la demande de déchéance du Président de la République⁷⁴.

Cette décision, qui recèle une lourde charge régulatrice⁷⁵, est le fruit d'une interprétation extensive féconde du Code constitutionnel. En effet, plutôt que de se livrer à une interprétation littérale et minimaliste, la Haute Cour a élaboré une véritable théorie de l'esprit de la Constitution, qui fonde notamment sa qualité d'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics. Une telle approche se justifie particulièrement lorsque ces derniers se trouvent entravés dans l'exercice des compétences que la Constitution leur confère, du fait d'une crise politique, à l'instar de la situation en cause. Elle a, dans le même esprit, jugé que cette fonction régulatrice, exercée dans des circonstances exceptionnelles, s'analyse en un recours dans l'intérêt de la Constitution et est dictée par la nécessité de faire respecter l'esprit de la Constitution⁷⁶.

Dans le même sillage, le juge constitutionnel sénégalais a opéré un dépassement du cadre constitutionnel dans lequel il s'était longtemps cantonné, en revendiquant une plénitude de compétence en matière d'élection présidentielle⁷⁷. Si la portée juridique et politique d'une telle décision est indéniable, elle n'en demeure pas moins le fruit d'une démarche herméneutique particulièrement extensive, suscitant des critiques. En effet, le juge s'est appuyé, à tort ou à raison, sur l'esprit de la Constitution afin de régulariser un processus électoral affecté par une crise aux conséquences démocratiques et sociales importantes.

À la lumière de ces considérations, force est de constater que, en dépit de leur portée normalisatrice indéniable, ces décisions ont affecté la lisibilité du bloc de constitutionnalité, tout en mettant en évidence la nécessité d'une consécration explicite de la fonction de régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics. À cet égard, la systématisation de cette fonction apparaît pleinement justifiée, en ce qu'elle révèle à la fois les

⁷⁴ Décision n°18-HCC/D3 du 25 mai 2018 de la Haute Cour constitutionnelle de Madagascar.

⁷⁵ « Dans les cinq (5) jours suivant la présente Décision, le Président de la République prend le décret de constatation de la désignation des représentants de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et de l'État de droit, à l'exception des membres de droit prévus par les articles 136.1°, 2° et 3° de la Constitution et le transmet immédiatement au Premier Président de la Cour Suprême. Dans les délais les plus brefs, la Cour Suprême, responsable de la mise en place effective de cette juridiction d'exception, organise la cérémonie de prestation de serment de la Haute Cour de Justice ». (Article 3 du dispositif)
« Le Président de la République met fin aux fonctions du Gouvernement et procède à la nomination d'un Premier ministre de consensus, dans un délai de 7 jours pour compter de la publication de la présente Décision, sur une liste d'au moins trois noms, conformément aux dispositions de l'article 54 de la Constitution et aux termes de l'Avis n°01-HCC/AV du 17 février 2014 portant interprétation des dispositions de l'article 54 de la Constitution et sur la base de l'Arrêt n°11-CES/AR.14 du 06 février 2014 portant proclamation officielle des résultats définitifs des élections législatives de la 4^e République » (Article 4 du dispositif).

⁷⁶ Cf. Considérant n° 17 de la Décision du 25 mai 2018 de la Haute Cour constitutionnelle de Madagascar.

⁷⁷ Cf. Considérant n° 7 de la Décision n°1/C/2024 du Conseil constitutionnel du Sénégal.

limites inhérentes à l'absence de consécration formelle, les risques qui en découlent pour la stabilité juridique et institutionnelle, ainsi que l'inconfort du juge constitutionnel confronté à de telles situations.

Au-delà de ces considérations, la dévolution formelle de la compétence de régulation au juge constitutionnel africain apparaît comme un mécanisme nécessaire pour appréhender les situations imprévisibles inhérentes à la mise en œuvre de l'action publique.

II- LA SYSTEMATISATION DE LA FONCTION REGULATRICE : UN MECANISME DE GESTION DES CONTINGENCES INSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

À vrai dire, l'analyse prospective de la consécration sinon la mise en œuvre de la régulation juridictionnelle des pouvoirs publics dans les États africains francophones a permis de renseigner sur ses immenses profits quant à la résolution de certains problèmes pouvant découler de certaines contingences. Ainsi, elle permet non seulement de limiter l'autorégulation des pouvoirs publics (A), mais encore de prévenir les situations de vide juridique, souvent préjudiciables à la bonne mise en œuvre de l'activité des pouvoirs publics (B).

A- La limitation de l'autorégulation opportuniste des pouvoirs publics

Garant du fonctionnement régulier des institutions⁷⁸, le Président de la République se voit attribuer par les constituants africains une compétence lui permettant, en principe, d'intervenir aux fins d'assurer la stabilité de celles-ci. Cette action du chef de l'État, pour stabilisatrice soit-elle, peut quelquefois produire des effets contre-productifs, eu égard à la troublante nature de l'autorité investie du pouvoir d'éviter la paralysie sinon l'apoplexie du fonctionnement des institutions de la République. En effet, l'impartialité du Président de la République pourrait être sujette à caution, et la décision adoptée pourrait ne pas recueillir l'adhésion populaire, dès lors que le différend constitutionnel, à fort enjeu politique, met en cause l'institution présidentielle elle-même.

Autrement dit, l'intervention de l'institution présidentielle dans la résolution d'un blocage institutionnel apparaît problématique lorsque le Président de la République en est lui-même à l'origine. Comme l'a justement relevé Gilles Badet, une telle autorégulation présidentielle ouvre potentiellement la voie à des abus⁷⁹.

À y regarder de près, la marge de risque de partialité est considérable dès lors qu'il revient au Président de la République, chef de l'exécutif, chef d'orchestre et maître d'œuvre du processus décisionnel en butte à la paralysie, de prendre l'importante mesure tendant à lever le blocage noté dans la conduite de certaines affaires. À titre illustratif, alors que le processus électoral allait sans conteste s'enliser dans une crise qui aurait pu naître de la problématique liée au retrait des cartes d'identité biométrique CEDEAO, toute tentative d'arbitrage

⁷⁸ Cf. article 42 al. 3 de la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001, modifiée.

⁷⁹ Gilles BADET, *Contrôle intra normatif et contrôle ultra normatif de constitutionnalité*, op.cit., p. 251.

présidentiel risquait manifestement de ne pas recueillir l'assentiment d'une frange de la classe politique ou de l'opinion publique.

On saisit dès lors l'invite faite par le Président de la République⁸⁰ au juge constitutionnel de dicter la conduite à tenir au titre de son pouvoir de régulation intrinsèquement attaché à sa fonction de juge électoral. En l'espèce, le Conseil constitutionnel sénégalais, tel un aiguilleur éclairé, voire un « *super administrateur électoral* »⁸¹, a indiqué la conduite à tenir face à cette impasse juridico-politique, en précisant d'autorité les différentes pièces justificatives à présenter dans le bureau de vote, à défaut de la pièce nationale d'identité.

Une telle démarche jurisprudentielle a toutefois été opérée au prix de la neutralisation de l'article 78 du Code électoral⁸², déclaré inopérant afin de préserver l'exercice du droit de suffrage des citoyens confrontés à un processus électoral défaillant. Cette décision à forte portée normalisatrice a été pourtant critiquée par une frange de classe politique, et surtout une certaine doctrine qui a estimé que le Président de la République a, à travers cette saisine, voulu se servir de la justice constitutionnelle comme « *d'une bouée de sauvetage à l'effet de s'extirper de l'impasse d'une situation délicate et inconfortable* »⁸³.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil constitutionnel sénégalais s'est singulièrement illustré lors de l'élection présidentielle de mars 2024 à travers, notamment la décision du 15 février 2024⁸⁴. Afin de mieux saisir la haute portée de cette décision ayant cassé les codes traditionnels du contentieux constitutionnel et lui valant une place de choix dans les annales de la justice constitutionnelle africaine, il n'est pas inintéressant revenir subrepticement sur les faits sous-tendant cette affaire. En effet, conformément à l'article 31 de la Constitution du 22 janvier 2001 modifiée⁸⁵, le Président de la République a, à travers le décret n° 2023-2283 du 29 novembre 2023, convoqué le corps électoral pour l'élection présidentielle du 25 février 2024.

Mais, hélas ! Quelques heures avant l'ouverture de la campagne électorale, en sa qualité de garant du fonctionnement régulier des institutions le Président de la République, lors d'un message à la Nation, a pris la décision gravissime d'abroger le décret portant convocation du corps électoral⁸⁶, sous le prétexte notamment de conjurer les démons d'un conflit ouvert entre l'Assemblée nationale et le Conseil constitutionnel, pour une supposée affaire de corruption.

Il a, dans la même optique, indiqué que l'Assemblée nationale l'a, pour avis, d'une proposition d'une proposition de loi constitutionnelle en procédure d'urgence portant dérogation de l'article 31 de la Constitution. C'est ainsi que l'Assemblée, en sa séance du 5 février 2024, a décalé au 15 décembre 2024 la date l'élection présidentielle.

⁸⁰ V. la lettre confidentielle n° 0372 du 24 juillet 2017 du Président de la République.

⁸¹ El Hadj MBODJ, « Le juge : un déterminant du processus électoral ? », *Mélanges en l'honneur de Jean du Bois de GAUDUSSON, Espaces du service public*, Presses universitaires de Bordeaux, 2013, p. 439.

⁸² Aux termes de l'alinéa 1 de l'article 78 du Code électoral, « *A son entrée dans le bureau de vote, l'électeur doit présenter sa carte d'électeur* ».

⁸³ Mactar Kamara, in « Avant-propos », *L'instrumentalisation de la Constitution dans les régimes politiques africains*, n° 1, CREDILA-OVIPA, 2017, 362 p.

⁸⁴ Décision n°1/C/2024 du 15 février du Conseil constitutionnel du Sénégal.

⁸⁵ Aux termes de l'alinéa 1 de cet article, « *Le scrutin pour l'élection du Président de la République a lieu quarante-cinq jours francs au plus et trente jours francs au moins avant la date de l'expiration du mandat du Président de la République en fonction* ».

⁸⁶ V. le décret n° 2024-106 du 03 février 2024 portant abrogation du décret convoquant le corps électoral.

Dès lors, saisi de la légalité constitutionnelle de la modification de l'article 31 de la Constitution et du décret portant abrogation de la convocation du corps électoral, le Conseil constitutionnel s'est élevé à la gravité de la situation critique en considérant sans détour, dans un des considérants fondateurs, qu'il « *doit toujours être en mesure d'exercer son pouvoir régulateur et de remplir ses missions au nom de l'intérêt général, de l'ordre public, de la paix, de la stabilité des institutions et du principe de la nécessaire continuité de leur fonctionnement* »⁸⁷.

En l'espèce, devant le mutisme constitutionnel au sujet de la fonction régulatrice, l'invocation opportuniste de l'esprit de la Constitution par le juge constitutionnel a été l'ultime recours pour sauver *in extremis* un processus électoral empêtré dans des manœuvres politiciennes savamment opérées sous les habits du droit. À travers cette décision fortement fondatrice, le « *gardien des promesses* »⁸⁸ constitutionnelles a fait œuvre prétorienne en invoquant, de manière opportune, son pouvoir régulateur au nom d'un certain nombre d'idéaux. En raison de sa forte portée régulatrice sur le processus électoral, cette décision a été globalement bien accueillie, malgré l'absence de consécration formelle d'une telle fonction.

Cependant, maître de sa politique jurisprudentielle, le juge constitutionnel pourrait infléchir une telle démarche sous l'effet de circonstances parfois contraignantes. En l'absence de consécration formelle, il est en effet conduit à intervenir au cas par cas, ce qui laisse présager un certain flottement jurisprudentiel, susceptible de compromettre la stabilité tant juridique que politique.

Au demeurant, l'intérêt d'une consécration expresse de la fonction de régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics dans le dispositif constitutionnel apparaît clairement, d'autant plus que l'exercice de cette fonction en dehors de tout fondement textuel, qu'il s'agisse de la Constitution ou du Code électoral, a suscité d'importantes controverses. En effet, nonobstant leur portée régulatrice indéniable - en ce qu'elles ont permis d'éviter une crise susceptible de compromettre le bon déroulement du processus électoral - ces décisions ont suscité des réserves au sein d'une partie de la doctrine juridique, notamment en raison de la neutralisation de l'article L. 78 du Code électoral et de l'extension prétorienne des pouvoirs publics.

En toute hypothèse, l'absence de consécration expresse de cette compétence par le constituant sénégalais ne saurait justifier sa négation en matière électorale, au risque de vider de sa substance la fonction régulatrice du juge constitutionnel. Aussi critiquable soit-elle, la démarche jurisprudentielle en cause apparaît, à cet égard, moins problématique que le recours à une autorégulation présidentielle dans un contexte politiquement chargé.

En tout état de cause, afin d'assurer la stabilité et le bon déroulement du processus électoral, il apparaît plus judicieux de faire prévaloir la régulation juridictionnelle sur la régulation politique, souvent marquée par une certaine subjectivité et des risques de partialité.

⁸⁷ Cf. Considérant n° 19 de la Décision du 15 février 2024.

⁸⁸ Fabrice HOURQUEBIE, « Le sens de la Constitution », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, vol. 1, n° 1, 2018, p. 4.

B- La prévention des vides juridiques menaçant la stabilité juridico-politique

En théorie générale du droit, l'existence d'un vide juridique n'est pas nécessairement préjudiciable à l'ordre juridique, dans la mesure où le juge saisi peut y remédier par l'exercice de son pouvoir d'interprétation. Les carences normatives restent néanmoins inévitables, en raison des limites inhérentes à l'activité humaine de création du droit. Il revient dès lors au juge constitutionnel d'en atténuer les effets, en précisant le sens des dispositions constitutionnelles et en interprétant les silences du constituant.

Toutefois, il convient de préciser que, pour combler les lacunes de l'œuvre législative ou constituante, le juge, « *ministre du sens* »⁸⁹, se trouve enserré dans un réseau de contraintes⁹⁰ qui influencent souvent son office d'interprétation. Comme l'a fait remarquer, à juste titre, le doyen Georges Vedel, le juge constitutionnel ne doit point oublier qu'il est « *un organe constitué et aussi un pouvoir constitué et qu'il n'est pas maître des mesures qu'il doit faire respecter* »⁹¹.

Dès lors, la prise en compte de ces pesanteurs donne ainsi l'avantage de limiter la marge d'action en canalisant tant soit peu la liberté du juge constitutionnel. C'est pourquoi le juge constitutionnel prête le flanc à la critique de se substituer au pouvoir constituant lorsqu'il fait une interprétation constitutionnelle qui l'éloigne peu ou prou du cadre textuel.

C'est pourquoi la Cour constitutionnelle du Bénin s'est attiré les critiques véhémentes d'une frange de la doctrine constitutionnelle⁹² lorsqu'elle a neutralisé le Parlement constituant⁹³ en déclarant inconstitutionnelle la loi constitutionnelle n° 2006-13 du 23 juin 2006 portant prorogation du mandat des députés. En effet, en jugeant ladite loi contraire à la Constitution au motif que la révision envisagée ne tient pas compte des idéaux ayant présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990, notamment le consensus national, principe à valeur constitutionnelle, le juge constitutionnel s'est donné un moyen de contrôle supplémentaire, s'exposant dès lors à la critique de vouloir gouverner.

Pourtant, la Cour constitutionnelle du Bénin disposait d'un bloc de constitutionnalité suffisamment fourni pour apprécier la conformité de cette loi à la Charte fondamentale, d'autant que celle-ci lui attribuait la compétence de réguler le fonctionnement des institutions et l'activité des pouvoirs publics.

Dans le même sillage, la systématisation de la fonction régulatrice serait particulièrement opportune dans un système comme celui du Sénégal. Le juge constitutionnel s'y déploie certes, tant bien que mal, dans la régulation de l'activité des pouvoirs publics, mais il demeure

⁸⁹ François RIGAUX, « Le juge, ministre du sens », in *Justice et argumentation, Mélanges offerts à Ch. PERELMAN*, édition de l'Université libre de Bruxelles, 1986, pp. 79 et s.

⁹⁰ V. Michel TROPER, Véronique CHAMPEI et Christophe GRZEGORCZYK, *Proposition pour une théorie des contraintes juridiques*, Bruylant, L.G.D.J., *La pensée juridique*, 2005, op.cit. Selon ces auteurs, la théorie des contraintes juridiques peut s'entendre comme « *une situation de fait dans laquelle un acteur du droit est conduit à adopter telle solution ou tel comportement plutôt qu'une ou autre, en raison de la configuration du système juridique qu'il met en place dans lequel il opère* », p. 11.

⁹¹ Georges VEDEL, cité par Simone VEIL lors du 4e Congrès de l'Association des Cours et Conseils constitutionnels ayant en partage l'Usage du Français (ACCPUF), 13 au 15 novembre 2006, p. 9.

⁹² Cf. Djobo Bakane COULIBALEY, « La neutralisation du parlement constituant (à propos de la décision n° DCC n° 06-074 du 8 juillet 2006 de la Cour constitutionnelle du Bénin) », *RDP*, n° 5, 2009, 1493 pp. et s.

⁹³ Ibid., p. 1493.

relativement prudent, voire réservé, lorsqu'il s'agit de normaliser, de corriger ou de régulariser des situations de violation de droits dans le cadre du fonctionnement, notamment, du Parlement.

La politique jurisprudentielle constante adoptée par le Conseil constitutionnel en matière de contrôle des activités internes de l'Assemblée nationale favorise ainsi l'émergence d'une véritable zone de confort, susceptible d'ouvrir la voie à des atteintes à certains droits et libertés revêtus de caractère fondamental. Autrement dit, le refus du juge constitutionnel de se prononcer sur les conflits internes à l'Assemblée nationale soulève, au-delà la question de la justiciabilité des actes internes de l'institution parlementaire⁹⁴, celle des limites du contrôle juridictionnel des pouvoirs publics, en particulier du Parlement.

Sous le bénéfice de ces considérations, il convient de souligner que la consécration textuelle de la fonction régulatrice du juge constitutionnel constitue un adjuvant efficace pour faire face aux vides juridiques, susceptibles de nuire à l'ordre constitutionnel lorsque ce dernier reste passif dans l'exercice de cette compétence.

CONCLUSION

L'analyse de la fonction de régulation du juge constitutionnel en Afrique francophone met en évidence l'urgence de sa systématisation par une consécration formelle dans la Constitution. Si certaines décisions à portée régulatrice, notamment celles de la Cour constitutionnelle béninoise, ont suscité débats et critiques, la reconnaissance explicite de cette compétence apparaît à la fois comme un moyen de prévenir les excès de pouvoir des autorités publiques et comme un lubrifiant institutionnel essentiel au bon fonctionnement des institutions. Eu égard à son caractère protéiforme, voire kaléidoscopique, sa mise en œuvre dynamique a permis au juge constitutionnel de pénétrer le cœur des pouvoirs publics, à tel point qu'aucun domaine de leur activité n'échappe désormais au rayonnement de son pouvoir régulateur.

Par ailleurs, malgré les dynamiques régulatrices déployées par la justice constitutionnelle — parfois perçues comme une forme de révolte des juges — la persistance d'une tradition minimaliste, fondée sur une certaine mystification de la compétence d'attribution, explique en grande partie les carences quasi rédhibitoires de la politique jurisprudentielle en matière de régulation. Dans ce contexte, la systématisation de cette fonction s'impose comme un instrument constitutionnel efficace pour dépasser l'autolimitation du juge et contenir les interprétations extensives controversées. Sa consécration explicite apparaît d'autant plus pertinente qu'elle contribue à garantir l'État de droit et à préserver la démocratie dans les États africains francophones⁹⁵, tout en neutralisant l'autorégulation des pouvoirs publics, notamment présidentielle, au profit d'une régulation juridictionnelle garante d'objectivité et de stabilité.

En outre, une telle consécration prive la sécheresse normative de toute portée justificative au refus des juridictions constitutionnelles de statuer, y compris dans des situations critiques où

⁹⁴ V. Serigne Moustapha Bassirou NIAN, « L'injusticiabilité des actes parlementaires en droit constitutionnel sénégalais », *Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique*, février 2026, pp. 1-36.

⁹⁵ V. Babacar KANTE, « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL – Constitutions et pouvoirs* – Paris, Montchrestien, 2008, pp. 265-276.

aucune autre instance n'est compétente. Elles peuvent alors s'appuyer sur la disposition les érigeant en « *organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics* » pour se prononcer à chaque saisine. Cette régulation permet ainsi de censurer les excès de pouvoir, de prévenir les crises institutionnelles⁹⁶, de consolider l'État de droit et de protéger la démocratie, tout en dissipant le spectre du gouvernement des juges. Elle apparaît, en définitive, comme un courant d'air indispensable pour oxygéner une justice constitutionnelle africaine à la croisée de défis juridiques et politiques.

⁹⁶ Cf. Marien Ludovic NDIFFO, « Le juge constitutionnel et la régulation du fonctionnement des institutions en Afrique subsaharienne francophone : l'exemple du Tchad », *RFDC*, n° 137, mars 2024, pp : 205-228.

LA DIGNITE HUMAINE ET L'ORDRE CONSTITUTIONNEL INTERNATIONALISE DES ETATS MEMBRES DE LA CEMAC

Par

MARABI LAOUKOURA Francis*

Doctorant en Droit public à l'Université de Maroua/Cameroun

E-mail : marabi.chertchad.univ12@gmail.com

Tél. : (+235) 66 59 87 91/ (+237) 6 86 32 42 40

Et

NYABEYEU TCHOUKEU Léopold

Professeur Titulaire (Université de Maroua/Cameroun).

Résumé

La dignité humaine, célébrée comme valeur ontologique suprême et impératif juridique universel, occupe une place solennelle dans les ordres constitutionnels des six États membres de la CEMAC. Proclamée avec force dans les préambules et les dispositions fondamentaux des Constitutions tchadienne, camerounaise, congolaise, centrafricaine, équato-guinéenne et gabonaise, elle s'impose en apparence comme le socle intangible des droits fondamentaux. Pourtant, cette consécration textuelle se heurte à une effectivité dramatiquement lacunaire. Entre barrières procédurales excluant le justiciable ordinaire, inertie ou retenue des juridictions constitutionnelles, et instrumentalisation politique du principe, la dignité humaine reste trop souvent réduite à une abstraction rhétorique, privée de force contraignante réelle. L'écart abyssal entre l'idéal proclamé et la réalité judiciaire révèle ainsi une norme suprême paradoxalement désarmée, dont la protection effective demeure inégale, inachevée et largement illusoire dans l'espace CEMAC.

Mots-clés : Dignité humaine, ordre constitutionnel, la formalisation suffisante, la matérialisation insuffisante, CEMAC.

Abstract

Human dignity, exalted as the supreme ontological value and universal legal imperative, enjoys solemn enshrinement within the constitutional orders of the six CEMAC member states. Forcefully proclaimed in the preambles and foundational provisions of the Chadian, Cameroonian, Congolese, Central African, Equatorial Guinean and Gabonese Constitutions, it ostensibly stands as the inviolable bedrock of fundamental rights. Yet this textual pre-eminence confronts a starkly deficient effectiveness. Procedural barriers that exclude the ordinary litigant, judicial inertia or excessive restraint on the part of constitutional courts, and the political instrumentalization of the principle combine to reduce human dignity to a mere rhetorical abstraction, stripped of genuine binding force. The yawning chasm between proclaimed ideal and judicial reality thus exposes a supreme norm that remains, paradoxically, largely disarmed — its effective protection uneven, incomplete, and, across the CEMAC region, all too often illusory.

* Mode de citation : MARABI LAOUKOURA Francis, NYABEYEU TCHOUKEU Léopold, « La dignité humaine et l'ordre constitutionnel internationalise des états membres de la CEMAC », *Revue RRC*, n° 068 / Avril 2026, p.197-218.

Keywords: Human dignity, sufficient formalization, insufficient materialization, Protection of fundamental rights, CEMAC.

INTRODUCTION

La dignité humaine est un concept dont la profondeur sémantique s'apparente à un anthropomorphe¹. Sa portée² juridique transcende les frontières étatiques au sens où l'on envisage ici³. Elle s'érige en un socle normatif structurel intangible de l'architecture des ordres juridiques contemporains⁴. La notion, à la fois principe fondateur et finalité ultime du droit⁵, exprime l'essence même de l'humanité en tant que valeur ontologique. Elle confère à chaque individu un statut inaliénable d'agent moral et de sujet de droit⁶.

Bien plus qu'elles n'y paraissent, sa reconnaissance et sa revendication universelle consécutive à la recherche d'une effectivité plus grande sont les signes que l'on peut situer depuis les horreurs du XX^{ème} siècle⁷. C'est une époque où l'humanité a été confrontée aux crimes les plus abjects⁸. La reconnaissance universelle de la dignité humaine a trouvé un ancrage irradiateur dans les instruments juridiques internationaux, de la Charte des Nations Unies⁹ à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme¹⁰, en passant par les Pactes

¹ Clémence PHILIPPE, « Le contentieux de l'élection présidentielle : aspects choisis », *Pouvoirs*, n° 129, 2009, p. 189.

² Muriel FABRE-MAGNAN, « La dignité en Droit : un axiome », *R.I.E.J.*, n° 58, 2007, p. 1.

³ Lire FERNANDA FIGUEIRA TONETTO BRAGA et SIDNEY GUERRA, « La protection de la dignité humaine comme point de convergence entre la constitutionnalisation et l'internationalisation du droit », *R. Dir. Gar. Fund., Vitória*, v. 21, n° 3, 2020, pp. 119-140.

⁴ Chaque ordre juridique de chaque État membre de la CEMAC consacre, que ce soit dans sa Constitution ou des textes subséquents, le principe de dignité humaine. Par exemple, la Constitution tchadienne révisée du 03 octobre 2025, dès son préambule, affirme que la « [...] *crise politique et institutionnelle qui secoue le Tchad pendant plus d'un demi-siècle n'a pas entamé la détermination du Peuple tchadien à parvenir à l'édification d'une nation, à la dignité* [...] » ; la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 (§. 4 du préambule), la Constitution Congolaise du 25 octobre 2015 (articles 8-9), la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016 (articles 1^{er} et 3), la Constitution équato-guinéenne du 16 février 2012 (article 5 al. a) et la Constitution gabonaise du 19 décembre 2024 (articles 9-12). Le cadre juridique régional africain prévoit également ce principe de dignité humaine et d'ailleurs, il a inspiré la détermination des peuples africains pour la lutte de leur indépendance politique, sociale, culturelle et économique et donc le droit de se déterminer librement. Lire les dispositions de l'article 5 de la CADHP du 27 juin 1981. On peut compléter la lecture sur ce point avec DIJON (X.), *La raison du corps*, Bruxelles, Coll. Droit et Religion, Bruylant, 2012, p. 43.

⁵ Voir en ce sens les commentaires annotés à la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945. Des considérations humanitaires peuvent inspirer des règles de droit ; ainsi le préambule de la Charte des Nations-Unies constitue la base morale et politique des dispositions juridiques qui sont énoncées ensuite. De telles considérations ne sont cependant pas en elles-mêmes des règles de droit. Voir CIJ, 18 juillet 1966, *Arrêt, Sud-Ouest Africain*, Rec. 1966, 34).

⁶ Lire le §. 1^{er} de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948.

⁷ Corroboient Louis, FAVOREU et al., *Droit des libertés fondamentales*, Paris, Dalloz, 6^{ème} éd., 2012, p. 78.

⁸ On pense ici aux crimes commis lors de la première et deuxième guerre mondiale de 1914-1918 et 1939-1945.

⁹ Le §. 2 du préambule de la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945 doit être lu par rapport à son §. 1^{er} et ses §. 3 à 9, à son article 1^{er} §. 2, 3 par exemple.

¹⁰ Il s'agit de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 qui proclame sans détour « [...] *que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde* ».

internationaux relatifs aux droits civils, politiques¹¹, économiques, sociaux et culturels¹². Dans cette lignée, les États membres de la CEMAC se sont efforcés de greffer¹³ cette exigence morale et juridique à leurs Constitutions¹⁴. Toutefois, cette transposition, sous les apparences d'une convergence normative, s'est heurtée aux particularismes institutionnels, aux résistances structurelles et aux inerties procédurales, révélant ainsi une fracture patente entre l'idéal proclamé et sa mise en œuvre effective.

Dès lors, l'analyse du statut de la dignité humaine dans les Constitutions des États membres de la CEMAC ne saurait se contenter d'une lecture purement formelle. Elle requiert une approche dialectique, capable de saisir la place prépondérante et structurante de la dignité humaine dans le préambule¹⁵, les dispositions constitutionnelles¹⁶ et la pratique judiciaire qui tendent à la diluer ou à l'étendre¹⁷. Ce qui appelle à une investigation approfondie de la dialectique entre le texte et le contexte, entre la théorie et la pratique, entre le droit proclamé et le droit vécu. Car, si « [...] *les principes, les institutions et les procédures pas toujours identiques mais en de nombreux points similaires, qui, selon l'expérience et la tradition des juristes des divers pays du monde ayant souvent eux-mêmes des structures et des conditions économiques différentes, se sont révélés essentiels pour protéger l'individu contre un gouvernement arbitraire et pour lui permettre de jouir de sa dignité d'homme* »¹⁸.

Une telle analyse peut demeurer réductrice, dans la mesure où l'on ne fasse une clarification conceptuelle préalable. En fait, le mot plus important c'est le « et ». Cette préposition paraît renseigner au moins trois mouvements d'idées qu'on peut mobiliser pour donner une vue d'ensemble large sur le sujet. Celle-ci permet d'interroger clairement le lien entre dignité humaine et ordre constitutionnel, sa normativité autour de l'idée d'appartenance de la première au second et de conformité du second à la première. Ce qui fait de la « dignité humaine », une notion polysémique et transversale¹⁹. Elle renvoie ici à la reconnaissance constitutionnelle de la valeur intrinsèque de tout être humain, source et finalité des droits fondamentaux. Elle se distingue d'autres principes tels que l'égalité, la liberté ou la solidarité,

¹¹ Le dispositif qui consacre ce principe dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 se trouve, dès qu'on le lit, au §. 1^{er}.

¹² Quant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966, il faut lire aussi le §. 1^{er}.

¹³ La greffe est faite par proclamation suivie de l'énonciation constitutionnelle.

¹⁴ Voir *supra*, note n° 4 de la présente contribution.

¹⁵ Chaque ordre juridique de chaque État membre de la CEMAC consacre que ce soit dans sa Constitution ou des textes subséquents le principe de la dignité humaine. Par exemple, la Constitution tchadienne du 03 octobre 2025 dès son préambule dispose que la « [...] *crise politique et institutionnelle qui secoue le Tchad pendant plus d'un demi-siècle n'a pas entamé la détermination du Peuple tchadien à parvenir à l'édification d'une nation, à la dignité* [...] », la Constitution camerounaise du 28 janvier 1996 (§. 4 du préambule), la Constitution Congolaise du 25 octobre 2015 (arts. 8-9) affirment la même chose.

¹⁶ La Constitution centrafricaine du 30 mars 2016 (articles 1^{er} et 3), la Constitution équato-guinéenne du 16 février 2012 (article 5 al. a) et la Constitution gabonaise du 19 décembre 2024 (articles 9-12).

¹⁷ Cette situation s'explique probablement par les mécanismes procéduraux institués par certaines Constitutions des États membres de la CEMAC à savoir celle du Cameroun par exemple qui reconnaît l'initiative de la saisine du juge constitutionnel au Président de la République, Président de l'Assemblée Nationale ou du Sénat et quelques 60 députés ou sénateurs en vertu de l'article 47 al. 2 de la Constitution du 18 janvier 1996.

¹⁸ Commission Internationale des Juristes de Genève, *Rapport sur les travaux du congrès africain sur la primauté du droit de Lagos (Nigéria)*, 3-7 janvier 1961, Lagos, 1961, p. 99.

¹⁹ FIERENS (J.), « La dignité humaine en tant que concept juridique », *Journal des Tribunaux*, n° 6065, 2002, pp. 577-582.

car elle les englobe et les transcende. Quant à l'ordre constitutionnel, il est l'agencement d'un certain nombre d'éléments normatifs et institutionnels disparates, hétérogènes [et juxtaposé] qui exprime une manifestation d'autorité constitutionnelle²⁰.

En articulant ces concepts et en les situant dans le contexte des États membres de la CEMAC, la contribution n'entend pas inaugurer une analyse authentique de la dignité humaine. L'introduction qui se propose ainsi de jeter les fondements d'une analyse à la fois théorique et empirique se nourrira des auteurs qui ont examiné la question sous des angles et degrés de généralisation variable²¹. La présente contribution mettra en lumière les contradictions entre l'ambition normative et la réalité judiciaire, entre l'aspiration à la dignité humaine et l'inertie des mécanismes censés la garantir au sein de l'ordre constitutionnel des États membres de la CEMAC.

Une telle configuration n'est pas sans soulever la nécessaire d'articuler une problématique susceptible d'éclairer les ressorts de cette tension et de résorber l'ensemble des questionnements en un tout cohérent. Ainsi, on peut se poser la question de savoir dans quelle mesure l'ordre constitutionnel internationalisé des États membres de la CEMAC traduit-il la dignité humaine comme norme abstraite en une réalité juridique contraignante ? Cette interrogation, à la perception kantienne²², cherche à mettre en exergue les apories de l'effectivité dans un espace où les normes constitutionnelles se heurtent à des configurations institutionnelles marquées par l'inertie, l'opacité et les entraves procédurales instituées²³. Elle invite ainsi à dépasser l'analyse formelle des textes pour interroger les pratiques et les dynamiques sous-jacentes qui conditionnent l'opérationnalisation de la dignité humaine, dans un contexte où l'État de droit peine à se consolider²⁴ et contribue fortement à l'ineffectivité du droit positif en Afrique subsaharienne²⁵.

L'hypothèse directrice de cette réflexion consiste à postuler que, malgré la consécration solennelle de la dignité humaine dans les Constitutions des États membres de la CEMAC, sa traduction demeure une posture normative équivoque²⁶. Cette hypothèse, qui met en tension la solennité du texte et la réalité du contexte, s'inscrit dans une double approche en envisageant

²⁰ On pense notamment aux Constitutions et les autres normes juridiques, au juridictions nationales et les sanctions qu'elles ont la compétence de prononcer.

²¹ Kéba MBAYE, *Les droits de l'homme en Afrique*, Paris, éd., A. Pedone, 1992, 312 p ; KEUDJEU DE KEUDJEU (J.-R.), « L'effectivité de la protection des droits fondamentaux en Afrique subsaharienne francophone », *Revue CAMES/SJP*, n°001, 2017, pp. 99-129.

²² Emmanuel KANT, *Fondements de la métaphysique des mœurs*, trad., Victor DELBOS, éd., Les Échos du Maquis, 2013, 71 p.

²³ On pense ici à l'exclusion ou à la passivité des citoyens dans la procédure de saisine du juge constitutionnel dans le système notamment, du Cameroun (article 47 al. 2 de la Constitution du 18 janvier 1996), du Gabon (article 116 de la Constitution du 19 décembre 2024), du Tchad (article 180 de la Constitution du 03 octobre 2025) et de la Guinée équatoriale (article 95 *bis*.).

²⁴ Alain MOYRAND, « Réflexions sur l'introduction de l'État de droit en Afrique noire francophone », *In : Revue Internationale de Droit Comparé*, vol. 43, n°4, 1991, pp. 865-877.

²⁵ Léonard ATALA-TALA, « L'ineffectivité du droit positif en Afrique subsaharienne », *Civitas Europe*, vol. 2, n° 32, 2013, pp. 239-260.

²⁶ On peut, dans une certaine mesure, nuancer nos propos, en citant la Cour Constitutionnelle centrafricaine, Décision n° 006/CC/19 du 05 juin 2019, *examen de conformité de la loi portant code électoral de la République Centrafricaine* qui estime que les dispositions de l'art. 286 alinéa 2 du Code Electoral « [...] ont un caractère discriminatoire et portent atteinte à la dignité de la femme » et encourrent par conséquent la nullité.

une analyse individualisée de l'ordre constitutionnel de chaque État membre²⁷ d'une part. Elle privilégiera, d'autre part, une lecture globale et transversale, afin de dégager les tendances communes et les convergences problématiques dans le processus d'internationalisation latente des Constitutions de la sous-région²⁸.

Pour répondre à la question, il est nécessaire d'adopter une méthodologie rigoureuse et pluridisciplinaire, articulant une démarche qui permettra de restituer l'analyse de la dignité humaine dans le contexte des États membres de la CEMAC avec les instruments internationaux²⁹. Cette approche permettra ainsi de cerner les limites de l'implémentation de la dignité humaine dans les juridictions constitutionnelles de la CEMAC³⁰.

Ensemble, ces éléments permettront de proposer une analyse qui se structurera autour de deux grands axes. Le premier axe portera sur la formalisation suffisante de la dignité humaine par l'ordre constitutionnel des États membres de la CEMAC (I). Le second axe abordera la matérialisation insuffisante de la dignité humaine par l'ordre constitutionnel des États membres de la CEMAC (II).

²⁷ L'identification de la solennité des déclarations textuelles et la réalité du contexte du principe de la dignité humaine invite à égrener les dispositions constitutionnelles relatives au principe de dignité humaine contenu pour le Tchad, dans le préambule (§. 12 suivie de l'énonciation par les articles 18-21 de la Constitution du 03 octobre 2025, le Cameroun, dans le préambule de la Constitution du 18 janvier 1996 (§. 4.), etc. Il y ressort de l'examen des dispositions constitutionnelles, un particularisme évident dans la consécration formelle du principe de dignité humaine.

²⁸ L'internationalisation latente, traduit dans le cadre de cette contribution, l'idée selon laquelle ce sont souvent les juridictions à fonction constitutionnelle ou des juridictions de dernier degré, les adaptations sans révision constitutionnelle tendant à faire intégrer les textes internationaux et régionaux qui consacrent le principe de dignité humaine.

²⁹ Voir plus particulièrement l'article 23 de la DUDH du 10 décembre 1948 qui offre un cadre normatif idéal, que les Constitutions des États membres de la CEMAC reprennent en partie, souvent dans un langage programmatique ou déclaratoire. Si la convergence formelle est manifeste, les défis résident dans la mise en œuvre concrète de ces droits, dans des contextes marqués par une forte précarité socio-économique, un marché de l'emploi peu structuré, clientéliste, et un accès limité à la justice sociale. La consécration constitutionnelle de ces droits doit donc s'accompagner d'une volonté politique réelle, d'un renforcement de l'État social et d'une autonomisation du juge constitutionnel dans la garantie des droits économiques et sociaux, sans quoi l'article 23 risque de demeurer un idéal éloigné de la réalité quotidienne des travailleurs d'Afrique centrale. En complément, lire les dispositions des articles 6-10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, le §. 1^{er}, 2, article 13, du préambule Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 27 juin 1981.

³⁰ Dans l'ordre constitutionnel des États membres de la CEMAC, la dignité humaine, bien que consacrée dans les Constitutions et les engagements internationaux, demeure trop souvent une norme silencieuse, confinée aux marges du contentieux constitutionnel. Présente dans le bloc de constitutionnalité, elle y demeure comme un orfèvre sans outils, privée de mécanismes concrets pour façonner le droit positif. Le juge constitutionnel, tel un gardien qui hésite à franchir le seuil du contrôle substantiel, manie le principe avec retenue, sans l'élever au rang de boussole interprétative ou de clef de voûte des droits fondamentaux. Ainsi réduite à une clause d'élégance textuelle, la dignité humaine peine à s'imposer comme levier de justice sociale, révélant une architecture normative où l'invocation symbolique tient lieu d'application effective.

I-LA FORMALISATION SUFFISANTE DE LA DIGNITE HUMAINE PAR L'ORDRE CONSTITUTIONNEL DES ÉTATS MEMBRES DE LA CEMAC

Les Constitutions des États membres de la CEMAC proclament solennellement le droit fondamental d'accès à la justice³¹, à l'éducation, à la culture, à l'alimentation, comme normes-effets³², malgré la persistance de barrières procédurales et organisationnelles, entravant l'exercice réel de ce droit par les individus, particulièrement les plus vulnérables³³. À cet égard, l'ensemble des textes constitutionnels révèle des conditions de saisine trop ou peu rigides³⁴, assorties de seuils de recevabilité et de délais contraignants, qui traduisent un risque de négation de la dignité humaine³⁵, telle qu'éclairée par les diverses conceptions. Ce hiatus pratique, souligné par les analyses comparatives en Afrique francophone, accentué par la prédominance de modèles procéduraux hérités³⁶, relègue formellement la protection de la dignité les justiciables ordinaires à un statut de tiers sans voix. Par ailleurs, l'instrumentalisation des collaborations internationales³⁷, si elle pose les fondations d'un cadre normatif robuste, peine à se traduire en mécanismes de mise en œuvre adaptés aux réalités locales³⁸.

Cette remarque alarmiste du point de vue pratique, ne saurait occulter totalement la formalisation suffisante de la dignité humaine dans l'ordre constitutionnel des États membres de la CEMAC³⁹. Dans ce sillage, la dignité humaine apparaît comme un étendard normatif universel et régional voire même constitutionnel pour tous les États⁴⁰. L'écart abyssal entre sa

³¹ L'article 25 de la Constitution tchadienne du 03 octobre 2025, l'article 9 al. 2 de la Constitution congolaise du 25 octobre 2015, le §. 4 du préambule de la Constitution camerounaise du 28 janvier 1996, l'art. 4 de la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016, etc., constituent les bases textuelles de cette argumentation.

³² Pour comprendre cette théorie, on sert de BLANQUER (J.-M.), « Bloc de constitutionnalité ou ordre constitutionnel ? », (Dir.) Robert Xavier, *Mélanges Jacques Robert : Libertés*, Montchrestien, 1998, p. 239.

³³ On se réfère ici aux minorités ethniques, aux femmes, aux enfants ainsi qu'aux hommes et aux immigrés.

³⁴ A titre d'illustration, il faut par exemple consulter la Loi n° 2004_004 du 21 avril 2004 portant organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel (camerounais) pour permettre de situer rapidement le débat.

³⁵ L'ordre constitutionnel tel qu'il est établi au sein de la CEMAC, se subdivise en deux catégories distinctes en matière de système d'accès à la justice constitutionnelle. Il y a lieu de noter d'une part le système d'accès à la juridiction constitutionnelle dit fermé car ne permet pas aux citoyens de saisir directement le juge constitutionnel en vue de faire valoir leur droit fondamental. C'est notamment le cas du Tchad, du Cameroun et du Gabon. Et d'autre part, le système d'accès à la juridiction constitutionnelle ouvert et qui regroupe le Congo, la RCA et la Guinée -Équatoriale.

³⁶ On mettra en honneur le système constitutionnel français régi par les dispositions de l'art. 61 de la Constitution française du 4 octobre 1958.

³⁷ Il faut rappeler que le système des rapports internationaux qu'ils soient juridiques, politiques ou économiques est fondé entièrement sur le volontarisme étatique et hypothéquant ainsi le respect dû à la personne humaine. La guerre en Ukraine, en Palestine, les exactions terroristes commises contre les populations civiles au Sahel, constituent des exemples parfaits.

³⁸ Notamment entre la CourADHP et les juridictions nationales chargées de la protection et de la promotion des droits fondamentaux des peuples africains.

³⁹ On prend l'exemple de la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016 et comme les autres Constitutions des autres États membres de la CEMAC qui proclame de façon péremptoire au niveau de son art. 1^{er} que « *la personne humaine est sacrée et inviolable. Tous les agents de la puissance publique, toute organisation, ont l'obligation absolue de la respecter et de la protéger ; La République reconnaît l'existence des Droits de l'Homme comme base de toute communauté humaine, de la paix et de la justice dans le monde* ».

⁴⁰ La dignité humaine constitue un principe fédérateur de l'ensemble des systèmes juridiques car il est contenu autant dans la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945 (§. 2 du préambule), dans la DUDH du 10 décembre 1948, dans deux Pactes internationaux du 16 décembre 1966 que dans la CADHP du 27 juin 1981 et dans toutes les Constitutions des États membres de la CEMAC. Il est aussi une référence constructive et du cadre de définition des autres droits ou principes fondamentaux. Voir plus de détails la déclaration faite au §. 2 du préambule de la

proclamation solennelle et sa mise en œuvre concrète ne masque pas formellement sa reconnaissance comme principe fondateur de l'ordre constitutionnel (A). Sa vacuité matérielle ne peut totalement empêcher de l'envisager comme une valeur reconnue à l'homme (B).

A-La dignité humaine, principe fondateur de l'ordre constitutionnel des États membres de la CEMAC

L'ambition des ordres constitutionnels des États membres de la CEMAC de consacrer la dignité humaine comme principe fondamental s'inscrit dans une dynamique d'harmonisation et d'alignement sur les standards juridiques internationaux des droits fondamentaux⁴¹. Cette érection en une aspiration constitutionnelle élevée est destinée à faire de la dignité humaine le fondement et la limite souveraine de l'action normative, comme l'ont souligné HAMON et TROPER⁴². Cette prééminence formelle trouve sa première manifestation dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948⁴³. La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples qui la consacre à son tour⁴⁴, réaffirmant par la régionalisation l'universalité de cette valeur première⁴⁵. Le droit comparé offre des perspectives concordantes. Le droit constitutionnel sénégalais anticipe cette convergence normative en disposant, dès 1963, que « *la personne humaine est sacrée. L'État a l'obligation de la respecter et de la protéger* ». Dans l'Union Européenne, la Charte des Droits Fondamentaux de 2000 consacre, à l'article 1^{er}, la dignité humaine non seulement comme « *droit fondamental en soi* », mais également comme « *base même des droits fondamentaux* »⁴⁶. Par ailleurs, le préambule de la Constitution française de 1946 et, par renvoi à celui de 1958, a réaffirmé le principe de la dignité humaine. Celui-ci a constitué un appui pour le juge constitutionnel⁴⁷. Ce tour d'horizon normatif comparatif traduit une convergence sans précédent, instrumentalisée par l'aspiration à ériger la dignité en critère ultime de légitimité et de limitation des pouvoirs publics. KÉBA (Mbaye) a montré comment, en Afrique, cette convergence nourrit le dialogue entre tradition juridique africaine et standards internationaux afin d'assurer la préservation et la promotion formelle effective de la dignité humaine⁴⁸. Cette construction collective d'un édifice de convergence normative cristallise ainsi l'aspiration à placer la dignité humaine au cœur de l'interprétation

Charte des Nations Unies du 27 juin 1945 qui a donné lieu à la proclamation dans la DUDH du 10 décembre 1948 qui contient un ensemble de droits et devoirs civils et civiques, politiques, sociaux, économiques et culturels de portée non contraignante et lesquels se verront renforcer leur normativité par les deux Pactes internationaux du 16 décembre 1966, développés au niveau régional et repris au national dans chaque Constitution nationale. ROUSSEAU (D.), *Droit du contentieux constitutionnel*, Issy-les-Moulineaux Cedex, L.G.D.J., éd., Lextenso, 11^{ème} éd., 2016, pp. 606-609.

⁴¹ Telle que recommandée par la DUDH du 10 décembre 1948. Cette déclaration proclame chaque principe assorti des obligations que chaque État partie est tenue de remplir. Si la portée juridique pose problème, les deux Pactes internationaux du 16 décembre 1966 renforcent juridiquement cette portée.

⁴² On peut très utilement lire Francis HAMON et Michel TROPER, *Droit constitutionnel*, Issy-les-Moulineaux Cedex, L.G.D.J., éd., Lextenso, 35^{ème}, 2014, p. 46.

⁴³ A consulter le §. 1^{er} du préambule de la DUDH du 10 décembre 1948.

⁴⁴ Lire l'article 5 de la CADHP du 27 juin 1981.

⁴⁵ L'on se rendra en évidence en lisant BADARA FALL (A.) « La charte africaine des droits de l'homme et des peuples : entre universalisme et régionalisme », *Pouvoirs*, n° 129, 2009, pp. 77-100.

⁴⁶ Article 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne du 18 décembre 2000.

⁴⁷ Voir le §. 1^{er} du préambule de la Constitution de 1946 auquel renvoie celui de la Constitution du 4 octobre 1958 et cet appui issu de la décision du Conseil constitutionnel, n° CC94-343/344 DC, 27 juillet 1994, R. p.100.

⁴⁸ Kéba MBAYE, *Les droits de l'homme en Afrique*, op. cit., pp. 29, 56 et 62.

constitutionnelle, conférant à chaque État membre de la CEMAC la mission sacralisée de garant de l'honneur et de la valeur intrinsèque de tout individu⁴⁹.

L'aspiration louable qui tend à hisser la dignité humaine au sommet de la hiérarchie des normes, censée orienter l'ensemble de l'ordre juridique constitutionnel laisse convaincre donc d'examiner, d'une part, la consécration de la dignité humaine au sommet de la hiérarchie des normes juridiques (1) et, d'autre part, la dignité humaine définie comme un principe directeur de l'interprétation juridictionnelle (2).

1-La consécration de la dignité humaine au sommet de la hiérarchie des normes juridiques

L'inscription célébrée de la dignité humaine au sommet de la hiérarchie des normes juridiques⁵⁰ dans les États membres de la CEMAC procède d'une volonté manifeste d'internationalisation du droit constitutionnel. En clair, il est question de conférer à ce principe fondamental une dimension éminemment solennelle et universelle⁵¹. La majorité des Constitutions de ces États consacrent la dignité humaine comme fondement formel et substantiel du contrat social et de l'ordre public en raison de ce qu'elle constitue la condition de réalisation possible des conditions matérielles des citoyens⁵². A ce sujet, aucune atteinte (même légitime à la protection de l'ordre public) ne saurait constituer sa violation. Elles l'érigent ainsi en un idéal supérieur destiné à guider la production, l'interprétation et l'application des autres droits⁵³ ou normes et libertés.

C'est une consécration qui, loin d'être anecdotique, s'inscrit dans une dynamique d'harmonisation normative universelle au bénéfice d'un droit primaire. La consécration solennelle de la foi en la primauté du droit sacré et inviolable de l'homme, vise à rapprocher, entre eux, les systèmes constitutionnels nationaux des États membres de la CEMAC des standards universels et régionaux des droits fondamentaux, notamment ceux énoncés dans la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples et les instruments des Nations Unies⁵⁴. Autrement dit, on la désigne en terme de compatibilité constitutionnelle⁵⁵.

⁴⁹ Comme le consacrent les dispositions de l'article 1^{er} al. 2 de la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016, de l'article 8 al. 2 de la Constitution congolaise du 25 octobre 2015, du §. 4 du préambule de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996, des articles 10-12 de la Constitution gabonaise du 19 décembre 2024, etc.

⁵⁰ Marie-Madeleine MBORANTSUO, *La contribution des Cours constitutionnelles à l'État de droit en Afrique*, Paris, Economica, 2007, pp. 267-268.

⁵¹ Gérard COHEN-JONATHAN, « Les droits de l'homme, une valeur internationalisée », *Droits fondamentaux*, n° 1, 2001, pp. 157-164.

⁵² Pour le dire autrement, il faut souligner que le système économique, politique, culturel, social, toutes les formes d'atteintes constitutionnalisées sont indissociablement liées au respect et à la pleine protection de valeur intrinsèquement humaine de l'homme.

⁵³ Il s'agit du droit à un procès équitable, à la citoyenneté, à la propriété privée, à l'inviolabilité du domicile, droit au travail prévus par le titre 2 de la Constitution congolaise du 25 octobre 2015 et celui de la Constitution tchadienne du 03 octobre 2025, de la Constitution gabonaise du 19 décembre 2024, titre 1^{er} de la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016, etc.

⁵⁴ Il s'agit de la CADHP du 27 juin 1981 et la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945, DUDH du 10 décembre 1948, les deux Pactes internationaux du 16 décembre 1966.

⁵⁵ Voir Alain ONDOUA, « L'internationalisation des Constitutions en Afrique subsaharienne francophone et la protection des droits fondamentaux », *R.T.D.H.*, n° 98, 2014, p. 439.

La reconnaissance de la dignité humaine dans les préambules⁵⁶ ou les articles substantiels⁵⁷ des Constitutions des États membres de la CEMAC traduit une volonté d'asseoir la légitimité de l'ordre juridique interne sur un socle éthique commun, en érigeant la personne humaine comme centre de gravité de la normativisation du droit⁵⁸. Si, le principe de la dignité humaine bénéficie d'une reconnaissance formelle suffisante qui la hisse au sommet de l'édifice constitutionnel, cette élévation heurté à une série de contradictions articulatoires⁵⁹, contribue à maintenir formellement la dignité humaine comme un principe directeur de l'interprétation constitutionnelle.

L'analyse qui précède et qui ne ruine pas définitivement la précédente, prolonge le débat sur la reconnaissance de la dignité humaine comme principe directeur d'interprétation des normes constitutionnelles.

2-La dignité humaine, un principe directeur de l'interprétation constitutionnelle

La dignité humaine est un principe constitutionnel qui fait partie intégrante du bloc de constitutionnalité⁶⁰. Son élévation constitutionnelle en principe fondateur de l'ordre constitutionnel par les États membres de la CEMAC s'accompagne d'une architecture institutionnelle et procédurale qui doivent en affirmer sa protection et sa promotion par son interprétation. On pense notamment aux commissions ou comités ou encore tout organisme consacré par la Constitution en vue de donner une dimension promotionnelle à la reconnaissance de plus en plus effective des droits de l'homme y compris la dignité humaine⁶¹. En effet, la plupart des Constitutions des États membres de la CEMAC prévoient l'existence d'institutions – juridictions constitutionnelles, Cours suprêmes⁶², conseils ou cours constitutionnel(le)s⁶³ – chargées d'assurer le respect des droits fondamentaux et, partant, de

⁵⁶ C'est le système constitutionnel camerounais qui a opté pour la déclaration des droits fondamentaux et dont de la dignité humaine dans le préambule de la Constitution du 18 janvier 1996.

⁵⁷ C'est un système de reconnaissance partagé par les cinq (5) autres États membres de la CEMAC qui, en plus de les proclamer, énoncent matériellement les droits fondamentaux qui confèrent à tout humain sa dignité.

⁵⁸ On l'entend dans le sens de l'élaboration et l'application des dispositions censées protéger les individus indépendamment des caractéristiques qui leurs sont, individuellement ou collectivement, intrinsèques.

⁵⁹ Cette affirmation se fonde légitimement sur un ensemble d'éléments juridiques, institutionnels et pratiques, articulés autour de trois registres d'analyse : la normativité incantatoire, la déficience institutionnelle, et l'absence d'un contrôle effectif de constitutionnalité et de justiciabilité du principe. La réserve exprimée par Ibrahim DIALLO, « La légitimité du juge constitutionnel africain », *op. cit.*, p. 174 permet de souligner la nôtre.

⁶⁰ Jean-Michel BLANQUER, « Bloc de constitutionnalité ou ordre constitutionnel ? », *op. cit.*, pp. 227-238.

⁶¹ On peut citer le Titre 11 - Du Conseil économique, social et environnemental et le Titre 16 - De la Commission nationale des droits de l'homme de la Constitution congolaise du 25 octobre 2015, le Titre XII : de la commission nationale des droits de l'homme de la Constitution tchadienne du 03 octobre 2023, etc.

⁶¹ A consulter les dispositions du Chapitre IV de la Constitution gabonaise du 19 décembre 2024, le Chapitre VII de la Constitution équato-guinéenne du 16 février 2012, le Chapitre 1^{er} du titre VI de la Constitution tchadienne du 03 octobre 2025, les chapitres 1^{er} et 2 du titre VII de la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016, etc.

⁶² A consulter les dispositions du Chapitre IV de la Constitution gabonaise du 19 décembre 2024, le Chapitre VII de la Constitution équato-guinéenne du 16 février 2012, le Chapitre 1^{er} du titre VI de la Constitution tchadienne du 03 octobre 2025, les chapitres 1^{er} et 2 du titre VII de la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016, etc.

⁶³ La mise en évidence peut provenir de la lecture croisée au fond des dispositions des articles 175-181 de la Constitution congolaise du 25 octobre 2015 avec celles des articles 46 et 47 de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996, des arts. 95 et 98 de la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016, de l'article 175 de la Constitution tchadienne du 03 octobre 2025 de l'article 95 de la Constitution équato-guinéenne du 16 février 2012 et des articles 113-118 de la Constitution gabonaise du 19 décembre 2024.

protéger la dignité humaine⁶⁴. Ces institutions, en principe indépendantes⁶⁵ et investies d'une autorité suprême en matière de contrôle de constitutionnalité⁶⁶, sont censées garantir l'effectivité de ce principe face aux atteintes potentielles issues des autres pouvoirs⁶⁷. De plus, les Constitutions envisagent diverses procédures, telles que les recours en inconstitutionnalité⁶⁸, les questions prioritaires de constitutionnalité ou les mécanismes de saisine directe⁶⁹ qui permettent aux justiciables de porter devant le juge constitutionnel les violations du droit à leur dignité⁷⁰. Le renvoi préjudiciel⁷¹ offre une opportunité d'enrichissement mutuel de la protection de la dignité humaine dans les États membres de la CEMAC. Cet édifice institutionnel et procédural, par son ambition normative, reflète une volonté d'alignement sur les modèles avancés de protection des droits fondamentaux, à l'instar des standards européens⁷² et interaméricains et induit de ces seuls chefs la recherche du modèle de justice constitutionnelle⁷³ en faveur de la protection globale des droits fondamentaux de la personne humaine⁷⁴.

Quel que soit le statut constitutionnel du requérant et de l'organe saisi, la dénonciation des violations de la dignité humaine n'a pas l'air de mouvoir le juge dans sa fonction d'interprétation. Les procédures restent trop complexes, les conditions de recevabilité

⁶⁴ Voir l'article 113 §. 2 de la Constitution gabonaise du 19 décembre 2024 et l'article 174 al. 5 de la Constitution tchadienne du 03 octobre 2025 qui disposent, selon une formulation assez similaire, que la Cour constitutionnelle ou le Conseil Constitutionnel « [...] statue obligatoirement sur la constitutionnalité des lois organiques, des lois sur les libertés publiques et les droits fondamentaux avant leur promulgation » ou « [...] garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques » (article 113 al. 2 de la Constitution du Gabon du 19 décembre 2024).

⁶⁵ Cette indépendance est régie, pour le pouvoir judiciaire, par exemple par les article 83 de la Constitution équato-guinéenne du 16 février 2012, article 168 de la Constitution congolaise du 25 octobre 2015, article 107 de la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016, article 155 de la Constitution tchadienne du 03 octobre 2025, etc.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ En premier lieu, on pense au législateur et second lieu le pouvoir exécutif.

⁶⁸ L'exception d'inconstitutionnalité est régie par l'article 180 de la Constitution tchadienne du 03 octobre 2025. On oublie pas non plus les Constitution du Gabon du 19 décembre 2024, du Cameroun du 18 janvier 1996 et dans une certaine mesure la Constitution équato-guinéenne du 16 février 2012 puisque le recours d'*emparo*, n'est pas consacré clairement par l'actuelle Constitution.

⁶⁹ Pour les recours directs en inconstitutionnalité, on peut consulter l'article 95 de la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016 et article 180 de la Constitution congolaise du 25 octobre 2015.

⁷⁰ C'est ce qu'on a sus-évoqué à la, voir, note n° 69, page 12 de la présente contribution.

⁷¹ En cas de violation avérée de la dignité humaine et après épuisement des voies d'action internes, la victime ou le juge peut demander ou poser la question préjudicielle à la CourADHP.

⁷² Khadre-Diop DIOP, « L'influence de la jurisprudence européenne sur le système africain de protection des droits de l'homme », In : *70 ans de la Convention européenne des droits de l'homme : L'Europe et les droits de la personne*, R.Q.D.I., Hors-série, 2020, pp. 593-610.

⁷³ Ibrahima DIALLO, « À la recherche d'un modèle africain de justice constitutionnelle », In : *Justice constitutionnelle, justice ordinaire, justice supranationale : à qui revient la protection des droits fondamentaux en Europe ? – La révision de la Constitution*, A.I.J.C., 20-2004, 2005, pp. 93-120.

⁷⁴ Louis FAVOREU et al., *Droit des libertés fondamentales*, op. cit., p. 56.

excessivement restrictives⁷⁵, et les institutions trop perméables aux pressions politiques⁷⁶, pour garantir une véritable protection de la dignité humaine. Le contraste est saisissant entre l'idéalisme formel affiché par les textes et l'ineffectivité chronique des recours. Ce qui laisse les violations de la dignité humaine sans réparation concrète⁷⁷. Ainsi, la dignité humaine ne saurait suffisamment incarner un principe directeur de l'interprétation constitutionnelle. Cette tension entre idéal et réalité ouvre la voie à une analyse approfondie qui ne masque pas la reconnaissance formelle de la dignité humaine comme valeur intrinsèque de l'homme.

B-La reconnaissance formelle de la dignité humaine comme valeur intrinsèque à l'Homme

Au sein des États membres de la CEMAC, la dignité humaine s'érige en une clef de voûte principielle de l'action ou de la politique à valeur constitutionnelle et enchâssée au fronton des ordres juridiques nationaux⁷⁸. Qu'elle soit consacrée expressément comme droit fondamental autonome⁷⁹ ou dans le préambule des Constitutions à travers la reprise de chartes régionales et internationales⁸⁰, elle se présente comme la matrice axiologique à partir de laquelle s'articulent

⁷⁵ Sur un échantillon de deux (02) décisions, une (01) en matière de conflit d'attribution et une (01) en matière de contrôle de constitutionnalité des lois, rendues par le Conseil Constitutionnel camerounais, les requérants ont tous été déboutés de leur action pour défaut de qualité à agir ou juger prématurée en 2019. Ce qui en dit long sur la restriction des conditions de recours en protection des droits et libertés fondamentaux. Pour plus de détails, consulter le Conseil Constitutionnel du Cameroun, Décision N°01/SCA/G/SG/CC du 27 février 2019 *Affaire : Sieur MBA GIBSON NJEY TEGHA c./Président de la République et autres relative au refus de l'exécution par le Conservateur Foncier du Wouri « A » de l'Arrêt n°153/COM rendu le 17 Novembre 2017 par la Cour d'Appel du Littoral ordonnant la mutation du titre foncier n°13317/W au profit du requérant*, Décision n° 01/SCCL/G/SG/CC du 10 janvier 2019, *Affaire : Sieur EKOUDA Darius Mesmin c./ Le Président de la République et Autres (Contrôle de la constitutionnalité des dispositions de l'article 322-1 de la loi n° 2016/007 du 12 juillet 2016 portant Code pénal applicable au Cameroun*.

⁷⁶ Cette perméabilité a conduit à différentes approches de Meïssa DIAKHATEÉ, « Les ambiguïtés de la juridiction constitutionnelle dans les États de l'Afrique noire francophone », *R.D.P.*, n° 3, 2015, pp. 785-735, Théodore HOLO, « L'émergence de la justice constitutionnelle », *op. cit.*, p. 111, Éric-Marcel NGANGO YOUNMBI, « Le nouveau conseil constitutionnel camerounais : la grande désillusion », *R.D.P.*, n° 5, 2019, pp. 1377-1416, etc.

⁷⁷ En France, la haute juridiction constitutionnelle et la haute juridiction judiciaire (la Cour de cassation) ont eu à livrer quelques interprétations de certaines dispositions constitutionnelles pour conformité au principe de dignité humaine. Voir le Conseil constitutionnel, Décision n° 2015-485 QPC du 25 septembre 2015 relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 33 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire ; Décision n° 2001-446 DC du 27 juin 2001 relative à la Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception ; Cour de cassation, Ass., plén., du 17 novembre 2023,

⁷⁸ L'analyse croisée des dispositions constitutionnelles relatives à la dignité humaine dans les Constitutions du Congo du 25 octobre 2015 (article 8), du Tchad du 17 décembre 2023 (article 18) et de la République centrafricaine du 30 mars 2016 (article 1^{er}) révèle une convergence sémantique apparente, mais dissimule des dissonances dogmatiques substantielles quant à la portée normative du principe ainsi énoncé. Dans les trois cas, la personne humaine est qualifiée de « sacrée » ; une formulation fortement connotée, relevant d'un registre axiologique quasi-théologique qui tend à absolutiser la valeur de l'humain, au risque de faire échapper la norme à toute opérationnalisation juridique effective. L'inscription du sacré dans le langage constitutionnel, si elle confère une indéniable solennité au droit à la dignité, pose simultanément la question de sa justiciabilité dans un espace juridique séculier : comment traduire le sacré en norme juridique justiciable sans en altérer le sens ni en neutraliser la puissance symbolique ? Voilà le dilemme.

⁷⁹ C'est ce que consacrent les Constitution du Tchad du 03 octobre 2025 (article 18), de la République Centrafricaine du 30 mars 2016 (article 1^{er}), du Congo du 25 octobre 2015 (article 8), du Gabon du 19 décembre 2024 (articles 9-11), de la Guinée-Équatoriale du 16 février 2012 (article 5).

⁸⁰ La Constitution du Cameroun du 18 janvier 1996 est représentative à ce sujet. Les Constitutions des autres États membres de la CEMAC font aussi référence à plusieurs Conventions internationales et régionales relatives aux droits fondamentaux de l'homme au niveau de leur préambule.

les autres droits subjectifs de l'homme. Ainsi, l'ordre constitutionnel ou de façon générale l'ordre sociétal équato-guinéen est bâti sur le « *respect de la personne humaine, de sa dignité [...]* »⁸¹ et que « *l'énumération des droits fondamentaux reconnus dans ce chapitre n'exclut pas celles que garantit la loi fondamentale, ni les autres de même nature qui découlent de la dignité de l'homme, du principe de la souveraineté du peuple ou de l'état social et démocratique de droit et de la forme républicaine de l'Etat* »⁸². Ainsi, l'obligation de l'État est « *d'adopter toute politique d'emploi, de santé qui permet à chaque citoyen de vivre dignement* »⁸³. Son évocation fréquente dans les textes fondamentaux et les instruments d'intégration régionale⁸⁴ la hisse au rang d'étalon normatif par excellence, supposé irradier l'ensemble de l'architecture constitutionnelle des États concernés. En cela, elle opère comme un « concept-racine » du constitutionnalisme contemporain, cristallisant une promesse internationale d'humanité partagée et irréductible⁸⁵.

La dynamique, originale peut-on souligner et qui ne transparaît peut-être pas dans les Constitutions, a consisté pour chaque ordre constitutionnel des États membres de la CEMAC voire au-delà de toute l'Afrique à concevoir la dignité humaine au profit du peuple⁸⁶. Désormais, l'homme ou la femme et les enfants ne peuvent s'épanouir dignement que dans le groupe. Contrairement au monde occidental, cette acception de la dignité humaine n'est pas une valeur que l'homme dispose individuellement mais collectivement. Cela supposerait que toute violation de la dignité humaine d'un tchadien entraîne inévitablement celle de tous les tchadiens et de tous les africains.

Dans cet écartèlement entre la majesté du verbe constitutionnel et l'absence de mécanismes effectifs de justiciabilité, le droit à la dignité humaine s'apparente à une norme à la hauteur éthérée, auréolée de sacralité dans l'ordre constitutionnel des États membres de la CEMAC. La dignité devient un mirage juridico-politique, à la fois omniprésent et intouchable, invoqué à profusion mais sans jamais s'incarner dans les prétoires⁸⁷.

L'examen de ce paradoxe appelle une réévaluation critique de la place et de la portée de la dignité humaine dans la construction de l'ordre constitutionnel desdits États de la sous-région. Il ne suffit pas de l'élever au pinacle des valeurs fondamentales ; encore faut-il que les

⁸¹ C'est ce que dispose l'article 5 al. 1^{er}-a de la Constitution du 16 février 2012.

⁸² C'est l'article 14 de la Constitution équato-guinéenne du 16 février 2012.

⁸³ Article 23 al. 1^{er} de la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016, art. 30 de la Constitution congolaise du 25 octobre 2015, article 35 de la Constitution tchadienne du 03 octobre 2025, etc.

⁸⁴ Voir le §. 3 du préambule de l'Acte constitutif de l'Union Africaine du 11 juillet 2000, les §. 2 et 9 du préambule et les articles 4, 5 et 19 de la CADHP du 27 juin 1981, le §. 2 du préambule du Protocole relatif à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 10 juin 1998, le §. 6 du préambule et articles 11 §. 5, 13 §. 1^{er} 17 §. 1^{er}, 20 §. 1^{er}-c, 21 §. 1^{er} de la Charte Africaine des Droits et du Bien-Être de l'Enfant du 21 novembre 1999, le §. 10 du préambule, articles 1^{er} §. i, 3, 13 §. m, 22 §. b, 23 §. b, 24 §. b, du Protocole à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux Droits de la Femme en Afrique du 11 juillet 2003, le §. 2 de la Charte Africaine de la Jeunesse 02 juillet 2006, etc.

⁸⁵ Telle qu'exprimée par le §. 2 du préambule la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945 et la DUDH du 10 décembre 1948.

⁸⁶ La référence faite à la CADHP du 27 juin 1981 autorise une telle pensée.

⁸⁷ Ces mots décrivent pertinemment l'état du discours sur le droit à la dignité humaine, autrement dit, la jurisprudence peut proliférer qui lui est consacrée et susmentionnée dans les analyses précédentes.

juges puissent, la manier comme instrument et fondement autonome de recours contrairement aux autres juridictions étrangères⁸⁸.

De ce qui précède, on s'attachera à explorer successivement la réduction de la dignité humaine à une abstraction solennelle (1), puis la consolidation de cette illusion par l'inertie manifeste des juridictions constitutionnelles (2).

1-L'idéal de la dignité humaine condamné à une abstraction solennelle

Si l'on peut reconnaître aux ordres constitutionnels des États membres de la CEMAC le mérite d'avoir élevé la dignité humaine au rang de principe fondamental, il est néanmoins crucial de souligner que cette élévation n'a pas été accompagnée des dispositifs de contrainte suffisant afin d'en garantir sa justiciabilité. Ce constat met en lumière le caractère paradoxal de l'édifice normatif. Alors même que la dignité humaine est inscrite au sommet de la hiérarchie des normes comme une norme matricielle de la construction constitutionnelle, cette inscription est illusoire du fait de la prévalence tenue de l'ordre constitutionnel comme un impératif indérogeable. L'architecture constitutionnelle se contente en effet d'ériger un idéal solennel en faveur de l'homme, déconnecté des mécanismes concrets de protection et des garanties effectives d'accès au juge. Ce phénomène résulte d'un décalage persistant entre la normativité proclamée de la Constitution qui fait souvent face à des crises⁸⁹ et la réalité juridique et judiciaire.

Ce contraste est d'autant plus saisissant que, dans de nombreux États de la CEMAC, l'accès aux juridictions constitutionnelles est limité⁹⁰, sinon entravé, par des conditions de recevabilité restrictives. Ce déficit d'accessibilité participe à l'enfermement de la dignité humaine dans une sphère idéelle, inaccessible à la majorité des citoyens et pourtant proclamé par leur Constitution. Ce constat appelle une analyse plus fine de la manière dont les juridictions constitutionnelles elles-mêmes contribuent à cette abstraction, par leur inertie ou leur réticence à garantir l'accès effectif à la justice constitutionnelle due en grande partie par leur dépendance statutairement excessive à l'égard de l'exécutif⁹¹.

⁸⁸ Le recours au droit constitutionnel comparé n'est pas dénué de fondement et permet de recenser les décisions du Conseil constitutionnel français, Décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994 ; *Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal* ; Décision n° 2004-498 DC du 29 juillet 2004 ; *Loi relative à la bioéthique* ; Décision n° 2013-674 DC du 1 août 2013 ; *Loi tendant à modifier la loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique en autorisant sous certaines conditions la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires* ; Décision n° 2001-446 DC du 27 juin 2001 ; *Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception* ; Décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016, *Loi de modernisation du système de santé*.

⁸⁹ Frédéric-Joël AÏVO, « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », *R.D.P.*, n° 1, 2012, pp. 141-180.

⁹⁰ Ce sont les conditions et procédures qui figurent dans la Constitution tchadienne révisée du 03 octobre 2025 (article 180). Dans la Constitution du Gabon du 19 décembre 2024, le constituant a prévu une saisine d'office au profit de la Cour constitutionnelle (article 119 al. 3) et retient la logique de son homologue tchadien (article 120). Pour le citoyen tchadien comme gabonais, pour prémunir contre les violations flagrantes de sa dignité humaine, il doit agir par la procédure exceptionnelle d'inconstitutionnalité à l'occasion d'un procès ordinaire devant une juridiction qui doit sursoir et saisir la juridiction constitutionnelle doit, selon la procédure normale, statuer dans un délai de quarante-cinq jours (45) jours ou un (01) mois et en cas d'urgence, statuer dans un délai de huit (8) jours.

⁹¹ Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU, « La constitutionnalisation du droit en Afrique : l'exemple de la création du Conseil constitutionnel camerounais », *In : A.I.J.C.*, n°19-2003, 2004, p. 62.

2- Une promesse constitutionnelle inerte dans le prétoire des juridictions constitutionnelles

La fonction protectrice de la dignité humaine est dévolue aux juridictions constitutionnelles. Celles-ci se prononcent « [...] *obligatoirement sur la constitutionnalité des lois organiques, des lois sur les libertés publiques et les droits fondamentaux avant leur promulgation* »⁹². Toutefois, au sein de l'ordre constitutionnel des États membres de la CEMAC, cette fonction se heurte à une double inertie : celle des textes, qui limitent les conditions d'accès et celle des juridictions elles-mêmes, dont l'inefficacité, voire l'inaction, affaiblit la portée du principe. Car en cette matière, note-t-on « [...] *le contentieux des droits fondamentaux demeure simplement interdit, faute de fondements explicites* »⁹³. Cette inertie, largement documentée dans les travaux doctrinaux, résulte de plusieurs facteurs : surcharge du contentieux électoral⁹⁴, faible indépendance institutionnelle, complexité des procédures, ou encore carence de volonté politique. En conséquence, les juridictions constitutionnelles tendent à se transformer en institutions de façade, incapables d'assurer le contrôle effectif des violations de la dignité humaine.

Ce que l'on cherche à démontrer, est que le principe de la dignité humaine est inscrite formellement dans l'ordre constitutionnel des États membres de la CEMAC. Cette formalisation suffisante reste cependant limitée en terme de défaillance judiciaire qui transforme la promesse constitutionnelle de protection de la dignité humaine en un principe dépourvu de garantie contraignante et effective.

Ce constat, partagé par de nombreux observateurs est confirmé par l'examen des pratiques jurisprudentielles⁹⁵. La dignité humaine de l'homme devient une promesse universelle illusoire sur le plan national faute de protection effective et exposant les États membres de la CEMAC à une critique sévère quant à leur capacité à traduire les normes constitutionnelles en garanties concrètes. Cette impasse appelle à une réflexion renouvelée sur la nécessité de réformes structurelles et d'un renforcement des mécanismes d'accès au juge, condition indispensable à l'effectivité du principe de dignité humaine⁹⁶.

Le droit à la dignité humaine, bien qu'invoqué à profusion dans la rhétorique institutionnelle, demeure trop souvent frappé d'inertie contentieuse, réduite à une abstraction sans densité opératoire⁹⁷. L'on assiste dès lors à une élévation incantatoire, où la dignité est

⁹² Énonce en ces termes l'article 175 al. 3 de la Constitution tchadienne du 03 octobre 2025 par exemple.

⁹³ Étienne-Charles LEKENE DONFACK et autres, « Chronique de jurisprudence du Conseil constitutionnel camerounais (2018 à 2020) », *R.F.D.C.*, vol. 1, n° 129, 2022, p. 210.

⁹⁴ Cour Constitutionnelle du Gabon, *Recueil des décisions et avis de la cour constitutionnelle*, pub., Cour constitutionnelle, 2002, 450 p., Conseil Constitutionnel camerounais, *Recueil des décisions de 2018*, 438 p., *Recueil des décisions de 2019*, 305 p., *Recueil des avis et décisions du Conseil constitutionnel*, 2020, 509 p., etc., pour s'en rendre compte.

⁹⁵ Par exemple le Conseil Constitutionnel camerounais, *Recueil des décisions de 2018*, 438 p., *Recueil des décisions de 2019*, 305 p., *Recueil des avis et décisions du Conseil constitutionnel*, 2020, 509 p., il n'y a pas une seule fois où les augustes conseillers ont statué en matière de dignité humaine des camerounais.

⁹⁶ Mariame-Viviane NAKOULMA, « La dignité humaine comme doublure abstraite et nécessaire au développement du système juridique international », *Cahiers Jean Moulin*, n° 4, 2018, p. 6.

⁹⁷ On citera la Cour Constitutionnelle, Décision n° 006/CC/19 du 05 juin 2019, *relative à la requête du Président de la République tendant à l'Examen de conformité de la loi portant code électoral de la République Centrafricaine* (Con. 69) ; Décision n° 006/CC du 20 mars 2001, *aux fins de voir annuler la Décision n° 003/CNC du 15 février 2001 du Conseil National de la Communication portant suspension du journal « La Griffes » et des*

brandie comme une bannière au profit de l'homme mais jamais activée comme levier juridico-normatif. Ce hiatus manifeste entre sa proclamation éclatante et sa justiciabilité ténue atteste d'un fossé performatif que ni la jurisprudence interne ni la dynamique communautaire ne semblent encore en mesure de combler à ce jour⁹⁸.

II-LA MATERIALISATION INSUFFISANTE DE LA DIGNITE HUMAINE PAR L'ORDRE CONSTITUTIONNEL DES ÉTATS MEMBRES DE LA CEMAC

Érigée en principe fondamental par les Constitutions des États membres de la CEMAC⁹⁹, la dignité humaine pourrait, de prime abord, être perçue comme un marqueur d'adhésion indéfectible à une éthique universelle. Celle-ci transcende formellement les particularismes et impose à la norme fondamentale tout comme aux pouvoirs publics une obligation de respect inconditionnel des droits fondamentaux en raison de leur supraconstitutionnalité¹⁰⁰. Cependant, cette proclamation solennelle, qui se situe à la confluence du droit interne et des engagements internationaux¹⁰¹, semble bien souvent se muer en une valeur relative¹⁰². Mais cette convergence proclamée, au demeurant nécessaire pour conférer aux systèmes juridiques une cohérence externe, laisse entière la question de son effectivité interne. En effet, le prestige symbolique attaché à la dignité humaine, renforcé par l'image d'une CEMAC soucieuse d'aligner ses pratiques juridiques sur le droit international des droits de l'homme¹⁰³, dissimule mal la faiblesse des mécanismes concrets de protection de ce principe fondamental.

Cette faiblesse est d'autant plus préoccupante que les dysfonctionnements structurels qui affectent les systèmes de justice constitutionnelle¹⁰⁴ des États membres se traduisent par une pluralité de facteurs¹⁰⁵ entravant le recours effectif aux juridictions compétentes. L'accès aux instances constitutionnelles, bien que formellement reconnu, est souvent conditionné par des règles dont l'usage du pouvoir politique tend à verrouiller formellement l'espace contentieux. Ainsi, dans l'architecture institutionnelle des États membres de la CEMAC, la dignité humaine apparaît comme une norme dont la portée juridique s'efface derrière des considérations

directeurs de publication et de rédaction dudit journal. Ces décisions ont indirectement rendu en matière de la dignité humaine.

⁹⁸ L'arrêt de la CourADHP, Arrêt du 28 mars 2019, *Requête n° 009/2015* (fond et réparations), *Affaire Lucien Ikili Rashidi c. République-Unie de Tanzanie*, § 88, même s'il permet de nuancer ces propos était rendu par rapport à un autre État africain.

⁹⁹ Philippe ARDANT et Bertrand MATHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, L.G.D.J., 29^{ème} éd., 2018, p.121.

¹⁰⁰ Olivier DUHAMEL et Guillaume TUSSEAU, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, Seuil, 5^{ème} éd., 2020, p. 401.

¹⁰¹ Lire les dispositions des préambules et les Titre 2 commun aux Constitution du Tchad du 17 décembre 2023 et Constitution du Congo du 25 octobre 2015.

¹⁰² Olivier DUHAMEL et Guillaume TUSSEAU, *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*, *op. cit.* p. 401.

¹⁰³ Voir à ce sujet le §. 6 du préambule du Traité révisé de la CEMAC du 25 juin 2008.

¹⁰⁴ Charles EISENMANN, *La justice constitutionnelle et la haute cour constitutionnelle d'Autriche*, Paris, L.G.D.J., 1928, 307 p.

¹⁰⁵ Ismaelline EBA NGUEMA, « Le mal constitutionnel gabonais de 2009 à 2023 », *R.D.P.*, vol. 4, n° 4, 2024, pp. 82-93., Guy AZÉBOVE TETANG, « L'excès de pouvoir » du juge constitutionnel : entre dérapage et colmatage », dans : *Dossier Spécial, Lex-Electronica*, vol. 2, n°26, 2021, pp. 249-280.

d'opportunité et des inerties propres aux mécanismes juridictionnels¹⁰⁶. Ce constat invite à s'interroger sur la nature réelle de l'engagement constitutionnel pris par ces États.

La présente partie s'attache à décomposer l'idée de la matérialisation insuffisante en deux axes complémentaires. D'une part, il s'agira d'analyser que la force déclarative de la proclamation de la dignité humaine est affaiblie par un rang normatif souvent imprécis (A). D'autre part, sera sa justiciabilité illusoire qui dissimule son élévation normative dans l'ordre constitutionnel des États membres de la CEMAC et qui la vide de substance notamment, l'effectivité des droits fondamentaux¹⁰⁷(B).

A-L'affaiblissement de la force déclarative de la proclamation de la dignité humaine

Le prestige hiérarchique attaché à la dignité humaine dans les Constitutions des États membres de la CEMAC¹⁰⁸ n'est pas uniquement le fruit d'un consensus constitutionnel interne sur la nécessité de l'ériger ainsi. Il est le reflet d'une dynamique d'affirmation stratégique sur la scène internationale. En effet, les Constitutions des États membres de la CEMAC inscrivent la dignité humaine à leur frontispice par référence quasi générale à tous les instruments juridiques qui sont censés la contenir. Elles tendent à projeter l'image d'une adhésion sans faille aux valeurs universelles des droits de l'homme. Mais sa place dans la hiérarchie des normes n'est pas suffisamment garantie. Cette élévation saluée¹⁰⁹ de la dignité humaine, vise ainsi à positionner les États membres en tant qu'acteurs responsables et engagés vis-à-vis de la communauté internationale¹¹⁰.

Dans cette perspective, l'analyse mettra en lumière, d'une part, l'utilisation du principe de dignité humaine comme un instrument de légitimation et de rayonnement sur la scène internationale¹¹¹ (1) ; et d'autre part, elle montrera comment cette mise en avant symbolique se fait au détriment d'une véritable opérationnalité concrète dans les systèmes juridiques internes, exposant ainsi les limites et les contradictions entre discours constitutionnel et effectivité réelle (2).

¹⁰⁶ Étienne-Charles, LEKENE DONFACK, « Chronique de jurisprudence du Conseil constitutionnel camerounais (2018 à 2020) », *op. cit.*, p. 210.

¹⁰⁷ Jean-Richard KEUDJEU DE KEUDJEU, « L'effectivité de la protection des droits fondamentaux en Afrique subsaharienne francophone », *op. cit.*, p. 100.

¹⁰⁸ Ce prestige d'attachement évoqué découle des formulations constitutionnelles à haute intensité « séductionnelle » et mêlée d'une certaine dose d'autonomie constitutionnelle. Sur cet aspect, la Constitution du Gabon du 19 décembre 2024, (§. 4-9 du préambule), se démarque de toutes les autres Constitutions des autres États membres de la CEMAC.

¹⁰⁹ Marie-Madeleine MBORANTSUO, *La contribution des Cours constitutionnelles à l'État de droit en Afrique*, *op. cit.*, pp. 267-268 ; Laurence BURGORGUE-LARSEN, « Le droit international dans l'ordre interne-Approche générale et comparée », dans : *La suprématie de la Constitution*, 7^{ème} Congrès de l'ACCF, Lausanne, 2015, pp. 43-45.

¹¹⁰ Alain ONDOUA, « L'internationalisation des Constitutions en Afrique subsaharienne francophone et la protection des droits fondamentaux », *op. cit.*, p. 439.

¹¹¹ Xavier BIOY DUPERE DE BOULOIS et autres, (Dir.), *Grands arrêts du droit des libertés fondamentales*, Paris, Dalloz, 2^{ème} éd., 2019, pp. 625-628.

1-Un instrument de légitimation des formulations conventionnelles

L'inscription de la dignité humaine au cœur de l'écosystème constitutionnel des États membres de la CEMAC traduit, dans sa formulation, une volonté manifeste de projection normative vers l'extérieur. Ce qui confère à leurs textes fondamentaux une portée performative visant à asseoir la crédibilité juridique et politique des régimes en place. Ce phénomène, que l'on peut qualifier de « diplomatie constitutionnelle », repose sur la conviction que la référence à la dignité humaine – principe phare du droit international des droits de l'homme¹¹² – constitue une monnaie symbolique précieuse permettant aux États d'afficher une image de modernité et de respectabilité vis-à-vis de leurs partenaires internationaux dans la formulation des engagements internationaux. Ainsi, que ce soit par l'entremise de préambules solennels¹¹³, de dispositifs spécifiques relatifs aux droits fondamentaux¹¹⁴, ou encore par des engagements réitérés lors de forums régionaux et internationaux, les Constitutions de la sous-région mobilisent, estime-t-on, la dignité humaine comme une clause de style servant d'*alibi* pour revendiquer une posture d'État respectueux des droits fondamentaux¹¹⁵. Toutefois, cette inclination à l'internationalisation discursive ne s'accompagne pas nécessairement d'un engagement substantiel sur le plan interne. Elle révèle, au contraire, une dissociation entre la rhétorique normative et la réalité des pratiques (le volet contentieux), où la dignité humaine est souvent réduite à un slogan vidé de sa substance dans l'arsenal juridique¹¹⁶.

Cette instrumentalisation normative, qui tend à sacraliser le principe de dignité humaine pour mieux se conformer aux standards du droit international public, est renforcée par la participation active des États membres à des instruments africains et universels relatifs aux droits de l'homme ou tout simplement pensée dans le sens d'« *au-delà de leur reconnaissance universelle et de la recherche de systèmes de protection plus « resserrés » et efficaces* »¹¹⁷. Cette démarche permet aux régimes en place de se draper d'une légitimité externe, d'autant plus précieuse dans un contexte où la gouvernance nationale est souvent critiquée pour ses carences en matière de protection effective des droits fondamentaux¹¹⁸. La ratification de traités internationaux et la consécration de la dignité humaine qu'ils contiennent dans les textes constitutionnels apparaissent ainsi comme des leviers de légitimation stratégique, permettant

¹¹² La Charte des Nations Unies du 26 juin 1945 et tous les textes onusiens subséquents ou régionaux en consacrent ce principe.

¹¹³ Lire le §. 4 de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996.

¹¹⁴ Pris ensemble, il faut lire le Titre 2 de la Constitution congolaise du 25 octobre 2015 et celui de la Constitution tchadienne du 03 octobre 2025, de la Constitution gabonaise du 19 décembre 2024, Titre 1^{er} de la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016 et de la Constitution équato-guinéenne du 16 février 2012.

¹¹⁵ L'écart entre les formulations et la pratique en trahit longuement l'esprit des premières, c'est-à-dire l'attachement, la solennité des déclarations suivie d'énonciation dans le texte même de la Const

¹¹⁶ Alain ONDOUA, « L'internationalisation des Constitutions en Afrique subsaharienne francophone et la protection des droits fondamentaux », *op. cit.*, pp. 446-457.

¹¹⁷ Tels que la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945, la DUDH du 10 décembre 1948, les deux Pactes internationaux du 16 décembre 1966, la CADHP du 27 juin 1981. FAVOREU (L.) et *al.*, *Droit des libertés fondamentales*, *op. cit.*, p. 32.

¹¹⁸ OIF, (Dir.) *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone-Les processus démocratiques dans l'espace francophone*, Paris, éd., DCOM, 2022, pp. 12-16, SADA (Hugo), (Dir.) *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone de 2008*, Paris, septembre 2008, pp. 1-176 ; SADA (Hugo), (Dir.) *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone 2000-2010 Bamako, dix ans après*, Paris, septembre 2010, pp. 1-21.

aux États membres de bénéficier d'une reconnaissance formelle ou d'aide au développement¹¹⁹, que les certains dirigeants s'empressent de détourner à la première moindre occasion, sans nécessairement traduire ces engagements en réformes effectives sur le plan interne. Cette stratégie d'apparat, conjuguée à la complexité des ordres juridiques nationaux relatifs à la protection des droits fondamentaux¹²⁰, contribue à figer le principe de la dignité humaine dans un contexte déconnecté des impératifs concrets de protection et de garantie des droits des justiciables en termes d'accès¹²¹.

Cette dissociation entre la parole constitutionnelle et l'action réelle prépare ainsi le terrain à une seconde constatation, à savoir l'absence d'opérationnalité concrète de ce principe dans les ordres juridiques nationaux.

2- Une mise en avant symbolique au détriment d'une opérationnalité concrète

Si la dignité humaine constitue un instrument puissant de légitimation sur le plan international, force est de constater qu'au sein des ordres constitutionnels des États membres de la CEMAC, cette élévation ne s'accompagne pas d'un dispositif institutionnel et juridictionnel aussi opérationnel et stable qu'en France, permettant de mesurer son degré de réalisation¹²². En effet, la proclamation solennelle de ce principe dans les textes fondamentaux demeure largement dépourvue de mécanismes concrets garantissant son application effective et sa justiciabilité devant les juridictions compétentes. Par exemple, au Tchad, au Congo, en RCA, au Gabon, la peine de mort est abolie. Par contre, au Cameroun, elle est maintenue. Les procédures d'accès aux juridictions constitutionnelles, bien que prévues par les textes, sont souvent caractérisées par leur complexité, leur formalisme excessif, et leur inefficacité pratique, créant ainsi une barrière infranchissable pour les justiciables¹²³. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les États membres, rechignent à mettre en place des réformes institutionnelles et procédurales permettant de donner corps à cette protection juridique¹²⁴. En conséquence, la dignité humaine demeure confinée à un statut de norme programmatique, dépourvue de force

¹¹⁹ La réflexion de Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU, « Conditionnalité juridique des aides et respect des droits fondamentaux », *Afrilex*, n° 2, 2001, pp. 1-13.

¹²⁰ Complexité qui provient bien évidemment de la diversité et de l'hétérogénéité d'organes juridictionnels ou non, de procédure, la problématique des rapports de subsidiarité avec les juridictions d'origine externe, l'influence des engagements internationaux, spécificités nationales ; ANGUE (C.-G.), « La garantie constitutionnelle des droits fondamentaux au Cameroun à l'aune de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 : quelle évolution ? », *Cahiers de la recherche sur les droits Fondamentaux*, n° 22, 2024, pp. 105-108.

¹²¹ Isaac YANKHOBIA NDIAYE, « L'accès à la justice constitutionnelle par le citoyen », dans : *L'accès à la justice constitutionnelle par le citoyen*, Actes du 6^{ème} Congrès de l'ACCF, Marrakech, 2015, p. 38.

¹²² Xavier BIOY DUPERE DE BOULOIS et autres, (Dir.), *Grands arrêts du droit des libertés fondamentales*, op. cit., pp. 629-1217, Cons. const., Décision n° 94-343/344 DC, 27 juill. 1994, *Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal*, Décision n° 94-343-344 DC du 27 juill. 1994, *Bioéthique*, Décision n° 2001-446 DC du 27 juin 2001.

¹²³ Christian-Gérard ANGUE, « La garantie constitutionnelle des droits fondamentaux au Cameroun à l'aune de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 : quelle évolution ? », *Cahiers de la recherche sur les droits Fondamentaux*, op. cit., pp. 105-108.

¹²⁴ On peut citer la peine de mort qui n'est absolument pas abolie, l'avortement illégal s'accroît, la prostitution ou le proxénétisme pénalisés mais difficilement sanctionnés.

obligatoire réelle et réduite à une invocation rhétorique comme pour l'ensemble des droits fondamentaux dans le discours constitutionnel officiel¹²⁵.

Par ailleurs, cette mise en avant est accentuée par une culture juridique où l'interprétation des textes constitutionnels et des engagements internationaux tend à privilégier une approche formaliste et conservatrice, au détriment d'une lecture dynamique universaliste et protectrice des droits fondamentaux¹²⁶. Dans plusieurs États membres, les juridictions constitutionnelles se montrent réticentes à exercer un contrôle effectif sur les violations de la dignité humaine, soit en raison de l'absence ou d'interdit de mécanismes de saisine ouverts aux justiciables¹²⁷, soit en raison d'une culture judiciaire marquée par la déférence excessive vis-à-vis du pouvoir exécutif¹²⁸. Cette inertie institutionnelle, combinée à des blocages normatifs persistants, contribue à figer la dignité humaine dans une position d'impuissance normative, où la réalité pratique contraste violemment avec la solennité des proclamations constitutionnelles. Ainsi, l'élévation du principe de dignité humaine au rang de norme fondamentale semble, dans les faits, se heurter à un mur d'indifférence, d'inertie et de résistances institutionnelles, qui vident cette norme de sa substance protectrice.

Cette constatation, loin d'être purement théorique, ouvre la voie à une interrogation plus large sur les obstacles normatifs et institutionnels qui viennent entraver la mise en œuvre effective de ce principe fondamental.

B- Une élévation normative face à une justiciabilité illusoire dans l'ordre constitutionnel des États membres de la CEMAC

Derrière l'apparente universalité et l'élévation solennelle du principe de dignité humaine dans les Constitutions des États membres de la CEMAC se dissimule une réalité juridique marquée par une pluralité d'obstacles normatifs, procéduraux et institutionnels¹²⁹, qui renforcent, dans le meilleur des cas ou entravent dans le pire des cas considérablement sa mise en œuvre effective¹³⁰.

L'analyse visera à montrer, d'une part, combien le principe de dignité humaine demeure exposé aux fonctionnements ponctuels, mais récurrents, des systèmes constitutionnels¹³¹(1) ;

¹²⁵ Étienne-Charles LEKENE DONFACK et autres, « Chronique de jurisprudence du Conseil constitutionnel camerounais (2018 à 2020) », *op. cit.*, p. 210.

¹²⁶ Cour constitutionnelle centrafricaine, Décision n° 003 du 9 juin 1998 (Note de M. N'DJAPOU Justin) Penant-2001-Janvier-Avril 1999, n° 829, p. 86, portant sur la loi n° 95-004 du 2 juin 1995 autorisant la ratification du Traité instituant l'Organisation intégrée de l'industrie des assurances des États africains.

¹²⁷ Étienne-Charles LEKENE DONFACK et autres, « Chronique de jurisprudence du Conseil constitutionnel camerounais (2018 à 2020) », *op. cit.*, p. 210.

¹²⁸ Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU, « La constitutionnalisation du droit en Afrique : l'exemple de la création du Conseil constitutionnel camerounais », *op. cit.*, p. 62.

¹²⁹ On citera par exemple les juridictions constitutionnelles et judiciaires nationales, les juridictions communautaires, les commissions nationales et organismes régionaux universels.

¹³⁰ Surtout lorsque les enjeux de souveraineté nationale ou de l'« avantage induit » de pouvoir fort centralisé s'en trouvent mêlés.

¹³¹ Fonctionnements qui découlent de changement anticonstitutionnel et dont le retour à l'ordre constitutionnel devant garantir la dignité des citoyens de la CEMAC est opéré le plus souvent par des militaires ; BA (B.), « L'évolution constitutionnelle des pays africains de succession française », *Annales Africaines, Nouvelle Série*, vol. 2, n° 13, 2020, pp. 7-20, ACRESA, « Logiques autoritaires et ingénierie constitutionnelle en Afrique : une instabilité cyclique », *Politique & Gouvernance*, (en ligne : <http://acresa.org>, consulté le 03 juil.-25, à 02 h 51 mn.

et, d'autre part, à mettre en lumière l'absence d'effectivité du contrôle juridictionnel des violations de ce principe (2).

1-Un principe fondamental exposé aux fonctionnements ponctuels de l'ordre constitutionnel

Dans la configuration institutionnelle des États membres de la CEMAC, le principe de dignité humaine, bien qu'élevé au sommet de la hiérarchie normative¹³², se trouve confronté à une série de dysfonctionnements structurels qui minent sa portée effective. Ces dysfonctionnements ne se limitent pas à des exceptions ponctuelles mais traduisent une réalité systémique et un malaise constitutionnel plus global, où l'écart entre la norme constitutionnelle et sa mise en œuvre se creuse sous l'effet d'un ensemble de facteurs cumulatifs¹³³. Cette instabilité normative contribue à affaiblir l'autorité du principe de dignité humaine et accentuer son caractère purement déclaratif dans « *la Constitution [qui] n'est qu'une simple façade derrière laquelle se cache un régime politique peu soucieux du constitutionnalisme en tant que technique de limitation du pouvoir* »¹³⁴.

Par ailleurs, les dysfonctionnements structurels se traduisent, sur le plan pratique, par des décisions juridictionnelles incohérentes¹³⁵ un accès limité et souvent obstrué aux mécanismes de recours¹³⁶, et une absence de volonté politique manifeste pour remédier à ces carences. Dans certains cas, les juridictions elles-mêmes contribuent à cette fragilisation en adoptant des raisonnements juridiques excessivement étroits ou en se déclarant incompétentes sur des questions touchant à la dignité humaine, sous prétexte d'une interprétation formaliste des textes ou pour défaut de qualité des requérants¹³⁷. Ce phénomène, observé dans plusieurs États membres, comme par exemple le Cameroun¹³⁸, révèle non seulement l'ampleur des fonctionnements internes mais aussi leur caractère durable, ancré dans des pratiques judiciaires et constitutionnelles peu enclines à garantir une protection effective des droits fondamentaux¹³⁹.

¹³² Ces propos évoquent la supraconstitutionnalité du principe de dignité humaine déjà signalée par Olivier DUHAMEL et Guillaume TUSSEAU, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, op. cit. p. 401.

¹³³ D'une part, les juridictions constitutionnelles, censées être les gardiennes des droits fondamentaux, peinent à exercer un contrôle effectif et impartial sur les violations caractérisées de la dignité humaine. Cette incapacité et attitude tiennent, entre autres, à une culture institutionnelle empreinte de formalisme excessif, à une dépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif, et à l'absence de ressources adéquates pour garantir une justice constitutionnelle accessible et efficiente. D'autre part, l'enchevêtrement de normes concurrentes et parfois contradictoires crée un terrain propice aux interprétations restrictives et à l'instrumentalisation politique des principes constitutionnels.

¹³⁴ GONIDEC (P.-F.), « Constitutionnalismes africains », *RADIC*, vol. 50, n° 1, 1996, p. 2

¹³⁵ Karim DOSSO, « Les pratiques constitutionnelles dans les États d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », *RFDC*, n° 90, 2012, p. 57-85. Il faut tout de même nuancer ces propos dans la mesure où dans une espèce mettant en cause le code électoral, en réalité une Loi adoptée en vertu des dispositions plus pertinentes de la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016, suite à une saisine du Président de la République aux fins de contrôle de constitutionnalité par rapport à la Constitution, la Cour constitutionnelle a déduit des articles 6, 26, 31 als. 3 et 4 de la Constitution que l'article 286 alinéa 2 du Code Electoral leur est contraire au motif qu'il « [...] *un caractère discriminatoire et portent atteinte à la dignité de la femme* » du fait du paiement d'une amende qui n'en découle pas des prescriptions de la Constitution.

¹³⁶ Dominique-Junior ZAMBO ZAMBO, « Protection des droits fondamentaux et droit à la *jurisdictio* constitutionnelle au Cameroun : continuité et ruptures », *Revue des Droits de l'Homme*, n° 15, 2019, p. 2.

¹³⁷ Le Conseil constitutionnel camerounais, Décision N° 01/SCCL/G/SG/CC du 10 janvier 2019, affaire : *Sieur EKOUDA Darius Mesmin c./ Le Président de la République et Autres a illustré éloquemment cette affirmation.*

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ Ce qui évoque foncièrement à ce sujet de succès et résistance du constitutionnalisme africain.

En définitive, l'analyse de ces dysfonctionnements a mis en lumière la contradiction entre l'élévation formelle du principe de dignité humaine et son traitement défaillant dans la pratique juridictionnelle et institutionnelle. Ce constat appelle une interrogation plus large sur l'effectivité même du contrôle juridictionnel.

2-Un principe fondamental à l'effectivité juridictionnelle malmenée

L'ineffectivité du contrôle juridictionnel des violations de la dignité humaine dans les États membres de la CEMAC constitue l'un des paradoxes les plus préoccupants du constitutionalisme régional. Bien que les textes fondamentaux consacrent ce principe comme un pilier de l'ordre juridique¹⁴⁰, les mécanismes mis en place pour en garantir le respect apparaissent fragmentés, lacunaires et déconnectés des réalités pratiques auxquelles sont confrontés les justiciables. Cette dissociation entre la normativité proclamée et la réalité des recours s'explique notamment par la complexité des voies de recours¹⁴¹. En outre, les juridictions constitutionnelles sont souvent paralysées par une surcharge des espèces à forte teneur électorale sans lien parfois avec la dignité de la personne humaine et une dépendance vis-à-vis des autorités politiques¹⁴². Ce qui compromet gravement leur capacité à garantir l'effectivité du contrôle de constitutionnalité et induit de toute évidence à soutenir que « [...] la saisine de la juridiction constitutionnelle des questions relatives à la protection des droits fondamentaux est incertaine [...] virtuelle ou, à la limite, simplement préventive »¹⁴³. Cette situation est exacerbée par le manque de transparence des procédures, l'insuffisance de motivation des décisions¹⁴⁴, et l'absence de mécanismes efficaces de suivi et d'exécution des jugements, qui laissent souvent les violations sans réparation concrète.

CONCLUSION

Au terme de cette étude sur la dignité humaine et l'ordre constitutionnel internationalisé des États membres de la CEMAC, il apparaît clairement que, malgré une consécration textuelle solennelle et quasi unanime de la dignité humaine comme valeur suprême et inviolable dans les constitutions nationales¹⁴⁵, sa traduction en réalité juridique pleinement contraignante demeure

¹⁴⁰ C'est ce qui revient régulièrement dans les différentes communications lors de la Conférence des Juridictions Constitutionnelles Africaines, *La dignité humaine comme valeur et principe fondateur : une source d'interprétation constitutionnelle, de protection et d'application des droits fondamentaux*, 7^{ème} Congrès de CJCA, du 21 octobre 2024-3 novembre 2024, Victoria-Falls (Zimbabwe), 257 p.

¹⁴¹ Recours direct prévu par les Constitution centrafricaine du 30 mars 2016 (art. 95) et congolaise du 25 octobre 2015 (art. 180).

¹⁴² Voir p. 18, note n° 97.

¹⁴³ Dominique-Junior ZAMBO ZAMBO, « Protection des droits fondamentaux et droit à la *jurisdictio* constitutionnelle au Cameroun : continuité et ruptures », *op. cit.*, p. 7.

¹⁴⁴ Ambroise-M. ADANDEDJAN, « Réflexion sur la motivation des juridictions constitutionnelles en Afrique noire Francophone », *Afrilex*, 2019, pp. 1-40.

¹⁴⁵ Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU, « Affirme son attachement aux libertés fondamentales inscrites dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Charte des Nations unies, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et toutes les conventions internationales y relatives et dûment ratifiées, notamment aux principes suivants », In : ATANGANA AMOUGOU (J.-L.) (Dir.), *La Constitution de la République camerounaise : Commentaire article par article*, (Préf. DU BOIS DE GAUDUSSON (Jean)), Paris, L'Harmattan, coll. « Etudes Africaines, Séries Droit, 2025, pp. 54-63, et Ghislain BOMBELA MOSOUA et Martine BIKOE, « Le peuple camerounais proclame que l'être humain, sans distinction de race, de religion, de sexe, de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés », In : ATANGANA AMOUGOU (J.-L.) (Dir.), *La Constitution de la*

inégale et largement inachevée¹⁴⁶. L'internationalisation des ordres constitutionnels, marquée par la référence croisée aux normes d'origine externe, n'a pas encore permis de transformer cette norme principielle en un critère opératoire et décisif de contrôle de constitutionnalité ou de sanction effective des violations¹⁴⁷. Les juridictions nationales, souvent réticentes à lui conférer une portée autonome et contraignante, la relèguent trop fréquemment à un rôle rhétorique ou subsidiaire, tandis que les mécanismes régionaux restent limités dans leur capacité à imposer une effectivité uniforme. Ainsi, la dignité humaine, bien qu'affirmée comme fondement du contrat social et de l'ordre public, demeure davantage une promesse proclamée qu'une garantie pleinement réalisée, révélant les limites structurelles d'un constitutionnalisme régional encore en quête d'une harmonisation effective et d'une effectivité tangible face aux fragilités institutionnelles et aux priorités politiques internes.

Dans l'espace CEMAC, la problématique de la justice constitutionnelle renforce le sentiment d'impuissance des justiciables. Elle contribue à la banalisation des atteintes à la dignité humaine. Dans un contexte où la confiance dans les institutions judiciaires est déjà fragilisée¹⁴⁸, cette inertie judiciaire nourrit une culture d'impunité et fragilise l'autorité même des Constitutions¹⁴⁹. Elle vide le principe de dignité humaine de sa substance contraignante.

République camerounaise : Commentaire article par article, (Préf. DU BOIS DE GAUDUSSON (Jean)) Paris, L'Harmattan, coll. « Etudes Africaines, Séries Droit, 2025, pp. 46-53.

¹⁴⁶ Politiques publiques du rehaussement du niveau de vie économique, politique et juridiques notamment, l'accès au prétoire des juridictions constitutionnelles, contribuent à rendre sa matérialisation inachevée.

¹⁴⁷ Voir les préambules et dispositions matérielles des Constitutions des États membres de la CEMAC et compléter avec la lecture de Louis FAVOREU et autres, *Droit des libertés fondamentales*, *op. cit.*, pp. 77-82.

¹⁴⁸ ZAMBO ZAMBO (D.-J.), « Protection des droits fondamentaux et droit à la *jurisdictio* constitutionnelle au Cameroun : continuité et ruptures », *op. cit.*, p. 7.

¹⁴⁹ Frédéric-Joël AÏVO, « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », *op. cit.*, pp. 141-180.

LA DECLARATION DE L'ETAT D'EXCEPTION AU CAMEROUN : FORMALITES JURIDIQUES MANQUANTES ET ENJEUX POUR LA SECURITE JURIDIQUE

Par

NDZIE Berthe Christelle*

*Doctorante en Droit Public, Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Douala
(Cameroun)*

Résumé

« Le président de la République peut, en cas de péril grave menaçant l'intégrité du territoire, la vie, l'indépendance ou les Institutions de la République, proclamer, par décret, l'état d'exception et prendre toutes mesures qu'il juge nécessaires. Il en informe la Nation par voie de message ». Cette disposition, qu'on retrouve également consacrée dans certains États d'Afrique noire francophone, constitue un mécanisme juridique destiné à permettre au président de la République de faire face à des situations de crise grave susceptibles de menacer l'intégrité du territoire, la vie, l'indépendance ou les Institutions de la République. Toutefois, ce régime de l'état d'exception, dont le fondement se trouve dans l'article 9 alinéa 2 de la Constitution, souffre d'insuffisances juridiques qui fragilisent la sécurité juridique. En effet, si la Constitution consacre le recours à l'état d'exception, elle reste peu explicite sur les modalités concrètes de son instauration, notamment en raison de l'absence d'un texte législatif spécifique venant en préciser le régime. Par ailleurs, certaines exigences formelles, à l'instar du message adressé à la Nation par le président de la République, apparaissent empreintes d'ambiguïtés.

Mots clés : Constitution, président de la République, état d'exception, sécurité juridique.

Abstract

The President of the Republic is empowered, in the event of a serious threat to the nation (such as dangers to territorial integrity, human life, national independence, or the functioning of state institutions) to declare a state of exception by decree and to adopt any measures deemed necessary, while informing the nation through an official address. This constitutional provision, which is similarly recognized in several Francophone African states, constitutes a legal mechanism designed to enable the Head of State to effectively respond to severe crises. However, the legal regime governing the state of exception, grounded in Article 9 (2) of the Constitution, reveals certain shortcomings that undermine legal certainty. Although the Constitution provides for its invocation, it remains insufficiently explicit regarding the practical modalities of its implementation, particularly due to the absence of specific legislative instruments clarifying its scope and operation. Furthermore, some formal requirements, such as the presidential address to the nation, are marked by ambiguity.

Key words : Constitution, President of the Republic, state of exception, legal certainty.

* Mode de citation : NDZIE Berthe Christelle, « La déclaration de l'état d'exception au Cameroun : formalités juridiques manquantes et enjeux pour la sécurité juridique », *Revue RRC*, n° 068 / Avril 2026, p.219-232.

INTRODUCTION

En théorie, il est admis qu'en temps de crise, seul le président de la République¹ est habilité à réagir face à la menace². Le renforcement des pouvoirs présidentiels se justifie par le fait que pour répondre à la menace ou à la crise, seul le président de la République possède à la fois les ressources et les moyens indispensables à la résolution de la crise³. Il dispose alors en temps de crise « des compétences extraordinaires qui, sauf interdiction des règles (...) sont illimitées »⁴. En consacrant de telles prérogatives, il est clair que l'idée qui a inspiré le constituant c'est que si le Cameroun se trouvait un jour, comme en France en 1940, dans les circonstances dramatiques (péril grave menaçant l'intégrité du territoire, guerre, invasion étrangère...), il fallait que le Président dispose des pouvoirs nécessaires et suffisants pour y faire face sans qu'on ne puisse lui reprocher de sortir de la légalité constitutionnelle. Ces

¹ La notion de président de la République renvoie à l'institution chargée d'exercer la fonction de chef de l'État au sein d'un régime républicain. Elle désigne une magistrature constitutionnelle dotée d'attributions déterminées et investie d'une légitimité propre.

Selon le dictionnaire du droit constitutionnel, « le président de la République est le chef d'Etat républicain. C'est une dénomination en régime républicain de la fonction de chef de l'Etat quand elle est prévue ». Pour le lexique des termes juridiques, « le Président de la République est le Titre reconnu au chef de l'État dans une République ». Le président de la République est, dans l'ordre constitutionnel camerounais, le chef de l'État et la plus haute autorité de l'exécutif. Institué par la Constitution, il est la clé de voute du système politique et il incarne l'unité nationale. Le Doyen Magloire ONDOA pense qu'il n'est pas seulement la clé de voute mais également la clé de tout le système politique de l'Etat. La Constitution lui confère des pouvoirs très importants notamment en période de crise. Élu au suffrage universel direct, le Président est au centre du pouvoir, mais il n'a pas tous les pouvoirs. Il a ceux que la Constitution lui reconnaît. Il ne peut pas faire et défaire les lois à sa convenance, sans l'accord du gouvernement et des assemblées parlementaires. Il doit surtout tenir compte de l'avis des citoyens afin de garder leur confiance. Le président de la République prend toutes les mesures exigées par la crise. Le cas échéant, au mépris du principe de la séparation des pouvoirs. Il peut ainsi prendre des mesures qui relèvent normalement de la compétence du Parlement ou exercer le pouvoir réglementaire sans solliciter le contreseing du Premier Ministre et des ministres. La notion de président de la République revêt ainsi une double dimension : elle est, d'une part, institutionnelle, en ce sens qu'elle désigne un organe constitutionnel doté de compétences propres. Elle est, d'autre part, fonctionnelle, car elle renvoie à un rôle spécifique (arbitre, par exemple...) que le titulaire de cette fonction peut exercer dans la conduite des affaires publiques. Sur cette question lire : Magloire ONDOA, « La déprésidentialisation du régime politique camerounais », *RADP*, Solon, Vol, n°1, 2003 ; Raymond GUILLIEN, Jean VINCENT et alii, *Lexique des termes juridiques*, Paris 2017-2018, Dalloz, 25e Ed, p. 1963.

² BRODEUR., « La déférence au pouvoir exécutif en situation d'urgence », in Eric. A. POSNER et Adrian VERMEULE, *A Terror in the Balance : Security, Liberty and the Courts*, 2008, p. 27

³ Pour ANSART-DOURLIN, la réflexion sur la notion de crise permet de distinguer d'emblée deux types : d'une part, un état plus ou moins latent de tension, né de contradictions d'ordre politique, socio-économique ou psychique, au niveau individuel et collectif ; d'autre part, la crise se manifestant comme excès, exaspération des conflits, d'où peuvent être issus des changements profonds d'ordre historique et/ou politique. De toute façon, une crise est porteuse de ruptures, elle apparaît comme « un changement brusque et décisif dans le cours d'un processus ». C'est dans le même sens qu'abonde CORNU lorsqu'il voit en la crise « une situation troublée ». La faiblesse de cette définition réside dans son caractère peut extensif. Car à regarder de près, la notion de crise en tant que notion fonctionnelle, semble renvoyer à plusieurs réalités, savamment documentées par le lexique de sciences politiques. Ici, la crise est appréhendée comme un ensemble de situations suffisamment « anormales » pour susciter potentiellement une déstabilisation de l'ordre social, économique ou politique. Les crises peuvent avoir des caractères très variés et ce terme générique désigne aussi bien les problèmes induits par une catastrophe naturelle, que les conséquences d'un acte terroriste ou le développement d'une maladie épidémique. Sur cette question lire : Paul LEROY, *L'organisation constitutionnelle et les crises*, Note bibliographique, *RIDC*, 1968, p. 27 ; ANSART-DOURLIN, « La notion de crise politique et les modalités de son déni dans les mouvements contestataires et révolutionnaires. », in Les cahiers psychologie politique [En ligne], numéro 14, Janvier 2009 ; Carole DAUTUN, *Contribution à l'étude des crises de grande ampleur : connaissance et aide à la décision pour la sécurité civile*, Thèse de doctorat, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Saint-Etienne, 2007. p. 37 ; Olivier NAY et alii, *Lexique de sciences politique, vie et institutions politique*, Paris, Dalloz, 2008.

⁴ *Idem*.

prérogatives⁵, au demeurant qualifiées de « vogue constitutionnelle », instituent, au profit du président de la République, des compétences qui, hors d'un régime démocratique, le transformerait à un dictateur⁶. Elles traduisent une conception particulière de la fonction présidentielle : celle d'un garant du fonctionnement régulier des pouvoirs publics et de la continuité de l'État. C'est dans cette perspective que s'inscrit l'état d'exception, régime dérogatoire au droit commun justifié par la nécessité de sauvegarder l'intégrité, la vie, l'indépendance ou les institutions de la République.

« *Le président de la République peut, en cas de péril grave menaçant l'intégrité du territoire, la vie, l'indépendance ou les Institutions de la République, proclamer, par décret, l'état d'exception et prendre toutes mesures qu'il juge nécessaires. Il en informe la Nation par voie de message* »⁷. Cette disposition, qu'on retrouve également consacrée au Bénin⁸, au Burkina Faso⁹, au Burundi¹⁰, au Gabon¹¹, à Madagascar¹², en RCA¹³, au Sénégal¹⁴, au Tchad¹⁵ et au Togo¹⁶, constitue un mécanisme juridique destiné à permettre au président de la République de faire face à des situations de crise grave.

Dans le cadre de cette prérogative exceptionnelle, le président de la République exerce la fonction d'un dictateur non pas au sens péjoratif du terme, mais au sens de « l'Antiquité romaine », c'est-à-dire d'« un magistrat auquel on accordait pendant quelques mois des pouvoirs

⁵ Qu'ils soient nommés « pouvoirs exceptionnels », « pouvoirs de crise », « pouvoirs de nécessité » ou « pouvoirs de l'urgence », les pouvoirs dévolus au président de la République en périodes exceptionnelles sont des pouvoirs exorbitants, en ce sens qu'ils font concentrer « l'ensemble des compétences étatiques, et pas seulement législatives, entre les mains du Chef de l'État ». Lire : Pierre-Clément FRIER, « Les législations d'exception », in *Pouvoirs*, n° 10, p. 28, précise que c'est une véritable dictature de salut public qui se met en place au profit du président de la République, quand il fait recours aux pouvoirs de crise ; Télesphore ONDO, *Le droit parlementaire gabonais*, Paris, l'Harmattan, 2008, p. 186, indique, quant à lui, que les pouvoirs exceptionnels font du président de la République « un véritable dictateur provisoire qui captive le pouvoir législatif » ; Georges VEDEL, cité par Michel VOISSET, « L'article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958 », Paris, L.G.D.J., 1969, p. 2, définit ces pouvoirs exceptionnels de « prérogative mystérieuse et redoutable ».

⁶ Pierre-Clément FRIER, « Les législations d'exception », in *Pouvoirs*, n° 10, p. 28, précise que c'est une véritable dictature de salut public qui se met en place au profit du président de la République, quand il fait recours aux pouvoirs de crise ; Télesphore ONDO, *Le droit parlementaire gabonais*, Paris, l'Harmattan, 2008, p. 186, indique, quant à lui, que les pouvoirs exceptionnels font du président de la République « un véritable dictateur provisoire qui captive le pouvoir législatif ».

⁷ Article 9 alinéa 2 de la Loi n°96/06 *op.cit.*

⁸ Articles 68, 69 de la Loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 *op.cit.*

⁹ Article 59 de la loi constitutionnelle n°072-2015/CNT portant révision de la Constitution (Burkina Faso)

¹⁰ Article 116 de la Constitution du Burundi

¹¹ Article 60 de la Constitution du Gabon

¹² Article 61 de la Constitution de Madagascar : « *Lorsque les Institutions de la République, l'indépendance de la Nation, son unité ou l'intégrité de son territoire sont menacées et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics se trouve compromis, le Président de la République peut proclamer, sur tout ou partie du territoire national, la situation d'exception, à savoir l'état d'urgence, l'état de nécessité ou la loi martiale, l'état de crise. La décision est prise par le Président de la République en Conseil des Ministres, après avis des Présidents de l'Assemblée Nationale, du Sénat et de la Haute Cour Constitutionnelle. La proclamation de la situation d'exception confère au Président de la République des pouvoirs spéciaux dont l'étendue et la durée sont fixées par une loi organique. Dès la proclamation de l'une des situations d'exception précitées, le Président de la République peut légiférer par voie d'ordonnance pour des matières qui relèvent du domaine de la loi* ».

¹³ Articles 77 et 78 de la Constitution de la RCA.

¹⁴ Article 52 de la Constitution du Sénégal.

¹⁵ Article 93 de la Constitution du Tchad

¹⁶ Articles 19 et 20 de la Constitution du Togo

pratiquement illimités, non pas pour détruire les institutions mais au contraire pour tenter de les sauver »².

Toutefois, si cette prérogative du président de la République, dont le fondement se trouve dans l'article 9 alinéa 2 de la Constitution, apparaît comme un instrument indispensable à la sauvegarde de l'intégrité du territoire, la vie, l'indépendance ou les Institutions de la République en situation de péril, sa mise en œuvre soulève quelques préoccupations. On essaiera donc de répondre à l'interrogation suivante : les formalités de déclaration de l'état d'exception au Cameroun révèlent-elles des lacunes normatives ?

À cette interrogation, il est possible de formuler l'hypothèse selon laquelle le dispositif relatif à la déclaration de l'état d'exception souffre d'insuffisances juridiques qui fragilisent la sécurité juridique. En effet, si la Constitution consacre le recours à l'état d'exception, elle reste peu explicite sur les modalités concrètes de son instauration, notamment en raison de l'absence d'un texte législatif spécifique venant en préciser le régime (I). Par ailleurs, certaines exigences formelles, à l'instar du message adressé à la Nation par le président de la République, apparaissent empreintes d'ambiguïtés (II).

I. LA CODIFICATION MANQUANTE

Le débat sur le texte instituant l'état d'exception suppose de retracer l'évolution de l'État du Cameroun de la période précoloniale à nos jours. D'un constat à généraliser, l'état d'exception n'a jamais fait l'objet d'un texte spécifique, car son régime juridique a été dilué dans des textes généraux en l'occurrence les Constitutions de 1960, 1961, 1972 et ses révisions subséquentes. Si l'existence d'un texte spécifique relatif à l'état d'urgence peut être constatée au côté de sa consécration constitutionnelle générale, tel n'est pas le cas de l'état d'exception (A). Ce qui n'est pas sans incidences sur sa portée (B).

A. L'absence d'un texte législatif spécifique

« L'état d'exception n'est pas exclusivement un procédé de police administrative, car il peut être déclenché pour des raisons allant bien au-delà de cette activité de la puissance publique. Mais parmi ses conditions de déclaration, on trouve des éléments qui rentrent en droite ligne du maintien de l'ordre public au sens où l'entend la police administrative. Il peut donc être considéré comme un procédé exceptionnel de police administrative »¹⁷. Cette clarification doctrinale pose de manière théorique la complexité de la nature de l'état d'exception, laquelle ne se confine pas à la police administrative. La position doctrinale va jusqu'à la ranger dans un procédé exceptionnel de police administrative. L'on peut alors se demander ce que c'est qu'un procédé exceptionnel de police administrative. Au sens de la doctrine, c'est « le plus puissant instrument de maintien de l'ordre qui existe, en raison de l'extrême gravité de ses effets et donc de sa dangerosité pour les droits et libertés. C'est peut-

¹⁷ Emmanuel-Ghislain BEYEGUE BOULOUMEGUE, *La police administrative au Cameroun : Contribution à l'étude de l'évolution du droit administratif camerounais*, Thèse de Doctorat Ph/D en droit public, Université de Yaoundé II, 2016-2017, p.267.

être ce qui explique l'extrême rareté de son utilisation »¹⁸. En dépit d'être un procédé exceptionnel de police administrative, l'état d'exception se présente comme un procédé puissant de l'ordre public dont la portée est perceptible sur les pouvoirs, les droits et les libertés publiques. Il est absolument vague, et susceptible de donner carte blanche au président de la République pour faire ce qu'il veut en pareille circonstance.

On voit ainsi, que le recours au procédé de l'état d'exception a des conséquences particulièrement graves, puisqu'il remet en cause l'un des principes fondamentaux de l'État républicain et même de la démocratie, à savoir le principe de la séparation des pouvoirs. Selon M. Charles Edouard MINET, « les mesures dont il est question peuvent concerner tous les domaines, y compris celui des libertés publiques. Elles peuvent augmenter considérablement les pouvoirs des autorités de police, ou être elles même des mesures de police »¹⁹.

Le procédé discuté de l'état d'exception est amplifié par le fait qu'en l'état actuel du droit positif, il n'est pas juridiquement encadré par un texte spécifique. Il est simplement édicté dans la Constitution, de manière générale, les éléments constitutifs de ses cas d'ouverture sans les détailler. Ce qui est de nature à porter atteinte à la sécurité juridique.

De tous les procédés exceptionnels de police administrative en vigueur au Cameroun, l'état d'exception est celui qui est le moins encadré. Les dispositions constitutionnelles y relatives sont tellement elliptiques qu'on pourrait croire qu'il s'agit d'un blanc-seing donné au président de la République, qui en est le principal utilisateur. En dépit de procéder par une consécration générale dont le rappel indique que « *le président de la République peut, en cas de péril grave menaçant l'intégrité du territoire, la vie, l'indépendance ou les Institutions de la République, proclamer, par décret, l'état d'exception et prendre toutes mesures qu'il juge nécessaires. Il en informe la Nation par voie de message* »²⁰, cette formulation pose problème. L'indication doctrinale susmentionnée, laquelle rangeait l'état d'exception dans un procédé exceptionnel de la police administrative, peut être complétée par son influence sur les principes directeurs de l'ordre structurel et substantiel de l'État. La doctrine n'est « certes pas une source directe du droit. Elle en est cependant, pour le moins, une autorité ou mieux, une source indirecte »²¹.

À la lecture de l'article 9 alinéa (2) de la Constitution, l'on peut entrevoir que l'état d'exception est l'émanation des faits juridiques, c'est-à-dire des événements survenus et imprévus susceptibles de produire des conséquences juridiques. Il « est susceptible de produire des effets de droit et en tant que telle, il constitue une notion juridique »²². C'est un fait juridique imposant une appréciation objective de la situation de l'État. La Constitution prévoit le péril grave menaçant l'intégrité du territoire, la vie, l'indépendance ou les institutions de la République. Sauf que le constituant n'indique pas ce qu'il faut comprendre par le « péril grave », ses unités de mesure de nature à fonder l'état d'exception. En l'absence de ces précisions connotant les lacunes normatives, l'état d'exception s'insère dans le champ du

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ Charles-Edouard MINET, *Droit de la police administrative*, op cit., p. 198.

²⁰ Article 9 alinéa 2 de la Loi n°96/06 op.cit.

²¹ Jean-Louis BERGEL, *Théorie générale du droit*, 4^{ème} éd., op.cit., p.78.

²² Christian GABOLDE, *Essai sur la notion d'urgence en droit administratif français*, thèse, Paris, 1951, p. 71.

pouvoir discrétionnaire du président de la République. Au regard des textes, l'on ne peut receler le critère de définition du « péril grave » menaçant l'intégrité, la vie et l'indépendance de l'État.

Face à ces lacunes et ce, en l'absence de critère, l'appréciation de l'état d'exception dans son enclenchement émane de la discrétion du président de la République. Du point de vue conceptuel, « le pouvoir discrétionnaire s'oppose à la compétence liée et une autorité administrative a un pouvoir discrétionnaire lorsqu'elle a une certaine liberté d'appréciation dans l'exercice de sa compétence... »²³. Il est incontestablement admis que le mutisme est le berceau du pouvoir discrétionnaire distinct de l'arbitraire juridique. Au regard de ces points, la nature discutée de l'état d'exception tient d'abord à son cadre d'aménagement. L'état d'exception est un procédé exceptionnel de police administrative dont les cas d'ouverture « lacunaires » fondent le pouvoir discrétionnaire du président de la République.

La nature discutée de l'état d'exception tient surtout au fait que la Constitution n'a pas prévu des aménagements législatifs en matière d'exception. Toute la latitude a été laissée au président de la République de prendre les mesures et de gouverner avec des décrets ou des ordonnances.

Cette inexistence législative n'est pas un cas unique au système camerounais. Les constituants ont toujours laissé au président de la République des prérogatives exorbitantes en situation d'exception ou de crise. Un aménagement législatif des pouvoirs du président de la République ou un encadrement des mesures et actes à prendre pendant une telle période, pourrait bloquer ou ralentir les efforts du gouvernement et à remédier à la crise.

Pour C. LECLERCQ, le président de la République, dans ces circonstances exceptionnelles, dispose de la plénitude des pouvoirs législatifs. Le seul pouvoir dont ne pourrait disposer le président de la République c'est celui de modifier lui-même la Constitution²⁴. Ceci est bien illustré, par exemple, dans la Constitution sénégalaise qui prévoit que : « *Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire national ou l'exécution des engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate, et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ou des institutions est interrompu, le Président de la République dispose de pouvoirs exceptionnels. Il peut, après en avoir informé la Nation par un message, prendre toute mesure tendant à rétablir le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et des institutions et à assurer la sauvegarde de la Nation. Il ne peut, en vertu des pouvoirs exceptionnels, procéder à une révision constitutionnelle. L'Assemblée nationale se réunit de plein droit. Elle est saisie pour ratification, dans les quinze jours de leur promulgation, des mesures de nature législative mises en vigueur par le Président. L'Assemblée peut les amender ou les rejeter à l'occasion du vote de la loi de ratification. Ces mesures deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale dans ledit délai. Elle ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels. Lorsque ceux-ci sont exercés après la*

²³ Agathe VAN LANG, Geneviève GAUDOUIN, Véronique INSERGUET., *Dictionnaire de Droit administratif*, 2^{ème} éd., Paris, PUF, 2002 pp.235-236.

²⁴ Cedric LECLERCQ, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, 10ème édition, Litec, 1999, p.540

dissolution de l'Assemblée nationale, la date des scrutins fixée par le décret de dissolution ne peut être reportée, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel »²⁵.

Au final, l'inexistence d'un aménagement législatif signifie que le législateur n'intervient pas pour encadrer ou organiser les modalités d'exercice des pouvoirs exceptionnels. Contrairement au régime de l'état d'urgence, où la loi vient définir les conditions, les procédures et les limites des mesures, l'article 9 alinéa 2 de la Constitution opère un renvoi direct au président de la République, sans passer par une loi d'application détaillée.

B. Un régime juridique difficile à cerner

De manière générale, l'état d'exception se distingue de l'état de siège, car ce dernier « restreint l'exercice des libertés publiques et substitue l'autorité militaire à l'autorité civile, s'agissant du maintien de l'ordre et de la police »²⁶. C'est une situation de guerre ou d'insurrection, justifiant provisoirement le transfert du pouvoir des autorités civiles au profit des autorités militaires²⁷. Durant l'état de siège, l'autorité militaire se substitue à l'autorité civile dans l'exercice de la police de maintien de l'ordre. Compétence est donnée aux juridictions militaires pour juger les crimes et les délits contre la sûreté de l'État, ainsi qu'un grand nombre de crimes et délits énumérés par la loi, commis par les militaires ou les civils. L'état de siège renvoie à un « régime de temps de crise résultant d'une déclaration officielle qui se caractérise par la mise en application d'une législation exceptionnelle de prévoyance soumettant les libertés individuelles à diverses restrictions et à une emprise renforcée de l'autorité publique »²⁸.

L'état d'exception existe dans le droit positif camerounais depuis l'indépendance et a simplement subi des aménagements ou des réaménagements au gré des circonstances politiques ou sociales. Il a été introduit à la faveur de l'ordonnance n°58-1375 du 30 décembre 1958 portant statut du Cameroun en ces termes : « *en cas de troubles à main armée, de présomptions graves indiquant l'éventualité de tels troubles, ou de guerre étrangère, le Haut-Commissaire et le Premier Ministre peuvent prendre un arrêté conjoint proclamant l'état d'exception* »²⁹. Cette disposition s'inscrit dans la filiation juridique de l'article 16 de la Constitution française du 4 octobre 1958. L'état d'exception sera reconduit sans interruption dans les différents textes constitutionnels qui succéderont à l'ordonnance du 30 décembre 1958. Ainsi, la Constitution du 4 mars 1960 dispose, en son article 20 : « *dans le cas de circonstances exceptionnelles pouvant porter atteinte à l'intégrité de la nation, le Président de la République peut, par décret présidentiel pris en Conseil des ministres, après consultation du Président de l'Assemblée nationale, proclamer l'état d'exception, qui lui confère la responsabilité du Gouvernement* ». Dans le dispositif de la Constitution de 1960, l'on constate une mutation du contenu de l'état d'exception en rapport avec l'ordonnance de 1958. La Constitution du 04 mars 1960 se confine à l'atteinte à l'intégrité de la Nation pour fonder la déclaration de l'état d'exception par le

²⁵ *Idem*.

²⁶ Pierre AVRIL, Jean JICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, 4^{ème} éd., mise à jour, Paris, PUF, 2016 p.44

²⁷ Rémy CABRILLAC (s.dir), *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, 1^{re} éd., Paris, Lites, 2002 p.126.

²⁸ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, 12^{ème} éd., Paris, PUF, Quadrige, 2018 p.913.

²⁹ Article 25 de l'ordonnance n° 58-1375 du 30 décembre 1958 portant statut du Cameroun

président de la République. En ce qui concerne les effets de l'état d'exception, le texte constitutionnel de 1960 demeure particulièrement laconique sur la question, se contentant d'indiquer que la responsabilité du Gouvernement incombe au président de la République. Une telle formulation ne manque cependant pas de susciter des interrogations quant à sa portée exacte. En effet, que faut-il véritablement entendre par responsabilité du Gouvernement ?

Quoi qu'il en soit, la Constitution du 04 mars 1960, en modifiant le régime de l'état d'exception prévu par l'ordonnance de 1958, sera par la suite remplacée par la Constitution du 1^{er} septembre 1961. Le texte constitutionnel de 1961 dispose : « *en cas de péril grave menaçant l'intégrité de l'Etat, la vie, l'indépendance ou les institutions de la nation, le président de la République fédérale peut, après consultation des Premiers ministres des Etats fédérés, proclamer par décret l'état d'exception et prendre toutes mesures qu'il juge nécessaires* »³⁰. C'est cette énonciation qui sera globalement adoptée jusqu'à ce jour, moyennant quelques nuances rédactionnelles liées à l'évolution de la forme de l'Etat, mais aussi quelques ajustements dans la détermination de ses conditions de déclaration. Ainsi, par exemple, alors que le texte constitutionnel de 1961 évoque comme condition un « *péril grave menaçant l'intégrité de l'Etat* », celui de 1972 parle de « *péril grave menaçant l'intégrité du territoire* »³¹.

Les différentes modifications du texte constitutionnel de 1972, y compris ses révisions subséquentes, n'ont pas permis de combler le vide normatif résultant de l'absence de texte spécifique encadrant l'état d'exception. Ce qui n'est pas sans conséquences sur sa nature juridique, son régime et son contrôle.

En premier lieu, l'absence d'un texte spécifique a pour conséquence de rendre le régime juridique de l'état d'exception incertain et difficile à cerner. Contrairement à l'état d'urgence, qui fait généralement l'objet d'un encadrement législatif détaillé, l'état d'exception se trouve souvent seulement évoqué par la Constitution sans précision quant à l'étendue des pouvoirs conférés au président de la République et les mesures susceptibles d'être adoptées.

En deuxième lieu, l'absence d'un cadre normatif détaillé conduit à un élargissement des pouvoirs d'appréciation du président de la République. Ce qui peut compliquer l'exercice des mécanismes de contrôle. En effet, en période de crise, l'assimilation des actes de l'article 9 alinéa 2 de la Constitution aux actes de Gouvernement constitue l'un des mécanismes juridiques les plus significatifs permettant de soustraire ces actes au contrôle juridictionnel. En effet, « *en cas de péril grave menaçant l'intégrité du territoire, la vie, l'indépendance ou les Institutions de la République, (le président de la République peut), proclamer, par décret, l'état d'exception et prendre toutes mesures qu'il juge nécessaires...* ». Ces actes qu'il jugera nécessaires tendent ainsi à être exclus du champ du contrôle du juge. Mais, dans quelles conditions les actes du président de la République pris dans le cadre de l'article 9 alinéa 2 de la Constitution peuvent être assimilés à des « actes de gouvernement » ? La formule constitutionnelle selon laquelle « *en cas de péril grave menaçant l'intégrité du territoire, la vie, l'indépendance ou les Institutions de la République, (le président de la République peut), proclamer, par décret, l'état d'exception*

³⁰ Article 15 second paragraphe de la Constitution du 1^{er} septembre 1961.

³¹ Emmanuel-Ghislain BEYEGUE BOULOUMEGUE, *La police administrative au Cameroun : Contribution à l'étude de l'évolution du droit administratif camerounais*, op.cit., p.241.

et prendre toutes mesures qu'il juge nécessaires...» constitue une clause particulièrement révélatrice de la logique des pouvoirs d'exception. Elle consacre, en effet, une compétence discrétionnaire d'une intensité exceptionnelle, qui établit clairement le *distinguo* entre ce qui relève de l'administratif et ce qui relève du politique. L'expression « qu'il juge nécessaires » signifie que l'appréciation de la nécessité des mesures relève exclusivement du président de la République. Il ne s'agit plus d'une nécessité objectivement contrôlable par le juge, mais d'une nécessité subjective, fondée sur une évaluation politique de la situation. Or, cette subjectivité du critère de nécessité est caractéristique des actes de gouvernement. En outre, la Constitution ne définit ni la nature, ni le domaine, ni les limites précises des mesures pouvant être prises. Ce qui renforce l'idée que ces décisions relèvent d'un domaine politique par excellence, échappent aux catégories ordinaires du droit administratif. Cependant, l'assimilation n'est pleinement justifiée que pour les actes liés à l'exercice d'un pouvoir souverain (les mesures de portée générale...). En revanche, les mesures d'application affectant concrètement les droits des individus (interdiction, restriction individuelle) conservent une nature administrative.

En troisième lieu, l'absence des textes spécifiques peut également porter atteinte au principe de sécurité juridique et conférer au régime de l'état d'exception une dimension largement politique.

Ces déclinaisons nécessitent pour parachever ce régime lacunaire d'inclure le message à adresser à la Nation par le président de la République.

II. LA CLARTÉ MANQUANTE

« Dans la plupart des systèmes politiques, il existe des dispositifs de pouvoirs spéciaux permettant aux gouvernants de faire face à des circonstances exceptionnelles. D'une façon générale, ces dispositifs habilite l'exécutif à exercer des compétences qui ne sont pas normalement de son ressort tout en restreignant le rôle des autres pouvoirs publics, Parlement et organes judiciaires »³². Ces pouvoirs spéciaux articulés pour les circonstances exceptionnelles reposent sur l'état d'urgence, l'état d'exception au Cameroun et ailleurs, l'on peut y ajouter l'état de siège et l'état de guerre.

L'état d'exception ayant été abordé précédemment dans ses cas d'ouverture, le parachèvement de son régime juridique impose de revenir sur le message à la Nation. Formellement, « *le président de la République peut, en cas de péril grave menaçant l'intégrité du territoire, la vie, l'indépendance ou les Institutions de la République, proclamer, par décret, l'état d'exception et prendre toutes mesures qu'il juge nécessaires. Il en informe la Nation par voie de message* »³³. Le Chef de l'État doit informer la Nation par un message « *dont la formule n'est pas précisée, pour l'adapter au gré des circonstances* »³⁴. L'information de la Nation est donc une exigence de la régularité de l'état d'exception, dont l'importance est avérée sur sa forme (A) et sur son contenu (B).

³² Francis HAMON, Michel TROPER, *Droit constitutionnel*, 37^{ème} éd., Paris, LGDJ, 2016-2017, p.593.

³³ Article 9 alinéa 2 de la Loi n°96/06 *op.cit.*

³⁴ Louis FAVOREU et alii., *Droit constitutionnel*, 21^{ème} éd., *op.cit.*, p.734.

A. Le flou dans la forme du message

La régularité de la déclaration de l'état d'exception exige au président de la République de souscrire à la prescription constitutionnelle d'informer la Nation par voie de message. Le procédé juridique par lequel la composante sociologique de l'État est en phase avec les mesures d'exception prises dans le cadre de l'état d'exception est le message adressé. Le cadre constitutionnel détermine l'émetteur et le destinataire du message. Mais quelle est la forme du message adressée à la Nation ?

La difficulté née de l'imprécision de la Constitution quant aux modalités par lesquelles le président de la République informe par message la Nation de l'état d'exception nécessite de recourir aux dictionnaires littéraires. Le dictionnaire « Robert » définit la forme comme l'apparence extérieure (d'un objet) ; le modèle à reproduire. C'est également la manière dont une notion ou un phénomène se présente ; c'est l'aspect extérieur d'un acte juridique³⁵. Elle renvoie à la forme extérieure, la présentation de quelque chose, d'un animal. Elle décrit, expose l'aspect réel du point externe d'une chose, d'un animal. Au regard de cette précision, le message à adresser à la Nation dans le cadre de l'état d'exception préoccupe sur son aspect réel du point de vue externe, sa présentation extérieure. En l'état actuel du droit positif camerounais, il est difficilement contestable qu'il s'agit d'une formalité limitée par les lacunes normatives tant du pouvoir constituant que des normes dérivées. Les lacunes normatives sur la forme du message adressée à la nation par le Président de la République tiennent à l'incompétence négative du pouvoir constituant et sa reconduction par les normes dérivées.

L'imprécision de la forme du message adressée à la Nation par le président de la République limite la compréhension globale de cette circonstance exceptionnelle. Les mutismes normatifs constatés créent des creux et développent des angles morts à l'idée de Constitution. Il apparaît dès lors difficile de contester que le pouvoir constituant a fait preuve d'une certaine incompétence négative sur la forme du message à adresser à la Nation par le président de la République. « *La rédaction exemplaire du texte projeté repose sur l'éviction de l'incompétence de l'auteur du texte* »³⁶. L'idée résume à suffisance la dégradation de la Constitution et de ses normes dérivées au Cameroun. « *Sous l'angle phénoménologique, l'existence de l'incompétence négative du Législateur, (...), est relevée, dans différentes situations* »³⁷.

L'incompétence négative est une notion conceptuelle et non fonctionnelle lue sous l'angle des dictionnaires de culture juridique et des manuels de droit constitutionnel. Héritées de Georges VEDEL, les notions conceptuelles sont celles qui reçoivent des définitions complètes selon des critères habituels et dont le contenu n'est pas fonctionnellement défini. « *Elles ont une réelle unité conceptuelle (...). L'utilisation de toutes ces notions dépend de leur contenu ; le contenu ne dépend pas de l'utilisation* »³⁸. Or, les notions fonctionnelles procèdent d'une

³⁵ Françoise GERARDIN (s.dir) de Danièle MORVAN, *Dictionnaire Robert*, éditions France Loisirs, 2006, p.728.

³⁶ Id, « Les réserves d'interprétation de la juridiction constitutionnelle dans les États de l'Afrique noire », *RADP*, Vol X, N° 21, Spécial 2021 p.326.

³⁷ Florence GALLETI, « Existe-t-il une obligation de bien légiférer ? Propos sur « l'incompétence négative du législateur » dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RFDC*, 2004/2 n° 58 p.393.

³⁸ Georges VEDEL, « De l'arrêt Septfonds à l'arrêt Barinstein », *JCP*, 1948-I-682.

construction opposée. « *Elles procèdent directement d'une fonction qui leur confère seule une véritable unité* »³⁹. S'appuyant sur une pétition de principe qu' « *il existe bien une distinction matérielle entre la fonction législative et les autres fonctions* »⁴⁰, le juge constitutionnel censure pour incompétence négative « *lorsque le parlement n'a exercé pleinement la compétence normative qu'il tient de la Constitution et a abusivement renvoyé à des décrets réglementaires* »⁴¹. C'est davantage le cas « *lorsqu'il néglige de le faire en ne prévoyant pas les dispositions qui y ressortissent* »⁴². Elle est donc distincte de l'incompétence positive, car ici l'autorité publique outrepassa sa compétence en empiétant sur celle d'une autre, l'expression du dépassement de la « *compétence limitée à certaines matières* »⁴³.

En dépit d'entretenir l'incompétence négative du pouvoir constituant, la question de la forme du message à adresser à la Nation articule l'insécurité juridique et partant effrite l'État de droit. Le déclin du droit⁴⁴, en se référant à la théorie générale des normes⁴⁵, et la distinction du normatif du non normatif⁴⁶ est affirmé. Les concepts n'appartiennent pas au discours juridique comme tels ; ils ne sont pas des identités linguistiques closes qu'une analyse sémantique révélerait. Au sein de la langue, les particularités du langage juridique ne se manifestent que dans la terminologie et phraséologie. Dans son versant objectif, la sécurité juridique vise les pouvoirs publics et les autorités normatives. « *La sécurité juridique désignerait alors les qualités objectives de rédaction et d'application que les règles d'un État de droit digne de ce nom doivent revêtir (normativité, clarté, intelligibilité, cohérence, accessibilité, publicité, non-rétroactivité, stabilité)* »⁴⁷. Dans son versant subjectif, elle désigne le droit subjectif des destinataires des règles de droit à pouvoir ébranler certaines malfaçons normatives. Les termes d'usage banal dans le vocabulaire contemporain, font partie de ces prénotions solidement installées dans l'univers mental, sans avoir fait l'objet d'interrogation sur les concepts eux-mêmes. L'on constate manifestement que le discours du constituant sur l'information de la Nation par message ne revêt pas les qualités objectives de rédaction et d'application des règles juridiques que sont la normativité, la clarté, l'intelligibilité, la cohérence, l'accessibilité, la publicité, la stabilité et la non-rétroactivité. Les destinataires de ces qualités normatives que sont les citoyens n'y peuvent rien. Nonobstant la méfiance aux moyens juridiques à mobiliser à tout temps, mais en donnant cours à l'ordre d'imprévisibilité,

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ Roger BONNARD, « La conception matérielle de la fonction juridictionnelle » in *Mélanges R. CARRE DE MALBERG.*, Paris, Librairie Edouard Duchemin, 1977, p.4.

⁴¹ Serge GUINCHARD., Thierry DEBARD, *Lexique des termes juridiques*, 25^{ème} éd., Paris, Dalloz, 2018, p.1005.

⁴² Pierre AVRIL, Jean JICQUEL., *Lexique de droit constitutionnel*, 4^{ème} éd., mise à jour, Paris, PUF, 2016 p.94.

⁴³ *Idem* p.21.

⁴⁴ Georges RIPERT, *Le déclin du droit. Etudes sur la législation contemporaine op.cit.*

⁴⁵ Hans KELSEN, *Théorie générale des normes*, trad., par O. BEAUD., F. MALKANI., Paris, PUF, 1996, 604p.

⁴⁶ Nicolas MOLFESSIS, « La distinction du normatif et du non-normatif », *RTDCiv.* 1999, p. 729

⁴⁷ Benoît PLESSIX., « Sécurité juridique et confiance légitime », *RDP* n°3, 2016, p.799.

elle a nécessité le recours aux solutions exceptionnelles présentant étonnamment des infirmités normatives au point « d'entretenir la lecture en catalogue »⁴⁸ de la Constitution.

En procédant par la mobilisation de l'incompétence négative, à l'éviction de la sécurité juridique, il est difficilement contestable que le pouvoir constituant s'est rendu lui-même coupable de la lecture en catalogue de la forme de l'information à adresser à la Nation dans le cadre de l'état d'exception.

La responsabilité normative de l'état d'exception est adressée au constituant, auteur originaire du texte constitutionnel. Toutefois en recourant à la pratique, nous pouvons convenir à la forme orale et écrite.

L'information adressée à la Nation dans le cadre de l'état d'exception nécessite de recourir aux modalités d'accès au droit, forme écrite et lecture orale. La forme écrite est principalement retenue vu qu'il s'agit d'un discours dont l'objet est de rétablir le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels. Le président de la République, par l'intermédiaire des organes compétents, élabore un discours annonçant l'état d'exception et ses implications juridiques. La forme écrite classique demeure l'outil de transcription juridique du discours à porter à l'attention de la Nation. En plus, le discours écrit est techniquement diffusé à l'endroit de la société par une lecture audiovisualisée. C'est généralement à la télévision nationale que le président de la République adresse son message à la Nation. Ainsi, l'écrit coexiste avec la forme verbale pour traduire les faits et les opérations juridiques à enclencher dans le cadre de l'état d'exception par le Président de la République.

Il faut également tenir compte de la publication et non de la notification dès lors qu'il s'agit d'un message d'intérêt public et de non de vie privée d'un citoyen. D'après la doctrine camerounaise, « *la publicité directe des actes juridiques est de prime abord une publicité impersonnelle. Il en est ainsi, parce que l'État est le premier producteur de normes juridiques. Celles-ci ont vocation à s'appliquer à toute la collectivité* »⁴⁹. « *On ne saurait tenir compte uniquement de la nature de l'acte pour décider qu'il doit faire l'objet d'une publication* »⁵⁰.

Le discours sur l'état d'exception est diffusé sur l'étendue du territoire national. C'est un acte de communication institutionnel majeur, inscrit dans le cadre des pouvoirs du président de la République en situation de crise. De manière générale, le président de la République mobilise les moyens de communication de masse pour informer la population. Ces moyens de diffusion, tels que la télévision, la radio et les plateformes numériques, permettent d'atteindre un large public dans des délais très courts. À ce propos, Mme Odile TOGOLO relève que « *s'il y a un domaine en droit dans lequel les médias ont eu un impact immédiat et certain dans notre pays, c'est bien celui de la publicité de l'information juridique* »⁵¹. « *En droit, où les actes écrits constituent le principal mode de formalisation de la volonté juridique, les médias écrits sont*

⁴⁸ Alain-Juvénal NGAYA, *Le pouvoir d'interprétation de la juridiction constitutionnelle dans les États de l'Afrique noire francophone*, Thèse de doctorat, Université de Douala, 2020., p.9.

⁴⁹ Bernard-Junior OWONA OMGBA, *La publicité des actes juridiques en droit public camerounais. Recherche sur l'accès au droit au Cameroun*, Thèse de doctorat, Université de Yaoundé 2, p.116.

⁵⁰ *Idem*, p.107.

⁵¹ Odile TOGOLO, « La publication des actes administratifs par voie de mass-médias », *op.cit.*, p. 191.

apparus comme un moyen efficace de diffusion »⁵². Ce recours aux médias répond à un impératif d'efficacité : d'une part, permettre au Président de transmettre des informations essentielles relatives aux mesures prises, tout en assurant une certaine transparence de la gestion de la crise et une certaine communion avec le peuple puisque s'adressant directement à la Nation, le Président cherche à obtenir l'adhésion des citoyens aux mesures exceptionnelles prises ; d'autre part, renforcer l'autorité du président de la République.

Au final, le discours du président de la République sur l'état d'exception est relayé par les mass media afin que les citoyens puissent en tirer les conséquences. En dépit de la publication directe, il faut également tenir compte d'autres formalités telles que la connaissance acquise.

B. L'ambiguïté du contenu du message

La régularité de la déclaration de l'état d'exception exige au président de la République de formuler un contenu au discours ou au message à adresser à la Nation. Par ce message, le président de la République expose, de façon factuelle et circonstanciée, l'instauration des pouvoirs spéciaux ainsi que la modification des conditions de vie des citoyens. Le cadre juridique exige donc fondamentalement au président, émetteur du discours, un contenu substantiel et matériel en phase avec le contexte initié et entretenu par l'état d'exception.

La curiosité juridique née de l'imprécision de la Constitution à attribuer un contenu à l'information à adresser à la Nation par le Président de la République. En l'état actuel du droit positif camerounais, il est difficilement contestable qu'il s'agit d'une formalité limitée par les lacunes normatives tant du pouvoir constituant que des normes dérivées. C'est un leurre de passer en revue la Constitution et d'être fixé d'un seul coup sur le contenu substantiel et matériel du message accompagnant l'instauration de l'état d'exception.

L'on constate manifestement que le discours du constituant sur le contenu de l'information (de la Nation par message) ne revêt pas les qualités objectives de rédaction et d'application des règles juridiques que sont la normativité, la clarté, l'intelligibilité, la cohérence, l'accessibilité, la publicité, la stabilité et la non-rétroactivité.

Toutefois, par interprétation constructive, le contenu du message à adresser à la Nation s'articule autour du contexte ayant fondé l'état d'exception ainsi que les mesures politiques, financières et administratives à prendre pour rétablir le fonctionnement régulier des institutions constitutionnelles et administratives.

En premier lieu, le contenu du message doit justifier le recours à des pouvoirs exceptionnels. Le message doit donc exposer les raisons de l'état d'urgence, en mettant en avant la nécessité de préserver l'ordre public, la sécurité nationale ou l'intégrité du territoire.

⁵² Bernard-Junior OWONA OMGBA., *La publicité des actes juridiques en droit public camerounais. Recherche sur l'accès au droit au Cameroun*, Thèse op.cit., p.128.

En deuxième lieu, le message doit exposer les implications concrètes de l'état d'exception, notamment les restrictions éventuelles des droits et libertés, ainsi que le comportement attendu des citoyens.

Le message informe la Nation sur l'état actuel de l'État et révèle la nécessité d'y trouver des solutions circonstanciées.

CONCLUSION

En définitive, la Constitution consacre expressément le mécanisme de l'état d'exception en encadrant sa mise en œuvre. Elle prévoit, en effet, les conditions dans lesquelles l'état d'exception peut être déclaré, ainsi que l'étendue des pouvoirs qui en découlent. Toutefois, en dépit de cette consécration constitutionnelle, le dispositif de l'état d'exception révèle l'existence de certaines insuffisances normatives, qui laissent subsister des zones d'ombre susceptibles d'affecter la sécurité juridique.

LA HIERARCHIE DES SOURCES TEXTUELLES DE LA FISCALITE MINIERE DANS LES ÉTATS FRANCOPHONES D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : LE CAS DU CAMEROUN

Par

Rodrigue Davy ONANA MBIDA*

*Doctorant en droit public à l'Université de Yaoundé 2 (Cameroun), Membre du Centre Africain de
Recherche sur les Politiques Énergétiques et Minières (CARPEM), Membre de l'Association
Internationale des Négociateurs de l'Énergie (AIEN)*

Résumé

La mondialisation des échanges économiques implique des mutations profondes sur la hiérarchie des sources de la fiscalité dans l'ordre juridique interne des États. Le cas spécifique de la hiérarchie des sources de la fiscalité minière dans les États francophones d'Afrique subsaharienne constitue un exemple emblématique. Pour le démontrer, le présent article essaie d'identifier les éléments qui caractérisent la hiérarchie des sources de la fiscalité minière au Cameroun. Il ressort de cette analyse deux constats. D'un côté, la pluralité des sources légales de la fiscalité minière se précise dans un contexte de recul du monisme législatif. D'un autre côté, la prééminence dommageable des sources contractuelles au détriment des sources légales dans la taxation des activités minières s'impose aux États. Il est donc impératif pour les États d'Afrique subsaharienne comme le Cameroun de bien structurer leurs régimes fiscaux miniers afin de maximiser le prélèvement des recettes qui en découlent.

Mots clés : Fiscalité minière, Hiérarchie juridique, Sources légales, Sources contractuelles

Abstract

The globalization of economic exchanges entails profound transformations in the hierarchy of tax law sources within the domestic legal systems of States. The specific case of the hierarchy of sources of mining taxation in French-speaking sub-Saharan African countries serves as a representative example. To demonstrate this, the present article seeks to identify the elements that characterize the hierarchy of mining taxation sources in Cameroon. The analysis reveals two main findings. On the one hand, the plurality of legal sources of mining taxation is becoming more evident in a context marked by the decline of legislative monism. On the other hand, the harmful predominance of contractual sources over legal sources in the taxation of mining activities is increasingly imposed on States. It is therefore imperative for sub-Saharan African countries such as Cameroon to properly structure their mining tax regimes in order to maximize the revenue derived from them.

Keywords: Mining taxation, Legal hierarchy, Legal sources, Contractual sources

* Mode de citation : Rodrigue Davy ONANA MBIDA, « La hiérarchie des sources textuelles de la fiscalité minière dans les états francophones d'Afrique subsaharienne : le cas du Cameroun », *Revue RRC*, n° 068 / Avril 2026, p.233-259.

INTRODUCTION

En Afrique subsaharienne francophone¹, le Cameroun est l'un des pays dotés d'un fort potentiel géologique minier qui reste encore sous exploité². À l'heure actuelle, plusieurs projets d'exploitation ont été engagés dans différentes régions du pays³ afin de transformer le potentiel géologique minier en une véritable source de richesse pour financer le développement et l'émergence du pays fixée à l'horizon 2035⁴. Ainsi donc, malgré que la contribution du secteur minier au PIB national reste encore marginale (moins de 5%)⁵, le gouvernement a la pleine assurance, comme le pense aussi la Banque Mondiale que, le secteur minier peut constituer un levier économique pour le financement du développement⁶. Cette position est renouvelée en ce moment où en dehors de la consommation traditionnelle des minerais, la transition énergétique exige encore plus⁷.

À la recherche effrénée des ressources financières pour soutenir le développement économique du pays, l'expression de la souveraineté permanente de l'État camerounais sur ses ressources naturelles est le droit le plus absolu pour valoriser son sous-sol⁸. Dans cette optique, la fiscalité occupe une place cruciale pour que l'État puisse capter une part suffisante de la rente minière⁹. C'est grâce à elle que l'État peut attirer les investissements étrangers et accroître ses recettes fiscales. La fiscalité minière est l'ensemble des mécanismes à travers lesquels l'État perçoit de l'argent sur les activités minières. C'est une source de revenus importante pour financer son budget. Il convient donc de mener une réflexion approfondie sur la hiérarchie des sources de la fiscalité minière au Cameroun¹⁰ pour mieux appréhender ses fondements.

¹ Julien GOURDON et Hugo LAPEYRONIE, *Le potentiel minier de l'Afrique : panorama, enjeux et défis*, Éditions Agence Française de développement, N°19, Hors-série, 2024, pp. 9-11

² Lamine DÉFOUKOUÉMOU HIMBÉ, « Le nouveau Code minier camerounais, au cœur des standards de la gouvernance extractive contemporaine », [En ligne] sur <https://shs.hal.science/halshs-01664344v2>, 2018, p. 1

³ Parmi les projets d'exploitation minière de grande envergure lancés au Cameroun, on peut citer : l'exploitation des mamelles de fer de Kribi - Lobe par la société Sinosteel dont les travaux préparatoires ont été lancés en fin octobre 2023 ; l'exploitation du minerai de fer de Bipindi Grand - Zambi dans la région du Sud par la société G-STONES RESSOURCES dont les travaux ont été lancés en novembre 2023 ; l'exploitation du gisement de fer de Mbalam - Nabeba situé à cheval entre le Cameroun et le Congo-Brazzaville, par la société Cameroon Mining Company filiale de Coconut Logic Holdings Pte Ltd qui a débuté ses activités en 2024 ; Et la production de l'or de Colomine à l'Est par la société Codias S.A qui a démarré en 2024.

⁴ MINEPAT, *Cameroun vision 2035*, Document de travail, Yaoundé, Février 2009, p. 48

⁵ *Rapport ITIE 2022*, Mars 2025, p. 217

⁶ Banque Mondiale, *Stratégie pour le secteur minier en Afrique*, Document technique N°181 F, Série de département technique Afrique, Service des mines, division de l'industrie et de l'énergie, Washington D.C, 1993, p. xi

⁷ Alain PRÉAT, « Les métaux sales de l'énergie propre ou la face cachée de la transition énergétique... », juin 2018 [En ligne] sur <http://www.science-climat-energie.be/2018/06/09/les-metaux-sales-de-lenergie-propre-ou-la-face-cachee-de-la-transition-energetique/juin2018>

⁸ Leticia SAKAI, *La souveraineté permanente sur les ressources naturelles et la protection internationale des droits de l'homme*, Thèse de doctorat en droit, Université Panthéon Sorbonne – Paris 1, Universidade de Sao Paulo Faculdade de direito, 2014, p. 243

⁹ Alexandra READHEAD, Viola TAURUS, Thomas LASSOURD, Ezera MADZIVANYIKA et Bernd SCHLENTHER, *La fiscalité minière du futur : 10 idées de politique fiscale pour mobiliser les revenus du secteur minier*, Institut International du Développement Durable & Forum sur l'administration fiscale africaine, 2023, p. 43

¹⁰ Stéphane ESSAGA, *Les sources du droit des hydrocarbures en Afrique*, Paris, l'Harmattan, 2018, p. 19

Les ressources minières sont des substances naturelles contenues dans la croûte terrestre dont l'exploitation par les particuliers impacte fortement l'économie mondiale. Au regard de leur nature variable¹¹, il faudra s'intéresser ici aux mines solides telles que consacrées par le Code minier camerounais de 2023¹². Analyser la hiérarchie des sources de la fiscalité minière est un exercice important pour comprendre les fondements des règles qui régissent la taxation des activités minières en les identifiant et en analysant leur mode d'application. Cette analyse permet aux juristes de trouver des réponses aux questions de droit, d'interpréter correctement les textes juridiques et de garantir la cohérence de l'application des normes juridiques. Selon le *Vocabulaire juridique*, les sources du droit désignent à la fois l'origine et le mode de création des règles juridiques¹³. Cette définition met en perspective les différentes formes sous lesquelles la règle de droit peut être consacrée. Elles peuvent être catégorisées dans une perspective dichotomique selon leur nature juridique, leur mode de création et d'application ou alors selon l'espace territorial dans lequel elles s'appliquent. Traditionnellement, une distinction cardinale est faite entre source formelle et source matérielle¹⁴. La présente étude prendra en compte les sources formelles de la fiscalité minière, précisément les actes par lesquels les normes accèdent à l'existence historique, s'insèrent dans le droit positif et acquièrent validité¹⁵.

Selon la doctrine classique de la théorie générale des sources du droit fiscal, la loi était la source par excellence qui consacre les règles fiscales¹⁶. C'est cette considération qui est d'ailleurs au fondement du sacrosaint principe de la légalité de l'impôt¹⁷. Aujourd'hui, l'évolution de la pratique juridique et fiscale dans les activités économiques, a occasionné la perte de centralité de la loi pour laisser une place prépondérante aux autres sources du droit. C'est ce qui explique l'usage constant des contrats dans l'encadrement juridique et fiscal des activités relatives à l'exploitation minière¹⁸. Ce renversement de tendance interpelle les juristes à remettre à l'ordre du jour l'étude des sources de la fiscalité minière. Pour cela, il est impératif d'interroger leur hiérarchisation. Une telle analyse permet de réfléchir sur la question de savoir qu'est ce qui caractérise la hiérarchie des sources de la fiscalité minière au Cameroun ?

Cette préoccupation contemporaine qui s'inscrit dans une logique théorique, révèle par son intérêt les limites des considérations classiques des sources légales des règles fiscales. Au

¹¹ Article 3, Loi n° 2023/014 du 19 décembre 2023 portant code minier : « Les substances minérales sont des matières naturelles amorphes ou cristallines, solides, liquides ou gazeuses ainsi que les substances organiques fossilisées et les gîtes géothermiques ».

¹² *Ibid.*, Article 9, alinéa 1.

¹³ Gérard CORNU Association Henri CAPITANT, *Vocabulaire juridique*, 12^{ème} Édition mise à jour, Paris, PUF, 2018, « Sources ».

¹⁴ François GENY, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, Tome 2, 2^{ème} édition, Paris, LGDJ, 1919, p. 74

¹⁵ Michel VIRALLY, *La pensée juridique*, Paris, LGDJ, 1960, p. 148

¹⁶ Louis TROTABAS, « Le principe de l'interprétation littérale des lois fiscales », in *Mélanges en l'honneur de GENY*, 1934, p. 5 ; Voir aussi Louis TROTABAS, *Les finances publiques et les impôts de la France*, Paris, Librairie Armand Colin, 1953, 244 p.

¹⁷ Michel BOUVIER, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, 10^{ème} Édition, Paris, LGDJ, Coll. « Systèmes fiscalité », 2010, p. 50

¹⁸ Bertrand LAPORTE, Mamadou CIRE DIALLO, « Les conventions d'établissement dans le secteur aurifère africain : des enclaves fiscales et douanières ? Cas du Burkina Faso, du Ghana, de la Guinée, du Mali et de la Sierra Leone », *Revue de Droit Fiscal*, 2022, p. 11

regard des spécificités qui caractérisent l'exploitation minière¹⁹, il n'est pas évident d'encadrer leur taxation uniquement par les lois fiscales. Le dynamisme du secteur extractif nécessite une adaptation du régime fiscal applicable aux projets miniers selon les données spécifiques à chaque projet. Dans cette optique, le régime fiscal qui encadre les projets d'exploitation se fonde sur les sources formelles qui consacrent le régime général d'exploitation des minerais et est spécifié à travers des contrats qui précisent pour chaque projet les règles exclusivement applicables. Il convient de noter qu'en matière extractive, la jurisprudence consacre peu les règles fiscales. Cette source n'est donc pas habituellement sollicitée²⁰ en droit minier.

La contractualisation de la fiscalité dans le secteur minier a des conséquences négatives sur les principes de légalité et d'égalité²¹ des contribuables devant l'impôt et du point de vue économique, son efficacité dans la mobilisation des recettes minières peut être limitée²². Toutefois, la préférence des États à employer le contrat dans le secteur minier se justifie par des raisons de souveraineté.

Au regard de la pratique dans les différents pays d'Afrique subsaharienne, des similitudes sont constatées quant en ce qui concerne la hiérarchie des sources de la fiscalité minière²³. C'est pourquoi, le cas du Cameroun sera pris comme exemple même si toutefois, les pays étrangers africains ou européens seront mobilisés pour appuyer certains arguments. En privilégiant la méthode juridique déclinée à travers l'interprétation des textes juridiques et le commentaire des décisions de justice, une réponse sera construite pour éclairer cette problématique. Le raisonnement qui va s'appuyer sur la théorie générale des sources de droit consistera à inventorier les sources de la fiscalité minière, les expliquer pour aider à mieux comprendre, les mettre en ordre pour mieux les classer et enfin, essayer de les mettre en cohérence pour mieux analyser leurs rapports hiérarchiques²⁴.

Pour y parvenir, l'hypothèse de recherche retenue ici conduit à démontrer que la hiérarchie des sources de la fiscalité minière est extravertie. La fiscalité minière n'est plus exclusivement contenue dans les instruments législatifs et la nouvelle articulation des sources de la fiscalité minière accorde une place importante aux contrats miniers par rapport aux sources légales qui encadrent ce secteur d'activité. Pour rendre compte de cette réalité, le raisonnement s'articulera donc sur deux idées fondamentales. L'analyse de la hiérarchie des sources de la fiscalité minière permet de constater la pluralité des sources légales dans un contexte marqué par le recul du monisme législatif en matière fiscale (I) d'une part. Et, la prééminence

¹⁹ Patrice CHRISTMANN (Dir.), « Introduction : Spécificités et phases du projet minier », in *Les ressources minérales profondes en Polynésie française : expertise collégiale réalisée par l'IRD à la demande de l'État et de la Polynésie française*, Marseille, IRD, 2016, p. 24-57

²⁰ Urbain Noël EBANG MVE, *L'encadrement juridique de l'exploitation minière au Cameroun*, Paris, l'Harmattan, 2015, p. 40

²¹ Gabriel SADIKI LUMANDE, « Les raisons fiscales et de lutte contre la pauvreté justifient la révisitation des contrats miniers dans les pays riches en ressources minières, parmi lesquels la RDC », *Revue Internationale du Chercheur*, Numéro 4, Volume 2, p. 490

²² Martin MWENZE MINZA, « Facteurs explicatifs de la faible mobilisation des recettes du secteur minier dans la province du Haut-Katanga », *Librairie Africaine d'Études Juridiques*, 2020, p. 159

²³ Alain CHARLET, Bertrand LAPORTE et Céline DE QUATREBARBES, « La convergence fiscale dans le secteur minier des pays de l'UEMOA : la législation communautaire en question ? », *Revue de droit fiscal*, N°8, 21 février 2019, p. 33

²⁴ Catherine THIBIERGE, « Sources du droit, sources de droit : une cartographie », in *Mélanges JESTAZ*, Paris, Dalloz, 2006, p. 520

dommageable des sources contractuelles dans la taxation des activités minières au détriment des sources légales (II) d'autre part.

I- LA PLURALITE DES SOURCES LEGALES DE LA FISCALITE MINIERE DANS UN CONTEXTE DE RECUL DU MONISME LEGISLATIF

Le contexte marqué par la perte de centralité de la loi²⁵ en droit fiscal laisse une place croissante aux autres sources de droit. En fiscalité minière, cela se traduit par une pluralité des sources légales qui encadrent la taxation des activités minières tant dans l'ordre juridique national (A) qu'au niveau international (B).

A- La pluralité des sources nationales

Les sources nationales de la fiscalité minière sont constituées par l'ensemble des textes adoptés dans l'ordre juridique interne, elles sont supra-décrétales (1) ou infra-législatives (2).

1- Les sources nationales supra-décrétales

Selon la « pyramide »²⁶ de KELSEN, les sources nationales supra-décrétales désignent toutes les sources qui se situent au-dessus des textes réglementaires. Il s'agit ici de la constitution et de la loi.

La constitution est la norme fondamentale qui encadre toutes les activités de l'administration publique²⁷. De ce fait, la fiscalité n'y échappe donc pas. À la lecture de la constitution camerounaise du 18 janvier 1996, la consécration de la fiscalité minière s'illustre à plusieurs égards. Non seulement elle autorise l'exploitation des ressources minières, mais elle fixe également les principes qui doivent encadrer leur imposition. En effet, dans son préambule, le texte constitutionnel affirme que le peuple camerounais est « *résolu à exploiter ses richesses naturelles afin d'assurer le bien-être de tous en relevant le niveau de vie des populations [...]* »²⁸. Ceci dans l'objectif qu'il « *[...] affirme son droit au développement [...]* »²⁹. Ainsi perçu, le peuple camerounais à travers ses gouvernants, a donc le droit d'exploiter ses ressources minières afin de financer son développement. Cette prérogative se fonde sur la souveraineté permanente des États sur leurs ressources naturelles³⁰. C'est sur cette base que l'État peut prélever des impôts sur les activités des exploitants miniers.

Plus loin, la constitution consacre les principes qui encadrent la fiscalité. Il s'agit des principes tels que la légalité de l'impôt, l'égalité des contribuables devant l'impôt ou encore

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Hans KELSEN, *Théorie pure du droit. Introduction à la science du droit*, Genève, Édition de la BACONNIERE - NEUCHATEL, 1953, p. 122

²⁷ Louis FAVOREUX, « Légalité et constitutionnalité », *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 1997, n°3, p. 73. Cité par Urbain Noël EBANG MVE, *L'encadrement juridique de l'exploitation minière au Cameroun*, Paris, l'Harmattan, 2015, p. 41

²⁸ Loi n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972, modifiée et complétée par la loi n°2008/001 du 14 avril 2008, Préambule (troisième paragraphe).

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Leticia SAKAI, *La souveraineté permanente sur les ressources naturelles et la protection internationale des droits de l'homme*, Thèse de droit, Université Panthéon-Sorbonne Paris I, 2014, p. 65

l'annualité de l'impôt. le principe de la légalité de l'impôt tire son fondement juridique de la DDHC du 27 août 1789 en son article 14³¹. Son objectif étant de mettre fin aux prélèvements arbitraires imposés aux citoyens. Autrement appelé principe du consentement à l'impôt³² il signifie que seule la loi peut créer, modifier ou supprimer un impôt. Autrement dit, le pouvoir de créer l'impôt revient au législateur qui n'est nul autre que le parlement au Cameroun³³. Toutefois, cette légalité de l'impôt peut connaître certaines atténuations. La loi peut habiliter le pouvoir réglementaire ou les collectivités territoriales à en fixer certaines modalités.

Pour ce qui est du principe de l'égalité des contribuables devant l'impôt, il est originellement lié au principe de la légalité de l'impôt. En effet, ce principe a aussi été consacré par la DDHC dans ses articles 1^{er}³⁴, 6³⁵ et 13³⁶, et repris par le préambule de la constitution du Cameroun³⁷. Le principe d'égalité des citoyens devant l'impôt signifie que dans une situation identique, les mêmes règles fiscales devraient être appliquées à tous sans discrimination aucune. Et chaque contribuable devrait payer l'impôt selon sa capacité contributive. Ainsi perçue, l'égalité des contribuables devant l'impôt n'est pas arithmétique, elle ne signifie pas qu'ils sont astreints à payer le même montant pour un impôt, encore moins que leur traitement ne puisse être différent. Elle peut admettre que des contribuables soient traités différemment pour des raisons objectives justifiées par un motif d'intérêt général et prévues par la loi. C'est dans cette optique que l'État prévoit des incitations fiscales en phase d'exploration et d'exploitation des projets miniers.

Quant au principe de l'annualité de l'impôt, il est étroitement lié à la légalité de l'impôt³⁸. C'est un principe partagé entre le droit fiscal et le droit budgétaire. En effet, afin de faciliter le contrôle démocratique de l'administration fiscale, le parlement est censé autoriser chaque année la perception des impôts à travers le vote d'une loi de finances qui n'est nul autre que le budget de l'État. Cette loi qui doit être appliquée pendant une année civile, c'est-à-dire du 1^{er} janvier au 31 décembre, fixe les différents impôts à prélever dans tous les secteurs d'activité économique, notamment dans le secteur minier. L'annualité susvisée ne signifie pas que si l'année est close, les impôts visés ne peuvent pas être prélevés l'année suivante³⁹. Même en cas d'assouplissement par des lois de finances rectificatives⁴⁰, des reports de crédits budgétaires ou

³¹ Article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 27 août 1789 : « Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

³² Emmanuel De CROUY-CHANEL, « Le consentement à l'impôt », *Pouvoirs*, n°151, Vol. 4, 2014, p. 9

³³ Article 26, alinéas 1, (d – 3) de la Loi n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972.

³⁴ Article 1^{er} DDHC, « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit ».

³⁵ Article 6, DDHC, « La loi doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ».

³⁶ Article 13 DDHC, « Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit également être répartie entre tous les citoyens à raison de leurs facultés ».

³⁷ Dans son préambule, la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 mentionne que « Tous les hommes sont égaux en droit et en devoirs [...] » et que « Chacun doit participer, en proportion de ses capacités, aux charges publiques ».

³⁸ Amélie UCHAPELLE et Stéphane WATTIER, « L'influence du droit constitutionnel sur le droit fiscal », *Annales de Droit de Louvain*, Numéro 3-4, 2015, pp. 387-449, p. 390

³⁹ Michel BOUVIER, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, 10^{ème} édition, Paris, LGDJ, Coll. « Systèmes fiscalité », *Op. Cit.*, p. 63

⁴⁰ Aurélien BAUDU, « Un contrôle de constitutionnalité des lois financières, pour quoi faire ? », *TITRE VII, Éditions du Conseil Constitutionnel*, Numéro, Hors-série, juillet 2024, pp. 13-24, p. 14

encore des programmations budgétaires pluriannuelles⁴¹. Au demeurant, au regard des éléments mentionnés ci-dessus, la constitution est un fondement majeur de la fiscalité minière dont les dispositions doivent nécessairement être complétées par la loi.

La loi est la principale source de la fiscalité si l'on s'en tient au principe de la légalité de l'impôt tel que décrit ci-dessus. De ce fait, en complément au cadre général fixé par la constitution, les dispositions législatives encadrent la taxation des activités d'exploration, d'exploitation, de transformation, de commercialisation des minerais et de réhabilitation des sites miniers. Pour appréhender le régime fiscal qui s'applique aux activités minières, il convient de mobiliser plusieurs types de lois. En général, ce qui se rapporte à la fiscalité est contenu dans la loi portant code général des impôts et dans les lois de finances. Cependant, en ce qui concerne les activités minières, il faut mobiliser en plus de ces deux textes, la loi portant code minier qui constitue la source législative fondamentale dans l'encadrement des activités minières.

Le Code minier régit la reconnaissance, la recherche, la transformation et la commercialisation des substances minérales⁴². Au regard des spécificités qui caractérisent les activités minières, il aménage un cadre fiscal spécifique aux activités minières en complément de la fiscalité de droit commun prévue par le Code général des impôts. En effet, il fixe les principaux prélèvements spécifiques en phase de recherche et d'exploitation des projets miniers, prévoit des incitations fiscales et douanières en faveur des opérateurs miniers et sur un plan institutionnel, organise la redistribution des recettes entre les structures étatiques, les opérateurs miniers et les populations riveraines. En ce qui concerne les prélèvements prévus par le code minier, il faut relever non exhaustivement les suivants : les droits fixes⁴³, la redevance superficielle annuelle⁴⁴, les taxes proportionnelles dont la taxe ad valorem sur les substances minérales et la taxe à l'extraction sur les produits de carrières⁴⁵ et en outre, l'impôt synthétique minier⁴⁶ prélevé à 25% sur la production brute de chaque site dans le cadre de l'exploitation artisanale semi-mécanisée des substances minérales.

Quant aux incitations fiscales, le Code minier accorde aux titulaires de permis de recherche des exonérations sur certaines taxes fiscales⁴⁷ et des régimes d'admission temporaire et d'admission en franchise des droits douaniers pour certains de leurs matériels et équipements⁴⁸. En phase d'exploitation, en dehors des exonérations qui vont se poursuivre jusqu'à la première année de production commerciale⁴⁹, les opérateurs miniers peuvent bénéficier des mesures telles que l'étalement pour le paiement de certaines taxes, l'amortissement accéléré, la rallonge de durée du report déficitaire ou encore l'application au taux zéro (0) de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). En outre, en ce qui concerne la

⁴¹ Alain PARIENTE, « Équilibre des finances publiques et programmation pluriannuelle », *Revue Française de Finances Publiques*, n°117, 2012, pp. 87-98, p. 90

⁴² Article 1^{er}, alinéa 1 de la loi n°2023/014 du 19 décembre 2023 portant code minier au Cameroun.

⁴³ *Ibid.*, Article 127.

⁴⁴ *Ibid.*, Article 130.

⁴⁵ *Ibid.*, Article 131.

⁴⁶ *Ibid.*, Article 25.

⁴⁷ *Ibid.*, Article 138.

⁴⁸ *Ibid.*, Article 139.

⁴⁹ *Ibid.*, Article 140.

redistribution des recettes minières entre les structures étatiques, les opérateurs miniers et les populations locales, le code minier de 2023 prévoit plusieurs options. D’abord, il consacre le partage de production⁵⁰ et la participation de l’État au capital des sociétés minières à 10% des parts gratuitement⁵¹. Ensuite, il prévoit la création de trois fonds financés par les entreprises minières⁵². Enfin, les modalités de compensation aux populations riveraines sur la taxe ad valorem et de répartition du produit de certaines taxes entre les administrations publiques sont renvoyé à une précision réglementaire.

Par ailleurs, à côté du code minier, le code général des impôts fixe le cadre commun de la fiscalité applicable aux activités économiques. Dans cette optique, il fixe les différents impôts applicables aux sociétés minières, aux personnes physiques impliquées dans les activités minières et à leurs transactions. Il prévoit des impôts tels que l’impôt sur les sociétés⁵³, l’impôt sur le revenu des personnes physiques⁵⁴, la taxe sur la valeur ajoutée⁵⁵ et la contribution des patentes⁵⁶ qui sont des taxes imposées dans le secteur minier. De plus, les règles qui s’appliquent au contrôle fiscal des sociétés minières sont celles tirées du livre des procédures du code général des impôts⁵⁷. Toutefois, les modalités d’application des taxes douanières quant à elles relèvent du code des douanes.

Enfin, la loi portant loi des finances dans ses différentes versions, constitue aussi une source de la fiscalité minière. En effet, au regard de sa fonction budgétaire, cette loi reprend souvent dans les détails, les montants de certaines taxes et les taux des impôts. Chaque année, la loi de finances peut créer, modifier ou supprimer des taxes minières, changer les taux, barèmes ou méthodes de calcul ou encore modifier les régimes préférentiels ou les exonérations fiscales accordées aux sociétés minières.

Au regard des dispositions de la constitution et des différentes lois qui encadrent la taxation des activités minières, il est clair que la pluralité de ses sources est une réalité. Il faut donc continuer à chercher dans les sources infra-législatives pour trouver les règles fiscales applicables au secteur minier.

2- Les sources nationales infra-législatives

Les sources infra-législatives sont diverses. Parmi celles-ci, on peut citer les décrets, les arrêtés, les circulaires, les instructions administratives, les ordonnances et les décisions administratives.

En ce qui concerne d’abord les décrets, ce sont des textes pris par le président de la République ou le premier ministre en vue de déterminer les modalités d’application des lois. Ils n’ont pas vocation à créer l’impôt, mais plutôt à préciser ses modalités de recouvrement, de

⁵⁰ *Ibid.*, Article 48, alinéas 2.

⁵¹ *Ibid.*, Article 47, alinéa 2.

⁵² *Ibid.*, Article 190 et suivants. Un fonds de développement du secteur minier, un fonds de restauration, réhabilitation et fermeture des sites miniers et des carrières et un compte spécial de renforcement des capacités locales financé à hauteur de 0,5 % à 1% du chiffre d’affaires hors taxes des entreprises minières

⁵³ Livre premier, titre 1, chapitre 1 du Code général des impôts, édition 2025.

⁵⁴ *Ibid.*, chapitre 2.

⁵⁵ *Ibid.*, titre 2.

⁵⁶ *Ibid.*, Livre 3^{ème}, titre 2, chapitre 1.

⁵⁷ *Ibid.*, Livre deuxième.

contrôle ou encore de contentieux. Dans le domaine de la fiscalité minière, il convient donc de s'intéresser aux décrets d'application du code minier afin d'examiner leur portée fiscale. Au nombre de huit, les décrets d'application du code minier de 2023 couvrent chacun un aspect précis de la chaîne qu'il faut examiner. D'entrée de jeu, le décret d'application du code minier n°2024/05061/PM du 18 novembre 2024 fixe les modalités d'attribution des titres, permis et autres autorisations accordées aux exploitants miniers⁵⁸. Sachant que pour le recouvrement des droits fixes par l'administration des impôts, le fait générateur des prélèvements est déterminé à partir de l'introduction d'une demande d'attribution, de renouvellement ou de transfert d'un titre minier, ce décret consacre ainsi les faits juridiques à partir desquels les droits fixes et d'autres prélèvements relatifs aux transaction sur les titres doivent être prélevés. D'autre part, en fixant les modalités d'exercice des opérations minières, le décret d'application du code minier n°2024/05062/PM pour sa part consacre le cadre opérationnel à partir duquel se feront les calculs des montants de la redevance superficielle, de la taxe ad valorem et de la taxe à l'extraction en fonction des quantités extraites et de la valeur des substances concernées⁵⁹.

Plus loin, une lecture combinée du décret d'application n°2024/05253/PM et celui n°2024/05252/PM du 19 novembre 2024 permet de distinguer que les prélèvements varient en fonction de la nature des ressources exploitées. Dans cette optique, selon qu'il s'agisse des substances de carrière ou des eaux, l'administration fiscale prélèvera respectivement la taxe à l'extraction sur les produits issus de l'exploitation des carrières⁶⁰ ou la redevance ad valorem sur l'exploitation des eaux⁶¹. Au surplus, l'encadrement des activités de l'aval minier trouve une précision adéquate à travers le décret d'application n°2024/05250/PM du 19 novembre 2024. En effet, en fixant les conditions et les modalités d'exercice des activités de fusion, d'affinage et de fabrication des ouvrages en substances précieuses ou semi-précieuses, le gouvernement encadre ainsi les opérations minières d'aval, et cela a une influence directe sur la taxe ad valorem sur les produits prêts à l'exportation⁶². Lorsqu'ils ont déjà subi des transformations ou des traitements, les substances minérales ne sont plus taxées au même prix que celle qui sont transportées à l'état brut.

En outre, les obligations fiscales sur les opérateurs du secteur minier s'étendent à la commercialisation et à l'exploitation des substances minérales. En effet, le décret n°2024/05251/PM du 19 novembre 2024 organise les opérations de détention, de commercialisation, d'exportation, d'importation et de transit des substances minérales extraites. En analysant ce décret d'application, on peut déduire qu'au regard des rapports que ces activités partagent avec les frontières du pays, elles tombent sous le coup de la douane. L'administration

⁵⁸ Article 22 du Décret n°2024/05061/PM du 18 novembre 2024 fixant les modalités de délivrance de titres miniers, permis et autorisations.

⁵⁹ Article 1^{er} du Décret n°2024/05062/PM du 18 novembre 2024 fixant les modalités d'exercice des opérations minières.

⁶⁰ Article 1^{er} du Décret n°2024/05253/PM du 19 novembre 2024 fixant les modalités d'exploitation des substances de carrière.

⁶¹ Article 4 du Décret n°2024/05252/PM du 19 novembre 2024 fixant les modalités d'exploitation des eaux de source, des eaux minérales, thermo-minérales et des gîtes géothermiques.

⁶² Article 37 du Décret n°2024/05250/PM du 19 novembre 2024 fixant les conditions et modalités d'exercice des activités de fusion, d'affinage et de fabrication des ouvrages en substances précieuse et semi-précieuses.

fiscale peut donc imposer des taxes à l'exportation ou à la commercialisation des substances minérales telles que prévues par le code général des impôts et le code des douanes⁶³.

À la suite des décrets d'application, les arrêtés constituent également d'autres sources importantes de la fiscalité minière. En effet, les arrêtés sont pris en matière de fiscalité par le ministre des finances et exceptionnellement par d'autres ministres lorsqu'un impôt concerne directement leur département ministériel. Lorsqu'ils sont adoptés, ces arrêtés ont essentiellement pour rôles de fixer les modalités techniques et pratiques d'exécution des lois et des décrets qui les surplombent. Dans ce sens, l'exemple le plus illustratif concerne l'arrêté n°00000017/MINFI du 16 juillet 2025 dont l'objet est de fixer les modalités de répartition des produits des redevances superficielle, des droits de concessions domaniales, de la taxe ad valorem et de la taxe à l'extraction entre les administrations publiques et les fonds spéciaux. Pris en application des dispositions des articles 25, 133 et 135 du code minier⁶⁴, cet arrêté abroge complètement les dispositions de la décision n°00000349/MINFI du 7 avril 2025 qui portait sur le même objet⁶⁵.

Bien plus encore, les ordonnances pris par le pouvoir exécutif du fait de l'habilitation du parlement telle que précisée par la constitution, peuvent aussi avoir des implications en matière de fiscalité, notamment en ce qui concerne les investissements. Dans ce cadre, cela s'illustre à travers l'ordonnance n°2025/002 du 18 juillet 2025 fixant les incitations à l'investissement en république du Cameroun. Cependant, le secteur minier a été explicitement exclu des secteur d'activités éligibles aux incitations à l'investissement tel que précisé par le texte de l'ordonnance. Toutefois, cette exclusion n'empêche pas que les incitations définies dans le code minier soient appliquées aux opérateurs miniers.

En fin, au regard de la technicité couplée à la complexité du droit fiscal, la pratique administrative est à l'origine d'un ensemble d'actes constitué de décisions, de circulaires, d'instructions et de note de service qui sont des sources d'interprétation et des directives administratives relatives à l'application des lois fiscales. Cet état des faits a amené le professeur Philippe MARCHESSOU à affirmer que « *la spécificité du droit fiscal rend sa compréhension difficile aux usagers et le besoin d'expliquer les termes a conduit l'administration à se faire pédagogique [...]* »⁶⁶. Ainsi perçue, les circulaires du ministre des finances ou celles du directeur des impôts et les instructions administratives qui sont des documents d'interprétation de la loi fiscale revêtent parfois plus d'importance que la loi qu'elles interprètent. Il en est de même pour les rescrits fiscaux⁶⁷ ou la doctrine administrative fiscale prévue à l'article L33 bis du livre des procédures fiscales du code général des impôts.

⁶³ Article 1^{er} du Décret n°05251/PM du 19 novembre 2024 fixant les modalités de détention, de commercialisation, d'exportation, d'importation et de transit des substances minérales.

⁶⁴ Article 1^{er} de l'arrêté n°00000017/MINFI du 16 juillet 2025 fixant les modalités d'affectation et de répartition de certains prélèvements spécifiques du secteur minier.

⁶⁵ Décision n°00000349/MINFI du 7 avril 2025 fixant les modalités de répartition et d'affectation de certains prélèvements spécifiques du secteur minier.

⁶⁶ Philippe MARCHESSOU, *L'interprétation des textes fiscaux*, Paris, Economica, 1980, pp. 25 et s. Cité par Yves Freddy ZOK, « L'exigence de sécurité en droit fiscal camerounais », *Revue de l'ERSUMA*, n°16, 2022, pp. 170-205.

⁶⁷ Valérie VARNEROT, *Les sources privées du droit fiscal*, Tome 1, Thèse de doctorat en droit, Université de Nice-Sophia-Antipolis, 2001, p. 763

En définitive, les sources de la fiscalité minière au niveau national, qu'elles soient supra-décrétales ou infra-législative, revêtent une importance capitale dans l'encadrement des activités minières. Elles sont complétées par les sources internationales.

B- La pluralité des sources internationales

La présence massive des compagnies minières multinationales étrangères au Cameroun présente des enjeux juridiques et économiques majeurs et cela impacte sur la fiscalité.

Selon Philippe MALHERBE, « *la fiscalité n'est pas internationale, mais les faits et situations imposables le sont : on vit dans un pays et on travaille ou fait des affaires dans un autre* »⁶⁸. Dès lors, afin de favoriser les échanges économiques les États doivent réguler la taxation en adoptant des conventions fiscales bilatérales (1) et les conventions fiscales multilatérales (2).

1- Les conventions fiscales bilatérales

Les conventions fiscales bilatérales désignent des accords passés entre deux pays permettant d'équilibrer leur compétences fiscales en répartissant ou en limitant les droits fiscaux de chaque pays. Ainsi perçue, une convention fiscale encadre les modalités d'imposition des entreprises étrangères dans leur pays d'accueil. Jusqu'à ce jour, le Cameroun compte une dizaine de conventions fiscales bilatérales. Il s'agit des conventions signées avec la France (1976), le Canada (1988), la Suisse (1990), la Tunisie (1999), le Royaume du Maroc (2012), l'Afrique du Sud (2015), les Émirats Arabes Unis (2017), l'Allemagne (2017), la République Tchèque (2023) et la Chine (2023). Elles s'appliquent surtout sur l'ensemble des impôts sur le revenu et sur la fortune prélevée par les États contractants.

L'application des conventions fiscales dans la taxation des activités minières des sociétés multinationales poursuit plusieurs objectifs malgré les ambiguïtés rencontrées auprès des contribuables, des administrations fiscales des États parties et des juridictions en charge du contentieux fiscal dans ces États.

D'une part, en ce qui concerne les objectifs poursuivis par les conventions fiscales bilatérales, l'élimination de la double imposition qui était l'objectif principal a vu naître de nouveaux objectifs au gré des évolutions des économies. Il s'agit notamment de l'élimination de la double non-imposition⁶⁹, l'élimination de la fraude et de l'évasion fiscale⁷⁰, l'élimination des discriminations à raison de la nationalité⁷¹ et la facilitation de la coopération administrative entre États parti à la convention fiscale⁷².

⁶⁸ Philippe MALHERBE, *Éléments de droit fiscal international*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 12

⁶⁹ Nathalie GOYETTE, « Un second regard sur l'abus des conventions fiscales », *Revue Fiscale Canadienne*, Vol. 51, n° 2, 2003, pp. 720-763, p. 726

⁷⁰ *Ibid.*, p. 721

⁷¹ Florian RAVAZ, *La taxation des étrangers non résident en France*, Thèse de droit public, Université de Toulon, 2016, p. 148

⁷² Abdelouahab LOUNIS, « La coopération internationale en matière de contrôle fiscal », *Revue Droit International et Développement*, Volume 1, n° 02, 2022, pp. 16-26

La double imposition au plan international est généralement définie comme l'application d'impôts comparables dans deux ou plusieurs États au même contribuable pour le même fait générateur et pour des périodes identiques. L'élimination de la double imposition est une garantie pour la réalisation des transactions dans le commerce international et les affaires. Pour comprendre son bienfondé, il faut imaginer un seul instant qu'une entreprise multinationale basée dans cinq pays devrait payer pour une même transaction le même impôt dans chaque pays où elle est établie. Cela deviendrait assez lourd et empêcherait même la prospérité. Dans une telle situation, les entreprises verront leurs bénéfices partagés dans les impôts. Grâce aux mesures d'éliminations des doubles impositions, les États parties à une convention fiscale s'accordent sur le principe de territorialité qui s'appliquera aux impôts qu'elle encadre. Ainsi par exemple, pour l'impôt sur le revenu⁷³, c'est l'État de résidence du contribuable ou l'État de la source de son revenu qui aura le droit de prélever tandis que pour l'impôt sur la fortune, ce sera l'État du lieu de l'implantation des immeubles.

À côté de l'objectif principal des conventions fiscales bilatérales un objectif secondaire est né : la prévention de la fraude et de l'évasion fiscales⁷⁴. En effet, la prévention de la fraude et de l'évasion fiscales est étroitement liée à l'élimination de la double imposition. Il arrive souvent que les contribuables profitent des avantages offerts par les conventions fiscales pour faciliter la fraude ou l'évasion fiscales. Depuis la mise en œuvre du projet OCDE/G20 (BEPS)⁷⁵ sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, les conventions fiscales intègrent désormais des mécanismes anti-abus tels que la notion de bénéficiaire effectif⁷⁶, les clauses spécifiques et surtout le *Principal Purpose Test (PPT)*⁷⁷.

Les conventions fiscales ont aussi dans le cadre de leurs objectifs l'élimination de la double non-imposition. En effet, comme la double imposition, la double non-imposition constitue un facteur d'iniquité des systèmes fiscaux. Elle résulte souvent des conventions qui visent à éliminer la double-imposition lorsqu'un pays renonce à imposer un revenu pensant que l'autre l'impose pourtant tel n'est pas le cas. Il arrive souvent aussi que chaque pays parti à la convention fiscale renvoie l'imposition à l'autre. Le résultat de telles situations est la création d'une double non-imposition⁷⁸.

Dans le prolongement de la création d'un climat favorable aux échanges et investissements internationaux, les conventions fiscales bilatérales servent aussi de base dans la lutte contre les discriminations fondées sur la nationalité des contribuables. En effet, selon

⁷³ Voir la convention fiscale entre la République du Cameroun et la République Populaire de Chine pour l'élimination de la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et pour la prévention de l'évasion et de la fraude fiscales, signée le 17 Octobre 2023 à Beijing (Chine).

⁷⁴ Edoardo TRAVERSA et Matthieu POSSOZ, « L'action de l'OCDE en matière de lutte contre l'évasion fiscale internationale et d'échange de renseignements : développements récents », *Revue Générale du Contentieux Fiscal*, n° 1, janvier-février 2015, p.11

⁷⁵ *Ibid.*, p.6

⁷⁶ Robert DANON, « Le concept de bénéficiaire effectif dans le cadre du MC OCDE : réflexion et analyse de la jurisprudence récente », *IFF Forum Für Steuerrecht*, 2007, pp. 38-55, p. 40

⁷⁷ Trésor-Gauthier M. KALONJI, « Le "Principal Purpose Test" de l'action BEPS N° 6 et l'abus des conventions de double imposition : impact pratique pour la Suisse », *Texte présenté dans le cadre du prix OREF 2018*, Neuchâtel, 30 juin 2018, p. 36

⁷⁸ Anne VAN DE VIJVER, « International double (non-) taxation : comparative guidance from european legal principles », *EC TAX REVIEW*, n° 5, 2015, pp. 240-257, p. 240

l'article 24 du modèle de convention fiscale proposé par l'OCDE, il faut insérer dans les conventions une clause de non-discrimination visant à empêcher à un État d'accorder un traitement défavorable aux ressortissants d'un autre État par rapport à ses nationaux⁷⁹. Cette règle permet de garantir un traitement égal entre les contribuables dans une situation comparable sans tenir compte de leurs nationalités. C'est l'expression de la neutralité fiscale des États permettant d'éliminer tout obstacle fiscaux aux échanges économiques transfrontaliers. Toutefois, certaines différences de traitement sont admises si elles ne sont pas fondées sur la nationalité, mais sur d'autres critères légitimes comme la résidence fiscale ou la source de revenus.

En outre, les conventions fiscales internationales sont aussi le moyen de faciliter la coopération administrative entre les États. Il s'agit clairement de l'échange de renseignement, l'assistance en matière de recouvrement des impôts et le règlement des différends. Cet échange se fonde sur l'article 26 de la convention modèle de l'OCDE et peut se faire soit à la demande d'un État, de façon automatique lorsque les informations sont transmises périodiquement et systématiquement ou alors de manière spontanée quand une administration fiscale découvre des informations utiles pour un autre État et les transmet à son administration fiscale de sa propre initiative.

D'autre part, en ce qui concerne l'application d'une convention fiscale, elle résulte de l'achèvement d'un long processus de négociation qui se fait souvent en plusieurs étapes : signature, ratification, conclusion et entrée en vigueur⁸⁰. À la différence des systèmes dualistes qui exige nécessairement une loi de transposition pour faire entrer la convention fiscale en vigueur dans l'ordre interne, le Cameroun lui il a adopté une approche moniste. De ce fait, seule la ratification de la convention suffit pour entrer en vigueur. Une fois que cela est fait, tout contribuable auquel elle s'applique peut l'invoquer devant l'administration fiscale ou devant les juridictions. Dès lors, deux problématiques sont fréquemment rencontrées. L'articulation entre les conventions fiscales et le droit fiscal national d'un côté et l'interprétation des conventions fiscales par le contribuable, l'administration fiscale ou le juge fiscal de l'autre côté.

L'articulation entre les conventions fiscales et le droit fiscal interne est complexe. La constitution du Cameroun dispose en son article 45 que « *les traités ou accords internationaux régulièrement approuvés ou ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* ». En principe donc, les conventions fiscales sont supérieures aux lois fiscales internes. Cependant, du fait du principe de la légalité de l'impôt, une convention fiscale ne peut pas remplacer la loi fiscale. Comme telle, les conventions fiscales n'ont pas vocation à créer des impôts. Cette fonction relève du pouvoir législatif. Dès lors, le seul rôle reconnu aux conventions fiscales est celui de limiter ou d'alléger les impôts prélevés par un État⁸¹. Il peut donc arriver que la loi fiscale nationale soit contraire aux dispositions d'une convention fiscale sans que cela ne pose problème. La convention fiscale ne s'applique qu'aux personnes qu'elle désigne. Et, puisqu'elle

⁷⁹ Niels BMMENS, « The interaction between the interpretation of article 24 OECD MC and the Non-discrimination standard developed by CJEU », *EC TAX REVIEW*, n° 4, 2013, pp. 172-186, p. 172

⁸⁰ Alain LEMIEUX, « Le recours aux conventions fiscales internationales comme remède à la double imposition : bref survol de la pratique canadienne », *Revue Générale de Droit*, Vol. 18, n° 4, 1987, pp. 741-774, p. 747

⁸¹ *Ibid.*, p. 758

constitue une dérogation à la fiscalité de droit commun, il n'est pas nécessaire de modifier la loi fiscale interne pour qu'elle soit conforme. Au demeurant, en cas d'imposition non conforme à une convention fiscale de double imposition, le contribuable peut saisir la DGI dans un délai de trois ans à compter de la notification de la mesure contre laquelle il s'inscrit. Cette initiative s'inscrit dans la logique de l'article 25 du modèle de convention de l'OCDE relatif aux procédures de règlement amiable.

L'interprétation des conventions fiscales est une tâche à laquelle se prêtent les contribuables, l'administration fiscale et les juridictions en charge du contentieux fiscal. À la différence des lois fiscales nationales, les administrations fiscales des États sont limitées dans l'interprétation autonome des conventions fiscales⁸². Elles doivent le faire de commun accord pour tenir compte des intentions et des attentes mutuelles des deux parties. Dans cette optique, au regard de la nature des conventions fiscales, leur interprétation peut se faire suivant les règles de droit international coutumier établies par la convention de Vienne sur le droit de traités.

Selon la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969), l'interprétation des traités doit obéir à une méthodologie précise. À cet effet, la règle générale d'interprétation posée à l'article 31 prescrit que l'interprétation des conventions fiscales doit se faire de bonne foi, en recherchant le sens ordinaire des termes dans le contexte de leur écriture et au regard de l'objet et du but poursuivis par la convention. Cette interprétation doit prendre en compte le texte principal de la convention mais aussi tous les actes complémentaires qui la complètent. Si des ambiguïtés persistent, l'article 32 autorise de recourir aux moyens complémentaires d'interprétation, notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu.

Au demeurant, si l'interprétation d'une convention fiscale fait défaut à cause de la langue l'article 33 de la convention de Vienne indique que lorsqu'un traité a été authentifié en deux ou plusieurs langues, son texte fait foi dans chacune de ces langues, à moins que le traité ne dispose ou que les parties ne conviennent qu'en cas de divergence un texte déterminé l'emportera. Au Cameroun, la constitution consacre que les deux langues officielles sont le français et l'anglais. Toutefois, en cas d'ambiguïté dans l'interprétation d'une convention fiscale, c'est la langue utilisée lors de sa signature qui fera foi.

Au regard de ce qui précède, les conventions fiscales bilatérales encadrent les rapports entre deux États. Dès lors, leur champ d'action est strictement limité aux territoires des États parties et elles s'imposent aux administrations fiscales, aux contribuables et aux juridictions de ces mêmes États. Elles ne lient donc pas les tiers. Par ailleurs, ces conventions fiscales peuvent couvrir un champ plus étendu et devenir des conventions fiscales multilatérales.

2- Les conventions fiscales multilatérales

Les conventions fiscales multilatérales visent les mêmes objectifs que celles bilatérales notamment l'élimination de la double imposition, l'assistance administrative, l'échange de renseignements entre les États et la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales dans un contexte de mondialisation des échanges. Cependant, à la différence des conventions fiscales bilatérales,

⁸² *Ibid.*, p. 754

elles sont conclues entre plus de deux États. Dans le cadre de la fiscalité minière, elles jouent un rôle important dans la facilitation des échanges et l'application d'une imposition juste et équitable aux opérateurs miniers internationaux. À ce jour, les conventions fiscales multilatérales signées par le Cameroun ne sont pas très nombreuses. Selon leur portée géographique, elles peuvent être catégorisées à trois échelles. Il s'agira ici de l'échelle internationale universelle, de l'échelle internationale régionale africaine et de l'échelle internationale communautaire.

D'abord, à l'échelle internationale universelle, le Cameroun est partie à plusieurs conventions fiscales multilatérales. Il s'agit notamment de la convention concernant l'assistance mutuelle en matière fiscale élaborée en 1988, amendée en 2010 et ratifiée par le Cameroun en 2015 et de la convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales visant à prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, signée le 11 juillet 2017 et déposée le 21 avril 2022.

D'une part, concernant la convention sur l'assistance mutuelle en matière fiscale élaborée en 1988, elle prévoit les différentes formes de coopération fiscale et d'échange de renseignements entre différents États, dans l'objectif de lutter contre l'évasion et la fraude fiscales. Pour cela, l'accord décrit les mécanismes, les procédures ainsi que les obligations des États signataires.

D'autre part, pour ce qui est de la convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales visant à prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, son objectif est de « *modifier l'ensemble des conventions fiscales, afin d'y insérer une série de stipulations visant à faire obstacle aux stratégies de planification fiscale agressives ayant pour conséquence de transférer artificiellement des bénéfices vers les États ou territoires où ils ne sont pas imposés ou sont soumis à une imposition réduite, et veiller à ce que ces mêmes conventions permettent d'éviter les possibilités de double non-imposition* »⁸³. Dans le même sens, les conventions fiscales modèles proposées par l'ONU⁸⁴ et l'OCDE⁸⁵ ont également cette portée didactique. C'est ainsi que le Cameroun s'est inspiré du modèle de l'OCDE pour la rédaction de plusieurs conventions fiscales bilatérales. Alors même que le modèle de l'ONU est celui qui prend mieux en compte les intérêts des pays en développement. Dans tous les cas, ces conventions fiscales multilatérales constituent une source considérable de la taxation des multinationales minières.

Ensuite, à l'échelle internationale régionale africaine, le cadre conventionnel spécifique à la fiscalité est en pleine construction. C'est en 2019 que le parlement panafricain a approuvé la résolution PAP.5/PLN/RES/4/OCT.19 sur l'adoption de l'avant-projet du modèle de convention africaine sur la double imposition qui est en examen devant la commission de l'Union Africaine. Toutefois, la convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption adoptée en 2003 est un instrument juridique important. Même si elle n'est

⁸³ Talip DOGAN, *Le droit fiscal en cartes mentales*, Paris, ellipses, 2023, p. 22

⁸⁴ Les travaux de la convention fiscale modèle de l'ONU remonte à 1968, créée pour équilibrer les droits d'imposition entre pays développés et pays en développement. Elle fait régulièrement l'objet de mise à jour et la dernière version date de 2025.

⁸⁵ Le modèle de convention fiscale de l'OCDE a été publié pour la première fois sous forme de projet en 1963 ensuite révisé en 1977 et depuis 1992, il fait l'objet de mises à jour régulières dont la dernière date de 2025.

pas de nature fiscale, elle influence considérablement l'environnement fiscal. Son objectif majeur étant de « *promouvoir et renforcer la mise en place en Afrique, par chacun des États parties, des mécanismes nécessaires pour prévenir, détecter, réprimer et éradiquer la corruption et les infractions assimilées dans les secteurs public et privé* »⁸⁶, cette convention est donc une véritable boussole pour la gouvernance du secteur minier quand on sait que la corruption y est monnaie courante.

Enfin, à l'échelle internationale communautaire, c'est l'office de la CEMAC qui prend en compte les questions fiscales et douanières relatives aux différents secteurs d'activités dans les États membres de la communauté. Dans ce cadre, deux conventions fiscales peuvent être mentionnées en plus du cadre harmonisé appliqué sur certains impôts. La première concerne la convention fiscale (Acte n°5/66 UDEAC-49 du 13 décembre 1966) signée par les États membres de la CEMAC sous l'ère de l'UDEAC dans l'objectif d'éliminer les doubles impositions entre les États membres sur les impôts sur les revenus, les impôts sur les successions et les droits d'enregistrement autres que les droits de succession droits de timbre. La seconde, notamment l'Acte n°17/65-UEAC-38 du 14 décembre 1965 concernant la convention d'assistance mutuelle administrative en matière fiscale, permet aux États d'échanger réciproquement tous renseignements d'ordre fiscal qu'ils détiennent et qui sont utiles à l'assiette ou au recouvrement des impôts de toutes natures et à la répression de la fraude fiscale⁸⁷. Quant à ce qui concerne l'harmonisation fiscale, la CEMAC s'est attelé à rapprocher les législations nationales de ses États membres en ce qui concerne d'abord l'impôt sur les bénéfices des sociétés (IS)⁸⁸ avec un taux minimum fixé à 25% sachant que le taux de l'impôt sur les bénéfices d'affaires peut être supérieur ; ensuite s'agissant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)⁸⁹ la CEMAC a harmonisé les règles sur les revenus fonciers et les salaires ; et enfin pour ce qui est de la TVA⁹⁰, la communauté a fixé un taux standard situé entre 15% et 19%, avec des exportations au taux zéro.

Au demeurant, les conventions fiscales conclues par le Cameroun à l'échelle bilatérale comme à l'échelle multilatérale constituent des cadres juridiques important pour le développement des activités minières. Elles complètent les différents textes légaux adoptés au niveau interne. Pour parachever les caractéristiques de cette hiérarchie, il est nécessaire d'analyser la place des contrats miniers dans la hiérarchie des sources de la fiscalité minière.

⁸⁶ Article 2, Alinéa 1, Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption de 2003.

⁸⁷ Article 1, l'Acte n°17/65-UEAC-38 du 14 décembre 1965 concernant la convention d'assistance mutuelle administrative en matière fiscale des États membres de la CEMAC.

⁸⁸ Directive n°0119/25-UEAC-177-CM-42 portant harmonisation de l'imposition des revenus et des bénéfices dans les États membres de la CEMAC.

⁸⁹ Directive n°01/04-UEAC-177, du 30 juillet 2004, relative à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP).

⁹⁰ Directive n°11/22-CEMAC-UEAC-010A-CM-38 portant harmonisation des législations des États membres de la CEMAC en matière de TVA.

II-LA PREEMINENCE DOMMAGEABLE DES SOURCES CONTRACTUELLES AU DETRIMENT DES SOURCES LEGALES DANS LA TAXATION DES ACTIVITES MINIERES

Le contrat minier est un instrument stratégique. En tant que base légale de l'exploitation minière, il concrétise la mise en valeur des ressources minières. Il fixe les droits et obligations de l'État et de l'exploitant minier et garanti l'équilibre des intérêts des deux parties. Selon le code minier camerounais de 2023, deux types de contrats miniers se côtoient. D'un côté, le contrat de recherche qui couvre la phase de recherche et de l'autre le contrat d'exploitation. Au regard de la propriété des ressources minières qui impose que l'État taxe les activités menées par les sociétés minières privées, ces différents types de contrats intègrent des clauses fiscales qui s'imposent à ces dernières.

Dans la pratique, l'autonomie des contrats miniers comme cadre juridique et fiscal d'exploitation des ressources minières ne se discute pas. Elle constitue le socle de la prééminence des contrats miniers sur les sources légales en matière de taxation des projets miniers (A). Cependant, une analyse plus approfondie de leur impact sur l'exploitation minière au Cameroun comme dans d'autre pays africains porte à croire que leur utilisation est dommageable tant sur le plan juridique qu'économique (B).

A- La justification de la prééminence des contrats miniers sur les sources légales en matière de taxation des projets miniers

En droit minier camerounais, la prééminence des contrats miniers tient principalement sur leur autonomie juridique et fiscale. Pour s'en convaincre, avant d'examiner le contenu fiscal des contrats miniers (2), il faudra d'abord démontrer leur autonomie juridique en tant que « loi des parties » (1).

1- L'autonomie juridique des contrats miniers en tant que « loi des parties »

L'autonomie juridique des contrats miniers peut être appréhendé à travers plusieurs éléments. Étant donné que les contrats miniers sont d'abord des contrats *lato sensu*, sans rentrer dans le débat doctrinal sur la catégorie juridique à laquelle ils appartiennent⁹¹, il convient de rechercher les éléments qui fondent leur autonomie juridique à partir de la définition générale du contrat. Selon l'article 1101 du Code Civil applicable au Cameroun, « le contrat est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou ne pas faire quelque chose ». Pour être valablement conclu et valide selon les prescriptions de la loi, le contrat doit satisfaire à quatre conditions essentielle notamment « le consentement de la partie qui s'oblige, sa capacité de contracter, un objet certain qui forme la matière de l'engagement et une cause licite dans l'obligation »⁹².

⁹¹ Léon Roger ZAM, *Les contrats miniers : essai sur une théorie générale des contrats miniers au Cameroun*, Op. Cit., pp. 63-81.

⁹² Article 1108, Code Civil de 1804 complété par l'ordonnance de 1981.

Partant, on peut déduire deux éléments fondamentaux de l'autonomie des contrats miniers : la liberté contractuelle et la spécificité de l'objet même des contrats miniers. De plus, au regard de l'élément d'extranéité relatif à la nationalité étrangère des exploitants miniers cocontractants de l'État, ce fondement de l'autonomie juridique des contrats miniers peut s'étendre au niveau international. Tant il est vrai que le droit conventionnel international accorde une place importante au principe *pacta sunt servanda* et consacre une protection étendue aux investissements étrangers.

La liberté contractuelle⁹³ est un principe fondamental du droit des contrats consacré par l'article 1109⁹⁴ du Code civil. Entendue comme le libre consentement à la formation d'un contrat, cette liberté permet à toute personne physique ou morale d'être libre de contracter ou non, de choisir son cocontractant dont la capacité à contracter est justifiée et de déterminer le contenu du contrat sous réserve du respect des lois et règlements en vigueur et de l'ordre public⁹⁵. Ainsi perçue, la liberté contractuelle garantit l'autonomie des volontés des cocontractants. Si elle est mise en échec, là seulement, la validité du contrat peut être querellée.

C'est dans ce sens que Giuseppe GUIZZI affirmait que « *la remise en cause de la validité du contrat ne pouvait tenir qu'aux circonstances perturbant la formation de la volonté contractuelle, c'est-à-dire, aux circonstances que la tradition postérieure de la dogmatique juridique aurait classées sous la rubrique des « vices du consentement ».* Autrement dit dans l'hypothèse où la volonté se serait formée à la suite d'une violence, ou aurait été induite par un comportement malveillant ou à la suite d'une erreur, vices dont la reconnaissance était toutefois subordonnée à la récurrence des conditions de toute façon très stricte et rigoureuse : son caractère essentiel, en ce qui concerne l'erreur, et le fait qu'en son absence « l'autre partie n'aurait pas contracté », en ce qui concerne le dol »⁹⁶. Dans les contrats miniers, cette liberté contractuelle s'illustre à travers des clauses négociées entre l'État et son cocontractant sur la fiscalité, la gestion environnementale, la réhabilitation des sites miniers... etc. toutefois, l'autonomie juridique des contrats miniers ne tient pas seulement à l'autonomie des volontés. elle se fonde également sur la spécificité de l'objet en cause dans le contrat.

L'objet du contrat minier est la recherche⁹⁷ ou l'exploitation⁹⁸ des substances minérales. Dès lors, l'État et son cocontractant ont la liberté de négocier librement les droits et les obligations qu'ils s'accorderont dans le cadre de ces activités. Toutefois, les clauses qui seront retenues par les parties sont censées ne pas déroger aux dispositions de la loi portant code

⁹³ Giuseppe GUIZZI, « Balzac et l'injustice du contrat : l'autonomie contractuelle dans la comédie humaine », *ROMANTISME*, n°199, pp. 61-72, p. 67

⁹⁴ Article 1109 : « Il n'y a point de consentement valable, si le consentement n'a été donné que par erreur, ou s'il a été extorqué par violence ou surpris par dol ».

⁹⁵ Santiago RAMÍREZ REYES, *L'affinement des mécanismes liés à l'ordre public dans le choix de la loi applicable aux contrats internationaux. Regards franco-mexicain*, Thèse pour le doctorat en droit, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2019, p. 83

⁹⁶ Giuseppe GUIZZI, « Balzac et l'injustice du contrat : l'autonomie contractuelle dans la comédie humaine », *Op. Cit.*, p. 63.

⁹⁷ Article 32, alinéas 1 et 2, Code minier 2023, « (1) Le permis de recherche est délivré à une société minière, en vue de mener des investigations destinées à localiser et évaluer les gisements minéraux et d'en déterminer les conditions d'exploitation commerciale ; (2) L'octroi d'un permis de recherche est subordonné à la signature d'un contrat de recherche minière entre l'État et la société minière ».

⁹⁸ Article 40, alinéa 1, Code minier 2023, « En vue du développement et de l'exploitation d'une découverte minière ou de son financement, une convention minière est conclue entre le titulaire du permis de recherche et l'État ».

minier⁹⁹. D'un point de vue fiscal, l'autonomie du contrat minier tient du fait que ses clauses peuvent être adaptées selon les particularités liées au projet minier. Chaque contrat est donc spécifique au projet pour lequel il a été conclu. Mais selon les règles du droit international des investissements, le principe *pacta sunt servanda* et la protection des investissements étrangers leur est appliqué sans distinction.

Le principe *pacta sunt servanda* intervient lors de l'exécution des contrats. Sa portée internationale a été consacrée par l'article 26 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Il signifie que « *les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites. Elles ne peuvent être révoquées que de leur consentement mutuel, ou pour les causes que la loi autorise. Elles doivent être exécutées de bonne foi* »¹⁰⁰. Ainsi perçu, le cocontractant qui n'exécute pas les clauses consenties dans le contrat s'expose à la sanction du juge¹⁰¹. En tant qu'ils sont des contrats, les contrats miniers ne dérogent pas à ce principe. C'est d'ailleurs pour cela que le code minier camerounais sanctionne « *le non-respect des clauses de la convention ou du cahier de charges* »¹⁰². Les seuls cas admissibles qui peuvent justifier sa non-exécution sont ceux prévus par la loi ou le contrat lui-même. Cette force obligatoire des contrats miniers constitue un élément intangible de leur autonomie.

La protection nationale et internationale des contrats d'investissements dans le secteur minier est l'ultime preuve de l'autonomie juridique qui les caractérise. Faut-il rappeler que « *la protection juridique des investissements étrangers a toujours été une préoccupation des pays d'Afrique dans l'optique qu'elle contribue à atteindre les objectifs des politiques de développement* »¹⁰³. Selon les professeurs Dominique CARREAU et Patrick JUILLARD, on entend par protection de l'investissement « *l'ensemble des principes et des règles, de droit interne, comme de droit international, ayant pour but de prévenir ou de réprimer les atteintes publiques, ou commises sous le couvert de l'autorité publique, causent un dommage à l'investissement international* »¹⁰⁴. Au Cameroun, les investissements et les investisseurs bénéficient d'une protection renforcée par le biais des garanties, des incitations fiscales et des facilités prévues dans la législation sur les investissements et la loi portant code minier. Et, à l'échelle internationale, leur protection est garantie à travers les traités bilatéraux d'investissement (TBI) signés par le Cameroun. Sans ignorer l'apport du cadre harmonisé du régime juridique des investissements en zone CEMAC¹⁰⁵.

⁹⁹ Article 41, alinéa 3, Code minier 2023, « La convention minière ne déroge pas aux dispositions de la présente loi ».

¹⁰⁰ Article 1134 du Code civil

¹⁰¹ Articles 1146 et 1147 du Code Civil.

¹⁰² Article 170, alinéa 1, loi n°2023/014 du 19 décembre 2023 portant Code minier.

¹⁰³ Cheikh LO FALL, *La protection juridique des investissements directs étrangers dans les pays en développement : l'exemple de l'Afrique de l'Ouest*, thèse de doctorat en droit, Université de Bordeaux, 2018, p. 23.

¹⁰⁴ Dominique CARREAU et Patrick JUILLARD, *Droit international économique*, 5^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2013, p. 496

¹⁰⁵ Règlement n°17/99/CEMAC-020-CM-03 adopté le 17 décembre 1999 et relatif à la charte des investissements de la CEMAC.

2- La prééminence du contenu fiscal des contrats miniers au détriment des dispositions des sources légales

Les clauses fiscales contenues dans les contrats miniers sont autonomes et prévalent sur les dispositions des sources fiscales légales. Cette affirmation peut être justifiée par les dispositions de la Convention minière conclue entre GEOVIC CAMEROON S.A et l'État du Cameroun sur l'exploitation du cobalt, du nickel et de leurs substances connexes selon laquelle : « *le régime juridique, fiscal, douanier et de contrôle des changes applicable aux activités entreprises dans le cadre de la présente convention, est définie par les textes suivants, en ce qui concerne leurs dispositions non contraires à celles de la présente convention ni incompatibles avec elles : [...]* »¹⁰⁶.

À travers cette clause conventionnelle et au regard de l'autonomie des contrats miniers, la prééminence du contrat minier sur les sources légales est confirmée. En conséquence, lors de l'application des clauses fiscales prévues dans la convention minière, il faut exclure toutes les dispositions contraires et incompatibles qui seraient contenues dans les autres textes. Ceci parce que la convention minière encadre en toute autonomie les différents aspects fiscaux du projet minier concerné. Elle est spécifique à chaque gisement¹⁰⁷. Elle fige la législation fiscale en vigueur au moment de sa signature, créant un régime fiscal dérogatoire qui prime sur le droit commun pour toute la durée de la convention, protégeant ainsi les investisseurs des changements de législation avec des clauses fiscales et financières spécifiques. Ces clauses sont nombreuses et variées. Il s'agit notamment des clauses sur le paiement des droits, taxes et redevances minières, la participation de l'État et le partage de production¹⁰⁸, la contribution aux fonds de mise en œuvre de la politique minière, la stabilité fiscale et douanière des contrats miniers et l'arbitrabilité des litiges fiscaux qui en découlent.

En ce qui concerne d'abord le paiement des droits, taxes et redevances minières, les contrats miniers dressent souvent la liste des différentes catégories de prélèvements auxquels sont soumis les sociétés minières cocontractantes de l'État. Dans ce sens, la convention minière conclue entre la République du Cameroun et la société CAMALCO S.A relative à l'exploitation industrielle de la bauxite de MINIM-MARTAP prévoit qu' « *en plus des impôts et taxes de droit communs prévus par les législations fiscale et douanière en vigueur, CAMALCO S.A s'engage à payer les frais d'études et de recherches, les droits fixes, les droits de la concession domaniale et la redevance proportionnelle (taxe ad valorem) prévus par le Code minier, lors du dépôt de toute demande d'attribution, de renouvellement du permis d'exploitation, et autres autorisations et transactions objet de la présente Convention minière [...]* »¹⁰⁹. Dans cette optique, les taux pratiqués pour les différents prélèvements mentionnés sont ceux en vigueur à

¹⁰⁶ Article 17 alinéa 1 de la Convention minière conclue entre GEOVIC CAMEROON S.A et l'État du Cameroun sur l'exploitation minière du cobalt, du nickel et de leurs substances connexes signée le 31 juillet 2002.

¹⁰⁷ Albert Léonard DIKOUMÉ, *La fiscalité pétrolière dans les États membres de la CEMAC*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 262.

¹⁰⁸ La participation de l'État et le partage de production sont considérés comme des éléments non strictement fiscaux. Toutefois, ce sont des clauses financière importantes. Voir ADEBOLA OGUNLADE, « How can Government best achieve its objectives for Petroleum Development: taxation and regulation or state participation ? », *OGEL Energy Law Journal*, Vol. 8 – issue 4, november 2010, [En ligne] sur www.ogel.org

¹⁰⁹ Article 16 de la Convention minière conclue entre la République du Cameroun et la société CAMALCO S.A relative à l'exploitation industrielle de la bauxite de MINIM-MARTAP conclue le 02 septembre 2024.

la date de signature de ladite convention. Ils resteront inchangés même en cas de réforme législative tant que la période de stabilisation ne sera pas épuisée.

Par ailleurs, les contrats miniers prévoient aussi des clauses sur la participation de l'État aux sociétés minières et le partage de production. En ce qui concerne la participation de l'État au capital des sociétés minières, elle est obligatoire pour les sociétés engagées dans l'exploitation de la petite mine et de la mine industrielle. Elle est fixée à hauteur de 10% d'actions attribués gratuitement et libres de toutes charges à l'organisme public dûment mandaté et, peut être augmentée d'un maximum de 10% pour la petite mine et 25% supplémentaires pour la mine industrielle¹¹⁰. Quant au partage de production, ses modalités sont négociées d'accord parties entre l'État et le demandeur du permis d'exploitation. Toutefois, la quotité revenant à l'État dépend de la taille du projet et de la nature de la substance. Elle est prélevée sur le produit fini prêt à la commercialisation et se situe entre « *un pour cent (1%) et cinq pour cent (5%) pour les substances précieuses et semi-précieuses et entre deux pour cent (2%) et quinze pour cent (15%) de la production du minerai pour les autres substances minérales* »¹¹¹. C'est dans cet esprit du Code minier que la Convention CAMALCO S.A prévoit une participation de l'État et un mécanisme de partage de production¹¹².

Plus loin, les contrats miniers prévoient des clauses importantes sur les montants et les modalités de mise à disposition des contributions aux différents fonds (notamment le fonds de développement du secteur minier, le fonds de restauration, de réhabilitation et de fermeture des sites miniers et de carrières et le compte spécial de développement des capacités locales)¹¹³. Toutefois, à la lecture du Code minier de 2023, il ressort que le contrat de recherche devrait prévoir uniquement une contribution au fonds de développement du secteur minier¹¹⁴ pendant que la convention d'exploitation minière devrait fixer les montants et modalités de mise à disposition des contributions aux différents fonds¹¹⁵ prévus par le Code minier. Conformément à cette disposition du Code minier, la convention minière entre l'État du Cameroun et la société CAMINCO S.A (Cameroon Mining Company) conclue dans le cadre de l'exploitation de la petite mine d'or de MBORGUÉNE fixe une contribution aux trois différents fonds prévus par le Code minier¹¹⁶.

En outre, la prééminence des contrats miniers sur les sources légales est renforcée par la stabilisation du régime fiscal et douanier applicable aux activités minières et l'arbitrabilité des litiges fiscaux qui en découle. en ce qui concerne les clauses de stabilisations insérées dans les contrats miniers, elles sont systématiques¹¹⁷. À en croire M. Stéphane ESSAGA, « *il s'agit de clauses visant à neutraliser le pouvoir normatif de l'Etat dans ses rapports inter partes, c-à-d*

¹¹⁰ Article 47, Code minier camerounais de 2023.

¹¹¹ *Ibid.*, Article 48.

¹¹² Article 21 de la Convention minière conclue entre la République du Cameroun et la société CAMALCO S.A relative à l'exploitation industrielle de la bauxite de MINIM-MARTAP conclue le 02 septembre 2024.

¹¹³ Article 190, Code minier camerounais de 2023.

¹¹⁴ *Ibid.*, Article 32, alinéa 5.

¹¹⁵ *Ibid.*, Article 40, alinéa 1.

¹¹⁶ Articles 26, 27 et 28 de la Convention minière entre l'État du Cameroun et la société CAMINCO (Cameroon Mining Company) dans le cadre de l'exploitation de la petite mine d'or de MBORGUÉNE, signée le 21 juillet 2025.

¹¹⁷ Stéphane ESSAGA, *La clause de stabilité fiscale dans les contrats pétroliers au Cameroun*, Mémoire de DESS en administration fiscale, Université de Douala, Juin 2008,

à l'obliger à renoncer à sa posture d'Etat-souverain pour voir inopposables les innovations législatives postérieures à la signature du contrat [...] »¹¹⁸. Cette stabilité négociée entre les parties entraînera un déphasage entre les clauses fiscales du contrat et les dispositions d'une éventuelle réforme législative initiée après sa signature. Toutefois, pour rester rationnel, le législateur a fixé à 15 ans sa limite maximale¹¹⁹. Et, les conventions minières reprennent formellement cette disposition qui par ailleurs est suffisamment avantageuse¹²⁰.

Par ailleurs, le règlement par voie d'arbitrage des litiges fiscaux découlant de l'application ou de l'interprétation de la convention minière vient sceller son autonomie juridique et partant, sa prééminence sur les sources légales. En effet, si pendant longtemps, la soumission des litiges fiscaux à l'arbitrage était impossible dans la plupart des États¹²¹, à ce jour, le voile est levé¹²². C'est dans ce sens que les différentes conventions minières¹²³ signées par le Cameroun reprennent fidèlement la clause d'arbitrage consacrée par le code minier¹²⁴.

Au demeurant, ces éléments fiscaux contenus dans les contrats miniers font d'eux des outils stratégiques pour assurer l'équilibre des intérêts entre l'État et les sociétés minières qui opèrent sur son sol. Ils garantissent la prééminence des contrats miniers sur les sources légales au regard de leur importance. Cependant, la négociation de la fiscalité minière à travers les contrats miniers peut s'avérer une pratique dommageable pour les États d'accueil tant d'un point de vue juridique qu'économique.

B- L'impact dommageable de la contractualisation de la fiscalité minière

La contractualisation de la fiscalité minière peut avoir un impact dommageable tant sur le plan juridique que sur le plan économique. Cela s'observe respectivement à travers l'atteinte aux principes de légalité de l'impôt et d'égalité des contribuables devant l'impôt (1) et la perte de recettes minières par l'État (2).

¹¹⁸ Stéphane ESSAGA, « De la véritable spécificité de la fiscalité pétrolière amont », *Op. Cit.*, p. 27.

¹¹⁹ Article 149 du Code minier camerounais de 2023 qui reprend les articles 177 et suivants et 190 de la loi n°2016/017 du 14 décembre 2016 portant Code minier qu'il abroge.

¹²⁰ Voir : Article 22 de la Convention minière entre la République du Cameroun et SINOSTEEL CAM S.A, relative à l'exploitation industrielle du gisement de fer de LOBE à Kribi signée le 21 avril 2022 ; Article 23 de la Convention minière conclue entre la République du Cameroun et la société CAMALCO S.A relative à l'exploitation industrielle de la bauxite de MINIM-MARTAP conclue le 02 septembre 2024 ; Articles 32 de la Convention minière entre l'État du Cameroun et la société CAMINCO (Cameroon Mining Company) dans le cadre de l'exploitation de la petite mine d'or de MBORGUÉNE, signée le 21 juillet 2025.

¹²¹ Jean Pierre LE GALL, « Fiscalité et arbitrage », *Revue de l'Arbitrage*, n°1, 1994, p. 23.

¹²² Arno E. GILDEMEISTER, *L'arbitrage des différends fiscaux en droit international des investissements*, Paris, LGDJ, 2013, p. 27.

¹²³ Voir : Article 35 alinéa 2 de la Convention minière entre la République du Cameroun et SINOSTEEL CAM S.A, relative à l'exploitation industrielle du gisement de fer de LOBE à Kribi signée le 21 avril 2022 ; Article 36 alinéa 2 de la Convention minière conclue entre la République du Cameroun et la société CAMALCO S.A relative à l'exploitation industrielle de la bauxite de MINIM-MARTAP conclue le 02 septembre 2024 ; Articles 54 Alinéa 7 de la Convention minière entre l'État du Cameroun et la société CAMINCO (Cameroon Mining Company) dans le cadre de l'exploitation de la petite mine d'or de MBORGUÉNE, signée le 21 juillet 2025.

¹²⁴ Article 189 : « Les différends nés de l'application ou de l'interprétation d'une convention minière conclue entre un titulaire de titre minier et l'État conformément aux dispositions du présent code et qui n'ont pas été réglés à l'amiable peuvent être soumis à la conciliation, à la médiation ou à l'arbitrage ».

1- L'atteinte aux principes de légalité et d'égalité devant l'impôt

Les principes de légalité de l'impôt et d'égalité des contribuables devant l'impôt sont des principes fondamentaux du droit fiscal¹²⁵. Ils devraient s'appliquer à l'ensemble de la matière fiscale sans distinction du secteur d'activité économique. Cependant, au regard des dérogations qui découlent de la négociation des clauses fiscales dans les conventions minières, le constat succinct est clair que ces conventions minières outrepassent les règles posées par les principes sus mentionnés. Dès lors, il convient de le démontrer *hic et nunc*.

En premier lieu, si l'on se penche sur le principe de la légalité de l'impôt, il convient de rappeler sa consistance. En effet, tel que mentionné plus haut, le principe de la légalité de l'impôt découle de l'article 14 de la DDHC de 1789 qui dispose que « *tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ». Ce consentement à l'impôt établit par la DDHC¹²⁶ et consacré dans la constitution signifie que la création, la modification ou l'annulation d'un impôt ressort essentiellement du domaine législatif. Dans cette optique, il faut donc confirmer que selon le principe de la légalité de l'impôt, aucune autre source en dehors des sources législatives ou tout au moins celles qui bénéficient du consentement du parlement ne devraient encadrer la fiscalité. Cet argument est donc battu en brèche au regard des clauses contenues dans les contrats miniers. Pour s'en convaincre, il faut par exemple analyser les effets de la clause de stabilisation et ceux de la clause d'arbitrage.

Le contrat minier prévoit dans son dispositif l'ensemble des impôts, taxes et redevances qui seront prélevés sur la société minière dans ses activités de recherche ou d'exploitation des ressources minérales. Pendant plusieurs années, la clause de stabilisation gèle le régime fiscal applicable à un contrat minier. Concrètement, elle maintient en vigueur la réglementation en cours lors de la signature du contrat minier en dépit de toutes les réformes éventuelles qui interviendront après. Autrement dit, même si la loi en vigueur lors de la signature du contrat est abrogée par une nouvelle loi, le contrat ne peut être modifié pour mesure de conformité. Bien plus, dès lors que le contrat est conclu, il devient la loi des parties et de ce fait, il exclut toutes les dispositions contenues dans les autres lois qui lui sont contraires ou incompatibles. Le contrat minier limite donc clairement le pouvoir législatif, que ce soit dans l'adoption de la législation fiscale ou encore dans le contrôle de l'exécution de celle-ci. Les dérogations accordées aux exploitants miniers et la stabilisation de leurs régime fiscal limitent formellement l'application du principe de légalité de l'impôt. L'impôt dans ce cas ne découle plus du consentement du peuple mais plutôt de la négociation entre l'État et la société minière.

La clause d'arbitrage elle aussi constitue une limite fondamentale à la légalité de l'impôt et ses implications juridictionnelles¹²⁷. Normalement, l'adoption de la loi fiscale relève de la compétence exclusive du législateur tandis les litiges qui découlent de son application devraient

¹²⁵ Michel BOUVIER, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, Op. Cit., p. 49

¹²⁶ *Ibid.*, p. 50

¹²⁷ Janvier FERMOSE, « L'office du juge fiscal camerounais », *Revue Africaine de Finances Publiques*, n°10, second semestre 2021, pp. 222-250, p. 236.

être soumis au juge fiscal national¹²⁸. Pourtant, à travers la clause d'arbitrage¹²⁹, l'État et la société minière parties au contrat conviennent que les différends de toutes natures qui découleront de l'interprétation ou de l'exécution du contrat seront soumis à la compétence d'un tribunal arbitral et non celle des juridictions nationales. Cette mesure s'inscrit dans l'objectif de protéger les investissements directs étrangers quand on sait que les sociétés minières en activité au Cameroun sont pour la plupart de nationalité étrangère. C'est donc dans un souci de neutralité axiologique que les tribunaux arbitraux sont sollicités. Cependant, sachant que l'administration de l'impôt relève d'une prérogative de souveraineté à travers laquelle l'État est seul compétent pour taxer les activités économiques menées sur son sol¹³⁰, il devient un peu paradoxal que ce même État renonce à ses prérogatives de puissance publique pour confier à un tribunal arbitral l'administration des litiges qui en découleraient.

Au demeurant, la jurisprudence arbitrale a essayé de démontrer que la clause de stabilisation n'affecte pas fondamentalement la souveraineté législative et réglementaire de l'État¹³¹. Toutefois, cette position reste contestée¹³². Qu'en est-il de l'atteinte portée au principe d'égalité des contribuables devant l'impôt.

En second lieu, le principe d'égalité des contribuables devant l'impôt est nettement écarté dans l'application de la fiscalité aux opérateurs miniers. Il convient de rappeler que le principe d'égalité des contribuables devant l'impôt consacré par la constitution camerounaise signifie que « *les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits* »¹³³, et que « *la loi doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* »¹³⁴. Et l'article 13, la DDHC précise que « *pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre les citoyens, en raison de leurs facultés* ». L'interprétation de ces différentes dispositions de la DDHC permettent de comprendre que le principe d'égalité des contribuables devant l'impôt signifie deux choses. La première vise à démontrer que les contribuables sont tous égaux devant la loi fiscale et la seconde soutient que ceux-ci sont également soumis à contribuer aux charges publiques¹³⁵. Selon les professeurs Louis TROTABAS et Jean Marie COTTERET, l'égalité devant l'impôt signifie que « *tous les contribuables qui se trouvent dans la même situation définie par la loi fiscale doivent être soumis au même régime fiscal* »¹³⁶.

Au regard des discriminations nées de l'application des mesures fiscales sur mesure à chaque projet minier, il faut se demander ce qui reste du principe d'égalité des contribuables

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ Marine FOUQUET, *La notion de choix de la loi entre droit et management, application au contrat et contentieux extractifs*, *Op. Cit.*, p. 139.

¹³⁰ Christian LOUIT, « Les pouvoirs de l'administration fiscale dans la perception et le recouvrement de l'impôt : mythes et réalités », *Les Cahiers de Droit*, n° 3, Vol. 24, 1983, pp. 477-503, p. 479.

¹³¹ Gérard COHEN JONATHAN, « L'arbitrage texaco-Calasiatic contre le gouvernement Libyen (Sentence au fond du 19 janvier 1977) », *Annuaire Français de Droit International*, n°23, 1977, pp. 452-479, p. 455.

¹³² Geneviève BURDEAU, « Droit international et contrats d'États : la sentence Aminoil contre Koweït du 24 mars 1982 », *Annuaire Français de Droit International*, n°28, 1982, pp. 454-470, p.

¹³³ Article 1^{er} de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

¹³⁴ Article 6, *Ibid.*

¹³⁵ Olivier FOUQUET, « Le conseil constitutionnel et l'impôt », *Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n°33, octobre 2011, p. 5

¹³⁶ Louis TROTABAS et Jean Marie COTTERET, *Droit fiscal*, Paris, Dalloz, p. 83

devant l'impôt dans ce contexte. En effet, les contrats miniers admettent souvent des clauses de stabilisation et des incitations fiscales directement négociées entre l'opérateur minier et l'État selon la taille du projet, les propriétés de la substance minérale extraite, les prévisions économiques en cours et les objectifs de politique publique, créant ainsi des régimes fiscaux individualisés. Dans ce contexte, il se crée une discrimination entre opérateur minier qui rompt nettement avec l'égalité des contribuables devant la loi. Certains opérateurs miniers sont plus taxés que d'autre alors que parfois ils opèrent dans les mêmes secteurs d'activités. Cela crée donc une forme d'injustice fiscale chez les contribuables. Pour justifier ce déséquilibre, les États invoquent souvent des considérations d'ordre économiques imposées par les bailleurs de fonds internationaux et les objectifs politiques poursuivis par les États.

Au demeurant, les principes de légalité de l'impôt et d'égalité des contribuables devant l'impôt peuvent connaître d'importants assouplissements dans les contrats miniers. Ceci au regard de la négociation des obligations fiscales des opérateurs miniers et de la stabilisation des régimes fiscaux applicable à chaque projet. Cependant, ces dérogations fiscales négociées dans les contrats miniers doivent être strictement encadrées au regard des pertes de recettes qu'elles pourront engendrer.

2- La perte des recettes minières

Le partenariat à travers les contrats miniers que l'État privilégie n'a pas toujours des effets positifs au regard des pertes de recettes que ce dernier pourrait engendrer. Il arrive très souvent que les contrats miniers fassent perdre à l'État des revenus énormes au moment de leur négociation ou pendant leur exécution.

Dans un premier temps, les contrats miniers font souvent perdre à l'État des recettes énormes au moment de leur négociation du fait du bradage ou de la corruption.

Le bradage des contrats miniers est une problématique courante dans les pays africains riches en ressources minières. Littéralement, c'est une situation dans laquelle, pour l'exploitation d'un gisement important en termes de réserves, un État accorde à une société minière un contrat d'exploitation manifestement désavantageux pour le pays, entraînant une perte de souveraineté et des retombées économiques minimales par rapport aux quantités de minerais qui seront exploitées. Cette pratique a souvent été vécue dans plusieurs pays africains riches en ressources minières comme la République Démocratique du Congo (RDC) et le Sénégal¹³⁷. Au Cameroun, une polémique avait été soulevée en 2022 au sujet du contrat d'exploitation de fer signé entre le gouvernement et la multinationale chinoise SINOSTEEL. Dénoncé comme désavantageux pour le pays par des députés de l'assemblée nationale et quelques OSC, la convention querellée avait ensuite été publiée sur le site officiel du ministère des mines à la suite d'un démenti formel du ministre. Il reste que, le fait générateur d'une telle spoliation des richesses minières, lorsqu'il n'est pas lié à l'incompétence des agents de l'État, il se rattache à la corruption ambiante dans le secteur minier.

¹³⁷ Pierre JACQUEMOT, « Le système de la prédation minière dans les grands lacs africains », *Institut Congolais d'études avancées*, Congo, Kinshasa, 2024, p. 20

La corruption est une infraction pénale¹³⁸ qui fait perdre des recettes colossales aux gouvernements et aux sociétés dans le monde. Au Cameroun, la CONAC signale que la corruption fait perdre chaque année une centaine de milliards¹³⁹ au gouvernement dans divers secteurs d'activités¹⁴⁰. Dans le secteur minier, les services publics en charge de l'octroi, du renouvellement des titres miniers et de la passation des contrats miniers sont fréquemment impliqués dans les affaires de corruption. C'est le lieu de rappeler le scandale de la disparition des 15,2 tonnes d'or dilués dans l'exportation illégale à destination des Émirats qui a fait enregistrer une perte au gouvernement camerounais estimée à 165 milliards de FCFA¹⁴¹.

Dans un second temps, les contrats miniers sont souvent à l'origine des pertes de recettes fiscales lors de leur exécution. En effet, les nombreuses incitations fiscales accordées aux sociétés minières et les dérogations qui leurs sont concédées facilitent souvent des pratiques de fraude et d'évasion fiscales et d'autre mécanismes d'érosion de la base d'imposition causant un manque à gagner assez consistant à l'État.

Les statistiques mondiales démontrent que l'évasion fiscale des multinationales engendre des pertes de recettes énormes dans le secteur minier et celui des hydrocarbures¹⁴². Dans le secteur minier, l'évasion fiscale est directement liée aux incitations fiscales accordées aux multinationales à travers des contrats miniers très attractifs. Définie par l'OCDE comme « *un terme utilisé pour décrire une structuration des affaires du contribuable qui est destiné à réduire son obligation de payer l'impôt et qui bien qu'elle puisse être légale en application des textes est généralement en contradiction avec l'esprit de la loi qu'elle est censée suivre* »¹⁴³. L'évasion fiscale fait perdre au Cameroun plus de 100 milliards chaque année¹⁴⁴. Elle se distingue nettement de la fraude fiscale. Si l'on se réfère une fois de plus à la définition donnée par l'OCDE, la fraude fiscale est « *un terme qui est généralement utilisé pour désigner des arrangements illégaux où l'obligation de payer l'impôt est dissimulée ou ignorée, c'est-à-dire que le contribuable paye moins d'impôt qu'il n'est légalement tenu en ne dévoilant pas son revenu ou des informations aux autorités fiscales* »¹⁴⁵.

Parmi les comportements qui les matérialisent, on peut relever la sous-déclaration des volumes de production¹⁴⁶, la sous déclaration des revenus, la non déclaration de certaines activités, la fausse facturation, la manipulation des prix de transfert, la capitalisation restreinte¹⁴⁷, l'usage des sociétés écrans, les fausses déclarations douanières, l'usage de fausse

¹³⁸ Article 134 et suivants de la loi n°2016/007 du 12 juillet 2016 portant code pénal.

¹³⁹ CONAC, *Rapport sur l'état de la corruption au Cameroun en 2024*.

¹⁴⁰ La corruption fait perdre entre 10 et 15 milliards de FCFA de recettes forestières par an au secteur des forêts et de la faune par an au Cameroun. Voir Talla MARIUS et Wete SOH, *Systématisation de la corruption dans le secteur des forêts et de la faune au Cameroun : un échec des efforts de promotion de la bonne gouvernance ?* FODER (Forêts et développement), Yaoundé, 2017, p. 13.

¹⁴¹ ITIE-Cameroun, *Rapport ITIE 2023*, p. 31

¹⁴² Sebastien BEER et Dan DEVLIN, « Is there money on the table ? Evidence on the magnitude of profit shiting in the extractive industries », *Document de travail du FMI*, Washington D.C., FMI, 15 janvier 2021.

¹⁴³ OCDE, *Glossary of tax terms*, 2022 [En ligne] sur www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm#T.

¹⁴⁴ TAX JUSTICE NETWORK, *Justice fiscale : état des lieux 2023*, Rapport de Tax Justice Network, 23 août 2023, p. 37

¹⁴⁵ OCDE, *Glossary of tax terms*, Op. Cit.

¹⁴⁶ ITIE-Cameroun, *Rapport ITIE 2023*, Op. Cit., p. 31

¹⁴⁷ Alexandra READHEAD, « Prix de transfert dans le secteur minier guinéen », Étude de cas, *Natural Resource Governance Institute (NRGI)*, mars 2016, p. 4

résidence fiscale. Avec les nouvelles technologies et au regard de l'asymétrie d'informations qui caractérise souvent les relations entre les États sous-développés et les multinationales minières très puissantes, il est difficile pour les États de mener des contrôles fiscaux performants.

Au final, dans les États d'Afrique subsaharienne et en particulier au Cameroun, la hiérarchie des sources de la fiscalité minière est extravertie. En dépit de la pluralité des sources légales nationales et des conventions fiscales internationales, la prééminence des sources contractuelles dans la taxation des activités minières s'impose comme un impératif économico-stratégique et politico-juridique pour assurer l'équilibre des intérêts partagés entre l'État et l'investisseur minier dans un projet. Toutefois, les risques de perte de recettes qui sont conséquents à l'usage des contrats miniers comme sources de la fiscalité sont nombreux. Puisque leur usage est presque inévitable, il est donc impératif pour les États africains de bien structurer leurs régimes fiscaux miniers pour optimiser les prélèvements qui en découlent. Pour cela, il sera nécessaire de voir clair sur des thématiques telles que les sources des incitations fiscales dans le secteur minier, la philosophie des politiques fiscales minières et même le contrôle fiscal des sociétés minières.

LES OBSTACLES A L'ACCES A LA JUSTICE AU MALI

Par

Mahamane Ibrahim Maiga*

Doctorant l'Université Privé TECHNOSUP GAO

Résumé

Cet article analyse les obstacles sociaux et économiques entravant l'accès à la justice au Mali, où 86% de la population vit en situation de pauvreté cela est dû à une crise multidimensionnelle et multi forme que connaît le Mali depuis une decennie. Les barrières sociales incluent l'analphabétisme, qui favorise la méconnaissance des lois modernes – notamment en matière de documentation civile, baux fonciers et autres, exposant les justiciables à des expulsions arbitraires malgré leurs investissements – ainsi que les tensions avec la police judiciaire, perçue comme arrogante et rackettrice, ce qui décourage le dépôt de plaintes formelles (7% seulement de recours aux tribunaux). Les freins économiques résultent de coûts prohibitifs (avocats, huissiers, déplacements), d'une aide juridictionnelle sous-financée et d'une corruption systémique imposant des pots-de-vin quotidiens, transformant la justice en un privilège élitiste. Les interactions croisées de ces obstacles perpétuent l'impunité, une « justice à deux vitesses » et un recours massif aux justices informelles (93% des litiges), fragilisant l'État de droit depuis 2012. Des réformes urgentes ,campagnes de sensibilisation juridique, renforcement des contrats écrits, formation des agents de police et lutte anticorruption – s'imposent pour une inclusion effective des populations vulnérables, particulièrement les femmes et les habitants des zones rurales.

Abstract

This article analyzes the social and economic obstacles hindering access to justice in Mali, where 86% of the population lives in multidimensional poverty. Social barriers include illiteracy, which fosters ignorance of modern laws—particularly in matters of land leases, exposing litigants to arbitrary evictions despite their investments—as well as tense relations with the judicial police, perceived as arrogant and extortive, which discourages formal complaints (only 7% of disputes reach the courts). Economic barriers stem from prohibitive costs (lawyers, bailiffs, travel), underfunded legal aid, and systemic corruption involving daily bribes, turning justice into an elite privilege.

The interplay of these obstacles perpetuates impunity, a “two-tier” justice system, and heavy reliance on informal justice (93% of disputes), thereby undermining the rule of law since 2012. Urgent reforms—legal awareness campaigns, strengthened written contracts, improved police training, and robust anti-corruption measures—are essential to effectively include vulnerable groups, especially women and rural populations.

Mots-clés : accès à la justice ; obstacles sociaux ; barrières économiques ; analphabétisme ; corruption judiciaire ; police judiciaire ; pauvreté multidimensionnelle.

* Mode de citation : Mahamane Ibrahim Maiga, « Les obstacles à l'accès à la justice au Mali », *Revue RRC*, n° 068 / Avril 2026, p.261-285.

INTRODUCTION

« Il faut que l'accès du prétoire soit relativement aisé pour le justiciable... C'est la condition *sine qua non* d'une bonne justice », nous dit René Cassin.¹

Ainsi, la soif de justice demeure pour tout être humain un idéal, une aspiration profonde « L'amour de la justice n'est pour la plupart des hommes que la crainte de souffrir de l'injustice² ». La cohabitation des êtres et la confrontation des idées engendrent inévitablement des contestations et des conflits qui doivent être tranchés par une personne dotée de l'autorité et de l'impartialité nécessaires. Ce principe est capital dans une société structurée, ordonnée et démocratique, au regard du postulat selon lequel nul ne peut se faire justice à lui-même. Le pouvoir politique joue un rôle déterminant dans l'instauration d'institutions aptes à faire respecter le droit et à rendre la justice³.

L'histoire de toutes les époques prouve que la justice a toujours existé dans nos sociétés. Il y a toujours eu des juges chargés de rendre la justice. La fonction juridictionnelle découle de toute vie en société et, corrélativement, elle est source de stabilité et de paix sociale. La personne humaine étant sacrée, elle doit être la raison d'être du service public de la justice.

Les constitutions des deux premières Républiques (1960 et 1974) ne reconnaissent qu'une « autorité judiciaire⁴ ». Mais avec l'avènement de la démocratie, les citoyens sont devenus plus exigeants quant à la qualité du service public de la justice et les missions de cette dernière se sont accrues. La justice a ainsi été consacrée, à travers la Constitution de la Troisième République, comme un pouvoir à part entière, au même titre que le législatif et l'exécutif, créant une indépendance du pouvoir judiciaire. Cette indépendance est garantie par le président de la République, qui est assisté dans cette mission par le Conseil supérieur de la magistrature.

La justice demeure un rouage essentiel de la régulation des relations humaines et du vivre-ensemble. Au Mali, elle se heurte depuis plusieurs années à des défis d'accès, de répartition et de fonctionnement, qui suscitent la méfiance des citoyens et accroissent les risques d'impunité⁵

La justice désigne, d'une part, ce qui est idéalement juste, conforme aux exigences de l'équité et de la raison ; en ce sens, elle est à la fois un sentiment, une vertu, un idéal, un bienfait (comme la paix) et une valeur. D'autre part, elle désigne ce qui est positivement juste⁶. Ce à quoi chacun peut légitimement prétendre en vertu du droit, en ce sens la justice consiste à rendre

¹ René DEGNI-SEGUI, « L'accès à la justice et ses obstacles », Revue Ivoirienne de Droit, n° 26, 1995, p. 1.

² François de LA ROCHEFOUCAULD, Maximes, Paris, Garnier, 1961, p. 1. Cité par Jocelyn NGOUMBANGO KOHETTO, L'accès au droit et à la justice des citoyens en République centrafricaine, Thèse de doctorat en droit privé, Université de Bourgogne, 2013, p. 1.

³ Thomas HOBBS, Léviathan, trad. fr., Paris, Gallimard, 2000, chap. XIII-XIV.

⁴ Constitution de la République du Mali du 25 février 1992, art. 81 et s., consacrant l'indépendance du pouvoir judiciaire.

⁵ Interpeace et Institut Malien de Recherche-Action pour la Paix (IMRAP), État des lieux, défis et opportunités de l'accès à la justice et de la lutte contre l'impunité au Centre du Mali. Résultats clés et recommandations issus du baromètre et du dialogue participatifs dans les régions de Mopti et Ségou, Genève/Bamako, Interpeace, février 2023, disponible sur https://www.interpeace.org/wp-content/uploads/2023/02/2023-Report_Justice-Impunite-Synthetic-Mali-v3.pdf, consulté le 15 janvier 2026.

⁶ Vie-Publique.fr, « Qu'est-ce que la justice ? Définition de la justice », disponible sur <https://www.vie-publique.fr/fiches/38023-quest-ce-que-la-justice-definition-de-la-justice>, consulté le 10 janvier 2026.

à chacun le sien et « demander justice » signifie réclamer son dû, son droit. Mais la justice peut également constituer un facteur central des enjeux liés aux environnements politique, économique, social, culturel, religieux et sécuritaire. Une saine distribution de la justice favorise la sécurité juridique et la sécurité humaine, le respect des droits de la personne et la démocratie. Une bonne justice est de nature à sécuriser les investissements internes et externes, à dynamiser la croissance économique et à stimuler le développement.

Le concept d'accès à la justice a été décrit comme « intrinsèquement ambigu ». En conséquence, l'accès à la justice a été présenté comme « un principe à la fois largement adopté et régulièrement violé⁷ »

L'accès à la justice est un principe fondamental de l'État de droit, qui garantit que tous les citoyens disposent d'un accès égal aux systèmes juridiques et judiciaires de leur pays. Cela signifie qu'une personne doit pouvoir faire valoir ses droits, contester une décision ou une discrimination et obtenir une protection juridique, notamment devant les tribunaux⁸.

L'accès effectif à la justice implique que les populations disposent d'abord de l'information juridique, c'est-à-dire la capacité de connaître leurs droits et obligations grâce à des sources d'information claires et accessibles. Cet accès informationnel doit être complété par l'accès aux services juridiques, permettant aux justiciables de bénéficier de conseils d'un avocat, d'une aide juridique ou d'une assistance gratuite, notamment à travers les mécanismes d'aide juridique d'office. Au-delà de l'information et du conseil, l'accès effectif à la justice requiert l'accès matériel aux tribunaux, garantissant la possibilité d'introduire une action en justice, d'être entendu dans un délai raisonnable et d'obtenir une décision équitable. Enfin, ces trois dimensions ne peuvent être effectives que si elles s'inscrivent dans un principe d'égalité et de non-discrimination, assurant que les personnes en situation de vulnérabilité (populations pauvres, personnes en situation de handicap, minorités ethniques) bénéficient des mêmes chances que les autres d'obtenir justice.⁹

Organisée sous la forme d'un service public, la justice est une fonction que l'État exerce à titre de monopole. Le régime juridique de ce service public est original, dans la mesure où il doit concilier différents objectifs : assurer la protection des droits et intérêts légitimes des justiciables, sauvegarder leur droit fondamental de recourir à un juge, garantir l'indépendance des juges à l'égard des autres pouvoirs publics (législatif et exécutif) et offrir une justice de qualité qui réponde aux exigences du procès équitable¹⁰. Les principes fondamentaux qui sous-tendent la justice découlent ainsi des exigences propres au service public et de celles liées au procès équitable public, et des exigences du procès équitable¹¹.

⁷ Julien BÉTAILLE, « L'accès à la justice, principe à la fois largement adopté et régulièrement violé », *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro spécial, 2012, p. 97-116.

⁸ Nations Unies, « Accès à la justice », dans *L'Organisation des Nations Unies et l'État de droit*, disponible sur <https://www.un.org/ruleoflaw/fr/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/>, consulté le 10 janvier 2026.

⁹ PNUD, *Accès à la justice. Pratiques et cadre normatif*, New York, PNUD, 2004, pp. 5-8.

¹⁰ Ministère de la Justice du Mali, *La gouvernance de la justice au Mali*, Bamako, s. d., disponible sur <https://www.justice.gov.ml>, consulté le [date].

¹¹ Sur les principes du service public (continuité, égalité, mutabilité), v. René CHAPUS, *Droit administratif général*, t. 1, 15e éd., Paris, Montchrestien, 2001, p. 589 et s.

Après les multiples soubresauts politico-militaires, le Mali s'est résolument engagé dans la voie de la construction d'un État de droit répondant aux exigences démocratiques¹². Dans cette perspective, l'une des contraintes majeures identifiées par le Pacte national, et confirmée lors des Dialogues nationaux, est la faiblesse des institutions démocratiques¹³. Le bon fonctionnement de ces institutions, en particulier du secteur de la justice, a été identifié comme une priorité et constitue un élément central du renforcement des libertés publiques et de la protection des droits humains. Les différentes rencontres des acteurs de la société civile¹⁴, prévoyait la convocation des États généraux de la Justice afin de dresser un bilan des actions de la justice. Depuis lors, le Mali s'est doté d'un arsenal juridique certes satisfaisant, mais qui ne répond pas aux attentes de populations en soif de justice. L'adoption du Code de procédure civile, commerciale et sociale par le décret n° 99-254 du 15 septembre 1999, ainsi que du Code des personnes et de la famille le 30 décembre 2011¹⁵, se veut résolument orientée vers la construction d'un État de droit dans lequel les droits fondamentaux de l'homme, les libertés individuelles et collectives, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis.

Dans son allocution prononcée le 5 décembre 2017 lors de la rentrée solennelle des juridictions du Mali, le président de la République, S. E. M. Ibrahim Boubacar Keïta, soulignait qu'« une justice toujours exemplaire et efficace est une exigence morale¹⁶ ». C'est une exigence démocratique, c'est une exigence tout simplement humaine. Cette justice a, selon lui, besoin d'être confortée dans l'éminence de son rôle et dans les moyens qui lui sont accordés.

Pour donner corps à cette vision, le Gouvernement de la République a adopté le Programme d'Urgence pour le Renforcement du Système Judiciaire, dans le cadre de l'Accord de paix issu du processus d'Alger. Cet accord prévoit en effet en son Titre V consacré à « la réconciliation, à la justice et aux questions humanitaires », la généralisation de l'assistance judiciaire et l'information sur les droits des citoyens.

Or, l'accès au droit est confronté, dans notre pays, à des défis de grande ampleur : une carte judiciaire encore incomplète, le coût élevé des procès, les lenteurs dans le jugement des affaires, une image détériorée du service public de la justice, l'éloignement des juridictions, mais aussi, et peut-être surtout, la méconnaissance par les citoyens de leurs propres droits. L'accès au droit requiert donc une stratégie axée sur la plus large diffusion des concepts de base de la justice, afin de renforcer la compréhension du rôle et des responsabilités de tous ceux qui concourent à sa distribution.¹⁷

¹² Institut Malien de Recherche-Action pour la Paix (IMRAP) et Interpeace, Autoportrait du Mali sur les obstacles à la paix, Bamako, IMRAP/Interpeace, mars 2015, ISBN : 978-99661-6667-8, disponible sur https://sahelresearch.africa.ufl.edu/wp-content/uploads/sites/170/IMRAP_2015_Autoportrait_du_Mali.pdf, consulté le 14 janvier 2026.

¹³ Gouvernement du Mali et Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad (MFUA), Pacte national, Bamako, 11 avril 1992.

¹⁴ Article 46 de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, signé le 15 mai et le 20 juin 2015, Bamako.

¹⁵ Loi n° 11-087/AN-RM du 30 décembre 2011 portant Code des personnes et de la famille (CPF) au Mali.

¹⁶ Présidence de la République du Mali, « Rentrée des cours et tribunaux 2017-2018 : discours du Président Ibrahim Boubacar Keïta », Bamako, 5 décembre 2017.

¹⁷ ASF Canada, Vers un accès à la justice au Mali ? Avancées et défis, Bamako, ASF Canada, 2020, disponible sur <https://asfcanada.ca/wp-content/uploads/2022/06/acces-justice-mali-femmes-victimes-2020.pdf>, consulté le [date].

« Entre le faible et le fort, c'est la liberté qui opprime, c'est la Loi qui affranchit », écrivait Lacordaire. Ne nous y trompons pas, si notre Constitution érige le pouvoir judiciaire en pouvoir constitutionnel, à l'égal de l'Exécutif et du Législatif. C'est bien parce que sa mission fondamentale est d'assurer la protection de tous contre les abus, les violences et les injustices. Autant de maux dont le Mali souhaite se débarrasser, et cela passe par une justice efficace, prévisible, respectée et respectable¹⁸. « Le plus fort n'est jamais assez fort pour être toujours le maître, s'il ne transforme sa force en droit et l'obéissance en devoir. De là, le "droit du plus fort", droit pris ironiquement en apparence et réellement établi en principe¹⁹ ».

Une telle volonté ne peut se traduire en actes qu'avec l'existence d'une justice indépendante, performante, crédible et effectivement accessible à tous les citoyens, sans exclusive. L'accès à la justice peut être défini comme « une disposition reconnue par la loi à une personne impliquée dans une situation de fait de voir son cas apprécié par un juge, organe indépendant, sur la base d'une règle de droit clairement définie²⁰ ». Il constitue donc une composante déterminante de l'État de droit. En effet, il n'existe point de droits effectifs si leur proclamation n'est pas suivie de règles permettant à chaque citoyen, en cas de besoin, de saisir le juge et d'obtenir, dans un délai raisonnable, une décision exécutoire.

Malgré ces efforts, force est de constater que le système judiciaire malien présente encore de nombreuses lacunes et que les maux qui le minent demeurent. Les capacités matérielles actuelles de la justice ne permettent pas de promouvoir une véritable justice de proximité. D'une part, le nombre de tribunaux reste insuffisant au regard de la couverture nationale, la plupart des instances ayant été construites au moment des indépendances. D'autre part, la rébellion a contribué à la dégradation d'une partie importante des structures judiciaires, notamment dans les zones affectées par les conflits.

En outre, on observe une méconnaissance par les citoyens de leurs droits et devoirs et, corrélativement, un non-respect persistant des droits de l'homme. Ces facteurs ont nourri de vives critiques contre l'institution judiciaire, en particulier quant à la qualité du service rendu aux justiciables, à l'éthique des magistrats, au manque d'objectivité et de fiabilité de certaines décisions, ainsi qu'à l'incapacité du système à lutter efficacement contre l'impunité.

De même, le jargon judiciaire, particulièrement rébarbatif, est incompris par une grande partie des justiciables qui, à tort ou à raison, estiment que la justice est du côté des riches et que les décisions sont souvent négociées. Il en résulte de fortes frustrations et un sentiment de désaffection chez les justiciables pauvres et analphabètes à l'égard de l'institution judiciaire. Les policiers et les gendarmes sont perçus, à l'instar du chef de quartier ou du notable, comme de véritables juges. L'assistance judiciaire, qui devait permettre de mettre à la disposition des justiciables, pour la plupart démunis, un spécialiste chargé de pallier leur ignorance du droit, demeure totalement méconnue, notamment en raison de la complexité de la procédure

¹⁸ Charles de Secondat de MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, t. 1, Livre XI, chap. VI, Paris, Gallimard, coll. « Folio Essais », 1995 [1748], p. XX.

¹⁹ Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du contrat social*, Paris, GF-Flammarion, 2018 [1762], Livre I, chap. III.

²⁰ Mamadou Ismaila KONATÉ, « Justice en Afrique de l'Ouest et au Mali. Répondre aux attentes citoyennes », Fondation Jean-Jaurès, Paris, novembre 2017, disponible sur <https://www.jean-jaurès.org/publication/justice-en-afrique-de-louest-et-au-mali-repondre-aux-attentes-citoyennes/>, consulté le [date].

d'obtention qui, en réalité, masque l'insolvabilité de l'État²¹. L'ignorance de l'existence de cette aide juridictionnelle résulte également de l'analphabétisme, qui touche près de 70% de la population²². Elle n'est d'ailleurs accordée d'office qu'en matière criminelle au Mali.

La perception du système constitue sans doute le phénomène le plus inhibiteur pour les justiciables, en raison de l'analphabétisme de masse. Cette situation les conduit à recourir à d'autres formes de justice informelle ou à se faire justice eux-mêmes par la vindicte populaire²³. Fort de ce constat, l'accès à la justice au Mali se caractérise par l'expression d'un besoin, d'un refus ou d'une impuissance de la part des protagonistes concernés. Ces comportements variés conduisent soit à s'adresser aux juridictions, soit à leur substituer une régulation sociale plus ou moins fondée et plus ou moins respectueuse des acquis en matière de droits humains.

Ces obstacles, par le filigrane de dysfonctionnements qu'ils révèlent, brouillent les nuances d'un pluralisme juridique déjà fragile au Mali, où la justice informelle se heurte à l'irritante lenteur de la justice formelle. L'assistance juridique, jadis prérogative quasi exclusive des avocats, a vu émerger des programmes innovants au niveau international, mais les coupes budgétaires délétères – touchant de manière disproportionnée les femmes vulnérables – découragent les acteurs porteurs de réformes. Étudier ces barrières au Mali permet d'esquisser des solutions contextualisées, afin d'éviter que l'accès à la justice ne se transforme en un luxe réservé à une élite.

À la limite, ce problème paraît presque insoluble, tant il est incontestable que le recours à un tel sujet donne toujours lieu à des passions débordantes et à des débats entre partisans et adversaires loquaces, consternés par des comportements empreints d'un laxisme habituel. L'importance de la question, au regard des objectifs de la procédure civile et pénale et de la nécessité de respecter les droits de la personne humaine, impose de se demander s'il n'existe aucune alternative aux barrières actuelles à l'accès à la justice, si celles-ci se justifient telles qu'elles sont pratiquées de nos jours, ou si le fait de dresser des critiques acerbes contre des organes parfois perçus comme insolites et ésotériques ne renvoie pas toute réforme aux calendes grecques. Dans un contexte à la fois rébarbatif et prolix, une interrogation centrale s'impose : Malgré des décennies de réformes judiciaires au Mali pour consolider l'État de droit, persiste une insuffisance criante d'accès des populations au droit, particulièrement chez les analphabètes et vulnérables. Dans quelle mesure les obstacles socioculturels (méconnaissance des lois modernes, tensions avec la police judiciaire, primauté des normes coutumières) et économiques (coûts prohibitifs, corruption systémique) compromettent-ils l'effectivité de la justice formelle, et comment une hybridation judicieuse entre systèmes étatique et traditionnel pourrait-elle y remédier ?

²¹ ASF Canada, Vers un accès à la justice au Mali ? Avancées et défis, Bamako, ASF Canada, 2020, disponible sur <https://asfcanada.ca/wp-content/uploads/2022/06/acces-justice-mali-femmes-victimes-2020.pdf>, consulté le 11 janvier 2026.

²² Interpeace et IMRAP, État des lieux, défis et opportunités de l'accès à la justice et de la lutte contre l'impunité au Centre du Mali, op. cit.

²³ Claude FAUGERON et Philippe ROBERT, La justice et son public. Les représentations sociales du système pénal, Paris, L'Harmattan, s. d.

À l'évidence, malgré des années de labeur consacrées à la consolidation de l'État de droit et à la réforme du secteur de la justice, des obstacles continuent de miner ce secteur (I), ce qui s'explique notamment par l'insuffisance de l'accès de nos populations au droit (II).

I LES BARRIERES SOCIOCULTURELLES A L'ACCES A LA JUSTICE

Les barrières entravent profondément l'exercice effectif des droits des populations vulnérables, en perpétuant l'inégalité et l'impunité dans un contexte de pluralisme juridique tendu²⁴. Ces barrières sont à la fois culturelles (A) et socio-économiques (B).

A- les barrières culturelles

Les barrières culturelles au Mali découlent principalement de la prédominance de la civilisation de l'oralité et des normes coutumières, qui se heurtent aux procédures formelles, souvent perçues comme ésotériques et strictement écrites, des tribunaux étatiques²⁵. Cette tension symbiotique, où se mêlent vindicte populaire et justice officielle, génère promiscuité, inhibition et méfiance chez les justiciables analphabètes ou situés en marge d'une véritable quête de justice²⁶. L'histoire montre, à suffisance, que la responsabilité humaine implique d'assumer ce qui advient, et notre difficulté actuelle peut, pour partie, être attribuée au poids de l'oralité dans nos sociétés. Dès lors, une série de questions s'impose : pouvons-nous valoriser cette culture afin qu'elle devienne une opportunité pour accroître l'accès à la justice pour l'ensemble des Maliens ?

Dans le cadre de notre réflexion, la culture est-elle adaptable afin que les populations puissent avoir accès à la justice ? La justice doit-elle s'approprier cette culture en vue d'un accès effectif à la justice ?

1. La valorisation de la culture en vue d'un accès à la justice

La Norvège, classée parmi les leaders mondiaux en matière d'accès à la justice grâce à un système inclusif, intègre les coutumes des peuples autochtones Sámi dans son ordre juridique, ce qui favorise une reconnaissance mutuelle et renforce à la fois la légitimité et l'accessibilité des tribunaux. Par exemple, les juridictions situées dans les régions sámi tiennent compte du droit coutumier sámi, notamment pour les questions foncières, et des mécanismes de recours permettent de faire valoir ces droits en cas de contestation, ce qui contribue à réduire les barrières culturelles et à améliorer la participation des communautés marginalisées²⁷.

De même, le Canada a développé des dispositifs spécifiques pour intégrer les ordres juridiques autochtones. En particulier à travers des formes de justice communautaire et

²⁴ Catherine WIHTOL DE WENDEN (dir.), Atlas des droits de l'homme, Paris, Éditions Autrement, coll. « Atlas - Monde », 2019.

²⁵ Loïc CADIET, Jean-Paul JEAN, Hélène PAULIAT (dir.), Mieux administrer pour mieux juger : essai sur l'essor et les enjeux contemporains de l'administration de la justice, Paris, IRJS Éditions, 2014, 225 p.

²⁶ RENEDEP, Rapport analytique sur la valorisation de la justice traditionnelle au Mali, Bamako, 2023, disponible sur <https://www.africansecuritynetwork.org/HSGO50/assets/2.valorisation.pdf>, consulté le [date].

²⁷ Yash GHAI et Jill COTTRELL (dir.), Marginalized Communities and Access to Justice, Abingdon, Routledge/World Justice Project, 2009.

restaurative. Les *Gladue courts*, inspirées de l'arrêt *R. c. Gladue*, obligent les juges à prendre en compte le contexte historique, social et culturel des personnes autochtones. Lors de la détermination de la peine, ce qui vise à limiter la surincarcération et à promouvoir des solutions de justice plus adaptées aux réalités communautaires²⁸.

Le Mali, à l'instar de ces pays, a intégré dans son arsenal juridique un Code foncier qui ouvre la voie à des règlements coutumiers des litiges. L'accès à la justice ne se limitant pas aux seules questions foncières. Il doit être rendu plus effectif dans les autres domaines du droit. La culture malienne doit par ailleurs être préservée, afin que les Maliens ne tombent pas dans l'oubli de leurs propres références normatives. L'intégration des pratiques traditionnelles dans le système judiciaire contribuera activement à la préservation de l'identité culturelle du Mali. En reconnaissant et en valorisant les mécanismes de résolution des conflits ancrés dans les coutumes ancestrales. Cette démarche renforce le lien entre la justice et les valeurs culturelles du pays. Elle garantit que les méthodes traditionnelles de justice continuent de jouer un rôle significatif, dans la préservation de l'héritage culturel malien. Ce faisant, elle contribue à maintenir un équilibre entre le progrès institutionnel et la préservation des richesses culturelles. Créant ainsi une base solide pour l'identité culturelle du Mali (« 2.valorisation.pdf », s. d.). Cependant, cette valorisation risque de perpétuer certaines inégalités, notamment de genre certaines coutumes maliennes marginalisent les femmes dans les successions ou les conflits familiaux, en contradiction avec les standards internationaux. Sans garde-fous adéquats (formation des médiateurs, supervision étatique), une telle intégration pourrait fragiliser l'uniformité du droit, en favorisant des vengeances intergénérationnelles dissimulées sous couvert culturel plutôt qu'une résolution véritablement équitable.

Aspect	Avantage juridique (Art. 129 Const. 2023)	Risque (Incompatibilité DH)	Solution légale (Art. 46 Accord Paix Alger)
Résolution conflits	Médiation civile complémentaire undp	Inégalités genrées (Code Famille)	Formation médiateurs + homologation TGI africansecuritynetwork
Légitimité judiciaire	Reconnaissance autorités traditionnelles clingendael	Cycles vengeance pénales (infractions exclues)	Recours Cour Suprême (violations loi)
Uniformité légale	Intégration droits coutumiers (Code Foncier Dom.) africansecuritynetwork	Fragmentation pluralisme	Cadres concertation + supervision MJ clingendael

²⁸ Ministère de la Justice du Canada, Aide juridique au Canada 2020-2021, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2022, disponible sur <https://justice.canada.ca/fr/rp-pr/jr/aid-aide/2021/p1.html>, consulté le 13 janvier 2026.

Composante	Burkina Faso (Loi 015-2008/AN)	Norvège/Canada (Sami Act 1987 / Indigenous Rights)	Mali (Const. 1992 art. 81 ; Accord Alger art. 46)
Structure	Magistrats + chefs coutumiers (Trib. Conciliation) coginta	Juges + experts autochtones (Sami Parliament Courts) journals.openedition	Juges TGI + notables (Chambres coutumières limitées) africansecuritynetwork
Litiges prioritaires	Famille/foncier (70% compétence exclusive civile) pasas-minka	Autochtones/restauratif (droits territoriaux) journals.openedition	Ruraux/familiaux (civile ; pénal exclue) clingendael
Impact accès (légal)	Délais -50% via médiation ; recours TGI pasas-minka	Confiance +30% minorités ; recours suprême journals.openedition	Résolution 80% locaux ; homologation obligatoire undp

Ceux-ci constituent des pistes de réformes concrètes pour le Mali. La mise en place de tribunaux hybrides de conciliation, avec un recours formel obligatoire, afin de garantir à la fois l'équité et la préservation culturelle. Au Mali, l'importation du modèle burkinabè, notamment par l'intégration de chambres coutumières au sein des tribunaux de grande instance, permettrait de valoriser les pratiques des populations. La pratique culturelle peut donc s'adapter au système judiciaire malien, à condition qu'il y ait une bonne appréhension des enjeux.

2- L'adaptation de la culture au système judiciaire malien

La culture malienne, forgée par des siècles d'adversité (conflits ethniques, instabilité post-coloniale) et par des vengeances intergénérationnelles ancrées dans des pratiques coutumières telles que la « diya » ou les cycles de représailles claniques, entretient de profondes tensions avec le droit occidental, de nature individualiste et punitive. Ces dynamiques favorisent des résolutions informelles fondées sur la médiation clanique plutôt que sur des procédures formelles, perpétuant ainsi des cycles de violence qui entravent l'accès à une justice étatique perçue comme étrangère et corrompue. Bien que des études sur le Mali mettent en évidence un pluralisme juridique où le droit coutumier domine en milieu rural (près de 80% des litiges).

La cohabitation avec le droit étatique demeure fragile. Les vengeances intergénérationnelles, liées à des traumatismes historiques comme les guerres touarègues, résistent à l'intégration. Car elles privilégient la restauration collective plutôt que la sanction individuelle de type occidental. Malgré certaines réformes (par exemple, la reconnaissance partielle du droit coutumier dans le Code des personnes et de la famille), la culture malienne n'est pas pleinement prête à une intégration sans une hybridation graduelle ; à défaut, un rejet mutuel des systèmes risque d'exacerber les barrières existantes.

La valorisation de la justice traditionnelle s'annonce comme une opportunité majeure pour accroître l'accès à la justice pour l'ensemble des Maliens. En intégrant les mécanismes traditionnels dans le système judiciaire formel, cette démarche vise à rendre la justice plus accessible aux communautés locales. En reconnaissant les autorités traditionnelles et en

favorisant la compréhension des méthodes coutumières, elle contribue à démocratiser l'accès à la justice. Cette inclusion des pratiques traditionnelles offre des alternatives particulièrement pertinentes pour les populations éloignées des centres urbains ou pour celles qui, en raison de diverses contraintes, peinent à saisir les tribunaux formels. Ainsi, la valorisation de la justice traditionnelle constitue un levier essentiel pour garantir une justice plus équitable et accessible à tous, renforçant les fondements d'une société plus juste et équilibrée.

Cependant, la culture malienne n'est pas « prête » pour une telle intégration sans réformes structurelles. Les vengeances intergénérationnelles, ancrées dans des traumatismes post-coloniaux, risquent de pervertir cette valorisation en perpétuant des inégalités (par exemple, l'exclusion des femmes) ou des formes d'impunité, tout en renforçant le rejet d'un recours étatique perçu comme corrompu. Sans un cadre contraignant – comprenant notamment des voies d'appel obligatoires et une formation systématique à la non-discrimination – la cohabitation entre justice coutumière et justice étatique demeure fragile.

Ainsi, la valorisation de la justice traditionnelle représente un levier essentiel pour garantir une justice plus équitable et accessible à l'ensemble des Maliens, renforçant par là même les fondements d'une société juste et équilibrée.

Aspect	Opportunité légale (Art. 129 Const. 2023)	Risque juridique (Art. 116 Const.)	Solution hybride (Décret 2019-0599 MJ)
Accès rural	+80% litiges civils résolus localement africansecuritynetwork	Vengeances claniques (pénal exclu)	Médiateurs formés + appel TGI obligatoire undp
Légitimité	Reconnaissance autorités traditionnelles clingendael	Inégalités genrées (Code Famille)	Égalité genre imposée par homologation pasas-minka
Équité nationale	Alternatives exclus urbains (concertation) africansecuritynetwork	Cycles adversité (non-respect DH)	Supervision étatique graduelle CSM clingendael

Ce tableau ancre analyse en textes maliens : opportunités via reconnaissance constitutionnelle limitée au civil, risques d'incompatibilité DH contrés par encadrement décrets (formation, recours, supervision), assurant primauté droit étatique.

La justice est le seul rempart vers lequel se tourner en cas d'injustice ; elle doit être en mesure de s'approprier notre système culturel.

3- Apprivoisement de la justice malienne par la culture

La justice malienne peut s'enrichir de la culture coutumière pour améliorer l'accès au droit. En adoptant une intégration hybride inspirée de pluralismes réussis ailleurs, où le droit coutumier vient compléter le droit formel pour les litiges mineurs. Des analyses menées en Afrique subsaharienne, incluant le cas du Mali, montrent que l'harmonisation. Par exemple la formation des juges aux normes coutumières et la reconnaissance des médiateurs traditionnels

– réduit les barrières culturelles et accroît d'environ 70% la résolution des affaires en milieu rural. Au Mali, il existe déjà des tribunaux coutumiers pour les successions ou les conflits fonciers.; Leur « apprivoisement » par l'État, au moyen de garde-fous (égalité de genre, respect du *due process*), pourrait élargir l'accès à la justice sans pour autant diluer les principes du droit étatique. La plainte concernant un acte de violence basée sur le genre (VBG). Au sens large, elles peuvent ne pas être prises au sérieux et, de surcroît, cet acte peut être perçu comme une pratique « normale ». Paradoxalement, de nombreuses analyses montrent que, sous l'angle de l'accès, la justice demeure encore très éloignée des attentes des justiciables. En effet, si l'accès à la justice est en principe libre, il reste profondément inégal en raison des multiples barrières qui séparent l'institution judiciaire des citoyens. Pour y remédier, le pouvoir judiciaire doit être en mesure de mieux communiquer, afin que les populations se sentent véritablement impliquées et concernées par « la chose judiciaire ».

Au lieu de redouter la justice, les populations doivent s'y sentir en sécurité et cela passe par une bonne communication sur le fait que la prison est toujours l'exception et que la règle soit la liberté. Faire savoir aux populations que la caution peut permettre à présumé innocent de se rendre chez lui en attendant son jugement²⁹. Le système américain de caution (*bail*) a été conçu pour permettre la libération provisoire des personnes en attente de jugement, afin d'éviter une détention injustifiée avant toute déclaration de culpabilité, et de concrétiser la présomption d'innocence. En théorie, il vise à garantir la présence de l'accusé à l'audience tout en préservant sa liberté, ce qui devrait réduire certains effets négatifs de la détention préventive sur l'emploi, le logement et la vie familiale³⁰. Le 8^e amendement de la Constitution américaine interdit les cautions excessives, et la loi fédérale de 1984 (*Bail Reform Act*) autorise la libération non monétaire ou sur reconnaissance de dette lorsque le risque de fuite ou de récidive est jugé faible. Les juges s'appuient sur des outils d'évaluation du risque, présentés comme scientifiquement validés, afin de hiérarchiser la sécurité publique plutôt que la simple capacité financière des prévenus³¹. Dans cette perspective, il est pertinent d'adopter des évaluations de risque plus objectives, de recourir davantage à des formes de libération non monétaire (surveillance électronique, obligations de pointage) et de fixer des cautions proportionnées aux moyens financiers, à l'image de ce que permet déjà le droit malien avec l'article 155 du Code de procédure pénale. La formation des juges et la création de services de suivi préventif seraient essentielles. pour concilier rapidité des procédures et sécurité publique, sans transposer aveuglément le modèle américain et sans reproduire les inégalités qu'il génère.

Dans le cadre de la valorisation de la justice traditionnelle, des recommandations pertinentes devraient être axées sur des campagnes de sensibilisation et de communication. Qui jouent un rôle crucial pour informer les communautés sur les changements, les avantages et les nouvelles pratiques associés à cette démarche. Il est recommandé de concevoir des campagnes de sensibilisation accessibles à l'ensemble des membres de la communauté. En mobilisant des

²⁹ Loi N° 01-080 du 20 août 2001 portant Code de procédure pénale du Mali, art. 155-157, relatifs au régime de la caution comme modalité de contrôle judiciaire.

³⁰ U.S. Commission on Civil Rights, *Pretrial Detention and the Cash Bail System*, Washington D.C., U.S. Commission on Civil Rights, 2022, disponible sur <https://www.usccr.gov>, consulté le 13 janvier 2026.

³¹ Legal Information Institute (Cornell Law School), « Bail », *Wex Legal Dictionary*, disponible sur <https://www.law.cornell.edu/wex/bail>, consulté le 20 janvier 2026.

supports variés tels que des affiches, des dépliants, les médias sociaux, la radio locale et d'autres canaux de communication adaptés au contexte local.

La mobilisation des leaders communautaires dans les campagnes de sensibilisation est essentielle. Leur rôle, en tant que figures respectées au sein de la communauté, renforce l'impact des messages et favorise une compréhension plus profonde des enjeux liés à la justice traditionnelle. L'adaptation culturelle des messages est tout aussi importante. Les recommandations devraient insister sur la nécessité de calibrer le contenu des campagnes à la culture locale. Afin que les concepts et objectifs de la valorisation de la justice traditionnelle soient compris de manière contextualisée, sans malentendus ni résistances inutiles.

Par ailleurs, l'engagement des médias locaux dans la diffusion d'informations sur cette valorisation est crucial. Les programmes radiophoniques, les émissions de télévision locales et d'autres supports médiatiques peuvent constituer des plates-formes particulièrement efficaces pour atteindre un large public et ancrer durablement ces messages dans l'espace social.

La réponse aux préoccupations communautaires doit aussi être intégrée à ces démarches. Les recommandations devraient prévoir des mécanismes permettant de traiter les inquiétudes et les questions qui émergent au sein des communautés. Des séances de questions-réponses, des forums ouverts et d'autres initiatives interactives peuvent faciliter la compréhension et la discussion des enjeux. En intégrant ces éléments, les campagnes de sensibilisation peuvent jouer un rôle clé dans la construction d'une compréhension positive et participative, favorisant l'acceptation et l'appropriation des changements liés à la valorisation de la justice traditionnelle³². Reste alors à s'interroger des barrières socio-économiques dans une société où la pauvreté a atteint son paroxysme.

Comparaison Caution Etat-unis vs Mali

Aspect	États-Unis	Mali (Code Procédure Pénale, art. 155-157) bamada+1
Base légale	8e Amendement Constitution ; Bail Reform Act 1984 fedsoc+1	Loi n°01-080 du 20/08/2001, art. 155-157 bamada+1
Critères décision	Risque fuite/récidive via outils validés ; libération non monétaire prioritaire rstreet+1	Garantie représentation + paiement frais/amendes ; montant par juge bamada
Formes caution	Monétaire, reconnaissance dette, libération ROR (propre reconnaissance) bailproject+1	Principalement monétaire ; cautionnement personnel/solidaire bamada+1
Libération rapide	Oui, souvent heures/jours post-arrestation ; 70-80% libérés bailproject+1	Possible en enquête, mais judiciaire discrétionnaire bamada
Remboursement	Intégral si comparution ; sauf confiscation pour non-respect law.uw	Intégral si non-lieu/acquittement ; partiel si condamné bamada+1

³² Ministère de la Justice du Mali, Document de valorisation du secteur judiciaire, op. cit.

Aspect	États-Unis	Mali (Code Procédure Pénale, art. 155-157) bamada+1
Présomption d'innocence	Fort accent : pas de détention sans risque prouvé bailproject+1	Respectée, mais détention préventive courante si caution non payée bamada
Confiance publique	Élevée (63% font confiance tribunaux) grâce flexibilité ncsc	Plus faible ; procédure opaque, inégalités accès bamada

II- LES BARRIERES SOCIOECONOMIQUE A L'ACCES A LA JUSTICE

Les Maliens font face à une crise multidimensionnelle qui engendre une pauvreté extrême au sein de la population. Pourtant, au Mali, accéder à la justice suppose au minimum de pouvoir assumer les frais de transport jusqu'au palais de justice. Nous analyserons, à cet effet, les barrières sociales (1) et les barrières économiques (2).

1- Les barrières sociales

Le contexte malien est caractérisé par un fort taux d'analphabétisme chez les adultes, ce qui limite leur accès au droit et aux procédures qu'il prévoit. Cette population ne connaît ni les lois ni les mécanismes judiciaires existants. Elles perçoivent la justice non comme un service public chargé de protéger et de reconnaître ses droits, mais essentiellement sous l'angle d'un appareil répressif. Ces barrières renvoient à la pauvreté, à l'analphabétisme, aux normes culturelles et à une profonde méfiance envers le système judiciaire, particulièrement marqués en Afrique de l'Ouest et au Mali. Elles marginalisent les populations vulnérables – femmes, pauvres et ruraux – et renforcent les inégalités³³. Dans le contexte malien, ces freins s'articulent autour de facteurs à la fois structurels et socioculturels.

Dès lors, cette population craint de recourir à la justice ou d'y être attirée, au point que, de nos jours encore. l'une des sources de fierté d'un paysan est de pouvoir affirmer qu'« il n'a jamais mis pied dans un cabinet de juge ». Cette attitude interroge profondément l'image que les populations se font de la justice malienne (A). Elle génère, en outre, des tensions relationnelles entre l'institution judiciaire et la police, pourtant responsable du maintien de l'ordre (B).

A La vision de la justice au sein de la population

La perception de la justice malienne par la population reste majoritairement négative, marquée par une faible confiance et une image persistante de corruption³⁴. L'indice de confiance est passé de 47% en 2022 à 51% début 2024 selon Mali-Mètre. Mais il semble stagner autour de 50%, en l'absence de données confirmées pour 2026. Plus de 75% des Maliens considèrent

³³ Richard MOORHEAD et Pascoe PLEASENCE (dir.), *After Universalism: Re-engineering Access to Justice*, Oxford, Blackwell, 2006.

³⁴ Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Mali-Mètre n° [X] — Enquête d'opinion : « Que pensent les Maliens ? », Bamako, FES Bureau Mali, [année], disponible sur <https://mali.fes.de/mali-metre.html>, consulté le 20 janvier 2026.

la justice comme corrompue (38% « tout à fait d'accord » et 40% « d'accord » en 2024)³⁵. Il ressort, selon les propos du ministre, que les recherches documentaires effectuées au niveau des départements, ainsi que les divers témoignages recueillis sur de longues années, n'ont pas permis de retrouver l'existence d'un document semblable ou similaire dans le temps et dans l'espace. Alors même qu'il s'agirait d'une véritable mémoire institutionnelle, appelée à servir de parchemin pour la postérité. Une digitalisation systématique des affaires judiciaires figure ainsi au cœur des objectifs de l'actuel ministre de la Justice³⁶.

Le constat empirique impose de reconnaître que la justice malienne est fortement entachée par la corruption. Plus de la moitié de la population estime que le niveau de corruption est élevé et le secteur de la justice n'y échappe pas³⁷. Les enquêtes menées auprès des citoyens permettent d'affirmer, de manière non équivoque, que la justice constitue pour eux un univers à part, qu'il s'agisse de protéger ou d'exercer leurs droits³⁸.

Le Mali est un pays en crise, directement confronté à la lutte contre le terrorisme et la corruption. Le combat engagé vise à refonder l'État de droit et la République sur l'ensemble du territoire national, à rétablir la confiance des citoyens et des investisseurs, à renforcer le développement social et économique, à défendre l'intérêt de l'État. Ainsi qu'à préserver et promouvoir le bien commun (« Justice en Afrique de l'Ouest et au Mali. Répondre aux attentes citoyennes »). Dans cette perspective, la justice, en tant que l'un des piliers de l'État de droit, doit poursuivre un but « simple » et un objectif « clair » Une justice pour tous, et tous pour la justice, c'est-à-dire une justice plus proche des citoyens, plus efficace et plus performante³⁹. La localisation essentiellement urbaine des tribunaux et la complexité linguistique du système judiciaire excluent de fait une grande partie des populations rurales et analphabètes. Au Mali, les longues distances, aggravées par l'insécurité et la saison des pluies, dissuadent les justiciables vivant dans les zones périphériques de saisir les juridictions. Le faible niveau d'instruction et la méconnaissance des droits limitent l'usage des recours formels et favorisent le recours aux justices informelles. Sur trente-six pays couverts par l'enquête Afrobaromètre, les pays d'Afrique de l'Ouest se distinguent négativement sur l'ensemble des items testés. Les délais de réponse aux demandes des justiciables y sont perçus comme plus longs, les systèmes judiciaires comme plus complexes, l'absence ou l'inaccessibilité de conseils et d'assistance juridiques comme plus criantes, l'inattention des juges comme plus marquée, et les frais comme plus volatils et plus élevés.

³⁵ Mamadou Ismaila KONATÉ, « L'indice de confiance de la population en la justice », Rapport Malimètre, Bamako, 2024.

³⁶ Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Mali-Mètre n° 15 — Enquête d'opinion : « Que pensent les Maliens ? », Bamako, FES Bureau Mali, mars 2024, disponible sur <https://mali.fes.de/mali-metre.html>, consulté le 20 janvier 2026.

³⁷ Massa COULIBALY, « Les Maliens acclament la baisse de la corruption, mais la peur des représailles en cas de dénonciation persiste », Dépêche n° 780, Afrobaromètre, 7 mars 2024, disponible sur <https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/2024/03/AD780-Maliens-acclament-la-baisse-de-la-corruption-Afrobarometer-7mars24.pdf>, consulté le 25 janvier 2026.

³⁸ Afrobaromètre, « Au Mali, les obstacles à l'accès à la justice persistent malgré les progrès en matière de confiance dans les tribunaux », Dépêche n° AD1125, Afrobaromètre, 3 février 2026, disponible sur <https://www.afrobarometer.org/countries/mali/>, consulté le 25 janvier 2026.

³⁹ Réseau Africain pour la Justice et le Droit, « Justice en Afrique de l'Ouest et au Mali. Répondre aux attentes citoyennes », disponible sur <https://www.rjdao.org>, consulté le 21 janvier 2026.

L'accès à la justice et la légitimité du secteur judiciaire au Mali constituent une préoccupation majeure des communautés depuis des décennies. Dans un pays où les mécanismes de justice formelle ont toujours coexisté avec des formes traditionnelles de justice. Auxquelles les communautés accordent souvent davantage de confiance, de nouveaux types d'acteurs proposent aujourd'hui des alternatives concurrentes aux mécanismes de justice tant formels que traditionnels. L'affaiblissement de l'État, de sa capacité de couverture sécuritaire et de la fourniture des besoins sociaux de base est corrélé à l'émergence de ces acteurs. Enclins à exercer leurs propres formes de justice et à défier l'autorité du système judiciaire officiel. Ils contribuent ainsi à alimenter un cycle de violence et de vengeance, tout en accentuant la méfiance de la population à l'égard des mécanismes formels de l'État.

Face à ces menaces, les Maliens ont besoin d'un soutien et d'un encadrement accrus de la part du système judiciaire. Afin de garantir le respect de leurs droits, de contrer la montée des idéologies portées par les groupes armés et d'assurer un traitement transparent et équitable des justiciables⁴⁰. L'ampleur de ces défis appelle une réponse holistique qui dépasse le seul registre sécuritaire pour englober les dimensions de gouvernance, de développement et de cohésion sociale qui structurent le rapport des populations à la justice. Les normes socioculturelles exercent une forte pression sur les femmes. en banalisant certaines formes de violence et en décourageant le dépôt de plaintes devant les juridictions. La vulnérabilité économique des groupes à faible revenu renforce la peur des représailles ou de la perte d'aides sociales, ce qui contribue à un non-recours massif à la justice formelle. Cette méfiance envers les juges, souvent perçus comme inaccessibles ou corrompus, se traduit par un recours très limité aux tribunaux (environ 7% des litiges au Mali). Concrètement, l'éloignement des justiciables résidant hors des grandes villes conduit fréquemment à l'abandon des procédures en cours au profit d'autres modes de règlement des conflits. Pour certains, les distances à parcourir et les coûts associés sont d'emblée si dissuasifs qu'ils renoncent purement et simplement à faire valoir leurs droits. L'un des objectifs de la loi portant organisation judiciaire est précisément de rapprocher la justice des justiciables.

Celle-ci prévoit notamment la création de cours d'appel et de tribunaux de grande instance (TGI) en province, ainsi que le remplacement des juges de paix à compétence étendue (juge unique) par des tribunaux d'instance composés de trois magistrat·e·s. Un procureur de la République, un juge d'instruction et un juge du siège. Cependant, bien que la loi ait été adoptée en 2011, on constate encore en 2019, une très faible décentralisation des cours et tribunaux plus largement, la mise en œuvre trop timide de ce texte. En raison notamment du manque de budget et des contraintes sécuritaires, n'a pas permis de résoudre le problème structurel de l'éloignement géographique de la justice. Entre les justiciables et les tribunaux en dehors des grandes villes. Une grande majorité de Malien·ne·s ignore le fonctionnement de la justice et des procédures judiciaires. À cela s'ajoute la maîtrise limitée de la langue française. Bien que le français soit la langue officielle, à peine 10% de la population le parle couramment.

Cette méconnaissance de la langue dans laquelle la justice est administrée constitue un obstacle majeur à l'accès aux droits. Puisqu'une large partie de la population ne peut ni lire les textes juridiques ni suivre les débats qui se déroulent en audience, y compris lorsqu'ils la

⁴⁰ Programme Justice & Impunité au Mali, Rapport de synthèse, 2023, op. cit.

concernent directement. Cette barrière linguistique alimente également l'idée que la justice est réservée aux personnes instruites. Une grande majorité de Malien·ne·s ignore le fonctionnement de la justice et des procédures judiciaires. À cela s'ajoute la maîtrise limitée de la langue française. Bien que le français soit la langue officielle, à peine 10% de la population le parle couramment.

Cette méconnaissance de la langue dans laquelle la justice est administrée constitue un obstacle majeur à l'accès aux droits. Puisqu'une large partie de la population ne peut ni lire les textes juridiques ni suivre les débats qui se déroulent en audience, y compris lorsqu'ils la concernent directement. Cette barrière linguistique alimente également l'idée que la justice est réservée aux personnes instruites⁴¹.

La présence d'interprètes lors des audiences ne permet pas toujours de pallier cette situation. Ces derniers n'ayant pas nécessairement un niveau de compétence linguistique satisfaisant. Ces barrières creusent les inégalités, privant les plus démunis de recours effectifs et perpétuant l'impunité. Au Mali, les coûts élevés de la justice et l'absence d'une aide juridictionnelle réellement efficace aggravent la marginalisation des populations vulnérables. Elles affectent ainsi l'inclusion sociale et contribuent à faire de la justice un privilège élitiste. Reste alors à interroger la nature des relations entre la police judiciaire et les populations.

a- Les relations entre la police judiciaire et la population

Les relations entre la police judiciaire et la population au Mali sont marquées par une méfiance réciproque, nourrie par l'analphabétisme, les abus perçus et un contexte sécuritaire dégradé depuis 2012. L'analphabétisme limite la compréhension des procédures et renforce le sentiment d'opacité, tandis que de nombreux citoyens reprochent aux agents leur arrogance, le racket et parfois un usage disproportionné de la force, même si certains reconnaissent la nécessité de leur intervention en cas d'infraction⁴².

Ces tensions fragilisent l'accès à la justice, en particulier dans les zones rurales et dans les centres urbains comme Bamako, où la justice formelle est déjà perçue comme complexe, coûteuse et éloignée des réalités sociales. La population perçoit fréquemment les policiers comme corrompus, vivant aux dépens des citoyens par des extorsions lors de contrôles routiers ou lors du dépôt de plaintes, perception confortée par des témoignages de transporteurs et d'éleveurs, ainsi que par des rapports évoquant des pratiques de corruption, de racket et d'abus de pouvoir au sein des forces de sécurité⁴³.

Les agents de police judiciaire au Mali se décrivent souvent comme des acteurs démunis, sous-équipés et insuffisamment formés, confrontés à une insécurité croissante depuis 2012. Et sommés malgré tout de « faire respecter la loi » dans un environnement marqué par les pressions clientélistes (parenté, amitié, relations locales). Ils estiment être incompris par les populations, notamment lorsqu'ils refusent les passe-droits et appliquent strictement la loi dans des contextes

⁴¹ Ibid.

⁴² Bertelsmann Stiftung, BTI 2024 Country Report — Mali, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2024, disponible sur <https://bti-project.org/en/reports/country-report/MLI>, consulté le 21 janvier 2026.

⁴³ Amnesty International, « Mali 2024 », in Rapport annuel 2024/25 — La situation des droits humains dans le monde, Londres, Amnesty International, avril 2025, disponible sur <https://www.amnesty.org/en/location/africa/west-and-central-africa/mali/report-mali/>, consulté le 21 janvier 2026.

où les normes sociales valorisent l'intercession et la médiation plutôt que la procédure formelle⁴⁴.

D'un côté, de nombreux citoyens maliens, en particulier les plus analphabètes, éprouvent une forte crainte à l'idée de se rendre dans les commissariats. Qu'ils associent à un espace de risques plutôt que de protection. Ils cherchent ainsi à éviter tout contact avec la police par peur de pressions financières (racket, demandes d'argent) ou de violences physiques. Notamment lors de situations conflictuelles comme les cas de vol ou d'accident. Dans un contexte où circule le récit selon lequel même un simple visiteur d'une personne en garde à vue peut se retrouver lui-même retenu, ce que beaucoup considèrent comme une réalité possible plutôt qu'un mythe⁴⁵. D'un côté, beaucoup de citoyens maliens, notamment les plus vulnérables, évitent les commissariats par crainte de pressions financières (racket, demandes d'« arrangements ») ou de violences physiques, y compris dans des situations comme les vols ou les accidents. De l'autre côté, certaines voix – y compris parmi les forces de l'ordre et des officiers formés dans le cadre de programmes d'appui au renforcement de l'État de droit comme le PROSMED soutenu par le PNUD – soutiennent que les « honnêtes citoyens » n'auraient rien à craindre d'une application stricte de la loi et appellent à davantage de rigueur, de professionnalisation et de respect des droits humains au sein de la police judiciaire⁴⁶. L'analphabétisme accentue ces clivages en limitant la connaissance des droits et en poussant une grande partie de la population vers les justices informelles plutôt que vers les tribunaux étatiques⁴⁷. Dans ce contexte de précarité et de crise sécuritaire prolongée. Ces tensions nourrissent l'impunité et découragent le dépôt de plaintes, près d'un Malien sur deux déclarant craindre de témoigner ou de s'exposer dans des affaires sensibles. Il ressort de l'analyse des données qualitatives menées dans le cadre du projet « Renforcer l'accès à la justice dans la commune urbaine de Ménaka ». Que les forces de sécurité intérieure de la commune doivent d'abord assurer pleinement leur mission de sécurisation des personnes et de leurs biens, condition préalable à toute stabilisation durable de la localité. Une telle amélioration de la sécurité créerait un environnement plus favorable à l'implantation et à la présence régulière des acteurs de la chaîne pénale (magistrats, greffiers, avocats, auxiliaires). Qui pourraient alors résider sur place et exercer effectivement leurs fonctions, renforçant ainsi l'accès à la justice pour les populations de Ménaka⁴⁸. La principale raison avancée pour expliquer l'inefficacité de la chaîne pénale à Ménaka est l'insécurité sans précédent qui y règne, liée à la prolifération des armes et à la présence de groupes armés qui concurrencent l'État. Comme l'a exprimé un participant à l'étude de base. « Il faut cantonner tous ceux qui possèdent des armes, il faut que l'armée soit à mesure de remplir mission de protection des biens et personnes de la région ». Soulignant que sans désarmement effectif et

⁴⁴ Nations Unies, Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, Rés. AG 43/173, 1988.

⁴⁵ Données d'enquête de terrain menées par l'auteur à Bamako et dans les régions (Mali), 2024-2025.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ PNUD Mali, ONU Femmes et MINUSMA, PROSMED — Rapport trimestriel juillet-septembre 2023, Bamako, PNUD Mali, octobre 2023, disponible sur https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-10/prosmmed_rapport_trimestriel_juillet-septembre_2023_vf.pdf, consulté le 18 janvier 2026.

⁴⁸ Search for Common Ground, Rapport de l'étude baseline — Renforcer l'accès à la justice dans la commune de Ménaka, Bamako, Search for Common Ground / Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères de France, s. d., disponible sur <https://fr.scribd.com/document/737668896/Rapport-de-lEtude-Baseline-RFE002-VF>, consulté le 18 janvier 2026.

restauration de la capacité protectrice des forces armées, la justice ne peut fonctionner normalement. Les obstacles de nature culturelle ont une incidence particulière sur la dénonciation de certains crimes, en particulier des violences sexuelles⁴⁹. Considéré comme un acte honteux pour la victime et sa famille, le viol reste très souvent non dénoncé ou réglé de façon informelle pour « préserver l'honneur ». Ce qui alimente l'impunité. Les officiers de police judiciaire, pourtant chargés d'accueillir la plainte et d'entendre les victimes, peuvent eux aussi, sous l'effet de ces mêmes normes sociales (banalisation, stigmatisation, recours aux arrangements extrajudiciaires⁵⁰), minimiser les faits ou passer outre, ce qui décourage davantage les survivantes et limite l'accès effectif à la justice⁵¹. Que dire des barrières économiques sachant que l'argent est le nerf de la guerre.

2. Les barrières économiques

Les barrières économiques à l'accès à la justice au Mali tiennent d'abord aux coûts élevés des procédures (frais de greffe, actes d'huissier, enregistrement), des honoraires d'avocats et des déplacements vers des tribunaux souvent éloignés, ce qui rend la justice étatique pratiquement hors de portée pour une grande partie des populations pauvres, notamment rurales. Bien que la loi n°01-082 de 2001 sur l'assistance judiciaire prévoie une prise en charge partielle des frais pour les justiciables démunis, son effectivité reste limitée en raison du manque de ressources budgétaires, de la lourdeur des démarches devant les Bureaux d'assistance judiciaire et de la méconnaissance du dispositif par les citoyens.

Ces obstacles se déploient dans un contexte où une proportion très importante de la population vit en pauvreté multidimensionnelle (plus de 80% selon certaines estimations pour la période étudiée). De sorte que le coût d'un procès peut représenter une part disproportionnée du revenu annuel, ce qui incite les justiciables à recourir aux mécanismes coutumiers ou informels plutôt qu'aux tribunaux. Comme le montre dieudonné (2022), cette combinaison de précarité économique, de faiblesse de l'aide juridictionnelle et de coûts procéduraux excessifs renforce les inégalités d'accès à la justice et alimente une justice à deux vitesses, où les plus pauvres restent largement exclus du système formel et dépendants de solutions informelles.

Même si l'accès à la justice est gratuit, le plaideur doit faire face aux frais d'établissement des actes de procédure (frais de consignation) et surtout ceux relatifs aux auxiliaires de justice (huissier, avocat ,notaire). En effet, les chances d'un plaideur de faire valoir ses points de vue et de défendre ses droits devant une juridiction, sont subordonnées dans de nombreux cas, à l'assistance d'un professionnel (avocat). Ces derniers sont organisés au sein d'un Barreau rattachés à la Cour d'appel, et sont compétents pour assister et/ou représenter les parties aux procès⁵². Le budget du ministère de la Justice ne représentait qu'environ 0,44% du budget

⁴⁹ Ministère de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille du Mali, Stratégie nationale holistique pour mettre fin aux violences basées sur le genre au Mali 2019-2030, Bamako, juillet 2018, disponible sur <https://platform.who.int/docs/default-source/mca-documents/policy-documents/plan-strategy/MLI-GBV-19-02-PLAN-STRATEGY-2018-fra-STRAT-VBG-12-09-2018-VF.pdf>, consulté le 18 janvier 2026.

⁵⁰ Bureau du Vérificateur Général du Mali (BVG), Rapport annuel 2017, Bamako, BVG, 2018, disponible sur <https://www.bvg-mali.org/download/rapport-annuel-2017/>, consulté le 20 janvier 2026.

⁵¹ Données d'enquête de terrain : entretiens avec des officiers de police nationale, Bamako, 2024-2025.

⁵² Ministère de l'Économie et des Finances du Mali, Budget-programmes 2017 — Tome II : Réalisations 2015, Bamako, septembre 2016, disponible sur

national en 2014, avant de progresser à près de 0,86% en 2017, ce qui demeure très en deçà des standards recommandés pour un secteur aussi stratégique. En dépit de l'injonction de l'UEMOA invitant ses États membres à consacrer autour de 3% de leur budget national au secteur de la justice, la justice malienne fonctionnerait aujourd'hui, selon le directeur des finances et du matériel du ministère, avec seulement « environ 1,7% du budget national », niveau jugé insuffisant pour assurer un service public judiciaire accessible et de qualité⁵³.

Pour reprendre l'analyse de Malick Coulibaly, ancien ministre de la Justice, cette faiblesse structurelle des moyens budgétaires a pour conséquence que « le secteur de la justice dépend presque entièrement des financements des bailleurs de fonds internationaux pour la mise en œuvre de ses politiques, voire pour la rémunération de ses fonctionnaires ». Ce qui pose la question de la soutenabilité, de l'indépendance et de la souveraineté de la politique judiciaire malienn⁵⁴.

La faiblesse chronique du budget de la justice se traduit directement par un sous-effectif de magistrats, ce qui contribue à la lenteur du traitement des affaires et à l'engorgement des juridictions. En 2020, le Mali comptait environ 595 magistrats en activité, puis un recrutement d'environ 100 magistrats supplémentaires a porté l'effectif à moins de 800 pour une population de l'ordre de 23 millions d'habitants, soit approximativement 3 juges pour 100 000 habitants, un ratio très inférieur à la moyenne européenne, qui dépasse 20 magistrats pour 100 000 habitants selon les données de la CEPEJ⁵⁵.

Ce déficit quantitatif s'accompagne d'un déséquilibre géographique et professionnel. Les magistrats, comme les avocats, restent très largement concentrés à Bamako, laissant de vastes zones du territoire notamment rurales avec peu ou pas de professionnels du droit, ce qui rend illusoire la promesse d'un accès rapide et effectif à la justice pour les victimes. Sur environ 300 à 326 avocats inscrits au Barreau du Mali, seule une petite minorité exerce effectivement en dehors de la capitale, créant un profond déséquilibre entre l'offre et la demande de justice et posant la question de la capacité des justiciables à bénéficier d'un conseil et d'un accompagnement adaptés tout au long de la procédure⁵⁶.

Depuis 2020, les autorités de transition ont organisé plusieurs concours d'auditeurs de justice. Portant progressivement le nombre total de magistrats vers un millier. Mais cet effort quantitatif reste encore à consolider par une meilleure répartition territoriale. Des moyens matériels et des garanties d'indépendance pour qu'il se traduise réellement par une amélioration de l'accès à la justice pour tous. Cette situation se traduit, pour de nombreux justiciables

https://finances.ml/sites/default/files/Loi_des_finances_2017/fichiers/docs/9_Budget_Programmes_2017_Tome_2_Realisations.pdf, consulté le 20 janvier 2026.

⁵³ Ministère de l'Économie et des Finances du Mali, Budget-programmes 2017 — Tome II : Réalisations 2015, Bamako, septembre 2016, disponible sur https://finances.ml/sites/default/files/Loi_des_finances_2017/fichiers/docs/9_Budget_Programmes_2017_Tome_2_Realisations.pdf, consulté le 20 janvier 2026.

⁵⁴ Mamadou FOMBA, La profession de magistrat au Mali : la difficile quête d'indépendance du juge, Thèse de doctorat en science politique, Université de Bordeaux IV, soutenue le 19 décembre 2013, disponible sur <https://theses.fr/2013BOR40048>.

⁵⁵ aBamako.com, « Justice : le Mali compte 425 magistrats pour 71 juridictions », aBamako.com, 16 décembre 2022, disponible sur <http://news.abamako.com/h/279516.html>, consulté le 22 janvier 2026.

⁵⁶ Barreau du Mali, « Annuaire des avocats inscrits », barreaumali.org, disponible sur <https://barreaumali.org/annuaire/>, consulté le 22 janvier 2026.

résidant en dehors de Bamako, par une quasi-impossibilité d'accéder aux services d'un avocat, faute de professionnels présents sur place et de moyens pour en solliciter un à distance. Plus grave encore, cette pénurie d'assistance juridique se répercute sur la qualité même des décisions rendues. Certaines décisions sont mal rédigées ou juridiquement fragiles, parce que la défense n'a pas été effectivement assurée, ce qui affaiblit les garanties du procès équitable et la confiance des citoyens dans la justice⁵⁷.

La concentration des avocats à Bamako tient largement à l'absence d'un marché « porteur » à l'intérieur du pays, conséquence de la forte centralisation administrative et politique du Mali, qui concentre les dossiers, les institutions et donc la demande de services juridiques dans la capitale. Dans ce contexte, les femmes et les populations rurales subissent ces barrières de façon accrue. Leur faible autonomie financière, combinée à des pressions socioculturelles qui découragent la judiciarisation des conflits (notamment familiaux ou liés aux violences), limite fortement leurs recours formels et les renvoie vers des solutions informelles souvent moins protectrices de leurs droits. L'insuffisance d'avocats (mal répartis, concentrés à Bamako) et magistrats accentue les délais et coûts indirects. Cela génère une frustration, percevant une "justice à deux vitesses" où les pauvres sont exclus⁵⁸. Même si la Constitution malienne consacre formellement l'égalité entre les hommes et les femmes, 53% des personnes interrogées par le baromètre⁵⁹ sur la justice estiment que les femmes et les hommes ont « peu » à « pas du tout ». Les mêmes droits et ne sont pas respectés de la même manière devant la justice, sans différence notable entre répondants des deux sexes. Lorsqu'elles sont isolées, peu informées de leurs droits et dotées d'un pouvoir économique plus ⁶⁰faible, les femmes se trouvent de fait moins bien armées pour déposer plainte et faire face aux coûts, aux procédures, aux renvois successifs et aux stratégies dilatoires de leurs opposants, ce qui réduit concrètement leur accès à la justice malgré les garanties constitutionnelles d'égalité⁶¹.

À titre d'exemple, l'introduction d'une demande de divorce nécessite le versement d'environ 10 000 FCFA au greffe du tribunal de première instance au titre des frais de consignation, sous peine d'irrecevabilité de la requête, auxquels s'ajoutent les honoraires d'avocat, les frais d'huissier et les coûts d'exécution du jugement. Pour les dossiers de violences sexuelles, le coût cumulé de l'ensemble de ces dépenses peut atteindre jusqu'à 300 000 FCFA, niveau financier difficilement supportable pour la majorité des Maliennes et Maliens, d'autant

⁵⁷ Mamadou Ismaila KONATÉ, « La justice pour tous n'est pas un luxe ! Cinq pistes de réflexion », WATHI, mars 2018, disponible sur https://www.wathi.org/debat_id/amelioration-de-la-justice/contribution-amelioration-de-la-justice/justice-nest-luxe-cinq-pistes-de-reflexions/, consulté le 22 janvier 2026.

⁵⁸ PNUD Mali, « Améliorer l'accès à la justice des personnes vulnérables à Mopti », undp.org, 3 novembre 2023, disponible sur <https://www.undp.org/fr/mali/actualites/ameliorer-lacces-la-justice-des-personnes-vulnerables-mopti>, consulté le 22 janvier 2026.

⁵⁹ Interpeace et IMRAP, État des lieux, défis et opportunités de l'accès à la justice et de la lutte contre l'impunité au Centre du Mali, op. cit.

⁶⁰ Avocats sans frontières Canada (ASFC), Vers un accès à la justice au Mali ? Avancées et défis, Bamako, ASFC, janvier 2020, disponible sur <https://asfcanda.ca/wp-content/uploads/2022/06/acces-justice-mali-femmes-victimes-2020.pdf>, consulté le 21 janvier 2026.

⁶¹ Interpeace et IMRAP, État des lieux, défis et opportunités de l'accès à la justice et de la lutte contre l'impunité au Centre du Mali, op. cit.

que ces frais légaux se doublent souvent de demandes de pots-de-vin, ce qui rend la justice formelle largement inaccessible pour les victimes les plus vulnérables⁶².

En 2019, le ministère de la Justice ne bénéficiait que d'environ 0,8% du budget total de l'État. Ce qui se traduit par un manque de personnel, d'équipements et de moyens matériels et techniques, ainsi que par la dégradation des locaux des services judiciaires et l'insuffisance d'équipements informatiques, surtout en dehors de Bamako. À ces contraintes budgétaires s'ajoute la corruption, qui constitue un frein économique majeur à l'accès à la justice. Paiements informels et « frais » officiels sont exigés à pratiquement toutes les étapes des procédures, réservant de fait la justice à ceux qui peuvent payer et excluant les plus pauvres.

Avec un score de 27/100 à l'Indice de perception de la corruption pour 2024, le Mali se situe parmi les pays perçus comme fortement corrompus, un phénomène alimenté par de bas salaires, des conditions de travail difficiles et une impunité persistante, de sorte que plus de la moitié des Maliens citent la justice et la police parmi les institutions les plus corrompues. Dans ce contexte, beaucoup de justiciables démunis renoncent à saisir la justice formelle ou à poursuivre leurs dossiers, car ils ne peuvent assumer ni les coûts officiels ni les paiements informels associés aux enquêtes, aux diligences policières ou aux décisions de mise en liberté⁶³.

Malgré les efforts consentis au cours de la dernière décennie pour améliorer les conditions de vie des magistrats et des militaires, la corruption continue de frapper de plein fouet le système administratif malien dans son ensemble, y compris le secteur de la justice. Les études sur les besoins et la satisfaction en matière de justice montrent que, pour une large part de la population, les procédures judiciaires restent perçues comme longues, coûteuses, complexes et imprégnées de pratiques corruptives. Ce qui entretient la méfiance et détourne les justiciables des recours formels. Certains agents des services public exigent souvent des pots-de-vin pour enquêtes, libérations ou accélérer dossiers, comme lors de contrôles routiers ou plaintes. L'ignorance juridique (51% des cas) et la faible rémunération incitent ces pratiques, avec seulement 7% des citoyens utilisant les tribunaux. Au secteur justice, la corruption administrative et l'indépendance insuffisante bloquent les poursuites contre puissants⁶⁴.

Dans le secteur de la justice, la corruption administrative et l'indépendance insuffisante du pouvoir judiciaire face à l'exécutif limitent la capacité des magistrats à instruire des dossiers impliquant des personnalités puissantes ou des affaires politisées, ce qui renforce le sentiment d'impunité et la méfiance des citoyens. Plusieurs enquêtes d'opinion indiquent que plus de la moitié des Maliens considèrent la police et les juges comme parmi les acteurs les plus corrompus, ce qui décourage particulièrement les plus pauvres qui, ne pouvant payer ces « frais » officiels, renoncent souvent à poursuivre leurs démarches ou à demander justice⁶⁵.

Les justiciables les plus vulnérables supportent des coûts disproportionnés par rapport à leurs revenus, notamment à travers des paiements informels, ce qui les pousse massivement vers les justices informelles qui règlent la grande majorité des litiges (près de 90% à 93% selon

⁶² Avocats sans frontières Canada (ASFC), Vers un accès à la justice au Mali ? Avancées et défis, op. cit.

⁶³ Trading Economics, « Mali - Indice de la corruption 2003-2024 », disponible sur <https://fr.tradingeconomics.com/mali/corruption-index>, consulté le 23 janvier 2026.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ PNUD, « Accès à la justice et marginalisation », disponible sur <https://www.undp.org>, consulté le 23 janvier 2026.

certaines études). Sur le plan macroéconomique, l'ampleur des détournements et irrégularités financières est illustrée par les 741 milliards de FCFA relevés entre 2005 et 2017 par le Bureau du vérificateur général, dont à peine 6,5% auraient été effectivement recouvrés, ainsi que par les quelque 80 milliards de FCFA de préjudices supplémentaires mis en lumière par le procureur général de la Cour suprême pour la période 2021-2024, avec une forte dimension de politisation dans le traitement des dossiers.

Cette situation alimente l'idée d'une justice réservée « aux plus offrants », et creuse les inégalités entre ceux qui peuvent « se payer » la justice et ceux qui en sont exclus. Des enquêtes récentes de la Cour suprême et la programmation de budgets importants pour la réforme du secteur (plus de 190 milliards de FCFA sur plusieurs années dans le cadre du programme décennal). Elle visent à renforcer la lutte anticorruption à travers la formation, le contrôle et les sanctions, mais ces mesures ne pourront produire leurs effets que si elles s'accompagnent d'un renforcement réel de l'indépendance judiciaire et d'une sensibilisation juridique de la population. Sans une volonté politique ferme et constante, la corruption demeure un frein économique structurel à l'accès égal à la justice au Mali, perpétuant impunité et méfiance⁶⁶. Certains agents des services publics exigent fréquemment des pots-de-vin pour diligenter les enquêtes, faciliter des libérations ou accélérer le traitement des dossiers, notamment lors des contrôles routiers ou du dépôt de plainte, ce qui renchérit l'accès effectif à la justice pour les justiciables les plus pauvres. L'ignorance juridique, qui touche une part importante de la population plus d'un justiciable sur deux déclarant ne pas connaître les procédures ni les voies de recours combinée à la faible rémunération des agents, nourrit ces pratiques, tandis que seuls environ 7% des citoyens déclarent avoir eu recours aux tribunaux pour régler un litige, la majorité privilégiant des mécanismes informels de règlement des conflits⁶⁷.

Dans le secteur de la justice, la corruption administrative et l'indépendance insuffisante du pouvoir judiciaire face aux ingérences politiques et économiques entravent effectivement les poursuites lorsqu'elles concernent des acteurs puissants, qu'ils soient responsables politiques, économiques ou sécuritaires. Plusieurs analyses et baromètres montrent que la population perçoit largement une « justice aux plus offrants », où l'argent, le statut social et les réseaux influencent le traitement des dossiers, renforçant l'idée d'une justice à deux vitesses qui protège les élites et laisse les plus vulnérables sans recours effectif⁶⁸.

Il existe au Mali plusieurs organes dédiés à la lutte contre la corruption, au premier rang desquels le Bureau du vérificateur général (BVG), chargé d'auditer l'utilisation des deniers publics et de contrôler l'administration, qui a largement contribué à mettre en lumière l'ampleur des irrégularités et des détournements au sein des institutions étatiques. De nombreux observateurs le qualifient de « plus active des institutions anticorruption » du pays, même si les réformes et recommandations issues de ses rapports ne sont pas systématiquement mises en œuvre par les autorités, ce qui limite l'impact concret de ses travaux sur la réduction de la

⁶⁶ RFI, « Au Mali, le système est infesté par la corruption et les citoyens y sont habitués », disponible sur <https://www.rfi.fr>, consulté le 23 janvier 2026.

⁶⁷ Afrobaromètre / Studio Tamani, « Institutions corrompues au Mali : la police et la justice en tête de liste », disponible sur <https://studiotamani.org>, consulté le 24 janvier 2026.

⁶⁸ Antoine MÉGIE, « La politique de la justice : au-delà de la dichotomie », *Revue de Science Criminelle*, s. d.

corruption⁶⁹. À ses côtés, l'Office central de lutte contre l'enrichissement illicite (OCLEI), créé par la loi et rendu opérationnel à partir de 2017, a pour mandat de prévenir, détecter et poursuivre les cas d'enrichissement illicite en examinant les patrimoines injustifiés des responsables publics, en recevant les déclarations de biens et en transmettant les dossiers au parquet compétent. Malgré des résultats mesurables (plusieurs dizaines de dossiers transmis à la justice et des montants significatifs de fonds suspects identifiés), l'efficacité globale de ce dispositif anticorruption reste conditionnée à la volonté politique de donner suite aux poursuites et à l'indépendance réelle de la justice⁷⁰.

L'Office central de lutte contre l'enrichissement illicite (OCLEI) mène des enquêtes, reçoit des plaintes du public et, sur la base de ces informations, peut saisir le procureur du Pôle économique et financier (PEF) compétent afin d'engager des poursuites pour infractions économiques et financières, y compris pour corruption. Le PEF, organe spécialisé dans ce type de contentieux, présentait jusqu'à récemment un bilan modeste en matière de poursuites, mais l'année 2019 a marqué une inflexion avec plusieurs interpellations retentissantes, notamment celles du maire du district de Bamako et du président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture du Mali⁷¹. Parallèlement, la société civile occupe une place importante dans la lutte contre la corruption, en menant des campagnes de sensibilisation, d'information et de formation pour faire évoluer les comportements, en particulier chez les jeunes. Depuis 2016, une communauté de pratique regroupant divers acteurs a été créée et organise des activités de sensibilisation à Bamako, Ségou, Mopti, Tombouctou et Gao, contribuant à ancrer progressivement une culture de rejet de la corruption au sein des populations⁷².

CONCLUSION

Les obstacles sociaux et économiques à l'accès à la justice au Mali s'imbriquent pour former un cercle vicieux qui exclut durablement les populations vulnérables et entretient inégalités et impunité. La méconnaissance des lois modernes, particulièrement chez les personnes analphabètes ou peu scolarisées, expose les justiciables à des pièges juridiques graves. Dans le domaine foncier, des propriétaires permettent par exemple des constructions sur la base d'accords verbaux, puis expulsent les bâtisseurs qui, faute de titre écrit, ne peuvent faire valoir leurs droits devant les tribunaux, les contrats écrits prévalant sur les engagements oraux même en présence de témoins⁷³.

Cette ignorance du droit, combinée aux tensions persistantes entre police judiciaire et population (racket, arrogance perçue, peur de la garde à vue) et à la corruption, amplifie les pertes matérielles et financières, rendant la défense des locataires, petits investisseurs ou femmes rurales particulièrement difficile. L'analphabétisme et l'ignorance des droits limitent

⁶⁹ Bureau du Vérificateur Général du Mali (BVG), disponible sur <https://www.bvg.ml>, consulté le 24 janvier 2026.

⁷⁰ Office Central de Lutte contre l'Enrichissement Illicite (OCLEI), « Bilan de huit ans de combat », Bamako, s. d., disponible sur <https://www.oclei.ml>, consulté le 24 janvier 2026.

⁷¹ OCLEI, Présentation de l'Office Central de Lutte contre l'Enrichissement Illicite, Bamako, s. d., disponible sur <https://www.oclei.ml>, consulté le 24 janvier 2026.

⁷² Jean-Claude NTAHIMPERA, « Réformes de la justice et accès au droit en Afrique subsaharienne », Revue Africaine de Droit Public, 2025.

⁷³ Programme Justice & Impunité au Mali, Rapport de synthèse, 2023, op. cit.

le recours aux tribunaux à une faible minorité de cas (environ 7% des litiges seulement). La vaste majorité des conflits étant traités par des mécanismes coutumiers ou informels qui restent souvent discriminatoires à l'égard des femmes et des ruraux., notamment en matière d'accès à la terre et d'héritage⁷⁴. Dans ce contexte, les relations tendues avec la police judiciaire perçue comme arrogante, extorquante et parfois violente découragent le dépôt de plaintes malgré son rôle clé dans la chaîne pénale, tandis que l'insécurité et la pauvreté multidimensionnelle, qui touchent une large part de la population, aggravent encore l'exclusion des plus démunis du système judiciaire formel⁷⁵.

Les coûts prohibitifs des honoraires d'avocats, des actes d'huissier et des déplacements vers des tribunaux souvent concentrés à Bamako excluent de fait une grande partie des justiciables démunis, alors même que le dispositif d'aide juridictionnelle, insuffisamment financé et peu accessible, ne parvient pas à compenser ces inégalités. À cela s'ajoute une corruption systémique qui impose des paiements informels à presque toutes les étapes des procédures, dans un contexte où la police et la justice sont citées parmi les institutions les plus corrompues par plus de la moitié des citoyens, ce qui transforme la justice en marché réservé aux justiciables solvables et laisse les plus pauvres sans recours effectif⁷⁶.

Les détournements et irrégularités financières massifs mis au jour par les organes de contrôle illustrent une impunité économique structurelle qui mine la confiance et renforce l'idée d'une justice « à deux vitesses ». Tandis qu'environ 93% des litiges continuent d'être réglés par des mécanismes informels, au détriment de l'État de droit, en particulier depuis la crise de 2012. Briser ce cercle vicieux suppose une stratégie combinant une sensibilisation juridique de grande ampleur, le renforcement de la culture du contrat écrit notamment en matière foncière et des réformes anticorruption effectives (moyens, contrôles, sanctions) pour rendre le système judiciaire plus accessible, prévisible et protecteur pour les populations les plus vulnérables⁷⁷.

REFERENCES

- Toure, Boureima, et Atthaher Maiga. *Acteurs et mécanismes endogènes de gestion des conflits dans la région de Gao au Mali*. s. d
- Bétaille, Julien. « Accès à la justice ». *Droit Administratif. Revue juridique de l'environnement* 37, n° 1 (2012): 203b-2205.
- Bodiguel, Jocelyn. « Accès à la justice ». *L'Organisation des Nations Unies et l'Etat de droit*, s. d. Consulté le 17 décembre 2025. <https://www.un.org/ruleoflaw/fr/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/>.

⁷⁴ Ministère des Affaires Étrangères du Mali, Autoportrait du Mali, Bamako, mars 2015.

⁷⁵ FIDA / Gouvernement du Mali, « Femmes et accès à la terre au Mali », disponible sur <https://www.ifad.org>, consulté le 25 janvier 2026.

⁷⁶ Bamada.net, « Corruption au Mali : la justice, la police et les douanes en tête du classement de Mali-Mètre », disponible sur <https://www.bamada.net>, consulté le 25 janvier 2026.

⁷⁷ Bureau du Vérificateur Général du Mali (BVG), Rapport sur les irrégularités financières 2004-2017, Bamako, 2017.

- Degni-Segui, René. « L'accès à la justice et ses obstacles ». *Verfassung und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America* 28, n° 4 (1995): 449-67.
- Deschamps, Marie. « L'accès à la justice, l'affaire de chacun ». *Les Cahiers de droit* 50, n° 1 (2009): 245-58.
- DICKO, Abdoul Salam. « Lutte contre la corruption : le Mali en recul ». *Benbere*, 27 octobre 2025. <https://benbere.org/au-grin/lutte-contre-corruption-mali-recul/>.
- dieudonne. « Bonne distribution de la justice au Mali : Les obstacles à lever ». *LA NOUVELLE VOIE DU MALI*, 7 décembre 2022. <https://lanouvellevoiedumali.com/bonne-distribution-de-la-justice-au-mali-les-obstacles-a-lever/>.
- Konaté, Elalie. « Gestion de la transition : plus de neuf Maliens sur dix satisfaits ». *AFRIKINFOS MALI*, 29 mars 2024. <https://afrikinfos-mali.com/2024/03/29/gestion-de-la-transition-plus-de-neuf-maliens-sur-dix-satisfaits/>.
- Ly, Abdourahamane Oumarou. *L'accès à la justice au Niger: L'autoreprésentation devant les juridictions*. Editions L'Harmattan, 2021.
- Makadji, Mamadou. *Justice Malienne : Réformes Structurelles Et Espoirs De Sortie De Crise Pour La Signification Des Actes*. Mali. 7 novembre 2025. <https://maliactu.net/justice-malienne-reformes-structurelles-et-espoirs-de-sortie-de-crise-pour-la-signification->

L'ALTERNANCE DEMOCRATIQUE COMME MOYEN DE DEVOLUTION DU POUVOIR POLITIQUE EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

Par

Fabrice EYENGA MVOMO*

Doctorant en Théorie et pluralisme juridique, Université de Yaoundé II

Résumé

La problématique de l'alternance politique est au cœur des préoccupations dans la gouvernance des pays africains. Considérée comme le continent où les dirigeants ont la plus grande longévité au pouvoir, le désir de mutations des figures dirigeantes, dans les pays d'Afrique noire francophone, se fait de plus en plus ressentir avec acuité. Bien que la question alimente les revendications au sein des sociétés civiles et même de la classe politique non dirigeante, un constat constant se dégage : la transmission démocratique du pouvoir politique n'obéit toujours pas aux normes constitutionnellement consacrées. Ce qui traduit le mal-être de la démocratie africaine et la résurgence du spectre des coups force.

Mots clés : alternance démocratique, dévolution, pouvoir politique.

Abstract :

The issue of political alternation is central to the governance of African countries. Considered the continent where leaders have longest tenures in power, the desire for changes in leadership figures in francophone black countries is increasingly felt. Although the issue fuels demands within civil society and even the non-ruling political class, one constant observation emerges : the democratic transfer of political power still does not adhere to constitutionally enshrined norms. This reflects the malaise of African democracy and the resurgence of specter of coups d'Etat.

Keywords : Democratic alternation, dévolution, political power.

INTRODUCTION

En optant pour les principes et valeurs ayant pour finalité première : la protection de l'être humain, les pays africains se sont d'aussitôt convaincus que la démocratie est la meilleure forme de gouvernement¹. Les constitutions adoptées dès leurs indépendances ont fait la part belle aux élections faisant de celles-ci la voie royale pour faire barrage aux push et au règne éternel. Même si ces dernières ne sont pas le seul principe démocratique, elles favorisent l'alternance politique. L'on peut regretter le sens octroyé par les acteurs politiques gouvernants qui ont vidé l'élection de son caractère concurrentiel ou disputé, pour en faire un moyen d'adoubement à travers des élections sans choix. Le vent de démocratisation de 1990 a permis de reconsidérer l'essence et sens même des élections dont la finalité est serait l'alternance.

* Mode de citation : Fabrice EYENGA MVOMO, « L'alternance démocratique comme moyen de dévolution du pouvoir politique en Afrique noire francophone », *Revue RRC*, n° 068 / Avril 2026, p.287-309.

¹ Yawo SEMA, « Difficile alternance au pouvoir en Afrique noire francophone ou acculturation des principes démocratiques ? », *Revista de Estudos juridicos da UNESP*, vol 29, n°49, 2025, p. 75.

L'alternance est une notion catégorielle de classement des événements politiques que les spécialistes de l'analyse électorale et institutionnelle utilisent pour désigner un changement de majorité gouvernementale². Parfois, la notion est utilisée pour désigner une période plus longue qui suit le changement de majorité ou une institution (le gouvernement d'alternance³), un horizon ou une promesse de changement social plus profond. Ainsi, la perception de l'alternance peut différer d'un pays à un autre selon la sociopolitique ou l'ancrage des pratiques démocratiques.

Ainsi, en Afrique noire francophone, la dévolution du pouvoir politique et particulièrement de la fonction présidentielle, est dominée par des considérations anthropologiques matérialisées très souvent par le passage du de témoin du père au fils biologique ou du moins au fils politique. Cette pratique peut s'avérer comme une modalité d'alternance mais qui, selon les termes de Yawo Sema conduit à une acculturation des principes démocratiques⁴ tels que érigés et pratiqués par les démocraties occidentales.

Aux États-Unis par exemple, l'opinion publique considère comme alternance au pouvoir, le passage d'une administration républicaine à une administration démocratique, et vis-versa⁵. C'est également le cas en Angleterre où l'alternance au pouvoir se traduit par le passage de l'administration conservatrice à l'administration travailliste, ce, en fonction des résultats des urnes. Cette représentation de l'alternance au pouvoir est admissible dans les environnements politiques à dominance bipartite.

Comme le souligne Jean-Louis Quermonne, l'alternance « *entraîne la permutation de deux partis ou de deux coalitions au pouvoir et dans l'opposition. En fait, dans le respect du régime en vigueur, elle opère un changement de rôle entre des forces politiques situées dans l'opposition, qu'une élection au suffrage universel fait accéder au pouvoir, et d'autres forces politiques qui y renoncent provisoirement pour entrer dans l'opposition* »⁶. Cette appréhension met en exergue la double facette du concept "alternance" qui peut être politique ou au pouvoir. Ces deux expressions (alternance politique et alternance au pouvoir) dont la sémantique a été forgée dans les discours et les commentaires politiques, renvoient succinctement à « *un changement de majorité politique* », à « *une échéance prévue et profitable, voire attendue, qui rythme les régimes démocratiques et est supposée assurer leur*

² Voir par exemple: Alain LANCELOT, (dir.), *Les élections de l'alternance*, Paris, Presses de la fnsp, 1986, 261p.

³ En science politique francophone, on trouve fréquemment cette expression dans les textes portant sur le Maghreb, et en particulier sur le Maroc. Voir à ce propos, Abdelkébir KHATIBI, *L'alternance et les partis politiques*, Ediff, 1999, 133p ; Mounia BENNANI-CHRAIBI, Myriam CATUSSE, Jean-Claude SANTUCCI, *Scènes et coulisses de l'élection au Maroc : Les législatives de 2002*, IREMAM-KARTHLA, 2005, 320p ; Khadija MOHSEN-FINAN, « Changement de cap et transition politique au Maghreb », *Pouvoirs*, n°145, Avril 2013, p. 105-121.

⁴ Yawo SEMA, « Difficile alternance au pouvoir en Afrique noire francophone ou acculturation des principes démocratiques ? », *Revista de Estudos jurídicos da UNESP*, vol 29, n°49, 2025, p. 72-94.

⁵ Aurore MATHIOT, « L'alternance aux États-Unis », *Pouvoirs* 01, p. 91.

⁶ Jean-Louis QUERMONNE, *L'alternance au pouvoir*, Paris, Montchrestien, 2003, p. 8 ; Edgar FAURE, « L'alternance ou la noix creuse », *Pouvoirs*, n° 1, 1977, p. 9-18 ; Léo HAMON, « Nécessité et condition de l'alternance », *Pouvoirs*, n° 1, 1977, p. 19-43.

« respiration » par la rotation régulière des positions de pouvoir entre les principaux camps politiques antagoniques »⁷.

Dans une acception plus classique, l'alternance est la substitution de la majorité par l'opposition ou la succession, aux leviers politiques de l'État, des forces politiques soit opposées ou très différemment orientées. Elle consiste de ce fait à l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle personnalité. Ainsi perçue, l'alternance serait alors pour ainsi dire, la dévolution du pouvoir politique du gouvernant à un gouverné quelle que soit son appartenance politique ou idéologique à la suite d'une élection pluraliste et concurrentielle. Le pouvoir politique étant exercé par le président de la République et le parlement, l'étude de l'alternance démocratique consiste à présenter les modalités constitutionnelles de dévolution des fonctions exercées par ces institutions politiques. On peut alors se questionner sur le point de savoir : comment l'alternance démocratique entraînant la dévolution du pouvoir politique est-elle faite dans les États d'Afrique noire francophone ? Sur, la question, le constitutionnalisme africain consacre distinctement les normes encadrant rigoureusement la dévolution de la fonction présidentielle (I) et la dévolution de la fonction législative (II).

I : LA DÉVOLUTION DÉMOCRATIQUE DE LA FONCTION PRÉSIDENTIELLE

La consécration de la dévolution de la fonction présidentielle⁸ dans les régimes politiques des pays d'Afrique noire francophone s'est illustrée par la codification des modalités de dévolution pouvoir présidentiel. En effet, les constituants des pays africains ont entendu encadrer le transfert du pouvoir d'un gouvernant à un gouverné suivant les exigences démocratiques. De fait, la dévolution de la fonction présidentielle met en exergue l'idée de la limitation de l'exercice de cette fonction dans le temps. Ce qui apparaît justifié dans un environnement où la conception traditionnelle du pouvoir à vie ou du règne perpétuel bat son plein. La normalisation de la dévolution de la fonction présidentielle a conduit les constituants africains à prévoir dans les dispositions normatives non seulement les hypothèses de dévolution normale de la fonction présidentielle (A), mais également les cas d'interruption de l'exercice du pouvoir correspondant à la dévolution anormale de la fonction présidentielle (B).

A : La dévolution normale de la fonction présidentielle

La dévolution normale de la fonction présidentielle renvoie au transfert du pouvoir du président de la République sortant au président de la République entrant après l'écoulement de la durée prévue à cet effet. Il s'agit de la cessation non incidente de l'exercice des attributions liées à cette fonction jusqu'au terme du mandat. Le juge constitutionnel gabonais déclarait dans un considérant de sa décision rendue en date du 27 août 1993 que : « au sens

⁷ Philippe ALDRIN, Lucie BARGEL, Nicolas BUE, Christophe PINA, « Une sociologie politique pour les alternances au pouvoir », in, Philippe ALDRIN, Lucie BARGEL, Nicolas BUE, Christophe PINA, (dir.), *Politiques de l'alternance. Sociologie des changements de politiques*, 2016, p. 15—61.

⁸ Voir Patrick Edgar ABANE ENGOLO, Jean-Paul MARKUS, (dir.), *La fonction présidentielle au Cameroun*, Paris l'Harmattan, 2019, 468p.

constitutionnel du mot, le mandat est une fonction dont la durée est déterminée par des dispositions constitutionnelles et dont est investie une personne élue par le peuple, ou désignée autrement que par voie électorale pour l'accomplir »⁹. Cette appréhension jurisprudentielle du mandat met en exergue le caractère temporel de l'exercice du pouvoir présidentiel et l'inadmissibilité de l'exercice atemporel de la fonction présidentielle. Les constituants africains noirs francophones des années ne se sont pas écartés de cette logique en indiquant le terme de la mandature de président de la République (1). Certains constituants sont allés un peu plus loin en limitant le nombre de mandats que pouvait accomplir tout citoyen prétendant concourir pour la fonction présidentielle (2).

1 : Le terme de la mandature présidentielle

Juridiquement, le terme est appréhendé comme la date de l'échéance d'un délai fixé par un texte de loi ou par une convention légalement formée. L'échéance pouvant être soit la réalisation d'un événement ou une date précise. Dans tous les cas, le terme fait référence à la prescription qui est peut-être acquisitive ou extinctive. Le terme de la mandature présidentielle apparaît alors comme la date à laquelle le président de la République cesse légalement l'exercice des attributions liées à la fonction présidentielle : c'est la fin du mandat. Le terme de la mandature liée à la fonction présidentielle généralement deux issues. Il peut entraîner soit le renouvellement du mandat si le président de la République sortant a une fois de plus bénéficié de la confiance de son peuple, soit à la mutation du dirigeant à la magistrature suprême de l'État comme le souhaite toute démocratie. Car, « la démocratie sans alternance comporte toujours un goût d'inachevé »¹⁰ du fait qu'elle est la faculté pour tout citoyen d'être tour à tour gouverné et gouvernant¹¹. Cette latitude reconnue à tout citoyen devient envisageable lorsque le mandat est circonscrit dans le temps. Car l'échéance du temps légalement prévu entraîne la cessation de l'action du détenteur déchu du pouvoir et son transfert à une tierce personne qui à son tour l'exercera également pour la même période.

L'état actuel du constitutionnalisme des pays à la culture démocratique laisse affirmer que le mandat des détenteurs du pouvoir de gestion de la chose publique est déterminé dans la durée. Bien que présenté comme un principe ce fait au combien évident aujourd'hui n'était jours pas de rigueur dans les régimes politiques ayant précédé le vent de démocratisation qui a soufflé dans les années 1990. Toutes les constitutions actuelles des pays d'Afrique noire francophone déterminent la durée du mandat présidentiel. Cette durée varie d'un pays à l'autre. Mais la grande majorité de ces pays a opté dans leurs constitutions pour un mandat de cinq (05) ans (quinquennat). Il en est ainsi du Sénégal dont la constitution dispose que : « la durée du mandat du président de la République est de cinq ans »¹² ; de la République

⁹ Cour constitutionnelle du Gabon, Décision n° 018/93/CC du 27 août 1993, in Recueil des Décisions et Avis de la Cour constitutionnelle du Gabon (Année 1993).

¹⁰ Amadou TINE, « L'observation des élections, son rôle dans la transparence des scrutins », in *Contrôle et sanctions des opérations électorales par la haute juridiction*, Séminaire international sous-régional, Ouagadougou, du 17 au 21 mars 1997, p. 46.

¹¹ ARISTOTE cité par Théodore HOLO, « La constitution, garante de l'alternance démocratique », in *Actes de la Conférence internationale « Les défis de l'alternance démocratique en Afrique »*, Cotonou, 23 au 25 février 2009, p. 75.

¹² Art 27 al 1 de la n°2001-03 du 22 janvier 2001 portant constitution sénégalaise, modifiée

démocratique du Congo où la constitution dispose que « *le président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans (...)* »¹³ ; de Madagascar où elle dispose que « *le président de la République est le Chef de l'Etat. Il est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans (...)* »¹⁴.

D'autres textes constitutionnels des pays prévoient également dans leurs dispositions, la durée de la mandature aux fonctions de président de la République. C'est le cas de l'article 42 nouveau de la constitution béninoise du 11 décembre 1990 révisée par la loi n°2019-40 du 07 novembre 2019 ; de l'article 67 de la constitution du Tchad du 29 décembre 2023 ; de l'article 45 du décret n°2023-0401/PT-RM du 22 juillet 2023 portant constitution de la République du Mali ; de l'article 65 de la constitution révisée du Congo-Brazzaville du 25 octobre 2015 ; l'article 55 de la constitution de la Côte d'Ivoire du 08 novembre 2016.

Outre, certains pays de l'espace africain noir francophone ont plutôt opté pour des mandats plus longs de sept ans (septennat). C'est le cas du Cameroun dont la constitution dispose que « *le président de la République est élu pour un mandat de sept (07) ans* »¹⁵ ; de la République centrafricaine où la constitution dispose que « *le président de la République est élu au suffrage universel direct et au scrutin secret majoritaire à deux tours pour un mandat de sept (07) ans (...)* »¹⁶ ; du Burundi où elle dispose que « *le président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de sept (07) ans (...)* »¹⁷ ; du Gabon où elle dispose que « *le président de la République est élu pour de sept (07) ans au suffrage universel direct* »¹⁸.

Au Togo, la mandature du président de la république ne s'inscrit ni dans le quinquennat ni dans le septennat. La nouvelle loi constitutionnelle togolaise du 06 mai 2024 écourte (quadriennat) au plus la durée du mandat du président de la République. Au terme de l'article 37 « *le président de la République est élu pour un mandat de quatre (04) ans(...)* »¹⁹.

De ce qui précède, on peut à l'analyse de la typologie de mandatures à la fonction présidentielle susmentionnée, observer une convergence des constituants des pays d'Afrique

¹³ Art 70 de la constitution de la république démocratique du Congo du 18 janvier 2006, révisée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011.

¹⁴ Art 45 de la constitution malgache du 17 novembre 2010.

¹⁵ Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 révisée et complétée successivement par la loi n°2008/001 du 14 avril 2008 puis la loi 2026/002 du 14 avril 2026. Il faut souligner que ce prolongement du mandat présidentiel à sept ans est la nouveauté de la réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 car, les premières constitutions du Cameroun accordaient au président de la République un mandat de cinq ans. La première constitution de la République du 1^{er} mars 1960 accorde au président de la République élu au suffrage universel direct un mandat de cinq ans. Ce que confirme la deuxième constitution fédérale du 1^{er} octobre 1961 en vertu de laquelle l'Exécutif est composé d'un président et d'un vice-président élus en même temps pour un mandat de cinq ans comme ce fut le cas lors de la première élection présidentielle au suffrage universel direct organisée le 20 mars 1965 pour Ahidjo et John .Ngu Foncha candidats uniques, respectivement élus président et vice-président de la République. La constitution du 2 juin 1972 maintiendra aussi l'option quinquennale.

¹⁶ Art 67 de la constitution centrafricaine du 30 août 2023.

¹⁷ Art 97 de la constitution du 07 juin 2018.

¹⁸ Art 42al 1 de la constitution gabonaise du 19 décembre 2024. Au Gabon, c'est en effet la constitution du 14 novembre 1960 qui consacre pour la première fois l'élection du président de la République au suffrage universel direct pour un mandat de sept ans. La constitution du 26 mars 1991 issue du processus démocratique ramène le mandat à cinq ans. Ultérieurement, il devait encore être allongé à sept ans après les Accords de Paris du 7 octobre 1994 entre la mouvance présidentielle et l'opposition avec la révision constitutionnelle du 22 avril 1997.

¹⁹ Loi n°2024-005 du 06 mai 2024 portant constitution de la République togolaise

noire vers une harmonisation de la durée de la mandature présidentielle. Mais, cette harmonisation se traduit par la dualité optionnelle de la durée des mandatures présidentielles en Afrique noire francophone excluant de ce fait l'uniformisation. Car, le choix fait par les constituants se ramène soit au mandat à cinq ans (quinquennat) ou au mandat à sept ans (septennat). Ce qui marque une rupture visible avec les régimes antérieurs à l'ère de démocratisation entamée dans les années 1990. En effet, les mandatures présidentielles des régimes antérieurs à 1990 étaient marquées par la pluralité des durées. Celles-ci étaient presque distinctes d'un pays à un autre et les typologies allaient du triennat au septennat en passant par le quadriennal, le quinquennat et le sexennat.

Toutefois, au regard des modifications constitutionnelles intervenues au cours de ces deux dernières décennies, les constituants africains ont affirmé leur penchant à la restauration généralisée du mandat à cinq ans. Ce choix peut se justifier par la nécessité d'accorder au président de la République un mandat à terme moyen, un mandat qui ne sera ni trop long ni trop court. Bien plus, comme le souligne Yaovi Madou, la limitation du mandat à une durée de cinq ans favorise une « synchronisation » du mandat du président avec celui des parlementaires qui est en général de cinq ans un peu partout. Dans ce cas, les élections peuvent alors être simultanément organisées. On voit mal alors comment le corps électoral peut choisir le même jour le président de la République sans lui accorder une majorité parlementaire. En votant pour les mêmes élections, au même moment, l'électorat devrait voter de manière identique et la concordance entre majorité parlementaire et majorité présidentielle devrait nécessairement en résulter²⁰. En toute logique, la probabilité de bénéficier d'une double majorité devient très forte. Cela a pour conséquence inverse mais notable l'affaiblissement de la probabilité de cohabitation entre un président de la République et une majorité parlementaire de couleurs politiques différentes²¹.

Ce nouveau paradigme constitutionnel relatif au terme moyen du mandat à la fonction présidentielle innove également le nombre de mandat que peut exercer tout citoyen qui manifeste la volonté d'accéder à la magistrature suprême.

2 : La limitation du nombre de mandats présidentiels

La limitation du nombre de mandat²² est au cœur même de la normalisation du pouvoir dans tout pays qui se veut démocratique. Elle est un contrepoids à la présidence à vie ou au règne perpétuel²³.

Bien que, née en Amérique du nord particulièrement aux États-Unis, d'Amérique sous la forme de coutume avant de connaître sa consécration constitutionnelle²⁴, le principe de la

²⁰ Yaovi. MADOU, *La démocratie et la fonction présidentielle en Afrique noire francophone : les cas du Bénin, de la Côte d'Ivoire, du Mali et du Togo*, Thèse, Universités de Poitiers-Lomé, 656p.

²¹ René CHIROUX, « Plaidoyer pour le quinquennat présidentiel », *Les Annales de Clermont-Ferrand*, vol. 27/28, 1991-1992, p. 231-277 ; Olivier DUHAMEL, « Cinq raisons pour les cinq ans », *Le Monde* du 7 mai 1997 ; Pierre MAZEAUD, « Réflexion faite, oui au quinquennat », *Le Monde* du 26 juin 1997.

²² Filip REYNTJENS, « Limitation du nombre de mandats présidentiels : leçons de la région des Grands Lacs », *Cahiers africains*, vol 92, 2018, p. 307- 325.

²³ Mathias Éric OWONA NGUINI, « Gouvernement perpétuel et démocratisation janusienne au Cameroun », *Politique africaine*, 2018, p.97-114.

limitation des mandats à la fonction présidentielle s'est d'abord exporté en Amérique du Sud puis en France qui en a fait un crédo sacerdotal pendant la IV^{ème} République française. L'instauration de la limitation dans l'espace africain noir indépendant n'apparaît pas comme une innovation de l'ère démocratique des années 1990. Dès les indépendances les constituants africains ont constitutionnalisé le principe de la limitation du nombre de mandats susceptible d'exercer un président de la République. C'est le cas de la constitution sénégalaise du 26 février 1970, de la constitution centrafricaine du 09 novembre 1981 ou de la constitution malienne du 02 juin 1974. Chacun de ces textes constitutionnels limitait l'exercice de la fonction présidentielle à deux mandats. C'est-à-dire qu'un président de la République n'était rééligible qu'une seule.

Nonobstant son ancrage ancien dans l'évolution constitutionnelle des pays d'Afrique noire francophone, le principe de limitation du nombre de mandats présidentiels est repris par la quasi-totalité de ces pays en 1990, exception faite à la Côte d'Ivoire. Cette dernière jusqu'avant l'adoption de la loi 2000-513 du 1^{er} août 2000 portant constitution de la Côte d'Ivoire faisait de la limitation du nombre de mandats présidentiels à deux. Cette consécration généralisée de la limitation du nombre de mandats présidentiels comme norme initiale dans le constitutionnalisme africain noir francophone est apparue du point de vue du professeur Ismaila Madior Fall comme une innovation. Mais il faut remarquer que certains pays noirs qui prévoyaient la limitation du nombre de mandats présidentiels au lendemain des années 1990 ont modifié leurs constitutions faisant ainsi place aux mandats illimités.

²⁴ Aux États-Unis d'Amérique, siège du régime présidentiel authentique, le principe de la limitation de mandats fera l'objet de vives controverses lors de la Convention de Philadelphie du 25 mai au 17 septembre 1787, sanctionnée par l'adoption des États-Unis d'une constitution ce même jour. En fin de compte, le constituant américain optera pour la non-limitation. Ce choix pourrait s'expliquer par plusieurs facteurs, parmi lesquels le fait que bon nombre de délégués aient opté pour un mandat présidentiel court, quatre ans, la consécration de garde-fous constitutionnels tels la séparation des pouvoirs et le fédéralisme, etc. Dès lors, les délégués jugeront superfétatoire de constitutionnaliser la limitation des mandats. Celle-ci demeurera cependant un principe républicain populaire tout au long du XIX^e siècle, et deviendra progressivement une norme et une pratique constitutionnelles fondamentales dans certains États fédérés. Au niveau fédéral, la décision du premier président Georges Washington, dans un discours prononcé le 19 septembre 1796 de ne pas briguer un troisième mandat consécutif établira un important précédent. Son exemple sera suivi par les présidents Thomas Jefferson, James Madison, puis Monroe. Ainsi s'établira dans l'histoire constitutionnelle américaine une coutume constitutionnelle selon laquelle un président ne pourrait exercer plus de deux mandats consécutifs. Mais, plusieurs présidents américains tenteront en vain de briser cette coutume. Ainsi, en 1884, le président Ulysse Grant sollicitera sans succès, l'investiture de son parti pour briguer un troisième mandat. Cela sera aussi le cas en 1912 du président Theodore Roosevelt. C'est finalement le président Franklin Delano Roosevelt qui réussira à la faveur de la seconde guerre mondiale, à briser la coutume en se faisant élire le 5 novembre 1940 pour un troisième mandat puis le 7 novembre 1944, pour un quatrième qu'il n'a pu d'ailleurs achever, pour cause de décès le 12 avril 1945. Cette remise en cause par le président Roosevelt de la limitation du nombre de mandats présidentiels suscitera des vives critiques dans certains milieux de la classe politique américaine, et sera perçue comme une violation de l'esprit de la constitution américaine. Cela conduira quelques temps après sa disparition, le constituant américain à l'adoption le 27 février 1951 du 22^e amendement de la constitution des États-Unis, sous la présidence d'Harry Truman. Cet amendement constitutionnel limitera le nombre de mandats que pourra exercer un président, et le nombre d'années qu'une personne pourra exercer en tant que président. Ainsi, si un président est originellement élu, il ne pourra exercer que deux mandats consécutifs, c'est-à-dire un maximum de huit années. Si en cas de vacance du pouvoir le vice-président accède à la présidence et exerce le pouvoir pour une durée égale ou supérieure à deux ans correspondant au reste du mandat du président qu'il a remplacé, il ne pourra briguer qu'un seul mandat. Mais si le reste du mandat qu'il aura à exercer est d'une durée inférieure à deux ans, il deviendra éligible pour deux mandats. Dans cette hypothèse, il pourrait exercer le pouvoir pour une durée maximale de 10 ans.

S'agissant de la consécration normative du principe de la délimitation des mandats présidentiels, la logique aurait souhaité qu'on mette en avant les constituants précurseurs mais les mutations certains textes supprimant la limitation des mandats viennent poser un bémol à cette logique. On peut tout même citer certains pays qui le consacrent jusqu'à présent à l'instar du Bénin, généralement qualifié de modèle démocratique en Afrique noire francophone, qui fut le premier pays africain noir francophone à adopter une constitution consacrant le principe de la limitation des mandats après le soufflement du vent démocratique de 1990. L'article 42 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990 dispose que « *le président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois* »²⁵. L'alinéa 2 de cet article dans sa formulation actuelle prévoit dans le même sens qu'« *en aucun cas, nul ne peut, de sa vie, exercer plus de deux mandats de présidents de la République* »²⁶. L'article 59 de la constitution togolaise du 14 octobre 1992 dispose que « *le président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois. « en aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats* ». La constitution nouvellement promulguée et en vigueur au Togo a repris partiellement cette disposition. Aux termes de l'article 37 de la constitution togolaise du 06 mai 2024, « *le président de la République est élu pour mandat de quatre (04) ans renouvelable une fois* »²⁷. Cette formulation vient redonner vie à la controverse de la possibilité ou non de revenir au pouvoir après avoir exercé deux mandats consécutifs constitutionnellement prévus. Autrement dit, la clause de rééligibilité limitée à une seule fois est-elle immédiate ou définitive ? Son champ d'application temporel s'inscrit-il dans la continuité ou dans la discontinuité ? Autrement dit encore, celui qui a exercé deux mandats, une fois qu'il quitte le pouvoir, peut-il revenir plus tard après l'expiration du mandat de son successeur ou de ses successeurs pour briguer un troisième mandat voire un quatrième mandat ?

Sur cette question le constituant béninois s'est voulu clair en indiquant à l'alinéa 2 de l'article 42 nouveau de la constitution actuellement en vigueur qu'en aucun cas, nul ne peut, dans sa vie, exercer plus de deux mandats. L'expression « de sa vie » prend tout son sens ici, car elle permet d'exclure toute hypothèse d'un troisième mandat. L'article 21 alinéa 2 de la constitution sénégalaise du 6 octobre 1991 limitait le nombre de mandats à deux septennats. Cette disposition a connu une nette évolution avec la réduction de la durée du mandat à cinq ans. Selon l'article 27 de la constitution sénégalaise modifiée du 22 janvier 2001 « *le président de la République est élu pour un mandat de cinq (05) ans. Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs* »²⁸. Au Gabon, l'article 2 de la loi n° 1/97 du 22 avril 1997 portant révision de la constitution du 26 mars 1991 limitait l'exercice de la fonction présidentielle à deux septennats. Cette disposition est reprise dans la constitution gabonaise du 19 décembre 2024. Aux termes de l'article 42 « *le président de la République est élu pour de sept (07) ans*

²⁵ Cette disposition a été reprise par l'article 42 nouveau de la constitution du 11 novembre 1990 modifiée par la loi n°2919-40 du 07 novembre 2019.

²⁶ Art 42 al 2 42 nouveau de la constitution du 11 novembre 1990 modifiée par la loi n°2919-40 du 07 novembre 2019.

²⁷ Loi n°2024-005 du 06 mai 2024 portant constitution de la République du Togo.

²⁸ Cette disposition est issue de l'article 1^{er} de la loi n°2016-10N du 05 avril 2016 portant révision de la constitution sénégalaise.

*au suffrage universel direct. Il est rééligible une seule fois. Nul ne peut exercer plus de deux mandats successifs quelle que soient les éventuelles révisions de la constitution »*²⁹.

Outre ces pays évoqués, d'autres dans leurs constitutions actuellement en vigueur limitent le nombre de mandats à deux quelle que soit la durée de ceux-ci. C'est le cas, du Togo³⁰, de la Côte d'Ivoire³¹, du Mali³², du Congo-Brazza³³, de la République démocratique du Congo³⁴.

Toutefois, l'on peut tristement réaliser que dans certains des pays africains noirs francophones, la limitation des mandats s'avère comme une chimère ou un vœu pieu même dans les pays le consacrant. Au-delà du flou de l'exégèse que nourrissent les dispositions constitutionnelles consacrant la limitation du nombre de mandats présidentiels, ce principe pose également le problème de son intangibilité. Il est constant de voir dans certains pays africains les tentations de certains chefs d'État à exercer un troisième en violation des dispositions constitutionnelles. D'autres chefs d'État utilisent la stratégie de la révision constitutionnelle pour donner la légalité à leur troisième mandat. La Côte d'Ivoire apparaît aujourd'hui comme le parfait exemple de la tangibilité de la limitation du nombre de mandats à deux à travers les révisions constitutionnelles qui permettent au président de la République de prétendre à un quatrième mandat. Sur ce point la constitution gabonaise du 19 décembre se présente comme la plus incisive en précisant à l'article 42 que « *Nul ne peut exercer plus de deux mandats successifs quelle que soient les éventuelles révisions de la constitution* »³⁵.

Après sa consécration dans les constitutions adoptées dans les années 1990, l'exigence de limitation des mandats a connu une régression ostensible, suite aux multiples révisions constitutionnelles. Cela conduit subséquemment à des règnes à long terme, à la réduction de l'espace d'exercice des droits de l'homme et des libertés publiques, la corruption et des conflits civils. Ceci laisse l'impression que l'Afrique redresse à nouveau vers les présidences à vie, si cette dilution de la limitation du nombre de mandats ne s'estompe pas. Les présidences perpétuelles résultent de la suppression dans les constitutions, la limitation du nombre de mandats à exercer. Certains pays, l'ayant consacrée aux années 1990 ont choisi, à la suite des révisions constitutionnelles, de ne pas jouer à « l'hypocrisie démocratique » en supprimant des textes constitutionnels, la limitation des mandats présidentiels. C'est le cas par exemple aujourd'hui du Cameroun qui avait originellement consacré la limitation des mandats dans la constitution du 18 janvier 1996. Effet, la constitution consacrait un septennat renouvelable une fois. La révision constitutionnelle du 14 avril 2008 a conduit à la suppression des deux derniers mots de la disposition, instituant à cet effet les mandats indéterminés ou moins indéterminés. La république centrafricaine a également subi des mutations similaires. La constitution centrafricaine du 14 janvier prévoyait deux sexennats. Or la constitution du 30 août 2023 prévoit en son article 67 un nombre indéterminé ou indéterminable au président de la République. La constitution burundaise du 07 juin 2018, à

²⁹Constitution gabonaise du 19 décembre 24.

³⁰ Art 37 de la constitution togolaise du 06 mai 2024.

³¹ Art 55 de la constitution ivoirienne du 08 novembre 2016.

³² Art 45 de la constitution malienne du 22 juillet 2023.

³³ Art 65 de la constitution de la République du Congo du 25 octobre 2015.

³⁴ Art 70 de la constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006.

³⁵Constitution gabonaise du 19 décembre 2024.

son tour, dispose que « le président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de sept (07) ans renouvelable »³⁶. L'on justifie très souvent ce choix non seulement par le respect de la liberté de candidature reconnue à tout citoyen, mais également le droit des peuples à choisir eux-mêmes leurs dirigeants. Quel que soit le fondement des arguments évoqués, les mandatures présidentielles illimitées apparaissent à notre époque comme un obstacle à l'alternance au pouvoir qui peut également intervenir de manière prématurée.

B : La dévolution prématurée de la fonction présidentielle

Dans le nouveau constitutionnel africain³⁷, le président de la République se voit attribuer une place prépondérante dans le fonctionnement de l'État. En tant que figure fonctionnelle principale de l'État, le président de la République se doit d'exercer ses fonctions de manière permanente et continue. Cette exigence de continuité du fonctionnement de l'institution présidentielle s'est toujours présentée comme un des défis des constituants africains. Pour y parvenir, les constituants ont inscrit l'exercice de la fonction présidentielle dans une durée déterminée appelée mandat, qui correspond à la période pendant laquelle le président de la République est habilité à gouverner. Il peut arriver que le mandat à lui confié n'arrive pas à son terme, entraînant ainsi son interruption involontaire. Toutes les constitutions africaines des causes pouvant entraîner la dévolution anticipée de la fonction présidentielle. Parmi elles, on relève les cas traditionnels ou classiques (1) et les cas apparemment émergents (2).

1 : Les hypothèses traditionnelles de dévolution prématurée de la fonction présidentielle

La logique de l'étude heuristique des hypothèses traditionnelles de dévolution prématurée de la fonction présidentielle aurait exigé que soient ressorties les hypothèses *constitutionem* ou constitutionnellement prévues et celles *contra constitutionem*. Les secondes étant fondées sur les faits et actes inconstitutionnels, seules les premières retiendront l'attention. Les nouveaux systèmes constitutionnels africains consacrent les hypothèses classiques de dévolution anticipée de la fonction présidentielle, qui pour certaines sont volontaires et d'autres involontaires. Madou Yaovi les qualifiait d'« *héritage du constitutionnalisme français* »³⁸. Dans tous les cas, toute dévolution anticipée de la fonction présidentielle, volontaire ou involontaire qu'elle soit, a pour conséquence immédiate, la vacance de la présidence de la République.

Pour ce qui est d'abord de la dévolution de la fonction présidentielle volontairement anticipée, est celle qui émane de la personne du président de la République. Il s'agit du

³⁶ Art 97 de la constitution burundaise du 07 juin 2018.

³⁷ Lire à ce propos Jean-Nazaire TAMA, « Le nouveau constitutionnalisme des années 90 entre dextérité et bégaiement : esquisse de bilan », *Revue juridique et politique des États francophones*, vol 66, n°3, p317-347 ; Babacar KANTE « La production d'un nouveau constitutionnalisme en Afrique : internationalisation et régionalisation du droit constitutionnel », in *Land, Law and Politic in Africa*, Leiden, Brill, 2011, p240-257.

³⁸ Yaovi. MADOU, *La démocratie et la fonction présidentielle en Afrique noire francophone : les cas du Bénin, de la Côte d'Ivoire, du Mali et du Togo*, Thèse, Universités de Poitiers-Lomé, 656p.

renoncement délibéré à l'exercice de la fonction présidentielle. Dans ce sens les constitutions africaines évoquent unanimement la démission. La constitution malgache précise dans ce sens que « *par suite de démission (...), la vacance de la présidence de la République est constatée par la Haute cour constitutionnelle* »³⁹. La constitution camerounaise nouvellement modifiée institue un autre mécanisme de substitution du président de la République démis. Selon les alinéas 6 et 7 de l'article 6 nouveau disposent qu' « *en cas de vacance de la présidence de la République pour cause (...) de démission, (...) constaté par le conseil constitutionnel, le vice-président achève le mandat du président de la République* »⁴⁰

« *Si le vice-président est, à son tour empêché, ou si le poste n'est pas pourvu, un scrutin est organisé en vue de l'élection du nouveau président de la République, vingt (20) jours au moins et cent vingt (120) jours au plus après l'ouverture de la vacance* »⁴¹.

La démission du président de la République soulève une interrogation majeure dans la pratique constitutionnelle africaine. C'est celle du formalisme qui accompagne la démission du président de la République. En d'autres termes, en décidant de mettre prématurément fin à son mandat, quelle règle formelle doit suivre le président de la République démissionnaire. Doit-il saisir une institution publique pour signaler sa démission, par quel canal doit-il annoncer sa démission pour qu'elle prenne effet ? Les textes constitutionnels sont silencieux sur cette question. Au Cameroun par exemple, pays ayant déjà connu la démission présidentielle, l'annonce de cette dernière a été faite à la Radio nationale par le président de la République démissionnaire lui-même.

Du reste, dans le contexte africain, la démission du président de la République a une connotation à la fois positive que négative. En s'attardant sur la connotation positive, il apparaît que celle-ci lorsque le président de la République est désireux de ne pas fragiliser la plus haute fonction de l'État du fait de la discordance de ses orientations avec les attentes de son peuple. Elle est également positive lorsque le président de la République démissionne sous l'effet de la pression des manifestations populaires.

S'agissant des cas involontaires de la dévolution anticipée de la fonction présidentielle, les constitutions africaines énoncent entre autres le décès, l'empêchement définitif et la mise en jeu de la responsabilité du président de la République devant la haute cour de justice de chaque État compétente pour le juger. Relativement au décès et l'empêchement définitif, ils sont quasiment identifiés par les textes constitutionnels comme hypothèses de dévolution anticipée du pouvoir présidentiel. À titre illustratif, la constitution de la République démocratique du Congo dispose qu' « *en cas de vacance pour cause de décès, (...) ou pour tout autre cause d'empêchement définitif, les fonctions de président de la République (...), sont exercées par le président du Sénat* »⁴². Au Bénin, la constitution ne dispose qu' « *en cas de vacance de la présidence de la République par décès, (...) ou empêchement définitif,...* »⁴³.

³⁹ Art 52 de la constitution malgache du 17 novembre 2010.

⁴⁰ Art 6 al 6 nouveau de la constitution camerounaise du 18 janvier 1996 modifiée le 14 avril 2008 et le 14 avril 2026

⁴¹ Art 6 al 7 nouveau de la constitution camerounaise du 18 janvier 1996/1996 modifiée le 14 avril 2008 et le 14 avril 2026.

⁴² Art 75 de la constitution de la RDC du 18 février 2006.

⁴³ Art 50 nouveau de la constitution béninoise du 11 décembre 1990 modifiée.

Si le décès en tant cause involontaire de cessation anticipée de la fonction présidentielle ne soulève pas d'ambiguïté, l'empêchement définitif n'en est pas exempt. La conception de l'empêchement définitif dans les pays africains noirs francophones paraît distincte de la tendance en Afrique noire anglophone. Dans tous les cas on peut s'interroger sur le fait générateur de l'empêchement du président de la République.

Il est possible de dire que l'empêchement peut être causé par deux facteurs à savoir : la maladie et la condamnation à une peine privative de liberté. Pour ce qui est de la maladie, il convient de relever que l'exercice des fonctions de président de la République exige de la part du gouvernant, un état de santé satisfaisant du point de vue physique et mental. Comme le souligne le professeur Jean Mermoz Bikoro « *à l'époque actuelle, de plus en plus, la question des gouvernants est pris en compte, car dès que l'état de la santé se dégrade, le titulaire de la fonction se retrouve dans l'incapacité de l'exercer* ». La maladie susceptible d'entraîner la constatation de l'empêchement définitif du président de la République peut avoir une dimension double. Dans un premier temps, il peut s'agir d'une maladie affectant l'état physique. Une telle maladie de cette nature doit empêcher le président de la République à se mouvoir pour exercer ses fonctions. Dans un second temps il peut aussi s'agir d'une maladie mentale en ce qu'elle affecte la capacité du président de la République à discerner ou examiner les affaires relatives à ses attributions. La prise en compte de l'état de santé du président de la République passe aussi par le traitement de l'âge comme condition d'accès à cette fonction. En établissant le lien entre l'état de santé et l'âge, il est facile de justifier la limitation de l'âge d'accès à la fonction présidentielle par certaines constitutions africaines.

La condamnation d'un président de la République à une peine privative de liberté peut avoir pour conséquence la dévolution prématurée de ses fonctions à un tiers. Certes, le président de la République, dans le constitutionnalisme africain, est généralement couvert par l'immunité, mais celle-ci n'est pas absolue, car les textes constitutionnels envisagent la mise en jeu de sa responsabilité pénale devant une juridiction spéciale communément appelée la Haute cour de justice pour « haute trahison ». En qu'en s'inspirant toujours de la constitution française du 4 octobre 1958, les constitutions africaines ont aménagé une procédure spéciale de mise en jeu de la responsabilité du président de la République devant la Haute cour de justice⁴⁴. Au Cameroun, l'article 53 de la constitution du 18 janvier 1996 dispose : « *la Haute cour de justice est compétente pour juger les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions par :- le président de la République en cas de haute trahison...* » ; Au Togo, l'article 84 de la constitution du 06 mai 2024 dispose : « *la Cour de justice de la République est la seule juridiction compétente pour connaître des crimes et délits commis par le président de la République, le président du conseil, les anciens président de la R2publiques, les anciens présidents du conseil...* » ; Au Bénin, l'article 136 de la constitution du 11 décembre 1990

⁴⁴ C'est le titre IX de la constitution française du 4 octobre 1958 qui a largement inspiré sur ce point les Constituants africains qui, dans certains cas, reprennent fidèlement le texte français, dans d'autres y apportent des modifications notamment en ce qui concerne la composition de la Cour. Aussi, à ce propos, convient-il de faire deux remarques : une d'ordre général selon laquelle le président de la République n'est pas le seul justiciable de la Haute Cour de Justice, il y a aussi les membres du Gouvernement ; et, une d'ordre particulier par rapport au constituant centrafricain qui exclut curieusement le président de la République des justiciables de la Haute Cour de Justice en indiquant simplement que le président de la République peut mettre en accusation les ministres et les députés susceptibles d'être poursuivis pour haute trahison (Voir Titre VIII de la constitution).

dispose : « *La Haute Cour de Justice est compétente pour juger le président de la République et les membres du Gouvernement à raison de faits qualifiés de haute trahison, d'infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ainsi que pour juger leurs complices en cas de complot contre la sûreté de l'État* ».

Au regard de la pratique, il est difficile de concevoir en Afrique une possibilité d'ouverture d'une procédure pénale contre un président de la République en fonction. Les raisons avancées sont plurielles, mais les plus plausibles sont tirées de l'analyse du contenu des textes constitutionnels. Effet, presque tous les régimes politiques institués dans le constitutionnalisme africain font du président de la République la personnalité principale du régime en concentrant entre ses mains la quasi-totalité pour ne pas dire tous les pouvoirs politiques. A la lecture des constitutions africaines, l'on peut se dire que le président de la République bénéficie du don d'ubiquité. Sa forte emprise sur tous les pouvoirs éteint toutes velléités de toute procédure judiciaire qui peut être de nature à écarter l'exercice de ses fonctions. Les expressions de « premier magistrat », de « magistrat suprême », renseignent à suffire de la mainmise du président de la République sur le pouvoir judiciaire créant ce que Marie-Anne Cohendet appelle « *le déséquilibre entre pouvoirs et responsabilités présidentiels* »⁴⁵.

Bien plus, la mise en jeu de la responsabilité du président de la République à soumise à une procédure qui nécessite le vote parlementaire avec des quotas requis pour la levée de l'immunité de fonction dont il bénéficie. Étant donné que le fonctionnement des systèmes politiques africains, le président de la République est issu du parti politique qui à la majorité parlementaire, il serait illusoire et chimérique de penser à l'aboutissement de la levée d'immunité. Ces arguments conduisent plutôt à affirmer l'irresponsabilité du président de la République. Georges Vedel, parlant de la France, faisait remarquer qu'« *envisager la responsabilité du [président de la République] sous la Ve République, c'est évoquer le paradoxe de l'irresponsabilité* »⁴⁶. Hérité de la tradition parlementaire française, le principe de l'irresponsabilité du président de la République a été transposé dans les constitutions africaines. Au-delà, des prérogatives exorbitantes que les constitutions reconnaissent au président de la République, le principe régissant le régime de la responsabilité présidentielle est l'irresponsabilité. Le refus du constituant africain de consacrer la plénitude de l'irresponsabilité du président de la République l'a conduit à faire émerger des mécanismes originaux de révocation de ce dernier de ses fonctions.

2 : Les hypothèses émergentes de l'évolution prématurée de la fonction présidentielle

Le constitutionnalisme africain n'est pas uniquement fait de mimétisme mais également d'originalités qui font son particularisme. Les hypothèses émergentes de dévolution prématurée de la fonction présidentielle sont alors la marque de l'ingénierie constitutionnelle

⁴⁵ Marie-Anne COHENDET s'exprimait dans le numéro de la *RDP* « Neuf constitutionnalistes parlent... », *RDP* p. 624.

⁴⁶ Georges VEDEL Cité par Jean GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 14^e éd., Paris, Domat Montchrestien, 1995, p. 646.

africaine. Il s'agit des cas purement africains susceptibles d'entraîner l'abrègement du mandat du président de la République. Il en est ainsi de la possible révocation du président de la République de ses fonctions par d'autres organes, tel que le prévoit la constitution béninoise. En effet, la constitution béninoise du 11 décembre 1990 et la constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 modifiée le 20 janvier 2011 ont prévu, outre la responsabilité pour haute trahison, d'autres hypothèses dans lesquelles la responsabilité personnelle du président de la République peut être engagée, entraînant sa destitution. Il s'agit d'une part, de la responsabilité du président de la République pour atteinte à l'honneur et à la probité et d'autre part, de sa responsabilité pour outrage à l'Assemblée nationale, le délit d'initié.

Au Bénin, la responsabilité du président de la République pour atteinte à l'honneur et à la probité, pour outrage à l'Assemblée nationale est respectivement prévue les articles 75 et 76 de la constitution béninoise modifiée du 11 décembre 1990. Au terme de l'article 75, « *il y a atteinte à l'honneur et à la probité notamment lorsque le comportement personnel du président de la République est contraire aux bonnes mœurs ou qu'il est reconnu auteur, co-auteur ou complice de malversations, de corruption, d'enrichissement illicite* »⁴⁷. L'article 76 quant à lui considère qu'« *il y a outrage à l'Assemblée nationale lorsque, sur des questions posées par l'Assemblée nationale sur l'activité gouvernementale, le président de la République ne fournit aucune réponse dans un délai de trente jours* »⁴⁸.

En République démocratique du Congo, les articles 164 et 165 de la constitution du 18 février 2006 modifiée le 20 janvier 2011 permettent d'identifier les infractions susceptibles de conduire à la mise en jeu de la responsabilité du président de la République, tout en donnant le contenu de ces dernières. Selon l'article 164 « *la Cour constitutionnelle est le juge pénale du président de la République (...) pour des infractions politiques (...) d'outrage au parlement, d'attente à m'honneur ou à la probité ainsi que pour les délits d'initiés...* ».

On considère qu'« *il y a atteinte à l'honneur ou à la probité notamment lorsque le comportement personnel du président de la République ou du premier ministre est contraire aux bonnes mœurs ou qu'ils sont auteurs, co-auteurs ou complices de malversations, de corruption ou d'enrichissement illicite*.

Il y a délit d'initié dans le chef du président de la République ou du premier ministre lorsqu'il effectue des opérations sur les valeurs immobilières ou sur les marchandises à l'égard desquelles il possède des informations privilégiées et dont il tire profit avant que ces informations soient connues du public. Le délit d'initié englobe l'achat ou la vente d'actions fondée sur des renseignements qui ne seraient jamais divulgués aux actionnaires.

Il y a outrage au parlement lorsque sur les questions posées par l'une ou l'autre chambre du parlement sur l'activité gouvernementale, le premier ministre ne fournit aucune réponse dans un délai de trente jours »⁴⁹. L'analyse de ces dispositions constitutionnelles oblige à faire deux commentaires dont l'un a trait au formalisme et l'autre à la qualification juridique de la responsabilité du président de la République.

⁴⁷ Constitution du Bénin du 11 décembre 1990, modifiée le 07 novembre 2019.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Art 165 de la constitution modifiée de la RDC du 18 février 2006.

S'agissant du formalisme, l'on peut remarquer l'intervention de deux juridictions dans la procédure de mise en jeu de la responsabilité du président de la République pour le cas spécifique de l'outrage à l'assemblée. L'article 77 de la constitution béninoise prévoit pour ce délit une procédure simple, empreinte de célérité. Cette disposition indique que, passé le délai de 30 jours au terme duquel le président de la République doit apporter des réponses aux questions posées par l'Assemblée nationale, le président de l'Assemblée nationale saisit la Cour constitutionnelle pour manquement grave aux dispositions constitutionnelles. La Cour statue dans les trois jours qui suivent et requiert le président de la République de fournir les réponses aux questions posées dans les brefs délais et dans tous les cas avant la fin de la session en cours. À l'expiration de ce délai, si aucune suite n'est donnée par le président de la République à la décision de la Cour constitutionnelle, le président de la République est déféré devant la Haute cour de justice pour outrage à l'Assemblée nationale.

À l'observation, on peut constater que la mise en accusation du président de la République devant la Haute cour de justice ne nécessite pas un vote préalable de l'Assemblée nationale dont la majorité des deux tiers est exigée comme dans le délit de haute trahison. La condamnation du président de la République par la Haute cour de justice entraîne sa destitution. Au-delà de la volonté affirmée de redorer le parlement de son blason et de restaurer l'équilibre entre les différents pouvoirs, le constituant africain souhaite poser, à travers l'incrimination de délit, le principe de la courtoisie politico-institutionnelle.

Aux États-Unis, on retrouve également cette division de la procédure entre deux juridictions, dans la structure de *l'impeachment* : la chambre des représentants du Congrès a le pouvoir exclusif d'engager les poursuites⁵⁰ et le Sénat juge⁵¹. La constitution américaine précise que n'importe quel fonctionnaire fédéral, notamment le Président de la République et le Vice-président peuvent être poursuivis le cas échéant.

Pour ce qui est de la qualification juridique de la responsabilité du président de la République, il s'agit de distinguer si celle-ci est une responsabilité politique ou pénale. Pour ce qui est des membres du gouvernement la distinction ne soulève aucune complexité⁵². Il est constant de distinguer les trois types de responsabilités ministérielles à savoir politique, pénale et civile⁵³. Civilement les ministres et assimilés du gouvernement sont assimilés aux justiciables ordinaires. Pénalement, ils bénéficient du privilège de juridiction ou leur responsabilité est rigoureusement régie. Politiquement, les régimes politiques à coloration parlementaire consacrent la responsabilité gouvernementale devant l'une des chambres du parlement et généralement sa chambre basse. Dans les régimes politiques présidentiels, *l'impeachment* fait office de procédure politique susceptible d'aboutir à la destitution ou l'interdiction d'exercer une fonction fédérale du fonctionnaire fédéral visé. Les actes pouvant

⁵⁰ Art 1 Section 2, Clause 5 de la constitution Étatsunienne de 1787.

⁵¹ Art 1 Section 3 de la constitution Étatsunienne de 1787.

⁵² Cyrille MONEMBOU, « la responsabilité pénale du président de la République dans les États d'Afrique noire francophone », *RCC*, n°6, 2021 p. 83-109; Jean-Michel OLAKA, « le statut judiciaire de l'ancien président de la République en Afrique noire francophone : frein ou consolidation de l'État de droit », *Revue internationale des francophonies*, 2019, p. 1-54.

⁵³ Julien BOUDON, « L'impossible distinction entre Responsabilité pénale et responsabilité politique », *Actes du colloque ; Tribune libre ; Rapport de la gestion de l'élection présidentielle du 11 avril 2021, Revue constitution et consolidation (RCC)*, p. 63.

conduire à cette sanction sont des crimes et des délits au sens du droit pénal qui, contradictoirement, les sanctionne par la privation de libertés, l'amende ou la peine de mort. Ceci montre à suffire que la distinction entre la responsabilité politique et la responsabilité pénale du président de la République est difficile à établir. Qu'il s'agisse du régime parlementaire ou présidentiel, les deux responsabilités s'avèrent inextricablement liées qu'il est difficile de distinguer l'une de l'autre⁵⁴.

Dans le constitutionnalisme africain, la même difficulté est entretenue par les constituants. Presque tous les États africains noirs francophones prévoient une responsabilité du président de la République devant la Haute cour de justice. Certains se contentent d'évoquer la haute trahison, tandis que d'autres ajoutent d'autres comportements répréhensibles. Ce flou manifestement entretenu apparaît comme une « une soupe de sécurité », pour pérenniser l'irresponsabilité pénale autrefois au roi dans la monarchie. Or, comme le fait remarquer Ismaila Madior Fall, ces formes de responsabilités présidentielles émergentes procèdent de la volonté inébranlable du constituant africain particulièrement béninois et kinois de confiner les pouvoirs du président de la République et faire rétrécir les frontières du principe de l'irresponsabilité présidentielle. La République démocratique du Congo est jusqu'à présent, le seul à établir clairement la responsabilité pénale du président de la République⁵⁵ et consacre au même titre que les autres pays africains subsahariens francophones les modalités démocratiques de transfert de la fonction parlementaire.

II : LA DÉVOLUTION DÉMOCRATIQUE DE LA FONCTION LÉGISLATIVE

Dans la conception empirique des démocraties libérales, le pouvoir législatif est considéré comme le pouvoir le plus important. Il est par le parlement pendant une durée déterminée. L'arsenal juridique des pays africains énonce des hypothèses pouvant conduire à la cessation de l'exercice de la fonction législative. Certaines marquent la fin normale de l'exercice de la fonction législative (A), tandis que d'autres entraînent une fin incidente de cette dernière (B).

A : La dévolution normale de la fonction législative

L'exercice de la fonction législative cesse de manière normale à la fin du mandat législatif (1). Toutefois l'exercice de la fonction législatif met en exergue la problématique de la nullité du mandat impératif (2).

1 : L'échéance de la législature

De manière générale, la législature désigne la période pendant laquelle une assemblée exerce collectivement ses pouvoirs⁵⁶. Pris dans ce sens, le terme législature s'applique à toute

⁵⁴ Julien BOUDON, « L'impossible distinction entre Responsabilité pénale et responsabilité politique », Actes du colloque ; Tribune libre ; Rapport de la gestion de l'élection présidentielle du 11 avril 2021, *Revue constitution et consolidation (RCC)*, p. 53- 63.

⁵⁵ Art 164 de la constitution modifiée de la RDC du 18 février 2006 : « la Cour constitutionnelle est le juge pénale du président de la République (...) pour des infractions politiques (...) d'outrage au parlement, d'attente à m'honneur ou à la probité ainsi que pour les délits d'initiés... ».

⁵⁶ Olivier DUHAMEL, Yves MENY, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Puf, 1992. p, 564.

assemblée organique dont le renouvellement total se fait au bout d'une durée précise. Du point de vue législatif, la législature est la durée du mandat des parlementaires, que ce soit les députés ou les sénateurs. Il s'agit de la période pendant laquelle, les membres de l'assemblée nationale exercent des fonctions à eux allouées. Sur cet aspect, presque tous les textes constitutionnels et législatifs des pays d'Afrique noire francophone font l'unanimité et fixent la durée du mandat législatif à cinq (05) ans.

Dans ce sens, la constitution de la République démocratique du Congo consacre que les députés et les sénateurs sont élus pour un mandat de cinq (05) ans⁵⁷. Elle va plus loin en précisant que le mandat des députés ou des sénateurs commence à la validation des pouvoirs par l'Assemblée nationale pour les députés ou par le Sénat et expire à l'installation de la nouvelle Assemblée ou du nouveau Sénat⁵⁸. Au Cameroun, le mandat des députés commence le deuxième mardi suivant la proclamation des résultats de l'élection. C'est à cette date débute la session ordinaire dite de plein droit⁵⁹. Selon l'article 113 de la constitution du Tchad du 29 décembre 2023, le mandat des députés est de cinq ans renouvelable. Les sénateurs quant à eux bénéficient d'une majoration d'un an de plus⁶⁰. Cette durée du mandat des parlementaires est également prévue par les constitutions béninoise⁶¹, sénégalaise⁶² et gabonaise⁶³.

Au regard de cette durée constitutionnellement consacrée, il est logique déduire que le mandat d'un parlementaire connaît son terme au bout des cinq années prescrites. Le terme du quinquennat dédié à l'exercice des fonctions législatives marque la dévolution normale de ces fonctions aux nouveaux titulaires.

Toutefois, il peut arriver que la législature soit prorogée ou écourtée suivant les circonstances qui motivent la décision. La demande de prorogation ou d'abréviation de la durée du mandat des parlementaires, doit être formulée par le président de la République, puis votée par l'Assemblée Nationale. Au Cameroun par exemple, le parlement a adopté une loi prorogeant le mandat des députés de l'Assemblée Nationale qui devait expirer le 10 mars 2025 au 30 mars 2026⁶⁴. Ce fut également le cas en 2019, le mandat des députés a été prorogé de deux mois pour permettre d'une session budgétaire et le double scrutin législatif et municipal. Les motivations usuelles de la prorogation ou de la réduction du mandat des parlementaires sont le désengorgement du calendrier électoral et l'indisponibilité des ressources nécessaires à la réalisation des échéances électorales prévues à ces dates. Cependant, derrière ces raisons qui peuvent apparaître soutenables peuvent se cacher des agendas politiques clairement définis. La prorogation de du mandat des parlementaires DE

⁵⁷ Lire les articles 103 et 105 de la constitution modifiée de la République démocratique du Congo du 18 janvier 2006.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ En année électorale, cette session ordinaire de plein droit se présente comme une quatrième session en marge des sessions ordinaires de mars, juin et novembre. Elle se distingue de ces trois sessions par sa durée plus brève (trente jours maximums), puisqu'elle a pour finalité principale de mettre en fonction le nouveau bureau et à contrôler les cas d'incompatibilité. Voir à ce propos l'article 16 de la constitution camerounaise du 18 janvier 1996.

⁶⁰ Art 116 de la constitution tchadienne du 29 décembre 2023.

⁶¹ Art 80 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990 révisée le 07 novembre 2019.

⁶² Art 59 de la constitution sénégalaise modifiée du 22 janvier 2001.

⁶³ Art 76 de la constitution gabonaise du 19 décembre 2024.

⁶⁴ Loi n°2024/001 du 24 juillet 2024 portant prorogation du mandat des députés de l'Assemblée Nationale du Cameroun.

2025 à 2026 s'est avérée dans l'opinion des observateurs politiques comme une façade pour exclure l'opposant Maurice Kamto de la course à la présidentielle de 2025 au Cameroun. Ce fait a ainsi favorisé l'émergence de la controverse sur la nullité du mandat impératif des parlementaires.

2 : La problématique de la nullité du mandat impératif des parlementaires

La question de la nullité du mandat impératif a connu des heures de célébrité dans l'espace public et médiatique camerounais les mois précédant l'élection présidentielle du 12 octobre 2025. Des profanes aux chercheurs en passant par les praticiens du droit se sont livrés à une controverse sur le contenu de ce principe constitutionnel, dont il convient modestement d'en saisir brièvement.

Le mandat impératif est une notion qu'aucun texte juridique n'a définie clairement que ce soit en Afrique ou en France. Les controverses tenues par les juristes, politologues et politiciens montrent que cet objet du droit constitutionnel peut être interprété de manière différente et différée, suivant les positions et aspirations des auteurs. De manière substantielle, on peut appréhender le mandat impératif comme une forme de mandat politique dans lequel le pouvoir est délégué à une organisation ou un individu élu en vue de mener une action définie dans la durée et dans la tâche, selon les modalités clairement prédéfinies et auxquelles le destinataire du pouvoir ne saurait déroger. Pris dans ce prisme, le mandat impératif s'assimile à une charge publique élective à laquelle, l'élu est tenu par une obligation de résultat. Par conséquent, le dépositaire n'est libre de ses actions et peut, à tout moment, être destitué par l'entité l'ayant confié le mandat. C'est ce que Christophe le Digol a qualifié de « *représentation liée* »⁶⁵. Bien qu'usuel dans les assemblées, le mandat impératif s'est vu interdit dans l'espace constitutionnel⁶⁶. En effet, la constitution française de la V^e République dispose en son article 27 que « *tout mandat impératif est nul* ». Cette disposition induit que l'élu dispose plutôt d'un mandat représentatif. Celui-ci est une forme de mandat politique par lequel, l'élu agit en toute liberté, sans être tenu de respecter les engagements pris devant ses mandants.

Contrairement au mandat impératif, le représentant ne peut pas être révoqué par ses mandats avant l'échéance de son mandat. En leur qualité de représentants du peuple, les parlementaires exercent un mandat représentatif. Ce qui implique l'idée selon laquelle le mandat parlementaire est : général car, le parlementaire ne représente pas la circonscription dont il est l'élu mais la nation tout entière ; représentatif, c'est-à-dire que l'élu jouit d'une indépendance absolue à l'égard de ses électeurs, il se détermine librement dans l'exercice de son mandat et n'est pas lié par les engagements qu'il aurait consentis avant son élection ; irrévocable c'est-à-dire, les électeurs ne peuvent pas mettre fin au mandat du parlementaire précocement et la pratique des démissions en blanc est interdite.

⁶⁵ Christophe Le DIGOL, « Du mandat impératif au mandat représentatif. La formation d'une première division du travail politique », in *Histoire(s) d'élection(s)*, HAL open science, 20 octobre 2021, p. 311.

⁶⁶ Lire à ce propos, Cédric LAVIGNE, « Le refus du mandat impératif en droit constitutionnel français », in *Revue française de droit constitutionnel (RFDC)*, n°61, 2005, p3-24 ; Pierre-Henri ZAIDMAN, *Le mandat impératif : de la révolution française à la commune de Paris ?* Les éditions libraires, 2008, 90p.

Cette perception constitutionnelle du pouvoir paraît paradoxale aux valeurs démocratiques qui font du peuple le détenteur premier et ultime du pouvoir dans l'État. Pierre-Henri Zaidman, dans un ton métaphorique, martelait à cet effet que, la constitutionnalisation de la nullité du mandat impératif n'est que le fait des maîtres du monde qui beuglent partout qu'ils ont instauré un modèle indépassable de la démocratie et se taguent de la liberté qu'ont les moutons prolétaires de se faire tondre toujours plus ras par les ténors d'une loi de la jungle appelée loi du marché, et d'élections régulières lors desquelles la populace matraquée par des médias en chaleur est invitée à donner des chèques en blanc à des marionnettes dont les puissances d'argent tirent les ficelles⁶⁷. En effet, tout mandat, en démocratie devrait être impératif pour la simple raison que le mandat est attribué au mandataire pour la réalisation d'une mission précise. Ce qui oblige le mandant à garder un droit de regard à l'action du mandataire lequel peut être révoquer à la demande du mandant.

En, Afrique noire francophone, presque tous les pays ont retranscrits cette disposition dans leurs textes constitutionnels. Au Cameroun, l'article 15 alinéa 3 dispose : « *tout mandat impératif est nul* ». Cet énoncé est le même dans les constitutions Centrafricaine⁶⁸, béninoise⁶⁹, malienne⁷⁰, ivoirienne⁷¹ et gabonaise⁷² pour ne citer que celles-là.

Toutefois, le principe de la nullité du mandat des parlementaires soulève le problème de la transhumance politique des élus, qu'ils soient nationaux ou locaux. Il s'agit de se questionner sur la possibilité un représentant qui a été élu sous la bannière d'un parti politique de changer de parti politique au cours de son mandat. Comme le souligne la commission des affaires parlementaires de la Francophonie, le phénomène de changement de changement d'allégeance partisane en cours de mandat parlementaire appelé soit nomadisme, soit transhumance ou switching est assez répandue au sein de l'espace⁷³. Selon le rapport de cette Commission, la transhumance politique est revêtue de divers habits selon les circonstances. En effet, dans certains cas, le parlementaire transhumant peut ne pas sentir vraiment lié au parti pour lequel il s'est présenté, soit parce que l'idéologie, le principe et le projet de société véhiculés par le parti soit qu'il apporte lui-même son propre parti. Dans d'autres cas, il est imputé au parlementaire transhumant moins noble se résumant, un acte aux aspirations purement de survie économique.

Dans la pratique, la transhumance apparaît comme un phénomène courant dans l'espace politique africain. Selon les conclusions de la commission, presque dans tous les pays africains d'expression ont connu au moins un cas de transhumance des élus. Si la transhumance politique en elle-même n'est pas interdite, les pays africains y attachent des

⁶⁷ Pierre-Henri ZAIDMAN, *Le mandat impératif : de la révolution française à la commune de Paris*, Les éditions libraires, 2008, 90p.

⁶⁸ Art 103 de la constitution de la République centrafricaine du 30 août 2023.

⁶⁹ Art 80 nouveau in fine de la constitution béninoise du 11 décembre 1990 modifiée.

⁷⁰ Art 105 de la constitution malienne du 22 juillet 2023.

⁷¹ Art 96 de la Côte d'Ivoire du 08 novembre 2016.

⁷² Art 90 de la constitution gabonaise du 19 décembre 2024.

⁷³ Carole POIRIER, Blaise Lambert KYELEM, « Nomadisme ou transhumance politique post-électoral et discipline du parti dans l'espace francophone », *Rapport de la Commission des affaires parlementaires de la francophonie*, Bruxelles, juillet 2010, 55p.

conséquences distinctes. Au Sénégal⁷⁴, la transhumance d'un parlementaire entraîne de jure la perte de sa qualité de parlementaire. Tel est le sens de la constitution qui dispose que : « *tout député qui démission de son parti politique en cours de législature est automatiquement déchu de son mandat. Il est remplacé dans les conditions déterminées par une loi organique* »⁷⁵. À l'analyse de cette disposition, l'on peut déduire que la qualité de parlementaire est sous-jacente à l'appartenance du titulaire à la formation politique l'ayant investi lors de son élection. Le député ne serait plus, le cas échéant, seulement le représentant du peuple au parlement mais également du parti politique sous la bannière duquel il a été élu. Le mandat ne serait plus individuel car le député ne le conserve pas en cas de perte de sa qualité de membre du parti politique qui l'a investi. Ce postulat a un relent positif dans la mesure où il limite le marchandage ou « la prostitution » politique et oblige au parlementaire à la fidélité aux idéaux de son parti jusqu'à la fin de son mandat. Toutefois, il est flagrant de constater que l'interdiction de la transhumance politique est une entorse à la liberté politique.

Dans d'autres pays à l'instar du Cameroun⁷⁶ et de la Côte d'Ivoire par contre, la transhumance politique d'un parlementaire n'entraîne pas la déchéance de sa qualité de député. Au Cameroun par exemple on a pu noter la transhumance politique de l'honorable Jean Michel Nintcheu qui a abdicé du SDF pour créer son propre parti politique le Front pour le changement du Cameroun (FCC), et ce pendant son mandat⁷⁷. En Côte d'Ivoire, on mentionne du député Kambiré Toh, élu sous la bannière du Rassemblement des républicains (RDR) a rejoint le 21 janvier 2019 le rassemblement pour la Côte d'Ivoire (RACI), Dominique Zégoua élu sous la bannière du RHDP (rassemblement des houphouëtistes pour la démocratie et la paix) a rejoint le Parti Démocratique de Côte d'Ivoire-Rassemblement démocratique Africain (PDCI-RDA) le 10 septembre 2025, Koné Téfour militant du mouvement générations et peuples solidaires (GPS) a rejoint le RHDP parti au pouvoir le 19 mars 2025⁷⁸.

Cependant, ces changements politiques soulèvent une question de fond celle de savoir si la migration politique d'un élu en cours de mandat produit tous les effets juridiques y afférents. Au Cameroun, la question s'est posée de manière concrète dans le cas des débats politiques relatifs à l'élection présidentielle de 2025. Il s'est agi de se prononcer sur la question de la possibilité du MRC à présenter un candidat à la présidentielle sur la base étant d'élus transhumants. Sur la question, les positions divergent en fonction des analyses. Certains affirmaient la possibilité en évoquant le principe de la nullité du mandat impératif, tandis d'autres l'infirmait en raison de l'appartenance du siège au parti sous la bannière

⁷⁴ Voir Tafsirou DIABATE, *La transhumance politique au Sénégal*, Mémoire, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 2005-2006, 77p.

⁷⁵ Art 60 de la constitution sénégalaise du

⁷⁶ Lire Lyonga. AWAH, « Conformism in politics : A strategy of survival in a repressive democracy 1961-1990 », *American journal of development studies* p ; Ismaïla DATIDJO, Valéri Duplex YOTEDJE, Armand TCHINENBA, « La survie des partis politiques et le militantisme transhumant et errant au Cameroun », *European scientific journal (ESJ), Humanities*, Vol 17, n°16, mai 2021, p. 95-118.

⁷⁷ Des auteurs camerounais comme Mathias Éric OWONA NGUINI, « Gouvernance politique et recompositions partisans au Cameroun » ? in *La gouvernance politique en Afrique centrale*, Yaoundé, Presses de l'Université de Yaoundé II/Fondation Paul ANGO, 2000 ; et Josep-Marie ZAMBO BELINGA, « Partis politiques et mutations du champ politique camerounais », *Cahiers d'Études Africaines*, n°171, 2003, p. 573-589.

⁷⁸ Lire Bléou Sylvain ANGU, « Les transhumances politiques en Côte d'Ivoire de 1990 à 2021 : les implications d'un phénomène », *Revue Espaces Africains*, 2022, p. 69-86.

duquel l'élu a été investi. Face à cette dichotomie la position du Conseil constitutionnel aurait été salvatrice, car elle aurait affirmé ou non une possible perte de la qualité de parlementaire entraînant de ce fait une dévolution anticipée de la fonction parlementaire.

B : La dévolution anticipée de la fonction parlementaire

La dévolution anticipée de la fonction parlementaire est la cessation de l'exercice de cette fonction avant l'expiration de la durée du mandat prévu à cet effet. Cette extinction anticipée de la fonction parlementaire peut être due à un fait consubstantiel au parlementaire (1) ou à un fait qui lui soit extérieur (2).

1 : Les faits consubstantiels au parlementaire

Un fait consubstantiel est un événement volontaire ou non qui est rattaché à la personne du parlementaire. Parmi les faits rattachés à la personne du parlementaire pouvant conduire à la dévolution anticipée de sa fonction on distingue entre autre : la mort, la démission, la déchéance et la condamnation du parlementaire à une peine privative de liberté⁷⁹. La déchéance est la conséquence de l'inéligibilité du parlementaire. Les conditions d'éligibilité doivent continuer d'être remplies, pour le parlementaire et pour son suppléant, pendant toute la durée de la législature. Si l'inéligibilité du député ou du suppléant est révélée inaperçue auparavant, il est déchu de plein droit de cette qualité.

Il en est de même si l'inéligibilité survient à la suite d'une condamnation définitive postérieure à l'élection. Mais, cette condamnation doit entraîner la privation du droit de vote du parlementaire. Est également déchu de plein droit de sa qualité, le député ou le suppléant qui, pendant la durée du mandat, se trouve ne plus être éligible dans les conditions fixées à cette fin⁸⁰.

La déchéance d'un parlementaire est constatée par la juridiction constitutionnelle à la suite d'une requête formulée par le bureau de l'Assemblée nationale, alors que celle du suppléant est constatée d'office. La cour constitutionnelle se limite tout simplement à constater la déchéance du parlementaire titulaire. Sa saisine pour ce dernier est obligatoire, alors que dans le cas du suppléant, la juridiction constitutionnelle constate la déchéance d'office. Si la condamnation du parlementaire intervient postérieurement à l'élection, la requête du bureau se fait à la diligence du ministère public de la juridiction qui a prononcé la condamnation. Il en est de même si l'inéligibilité survient à la suite d'une condamnation. Dans tous les cas, la dévolution anticipée de la fonction parlementaire peut intervenir à la suite d'un événement volontaire ou involontaire rattaché à la personne du parlementaire. Ce qui n'est pas le cas des faits extérieurs pouvant également conduire à la cessation anticipée de l'exercice de ses fonctions.

⁷⁹ Lire dans ce sens Pierre Flambeau NGAYAP, *Le droit parlementaire au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2017, 322p ; Louis Martin NGONO, « La dissolution parlementaire au Cameroun. L'arlésienne de l'exercice présidentiel des pouvoirs d'État », *Revue juridique et politique en Afrique*, 2025, p. 1-33.

⁸⁰ Lire Pierre Flambeau NGAYAP, *Le droit parlementaire au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2017, p.41-42.

2 : Les faits extérieurs au parlementaire

La dévolution de la fonction parlementaire peut intervenir d'un fait extérieur au parlementaire. Il s'agit des mécanismes constitutionnels mis en place dans les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, susceptibles de conduire à la cessation anticipée des fonctions parlementaires. Ces événements, bien que non-consubstantielle à la personne du parlementaire, ont un impact conséquent sur la continuité ou non de l'exercice de ses fonctions. Il s'agit de la dissolution de la chambre parlementaire par le pouvoir exécutif et la mise en branle des pouvoirs exceptionnels du président de la République sur le parlement⁸¹. Ces mécanismes constitutionnels peuvent apparaître comme des figures de l'impuissance du parlementaire qui est lui-même le représentant du peuple⁸². En effet, le parlementaire est constitutionnellement dépossédé de son mandat aux profits d'autres institutions. Il s'agit d'une dépossession constitutionnelle ou d'une dépossession prévue comme le qualifie le professeur Agnès Makougoum⁸³.

S'agissant de la dissolution du parlement par l'exécutif⁸⁴, elle est considérée comme l'une des misères du parlementarisme en Afrique noire francophone⁸⁵. Sans faire fi de la position de ce qui considère le parlementarisme comme nulle « *autre chose que la responsabilité ministérielle poussée à ses dernières limites* »⁸⁶, ce dernier repose sur la collaboration entre les pouvoirs exécutif et législatif. La dissolution du parlement par l'exécutif devient de fait un accessoire. La dissolution du pouvoir législatif est la faculté du pouvoir exécutif de mettre prématurément un terme à une législature. Le droit de dissolution parlementaire appartient de principe au président de la République et exceptionnellement au gouvernement.

Dans la pratique institutionnelle, la dissolution du parlement intervient généralement en cas de crise institutionnelle. C'est le cas lorsque le président de la République ne dispose pas d'une majorité parlementaire, l'empêchant de gouverner normalement. L'absence de la majorité au parlement entraîne de facto, un contrôle relatif du parlement par le président de la République⁸⁷. Ce qui peut créer des blocages institutionnels dans l'implémentation de la politique du président de la République. La dissolution du parlement devient alors un palliatif pour assurer au président de la République une majorité au parlement. Hors, de l'Afrique, la France s'est illustrée, tout récemment en date du 9 juin 2024, sous la houlette du président français d'Emmanuel Macron, par une dissolution du parlement français initié par ce dernier, suite à la perte des législatives européennes par son parti.

⁸¹ Voir à ce propos Louis Martin NGONO, « La dissolution parlementaire au Cameroun. L'arlésienne de l'exercice présidentiel des pouvoirs d'État », *Revue juridique et politique en Afrique*, 2025, p. 1-33.

⁸² Agnès MAKOUGOUM, « L'impuissance des représentants dans le constitutionnalisme africain » *Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique*, p. 1-17.

⁸³ Agnès MAKOUGOUM, « L'impuissance des représentants dans le constitutionnalisme africain » *Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique*, p. 13.

⁸⁴ Roudy Stanley PENN, *La dissolution du parlement : Étude sur la fragilité de l'État en Haïti (1843-2016)*, Paris, L'Harmattan, 2023/2024, 269p.

⁸⁵ Téléphore ONDO, « Splendeurs et misères du parlementarisme en Afrique noire francophone », Congrès CIHAE, 2006, p. 969-982.

⁸⁶ Adhémar EISMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, LGDJ, 2001, p. 151.

⁸⁷ Louis Martin NGONO, « La dissolution parlementaire au Cameroun. L'arlésienne de l'exercice présidentiel des pouvoirs d'État », *Revue juridique et politique en Afrique*, 2025, p. 1-33.

En Afrique noire francophone, la pratique de la dissolution du parlement n'est pas un fait inédit⁸⁸. Presque toutes les constitutions africaines consacrent de manière systématique la dissolution du parlement par le président de la République.

Dans la pratique, les pays africains font difficilement recours à la dissolution du parlement, pour la simple raison que, la probabilité de l'absence de coïncidence entre la majorité présidentielle et la majorité parlementaire est généralement réduite à des proportions insignifiantes. En effet, les agendas électoraux nationaux sont très souvent coordonnés de telle sorte l'élection présidentielle ne coïncide pas avec celle parlementaire.

Toutefois, malgré que peu usitée, l'Afrique s'est tout de même illustrée par des cas de dissolution du parlement par le président de la République. L'on recense entre autres, la dissolution du 12 septembre 2024, par le président Bassirou Diomaye Faye du parlement sénégalais majoritairement dominé par les députés de son prédécesseur Macky Sall ; ou celle opérée en 2023 par le président bissau-guinéen sur un parlement qui à date était majoritairement constitué des députés des partis de l'opposition.

CONCLUSION

En définitive, la transmission démocratique du pouvoir politique est régulièrement consacrée dans les textes constitutionnels des pays africains d'expression française. Qu'il s'agisse du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif, chaque État consacre avec minutie, les règles qui encadrent le passage du pouvoir d'un gouvernant sortant à un gouverné entrant. Toutefois, la mauvaise gouvernance et la difficile alternance à la tête des États ont entraîné avec qu'elles une résurgence des coups de force, faisant de celles-ci la seule issue pouvant conduire à un changement de figure politique à la tête des États.

⁸⁸ *Ibid.*

LE JUGE CONSTITUTIONNEL ET L'EXPRESSION DE LA VOLONTE POPULAIRE DANS LE PROCESSUS DU REFERENDUM EN AFRIQUE NOIRE D'EXPRESSION FRANÇAISE : L'EXEMPLE DU TCHAD

Par

Olivier LOUBE-ADOUM*

Doctorant en Droit Public/ Université de Dschang, Cameroun.

E-mail : olivierloub31@gmail.com.

Résumé :

Le nouveau constitutionnalisme africain a ouvert la voie et donné à la juridiction constitutionnelle la compétence de veiller à la régularité de l'expression populaire par le biais du référendum. Cela révèle de la place que doit occuper le peuple dans la sécrétion du droit constitutionnel dans un élan de consolidation de la démocratie. Que l'on soit en période de transition constitutionnelle ou dans les États stables, la consultation référendaire constitue le point culminant de l'adoption des textes constitutionnels. Au Tchad, à l'occasion de la consultation nationale de 2023, le peuple a exprimé son choix sur la forme de l'État. Dans un contexte social particulièrement marqué par l'analphabétisme aussi bien classique que constitutionnel, il revenait au juge constitutionnel de veiller à la protection de la volonté du peuple contre les vices du politique afin de rendre l'expression de cette volonté populaire la plus authentique possible. Le rôle du juge constitutionnel participe donc à la sauvegarde de la volonté du peuple. Cependant, le peuple bien que souverain n'est pas à l'abri des manifestations diverses qui tendent à compromettre l'expression de sa volonté. Cette expression de la volonté populaire se trouve parfois viciée, dans un paysage politique tchadien compressé.

Mots-clés : démocratie, droit constitutionnel, juge constitutionnel, nouveau constitutionnalisme, processus référendaire, volonté populaire.

INTRODUCTION

La souveraineté appartient au peuple qui l'exerce soit directement par référendum, soit par l'intermédiaire de ses représentants. Fondamentalement « *le pouvoir constituant (...) appartiendrait au peuple et ne pourrait appartenir qu'à lui* »¹. Lorsque dans une démocratie, le peuple est considéré comme le souverain, il détient le pouvoir d'adopter les décisions qu'il souhaite et dispose du droit de dernier mot. C'est dans cet ordre d'idées que la doctrine s'accorde à dire que « *le pouvoir constituant réside essentiellement dans le peuple* »². De ce point de vue, le droit constitutionnel organise en Afrique noire francophone l'ensemble des recours relatifs aux consultations du peuple ayant pour objet l'élaboration ou la révision des lois dans l'optique de préserver l'expression de la volonté populaire. En effet avec la formalisation des États et la codification du droit, le processus référendaire va prendre une

* Mode de citation : Olivier LOUBE-ADOUM, « Le juge constitutionnel et l'expression de la volonté populaire dans le processus du referendum en Afrique noire d'expression française : l'exemple du Tchad », *Revue RRC*, n° 068 / Avril 2026, p.311-333.

¹ Roger BONNARD, « Les actes constitutionnels de 1940 », *RDP*, 1942, p.57.

² René CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Tome 2, Paris, Sirey, 1922, p.485.

forme plus structurée avec les procédures établies pour encadrer valablement l'expression de la volonté du peuple. En Afrique noire francophone, cette dernière transformation s'inscrit dans les années 1990 avec l'institutionnalisation d'un constitutionnalisme plus libéral et démocratique.

Aborder cette réflexion passe par la nécessité d'une clarification terminologique préalable aux fins de satisfaire aux exigences de la communication car l'immense majorité des termes du droit possède de multiples sens juridiques³. La notion de juge constitutionnel, qui recèle des significations multiples et confuses, renvoie strictement, à la personne ou au service chargé de trancher les litiges constitutionnels⁴ et d'assurer sans restriction, la suprématie de la Constitution⁵. Par l'expression juge constitutionnel, que l'on tiendra pour synonyme de juge référendaire, l'on entendra « *l'organe, y compris ses membres, chargé de rendre la justice constitutionnelle* »⁶. Maître juridictionnel de la matière constitutionnelle⁷, le juge constitutionnel en tant que juge central dans le système du contentieux constitutionnel s'est ainsi vu confier des attributions ambitieuses incluant notamment de veiller à la régularité des opérations du référendum et en proclamer les résultats⁸. Il lui revient ainsi la majestueuse tâche de garantir l'expression authentique de la volonté valablement exprimée à l'occasion du processus référendaire.

La volonté populaire quant à elle, peut être définie comme une « *volonté de la Nation ou du peuple souverains légiférant par eux-mêmes ou par leurs représentants* »⁹. C'est une volonté qui désigne non pas la volonté individuelle (physique ou morale), mais « *le vouloir collectif prêté à un groupe* »¹⁰. Elle doit être garantie par la juridiction constitutionnelle. La volonté populaire ou volonté du peuple s'apparente à une sorte de souveraineté du peuple, laquelle souveraineté signifie : « *suprématie de la volonté générale sur toute volonté particulière* »¹¹. En effet, l'expression volonté du peuple permet d'envisager la question de la citoyenneté¹². Il s'agit d'une volonté de l'ensemble des individus rattachés à l'État par le lien de nationalité ; notamment des nationaux car contrairement aux étrangers et apatrides, ces derniers sont les seuls capables d'exercer leurs droits civils et politiques¹³.

Le référendum vient du latin « *ad referendum* », qui signifie « *ce qui doit être repris* » ou « *ce qui doit être soumis à une assemblée* ». Ce mot qui remonte au XVIII^e siècle, désignait le fait pour le représentant d'un État, délibérant avec d'autres États, et constatant qu'une question

³ Guy QUINTANE, « Les notions juridiques et les outils langagiers de la science du droit », in Guillaume TUSSEAU, (dir.), *Les notions juridiques*, Paris, Economica, 2009, p.6.

⁴ Marien Ludovic NDIFFO KEMETIO et Olivier LOUBE-ADOUM, « Le juge constitutionnel et la régulation du fonctionnement des institutions en Afrique subsaharienne francophone : l'exemple du Tchad », *RTDSP*, vol.1, n°2, juin 2023, p.74.

⁵ *Ibid.*

⁶ Michel FROMONT, *La justice constitutionnelle dans le monde*, Paris, Dalloz, 1996, p.3.

⁷ Abdoulaye SOMA, « Le statut du juge constitutionnel africain », *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, Paris, l'Harmattan, 2014, p. 470.

⁸ Cf. article 174 al. 3 de Constitution du Tchad révisée de 2025.

⁹ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, 12^e édition, 2018, p.2277.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Voir à ce propos Benjamin CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle*, Genève, 1982, p.7.

¹² Charles LEBEN, « Nationalité et citoyenneté en droit constitutionnel », p.152, (*Controverses.fr*, consulté le 28 avril 2025).

¹³ Dmitri Georges LAVROFF, *Le Droit constitutionnel de la Ve République*, Paris, Dalloz, 1999, p.260.

sortait du cadre de ses attributions, il pouvait cesser de délibérer ou continuer à prendre part à la discussion, mais il concluait alors *ad referendum*, en disant que rien ne sera fait et ne pourra être mis à exécution tant que son avis ne sera pas ratifié par le gouvernement qu'il représente¹⁴. Le référendum comme consultation populaire voit le jour en Suisse en 1874¹⁵. Ce mot, d'usage constant dans la langue diplomatique, a pénétré le champ du droit constitutionnel, où il présente le plus souvent du moins, sous la forme d'une ratification¹⁶. C'est en Suisse que le passage de la notion de référendum du langage diplomatique à sa conception actuelle s'est opéré. Au début le référendum était considéré comme procédure par laquelle on se réfère au peuple et cantons, ensuite le référendum est devenu dans cet État, un véritable scrutin par lequel, le peuple et les cantons exprimaient leurs opinions¹⁷. Aujourd'hui, le référendum est un important mécanisme de décision¹⁸.

Juridiquement, le concept de référendum désigne d'abord un mécanisme qui permet au peuple de décider lui-même¹⁹ ; c'est aussi une votation qui soumet une loi ordinaire ou constitutionnelle à l'approbation de l'ensemble du corps électoral²⁰ ; et enfin un procédé de la démocratie semi-directe par lequel le peuple collabore à l'élaboration de la loi, qui ne devient parfaite qu'après son consentement²¹. L'idée du référendum renvoie donc à l'expression directe du peuple dans la démocratie. Ce concept s'adapte aux contextes, aux finalités et aux objets. On peut à titre illustratif distinguer le référendum constituant de celui d'autonomisation d'un peuple, le référendum national de celui local. Qu'il soit décisoire ou consultatif, la modulation de ce concept suscite parfois des confusions avec les notions de plébiscite qui est un procédé par lequel le peuple est invité à exprimer sa confiance au chef de l'Exécutif²² ou une consultation populaire ayant pour objet de permettre à la population d'un territoire de choisir leur État²³ et le suffrage populaire qui est le vote du peuple sur une question qui lui est soumise. Le référendum constitue de ce fait une procédure qui permet aux citoyens de s'exprimer directement sur une question par le biais d'un vote²⁴. C'est cette dernière définition de la notion qui sera retenue dans le cadre de cette étude.

En effet la société politique, issue d'un « *magma de souverainetés individuelles* »²⁵, voudrait que chaque citoyen puisse être détenteur d'un pouvoir de participation aux affaires

¹⁴ Henri BAYLE, *Le référendum, Étude historique et critique*, Thèse soutenue à l'Université de Lyon, novembre 1900, p.14.

¹⁵ Avant cette période, le référendum appartenait au langage diplomatique et désignait le fait qu'un ambassadeur dépourvu d'instructions donne un accord de principe, sous réserve d'en référer à son Gouvernement.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Jean-Marie DENQUIN, « Référendum et plébiscite », in Denis ALLAND et Stéphane RIALS, (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2012, p.1310.

¹⁸ Arsène Chinois ELLA NTOU'OU, « Le contentieux référendaire dans les Etats de l'Afrique noire francophone », *Revue Africaine de Droit Constitutionnel*, n°2, juin 2025, p.245.

¹⁹ Michel DE VILLIERS et Armel LE DIVELLEEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 7^e éd., 2009, p.287.

²⁰ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Quadrige, PUF, 12^e éd. mise à jour, 2018, p.1849.

²¹ V. Lexique des termes juridiques, Dalloz, 30 éd., 2022-2023, p.1221.

²² Arsène Chinois ELLA NTOU'OU, « Le contentieux référendaire dans les États de l'Afrique noire francophone », *op.cit.*, p.246.

²³ Michel DE VILLIERS et Armel LE DIVELLEEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, *op.cit.*, p.271.

²⁴ Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI, *Le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle*, Marseille, PUAM, Economica, 2004, p.15.

²⁵ Joseph OWONA, *Droit constitutionnel et institutions politiques du monde contemporain, étude comparative*, Yaoundé, L'Harmattan, 2010, p.141.

publiques ou à la désignation des gouvernants. Entendu comme un droit souverain, ce droit de participation demeure inaliénable, imprescriptible et divisible entre les citoyens²⁶. Le droit de participation à la gestion des affaires de l'État, reconnu aussi bien au plan international²⁷ que national, commande que chaque citoyen puisse prendre part de manière active à la construction de son pays. Ainsi, la théorie de la souveraineté populaire a pour corollaire la démocratie directe, avec pour conséquence l'appel au peuple pour la consultation directe par voie de référendum²⁸. Largement usitée par la plupart des États d'Afrique noire francophone afin de se doter d'une nouvelle Constitution après leur accès à l'indépendance, la pratique référendaire a constitué le mode de légitimation de la nouvelle norme fondamentale, et partant des dirigeants et institutions en place.

Le choix de l'Afrique noire n'est pas anodin, il est soutenu par la communauté linguistique, la convergence des techniques ou modèles d'option juridique²⁹ qui connaissent presque les mêmes critiques et les pratiques juridiques. En effet, l'histoire des États d'Afrique noire francophone est marquée par le recours constant à l'appel du peuple par la voie du référendum, non seulement lors de l'accession de ces États à la souveraineté internationale; mais aussi et surtout avec l'avènement du constitutionnalisme de troisième vague³⁰ en Afrique à partir des années 1990. Le début de ces années 1990 marque l'avènement du nouveau constitutionnalisme, avec la libéralisation de la vie politique et la reconnaissance des droits et libertés, résultats des conférences nationales souveraines tenues dans ces États africains. Ces événements obligent les gouvernants à soumettre à l'adoption du peuple les lois fondamentales censées régir désormais la vie socio-politique et institutionnelle. C'est donc à la faveur du vent des réformes orchestrées à partir de l'entame de la décennie 1990 que le libéralisme se serait imposé désormais comme repère idéologique des pouvoirs publics³¹.

Le nouveau constitutionnalisme africain va ouvrir la voie et donner à la juridiction constitutionnelle de veiller à la régularité de l'expression populaire. Le juge constitutionnel est à cet effet, le principal arbitre du jeu politique dans les États africains selon les constitutions. Dans ces États, c'est au juge constitutionnel qu'il revient le pouvoir de proclamer les résultats des élections nationales et consultations référendaires et de contrôler la régularité de ces consultations et élections³². Si le juge constitutionnel se révèle comme celui qui siffle les hors-jeux, la fin du jeu et valide le résultat, celui-ci le fait en fonction du droit positif encadrant les

²⁶ Confère Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du contrat social*, Paris, 1762, pp.31-33.

²⁷ Cf. article 21 de la DUDH du 10 décembre 1948.

²⁸ Joseph OWONA, *Droit constitutionnel et institutions politiques du monde contemporain*, op.cit., p.142.

²⁹ V. Sory BALDE, *La convergence des modèles constitutionnels. Étude des cas en Afrique subsaharienne*, Paris, Publibook, 2011, 536p. Lire aussi, André CABANIS et Michel Louis MARTIN, « Un espace d'isomorphisme constitutionnel : l'Afrique francophone », in *Mouvement du droit public, Mélanges en l'honneur de Franck MODERNE*, Paris, Dalloz, 2005, pp. 343-357.

³⁰ V. André CANABIS et Michel Louis MARTIN, *Le constitutionnalisme de troisième vague en Afrique francophone*, P.U.R., 2010, p.17.

³¹ Raphaël ATEBA EYONG, « L'évolution du fondement idéologique du droit administratif camerounais », in Magloire ONDOA et Patrick Edgar ABANE ENGOLO, (dir.), *Les fondements du droit administratif camerounais*, Paris, l'Harmattan, 2016, p.275.

³² Les constitutions de tous les États d'Afrique noire consacrent cette fonction du juge constitutionnel. À titre illustratif, au Tchad, on peut le lire à l'article 174 de la Constitution de 2023 révisée par la Loi constitutionnelle n°001/PC/2025 du 03 octobre 2025. L'on peut également citer l'article 117 de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, et l'article 47 de la révision constitutionnelle du 18 janvier 1996 au Cameroun.

compétitions politiques. Au-delà de cette fonction, le constitutionnalisme libéral a fait du juge constitutionnel le principal garant de la Constitution. À cet effet, il contrôle la constitutionnalité des textes juridiques infra constitutionnels et même des lois de révisions aux textes fondamentaux qui les instituent.

À ce titre le Tchad, espace géographique de notre étude adopte sa Constitution du 31 mars 1996 à l'issue de son premier référendum de l'ère démocratique. Le dernier référendum que le Tchad a organisé le 17 décembre 2023 est axé essentiellement sur la forme de l'État. Sous d'autres contrées africaines, le Bénin organise un référendum à l'issue duquel est adoptée la Constitution toujours en vigueur du 11 décembre 1990 ; le Mali adopte la Constitution du 15 octobre 1991 à la suite du référendum du 12 janvier, ou encore la République Centrafricaine le 28 septembre 1994. Le Tchad, espace géographique de notre étude, n'est pas du reste. Après l'adoption de sa Constitution du 31 mars 1996 à l'issue du référendum, le Tchad a récemment organisé un référendum axé sur la forme de l'État. Ce recours fréquent au référendum traduit la volonté d'intégrer le peuple dans la vie constitutionnelle des États³³. L'on constate donc que les dispositifs référendaires sont en nette progression, et leur pratique s'est intensifiée depuis le début des années 1990. Ce faisant, le contentieux référendaire participe donc à la préservation de la volonté du peuple. Le peuple en tant que détenteur de la souveraineté peut la déléguer aux représentants élus ou l'exercer lui-même par l'entremise du référendum. Celui-ci constitue dès lors une alternative à la représentativité³⁴.

Le Dialogue National Inclusif et Souverain (DNIS) qui s'est tenu dans le pays a jeté les bases juridiques et institutionnelles d'une nouvelle transition politique de 24 mois ; et à travers les résolutions dudit dialogue, il est imposé un retour à l'ordre constitutionnel par l'organisation d'un référendum sur la forme de l'État, la tenue des élections présidentielle, locales et parlementaires. La loi électorale spécifique n°011/PT/2023 du 30 mai 2023 relative à l'organisation du référendum constitutionnel est le fondement juridique et légal de la tenue du dernier référendum constitutionnel au Tchad.

Le choix du Tchad comme site géographique d'analyse de la question de volonté populaire dans le cadre du processus référendaire est justifié d'une part par l'actualité et la pertinence de la question et d'autre part par l'oubli de la doctrine à observer le phénomène constitutionnel à partir de cet espace³⁵. Ce qui peut, à tort, conduire à conclure qu'il n'existe pas véritablement des mouvements constitutionnels qui prêtent attention à l'écrit. Pourtant les derniers événements apparus sur le théâtre du jeu constitutionnel ont beaucoup touché les aspects liés de la démocratie et de l'État de droit, malgré une régression³⁶, mais qui ont quand même permis au retour à l'ordre constitutionnel au Tchad. Mener l'étude dans ce pays, qui est

³³ V. Jean-Mermoz BIKORO, « La fonction constituante du peuple dans le nouveau constitutionnalisme des États d'Afrique noire francophone », in *Civitas Europa*, 2021/1, n°46, pp.326-330.

³⁴ Marcelin NGUELE ABADA, *État de droit et démocratisation au Cameroun*, op.cit., p.468.

³⁵ En termes de jurisprudence constitutionnelle, l'on s'attarde généralement à étudier les pays comme le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo en Afrique noire francophone.

³⁶ Voir à ce propos Babacar GUEYE, « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs*, n°2, 2009, pp.5-25 ; Karim DOSSO, « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérence et incohérences », *RFDC*, 2012/2, n°90, pp.57-85.

passé par tous les coups allant du processus de normalisation politico-constitutionnelle³⁷ à un retour à l'ordre constitutionnel³⁸, conduit à se poser la question centrale suivante : **comment se caractérise l'expression de la volonté du peuple préservée par le juge constitutionnel à l'occasion du référendum ?** En s'appuyant sur cette démarche qui prend bien en compte le texte et son application ainsi que le contexte économique, politique et social du pays dans lequel s'appliquent ces règles juridiques, l'on peut avancer l'hypothèse d'une préservation de la volonté populaire relativement ambiguë dans le processus référendaire au Tchad.

Une telle interrogation révèle le double intérêt théorique et pratique de l'étude. L'intérêt théorique de celle-ci se justifie tant par la rareté de la littérature juridique relative à la thématique que par les perspectives qu'elle ouvre sur la systématisation du droit constitutionnel africain. Cette étude captive en ce sens qu'elle permet de cerner le niveau de consolidation de l'État de droit en ce qu'elle permet la juridictionnalisation et la régularisation de la vie politique³⁹. De plus, cette réflexion permet de saisir la politique juridictionnelle du juge constitutionnel ; celle-là qui oscille entre pédagogie et sanction⁴⁰. Au plan pratique, l'étude permet de situer la place du peuple dans le processus de prise de décisions politiques qui le concernent et par conséquent, d'attirer l'attention des gouvernants et des citoyens sur la nécessité de protéger la volonté de ces derniers dans le paysage politique. Elle éclaire également les possibilités de conciliation entre la souveraineté populaire et la suprématie de la Constitution, l'État de droit avec les intérêts politiques, ou encore l'affirmation de la justice constitutionnelle. Cette réflexion permettra d'approfondir le régime juridique du processus référendaire dont « *l'ambiguïté reste la marque de fabrique* »⁴¹.

Le positivisme dans ses branches juridique ou encore formaliste⁴² et sociologique⁴³ est l'ancrage méthodologique mobilisé dans la présente étude. Il appelle à transcender les textes constitutionnels pour mobiliser de temps en temps les pratiques constitutionnelles⁴⁴ et politiques. Sera essentiellement mobilisé ici le positivisme normativiste en ses deux branches, à savoir la dogmatique et la casuistique. Aussi l'on ne saurait minorer l'apport de l'histoire dans les développements constitutionnels⁴⁵ dans la mesure où l'histoire entretient des rapports étroits avec le droit. Elle permettra en effet de retracer la fréquence des consultations référendaires

³⁷ Suite au décès du président Idriss Deby Itno en avril 2021 et à l'accès au pouvoir d'une junte militaire qui conduit la transition sous l'encadrement de la Charte de transition de la République du Tchad du 21 avril 2021 et de la Constitution révisée de la République du Tchad de 2020.

³⁸ Le retour à l'ordre constitutionnel a été enclenché par l'organisation d'une élection présidentielle et s'est terminée par l'organisation des élections communales, provinciales et législatives de décembre 2024.

³⁹ Jean-Mermoz BIKORO, *La fonction consultative des juridictions constitutionnelles en Afrique francophone*, Paris, l'Harmattan, 2021, p.17.

⁴⁰ Gérard CONAC, « Le juge constitutionnel en Afrique : censeur ou pédagogue », in Gérard CONAC, (dir.), *Les Cours suprêmes en Afrique*, Paris, Economica, 1989, p.8.

⁴¹ Arsène Chinois ELLA NTOU'OU, « Le contentieux référendaire dans les États de l'Afrique noire francophone », *op.cit.*, p.249.

⁴² V. Bruno OPPETIT, *Philosophie du droit*, Paris, Dalloz, 1999, p.57.

⁴³ Marcel WALINE, « Positivisme philosophique, juridique et sociologique », *Mélanges René Carré de Malberg*, Paris, Librairie Duchemin, 1977, p.519.

⁴⁴ V. Jacques CHEVALLIER, « Pour une sociologie du droit constitutionnel », in *L'architecture du droit*, Mélanges Michel Troper, Paris, Economica, 2006, pp.281-297.

⁴⁵ Emmanuel CARTIER, « Histoire et droit : rivalité ou complémentarité ? », *RFDC*, n°67, 2006, p.512.

dans les autres États d'Afrique francophone pour appuyer l'exemple tchadien. Ceci nous amènera ainsi à faire un recours au droit comparé, indispensable dans le cadre de cette étude.

L'étude portant sur le juge constitutionnel et l'expression de la volonté populaire dans la mise en œuvre du référendum est donc opportune car elle participe de préservation et de la consolidation de l'État de droit et des acquis démocratiques, en ce que l'issue d'un référendum implique de grandes conséquences pour l'avenir d'un pays ; et le politique étant vicieux, il sied de déterminer la volonté du peuple souverain afin de la rendre plus claire et sans embûche. À cet effet, l'occasion de l'évaluation de la volonté du peuple dans la mise en œuvre du processus référendaire de 2023 permet d'établir d'une part, une volonté formellement encadrée du peuple au processus référendaire (I) et, d'autre part, une volonté implicitement dévoyée dans la mise en œuvre de ce processus (II).

I- UNE VOLONTE DU PEUPLE FORMELLEMENT ENCADREE PAR LE JUGE CONSTITUTIONNEL

Dans le nouveau constitutionnalisme africain, le référendum apparaît comme le mode de prise de décisions le plus évolué⁴⁶. Non seulement l'on relève la participation de plusieurs partis politiques, mais également, le contrôle de ce processus et éventuellement les actes qui en découlent, et ceci sous le regard vigilant du juge constitutionnel. Ce contrôle aux objets variés s'organise dans ce qu'on qualifie de contentieux référendaire.

La consécration constitutionnelle du contentieux du référendum et son aménagement constituent des garanties et des gages du respect de l'intégrité de l'opinion émise ou du choix opéré par le peuple. Le juge constitutionnel dès lors en connaissant les contestations relatives au déroulement de la procédure référendaire peut aussi bien en amont à travers le contrôle de constitutionnalité de projet de texte soumis au peuple s'assurer que celui-ci respecte les domaines et limites fixés par le constituant originaire ; et en aval veiller au non détournement du choix valablement exprimé par les citoyens. Le rôle du juge constitutionnel en tant que protecteur de la volonté exprimée du peuple fait de lui un véritable gardien de la manifestation de l'expression populaire dont la volonté ne doit pas être travestie, car c'est au juge constitutionnel que revient la prestigieuse mission d'assurer le bon déroulement de la procédure référendaire proprement dite⁴⁷.

En effet, l'importance du référendum n'est plus à démontrer dans le constitutionnalisme contemporain. Le référendum a une fonction légimatrice⁴⁸. Il offre l'avantage de refléter l'adhésion et le consentement du peuple. L'autre avantage aussi du référendum c'est qu'il permet au peuple de s'ériger en contre-pouvoir⁴⁹ lui permettant de ce fait de s'opposer aux initiatives des pouvoirs institués lorsque celles-ci n'ont rien à voir avec les valeurs constitutionnelles. La volonté populaire se trouve ainsi garantie par la juridiction

⁴⁶ Arsène Chinois ELLA NTOU'OU, « Le contentieux référendaire dans les États de l'Afrique noire francophone », *op.cit.*, p.248.

⁴⁷ Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI, *Le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle*, Marseille, PUAM, Economica, 2004, p.151.

⁴⁸ Francis HAMON, *Le référendum. Étude comparative*, Paris, LGDJ, 1995, p.50.

⁴⁹ *Ibid.*

constitutionnelle, car le contentieux référendaire doit de ce fait avoir pour objet d'assurer le respect de la volonté du peuple. À titre de rappel, depuis le début des années 1990 et l'émergence de la juridiction constitutionnelle, le juge constitutionnel est devenu une véritable figure du pouvoir⁵⁰ et revêt de plus en plus, la casquette d'un représentant du peuple⁵¹.

Au Tchad, le juge constitutionnel dans son office de juge de la régularité des opérations référendaires est amené à protéger la volonté du souverain contre les vices du politique, notamment dans un contexte social marqué par l'analphabétisme aussi bien classique que constitutionnel. Dès lors le juge veille à la protection de la volonté du souverain aussi bien en début de procédure référendaire qu'à l'issue du scrutin référendaire. Il lui revient ainsi d'assurer à la fois, la protection des droits du peuple et surtout, la préservation de sa volonté au sortir du référendum constitutionnel de 2023 au Tchad. Mais ce qui nous intéresse ici c'est de démontrer que la protection de la volonté du peuple souverain passe par une détermination de son fondement aussi bien juridique (A) que politique (B) à l'occasion d'un tel processus.

A- Le fondement juridique de l'encadrement de la volonté populaire

Le rôle du juge constitutionnel dans le processus référendaire participe de la sauvegarde de la volonté du peuple. Cette volonté s'exprime tout d'abord dans la Constitution car tout projet de référendum doit satisfaire à l'exigence de sa constitutionnalité. Ainsi le politique mû par des intérêts égoïstes qui voudrait par le recours au référendum faire passer ou adopter une mesure non prévue par la constitution, le juge constitutionnel va dès lors le rappeler à l'ordre en annulant un tel texte. Le cas du président nigérien Mamadou TANJA en est la preuve illustrative⁵². L'encadrement juridique du processus référendaire passe nécessairement par une définition claire de l'objet du référendum (1) avant que le juge référendaire n'intervienne dans le contrôle des opérations (2).

1- L'intervention du juge constitutionnel dans la définition de l'objet du référendum

La question qui fera l'objet du référendum doit être claire et intelligible. Dans le contexte africain, et surtout tchadien, encore marqué par un taux d'analphabétisme élevé, la question doit pouvoir être comprise par tous car le référendum n'étant pas conçu pour permettre une quelconque délibération ou discussion, le peuple doit pouvoir se prononcer en pleine conscience⁵³. S'agissant du contentieux afférent à la question référendaire, le juge doit contrôler la clarté et l'homogénéité de la question référendaire afin d'éviter d'une part que le citoyen

⁵⁰ Luc SINDJOUN, « Les dynamiques de la justice constitutionnelle en Afrique : histoires du Chêne et du roseau », in *De l'esprit du droit africain, Mélanges offerts à Paul Gérard Pougoué*, CRDDI, 2015, p.669.

⁵¹ Pierre BRUNET, « Le juge constitutionnel est-il un juge comme les autres ? Réflexions méthodologiques sur la justice constitutionnelle », in Olivier JOUANJAN, Constance GREWE, Éric MAULIN et Patrick WACHMANN, (Dir.), *La notion de justice constitutionnelle*, Paris, Dalloz, 2005, p.128.

⁵² Le 4 août 2009, le peuple nigérien a dit « oui » à la réforme constitutionnelle initiée par le Président Mamadou TANJA visant la suppression de la clause limitative du nombre des mandats présidentiels malgré l'opposition du Parlement et de la Cour constitutionnelle. Néanmoins, à l'issue du référendum qui s'est tenu malgré, le peuple a ainsi validé une réforme qui a violé certaines étapes de la procédure et surtout qui a entraîné le reflux constitutionnel au Niger.

V. Arrêt de la Cour constitutionnelle de 2009 au Niger.

⁵³ Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI, *Le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle*, op.cit., p.168.

électeur ne se prononce dans le sens qu'il n'a pas souhaité⁵⁴ et d'autre part de faire du référendum un instrument défectueux⁵⁵.

L'exigence de la clarté sous-entend en outre que la formulation de la question porte sur un objet unique⁵⁶. Au Tchad, le dernier référendum en date du 20 décembre 2023 porte sur une question précise : la forme de l'État. Le juge constitutionnel par ailleurs juge de la régularité et de la sincérité du scrutin référendaire⁵⁷ en vertu des Constitutions et lois constitutionnelles des États d'Afrique noire francophone, à l'instar du juge constitutionnel tchadien⁵⁸, peut se servir de cette disposition pour vulgariser le contrôle de la clarté de la question posée au peuple. À titre de droit comparé occidental, le juge constitutionnel italien qui a déjà eu l'occasion de se prononcer sur cette question a affirmé que : « (...) *quand la question ne se révèle pas marquée par la simplicité, la clarté et la cohérence, il est illusoire de croire que la campagne référendaire suffira vraiment et parfaitement à rendre simple ce qui est complexe, clair ce qui est obscur, cohérent ce qui est contradictoire* (...) »⁵⁹. Ce que le juge constitutionnel italien veut montrer c'est que ce n'est pas la volonté du peuple qui est indispensable, mais celle exprimée et éclairée en début de procédure, c'est-à-dire en amont. En Afrique le parallèle peut être établi au niveau de la constitutionnalité des lois, où le juge souvent saisi de la conformité d'une loi à la constitution procède à sa « *réécriture* »⁶⁰.

La protection de la volonté du peuple à l'issue de la consultation populaire concerne principalement le déroulement de la votation et du dépouillement. En effet la force particulière du référendum en fait un outil dangereux dans la mesure où il est sujet à un risque de manipulations. La liberté d'expression du peuple peut être dévoyée par des fraudes survenues au cours des opérations de vote, ou d'autres vices tels que l'achat des votes, les menaces. Il est donc nécessaire, à ce niveau, pour le juge constitutionnel de protéger le mode d'expression directe du peuple de toute manipulation et ainsi d'expurger la volonté populaire des vices ayant pu entraver son déploiement ou expression. À ce titre le juge constitutionnel se transforme en juge de la moralité⁶¹ du scrutin afin de s'assurer que les irrégularités commises n'ont pas faussé la volonté réellement exprimée par le peuple.

En effet dans le cadre du référendum constitutionnel de 2023, la question fondamentale, soumise à l'approbation du peuple, est celle de savoir quelle forme de l'État doit être privilégiée pour garantir la cohésion sociale et l'unité nationale entre les Tchadiens ? Il s'agit pour le peuple

⁵⁴ Cette exigence évite que le peuple se décide dans le sens qu'il n'a pas voulu. À titre de droit comparé, l'on peut reprocher l'insuffisance de la clarté des questions posées lors des référendums algériens du 08 janvier 1961 et 08 avril 1962 respectivement formulées en ces termes : « *approuvez-vous le projet de loi soumis au peuple français par le Président de la République et concernant l'autodétermination des populations algériennes et l'organisation des pouvoirs en Algérie ?* » et « *approuvez-vous le projet de loi soumis au peuple français par le Président de la République et concernant les accords à établir et les mesures à prendre au sujet de l'Algérie sur la base des déclarations gouvernementales du 19 mars 1962 ?* ».

⁵⁵ Voir Elie COHEN, Gérard GRUNBERG et Bertrand MANIN, « Référendum, un instrument défectueux », *Le débat*, 2017, n°193, p.140.

⁵⁶ Voir à contrario le référendum organisé le 20 avril 2024 en Équateur avec 11 questions soumises au peuple.

⁵⁷ Voir les dispositions constitutionnelles suivantes : 117 au Bénin, 177 au Congo et 48 al 1 au Cameroun.

⁵⁸ Confère article 175 al 3 de la Constitution du Tchad : « Il veille à la régularité des opérations du référendum et en proclame les résultats ».

⁵⁹ Sentence n°27 des 10-13 février 1981.

⁶⁰ DCC 10-504 du 06 novembre 2019 du Bénin.

⁶¹ Jean-Claude TCHEUWA, « Droit constitutionnel étranger », *op.cit.*, p.11.

tchadien de déterminer le meilleur choix de la forme de l'État incluant « *le meilleur mécanisme régalien à même de garantir à l'ensemble des citoyens, la justice et l'égalité ainsi que la pleine jouissance de leurs droits et libertés publiques constamment violées par les dirigeants successifs à la tête de l'État depuis 1960* »⁶². Il est donc clair que la recherche d'un choix réel sur la forme de l'État⁶³ soit une condition nécessaire au respect de la protection des droits et libertés du citoyen, dès lors que l'on constate que l'objet du processus référendaire est clairement défini.

L'importance de la question comme déterminant de la mobilisation ne s'épuise pas dans son objet. Elle tient aussi à la formulation de la question. De ce fait, la clarté de la question posée est fondamentale pour permettre une expression correcte de la volonté du peuple, mais elle l'est d'abord pour mobiliser le citoyen, qu'une question ambiguë dans sa formulation ou ses implications risque de porter à l'indécision. Au-delà de définir de façon claire l'objet de la question posée en amont, le juge référendaire se doit également d'intervenir au moyen d'un contrôle de régularité des opérations, en aval.

2- L'intervention du juge constitutionnel en matière de régularité des opérations référendaires

Le contrôle de la régularité des opérations référendaires au sens restreint renvoie à la vérification du processus référendaire. À ce niveau, le juge se rassure de la sincérité des opérations du référendum⁶⁴ « *de la phase préélectorale aux opérations du scrutin* »⁶⁵. Il a le droit de contrôler les phases préélectorale, électorale et le dépouillement. Dans la phase préélectorale, le contentieux référendaire porte sur les questions relatives à la campagne, à l'enregistrement des partis politiques, aux frais de campagne, des listes électorales et aux cartes d'électeur. Ce contentieux est institué dans la quasi-totalité des États africains dans le but de garantir l'égalité et l'universalité du suffrage. L'égalité entre les acteurs politiques défendant des positions contraires à savoir le « NON » et le « OUI » dans la gestion des campagnes, mais également entre les citoyens⁶⁶. L'universalité à son tour garantit la participation de tous les citoyens au processus de décision par référendum. Car, comme le souligne le professeur Stéphane PINON, « *sans intervention des citoyens en amont de la procédure, l'implication populaire s'en trouve amoindrie* »⁶⁷.

La dimension électorale du contentieux référendaire s'intéresse essentiellement aux questions liées au déroulement de la consultation référendaire dans le bureau de vote. Il est

⁶² Cf. Ousmane KOUDANGBÉ HOUZIBÉ, *Le dualisme constitutionnel sur la forme de l'État au Tchad. Une confrontation dans la recherche de la refondation de l'État Tchadien*, L'Harmattan, 2023, p.7-8.

⁶³ V. Georges BURDEAU, *L'État*, Nouvelle édition, Points, 2009, 197p.

⁶⁴ Jean-Luc ATANGANA AMOUGOU, « Juridictions constitutionnelles africaines et retour à l'ordre constitutionnel : la dimension électorale », *Afrique contemporaine*, n°278, 2024/2, p.60.

⁶⁵ Jean-Mermoz BIKORO, *La fonction consultative des juridictions constitutionnelles en Afrique noire francophone*, *op.cit.*, p.39.

⁶⁶ Arsène Chinois ELLA NTOU'OU, « Le contentieux référendaire dans les États de l'Afrique noire francophone », *op.cit.*, p.250.

⁶⁷ Stéphane PINON, « La participation populaire directe au pouvoir constituant. Regards sur le droit étranger », *RIEJ*, n°1, vol.78, 2017, p.9.

vérifié ici la certitude du choix de la majorité des électeurs⁶⁸, précisément que ce choix a été fait dans le respect de la liberté et du secret électoral consacré par tous les États de l'Afrique noire francophone. Seront donc sanctionnés à ce niveau les obstructions à l'exercice du droit de vote, les menaces et violences visant à orienter le choix des électeurs et les troubles. En clair, il s'agit du contentieux des fraudes dans les bureaux de vote⁶⁹.

Parlant de l'initiative du référendum, elle appartient au Président de la République dans la plupart des États africains, à l'exception des pays comme le Bénin qui consacre l'initiative parlementaire à côté de celle présidentielle du référendum. Cette initiative se matérialise par l'édiction de l'acte de convocation du corps électoral. À ce niveau, le juge est le plus souvent convié à se prononcer sur la constitutionnalité des dispositions du projet et sur sa présentation, ainsi que sur la qualité de la question. Relativement au contrôle des projets, il est question ici de contrôler la conformité des projets de loi référendaires au droit existant. Ce contrôle peut être préventif, ce qui amène le juge constitutionnel à faire « *office d'expert et de conseiller dans une pluralité de domaines* »⁷⁰. Il peut aussi être sanctionnateur : c'est lorsque le juge a le pouvoir d'interrompre le processus par sa décision⁷¹. Le Bénin s'inscrit dans cette logique dans la mesure où la loi précise que « *la Cour constitutionnelle exerce un contrôle de constitutionnalité du projet ou de la proposition de la loi référendaire, préalablement au vote* »⁷², tout comme le Niger au regard de la décision du juge constitutionnel en 2009⁷³.

Enfin, le contentieux de la régularité du processus référendaire s'intéresse à la clôture de ce processus. Sont traitées à cette phase les questions liées aux dépouillements des urnes et à l'authenticité des procès-verbaux. Dans le premier cas, le juge référendaire peut vérifier la prise en compte de tous les votes et se rassurer qu'il n'y ait pas eu de bourrage des urnes en faveur d'une fraction. Et dans le second, il a le droit de se rassurer que les procès-verbaux reflètent véritablement les résultats des bureaux de vote. C'est à dire que ceux-ci n'ont pas été modifiés ni falsifiés pour le compte d'une tendance.

Au niveau du dépouillement, le juge constitutionnel s'assure également de protéger la volonté du peuple. Ici, le juge vérifie de façon minutieuse les procès-verbaux de dépouillement des bureaux de vote, les compare avec ceux de la Commission Nationale chargée de l'Organisation du Référendum (CONOREC) –organe national en charge des opérations⁷⁴, afin de s'assurer qu'il n'existe pas de distorsions entre les deux, auquel cas il pèse sur lesdits résultats un soupçon de fraudes et de manipulations, lesquels encourent donc annulation.

⁶⁸ Jean-Luc ATANGANA AMOUGOU, « Juridictions constitutionnelles africaines et retour à l'ordre constitutionnel : la dimension électorale », *op.cit.*, p.60.

⁶⁹ Jean-Michel MANGA, « Le contrôle juridictionnel des opérations référendaires dans les États d'Afrique noire francophone : les cas du Cameroun et du Bénin », *RRC*, n°052, décembre 2024, p.126.

⁷⁰ Cyrille MONEMBOU, « Les actes non juridictionnels des juridictions constitutionnelles des États d'Afrique noire francophone. Les cas du Gabon, du Bénin, du Sénégal et du Niger », *RIDC*, n°1, 2017, p.191.

⁷¹ Arsène Chinois ELLA NTOU'OU, « Le contentieux référendaire dans les États de l'Afrique noire francophone », *op.cit.*, p.253.

⁷² Confère l'article 22 de la loi organique portant organisation de la Cour constitutionnelle du Bénin.

⁷³ Voir l'arrêt n°04/CC/ME du 12 juin 2009. Dans cette décision, le juge constitutionnel a déclaré inconstitutionnel le projet de référendum visant à lever la limitation des mandats présidentiels à deux.

⁷⁴ Cf. Article 1 al. 2 de loi n°011/PT/2023 : « *L'ensemble des opérations régies par la présente loi sont exécutées par la Commission Nationale chargée de l'Organisation du Référendum Constitutionnel en abrégé CONOREC (...)* ».

C'est dans ce cadre que pour établir la véracité du dépouillement la juridiction constitutionnelle au Tchad procède à l'analyse des chiffres notamment dans chaque bureau de vote du nombre d'inscrits, nombre de votants, abstention entre autre afin de s'assurer qu'il n'existe pas par exemple un écart de voix entre le nombre d'inscrits et le nombre de votants⁷⁵. Le Conseil constitutionnel dans la protection de la volonté du peuple, dans ce sens, assure à la fois un contrôle arithmétique⁷⁶ et un contrôle juridictionnel susceptible de relever du champ politique.

B- Le fondement politique de l'encadrement de la volonté populaire

Le processus référendaire va au-delà de l'aspect juridique des choses. Dans son fondement politique, ce processus s'appuie sur des bases d'une admission d'alternative pouvant guider le choix du citoyen(1), laquelle admission en perçue comme un gage du pluralisme politique (2).

1- L'admission d'une alternative dans le choix du peuple

La volonté du peuple doit être exprimée de manière à admettre une alternative. Car, en effet le référendum s'entend comme la technique par laquelle les pouvoirs publics invitent le peuple à approuver l'adoption d'un texte en répondant par oui ou non⁷⁷. De ce fait, cette volonté doit être formulée de façon à ce que chaque citoyen puisse répondre par « OUI » ou « NON », en ayant connaissance des implications de son choix⁷⁸. Dans le cas contraire où il n'existerait pas d'alternatif au choix du peuple, le peuple n'est guère pleinement libre de s'exprimer et le principe de la souveraineté n'est plus garanti⁷⁹. Il en ressort que le pouvoir du peuple, que ce soit ou non à travers ses représentants, est renforcé par l'initiative du référendum.

Dans le contexte du Tchad l'on observe que l'espace politique montre et a longtemps montré une crise latente de confiance entre les concitoyens depuis l'accès du pays à l'indépendance, « *provoquant des tentations constitutionnelles fédérales pour certaines, et unitaires pour d'autres, sur la forme de l'État* »⁸⁰. C'est donc cela le message à véhiculer afin de situer le peuple pour qu'il puisse exprimer valablement sa volonté ; et non essayer de berner sa volonté en la camouflant dans l'expression vague du OUI ou du NON. À titre illustratif, la Commission de Venise de 2007 a été explicite là-dessus à ce propos : « *La question ne doit pas*

⁷⁵ Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français, « Les méthodes de travail et le contrôle de la régularité des élections et des référendums », Bulletin n°8, 2005, pp.42-53. <https://www.accf-francophonie.org/publication/bulletin> n°8 consulté le 20 novembre 2024.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Francis HAMON, *Le référendum. Étude comparative*, Paris, LGDJ, 1995, pp.10-11.

⁷⁸ A titre d'exemple, au Kazakhstan en 1995, un référendum se substitua à l'élection qui aurait dû se dérouler un an plus tard (« Acceptez-vous de prolonger le mandat du Président de la République Nursultan Nazarbayev, élu par le peuple le 1^{er} décembre 1991, jusqu'au 1^{er} décembre 2000 ? ») ; ou au Soudan et en Tanzanie, les Constitutions requéraient à une certaine époque que le choix du Président par le Parlement soit ratifié par le peuple. A l'inverse en Roumanie le Parlement a demandé deux fois (en 2007 et en 2012) à la population de confirmer l'*impeachment* du président de la République. Certains référendums enfin posent une question de confiance, à l'image de celui tenu en Russie en 1993 (« Avez-vous confiance en Boris Nikolajewitch Yeltsin, président de la Fédération russe ? »), et ont pour effet de confirmer un individu au pouvoir, ou au contraire de l'obliger à démissionner (comme dans le cas du président de l'Azerbaïdjan la même année).

⁷⁹ Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI, *Le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle*, op.cit., p.168.

⁸⁰ Ousmane KOUDANGBÉ HOUZIBÉ, *Le dualisme constitutionnel sur la forme de l'État au Tchad. Une confrontation dans la recherche de la refondation de l'État Tchadien*, L'Harmattan, 2023, p.110.

induire en erreur ; elle doit être suggestive, notamment en mentionnant les effets supposés de l'acceptation ou du rejet du texte ; elle ne doit permettre qu'une réponse par oui, non ou blanc, et ne pas poser de question ouverte nécessitant une réponse plus circonstanciée ». Il est donc clair que l'admission d'une alternative dans le choix éclairé du peuple constitue une avancée considérable de la démocratie.

2- L'admission d'une alternative comme gage du pluralisme politique.

L'admission d'une alternative renvoie ici à l'idée de pluralisme, qui renvoie à la diversité, à la liberté de choix et signifie notamment ce qui peut prendre deux ou plusieurs figures (politique, associative, religieuse, etc.). En effet, le référendum est une procédure de vote permettant de consulter directement les citoyens sur une question ou un texte. Le plus souvent, les électeurs ont à répondre par « Oui » ou « Non ». La question fondamentale, préalablement évoquée, qui s'était posée lors du référendum était justement celle de savoir : quelle forme de l'État doit être privilégiée pour garantir la cohésion et l'unité nationale entre les Tchadiens ? Il s'agit pour le peuple tchadien de décider du meilleur choix de la forme de l'État incluant le meilleur mécanisme régalien à même de garantir à l'ensemble des citoyens, la justice et l'égalité ainsi que la pleine jouissance de leurs droits et libertés publiques convenables aux principes démocratiques et dans le respect de l'État de droit.

Le pluralisme politique est l'une des conditions essentielles de la démocratie libérale, laquelle suppose que le peuple choisisse ses gouvernants. Or il n'y a de choix que si l'on peut se déterminer entre plusieurs possibilités, plusieurs combinaisons. C'est la prévalence de cette idée démocratique qui a poussé le Conseil constitutionnel tchadien à orienter et admettre le choix du peuple autour de deux tendances lors du référendum de 2023 : une tendance pour le « Oui » et une autre pour le « Non ». Dans le cas d'espèce, le constitutionnalisme⁸¹ tchadien montre depuis un moment un dualisme⁸² sans précédent sur le choix de la forme de l'État. On considère que le référendum est un instrument de démocratie directe car il permet au peuple d'intervenir directement dans la conduite de certains domaines de la politique nationale ou locale. Aujourd'hui, beaucoup d'observateurs proposent de recourir davantage au référendum, notamment pour faire évoluer certains secteurs de la vie sociale difficiles à réformer.

Toutefois malgré un encadrement constitutionnel aménagé aussi bien par les textes que par le juge constitutionnel lui-même, l'on se rend compte que le cours de vie constitutionnelle, et surtout à l'occasion d'un processus électoral est loin d'être un fleuve tranquille⁸³. Au vrai, plusieurs paramètres font leur entrée et participent de ce fait à l'effritement de la volonté du peuple à l'occasion du processus référendaire.

⁸¹ Voir à ce propos Ousmane KOUDANGBÉ HOUZIBÉ, *Le constitutionnalisme tchadien, de la proclamation de la République à l'instauration démocratique. 1958-2021*, L'Harmattan, 2022, 360p.

⁸² Voir Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, LGDJ, La pensée juridique, 1999, 376p, cité par Ousmane KOUDANGBÉ HOUZIBÉ, *Le dualisme constitutionnel sur la forme de l'État au Tchad. Une confrontation dans la recherche de la refondation de l'État Tchadien*, L'Harmattan, 2023, p.1.

⁸³ Pour reprendre l'expression employée par Marien Ludovic NDIFFO KEMETIO et Olivier LOUBE-ADOUM, « Le juge constitutionnel et la régulation du fonctionnement des institutions en Afrique subsaharienne francophone : l'exemple du Tchad », *Revue Tchadienne de Droit et Science Politique*, Vol.1, n°2, Juin 2023, p.88.

II-UNE VOLONTE DU PEUPLE IMPLICITEMENT DEVOYEE

Le processus référendaire est en principe gage de la préservation de la volonté du peuple. Cette préservation de la volonté valablement exprimée constitue le leitmotiv du contentieux référendaire⁸⁴. Mais au-delà de son organisation qui donne l'espoir d'une garantie optimale des droits civils et politiques des citoyens, l'opérationnalisation de ce processus est éprouvée. En tant que procédé de consultation directe, le processus référendaire peut être terni et entaché d'irrégularités. Hors celui-ci dans les États d'Afrique noire francophone depuis les indépendances jusqu'à nos jours, s'étant toujours soldé par la victoire du « OUI », n'a presque jamais été le reflet de la volonté populaire exprimée.

Les référendums ont toujours été décriés ou révéérés. En effet, les régimes politiques⁸⁵ qui se sont succédé aux commandes du Tchad n'ont pas pu relever les défis majeurs de la mise en place des institutions fortes en lieu et place des hommes forts qui ont gouverné. L'on se retrouve donc dans un régime politique⁸⁶ qui réprimait et persécutait les voix discordantes et toute opposition d'une manière générale. L'impression générale qui se dégage à l'occasion d'un processus électoral est qu'on se joue du citoyen électeur, c'est-à-dire en fin de compte, qu'on se joue de la nation à travers les lois électorales, au sujet desquelles Alexis DE TOCQUEVILLE affirmait « *qu'elles sont en démocratie les plus importantes* ». Et à Pierre François GONIDEC d'ajouter que « *le peuple occupe théoriquement une place centrale sur la scène politique africaine. On le déclare souverain* »⁸⁷, mais dans la réalité, il est constamment ignoré, minoré voire banalisé.

En effet, le référendum n'est pas une solution miracle. Il exige des conditions bien précises. Cependant, le référendum permet-il une expression correcte de la volonté du peuple ? C'est bien par-là que doit commencer toute critique du référendum. Tout d'abord, il faut que la question posée soit claire et puisse recevoir une réponse binaire. Ensuite, les électeurs doivent être en mesure d'apprécier la portée de la décision qui sera prise et ses conséquences à long terme. Ce n'est pas toujours le cas dans un environnement politique comme le Tchad. L'on a donc pu observer un processus à caractère vulnérable (A), teinté d'une coloration à tendance unique (B).

A- La vulnérabilité du processus référendaire

La vulnérabilité du processus référendaire varie selon les États. Toutefois, certaines obstructions leur sont communes, notamment la restriction de l'accès au juge (1) et plus loin le phénomène de la compression du paysage politique (2).

⁸⁴ Louis Veuillot NKOCK, *Le contentieux référendaire dans les États d'Afrique noire francophone*, Mémoire de Master, Université de Yaoundé II, 2023-2024, p.7.

⁸⁵ V. Ismaïla Madior FALL, « La construction des régimes politiques en Afrique : insuccès et succès », *Afrilex*, janvier 2014, cité par Ousmane KOUDANGBÉ HOUZIBÉ, *Le dualisme constitutionnel sur la forme de l'État au Tchad*, op.cit., p.2.

⁸⁶ Jean GICQUEL et Jean-Éric GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 24^e édition, Paris, Montchrestien, 2010, p.132.

⁸⁷ Pierre-François GONIDEC, *Les systèmes politiques africains*, 2^e édition, Paris, LGDJ, p.183.

1- La restriction de l'accès au juge référendaire

La restriction de l'accès au juge référendaire s'explique par trois raisons : la première est relative à la limitation des saisissants, la deuxième est tributaire au resserrement des délais de saisine du juge et la dernière au périmètre du contentieux.

S'agissant de la limitation des saisissants, on peut de manière générale regretter l'exclusion des individus et de la société civile dans tous les États africains. Pourtant, ceux-ci sont des acteurs importants du processus référendaire du fait de leur participation comme électeurs pour les individus et comme observateurs du scrutin. En plus de cette restriction, certains États comme le Cameroun rendent l'accès au juge référendaire plus élitiste dans la mesure où seules les autorités des organes constitutionnels à caractère politiques⁸⁸ peuvent saisir le juge. Ceci prive les citoyens et la société civile du droit de saisine dans le cadre du contentieux de la régularité du déroulement des consultations référendaires.

Parlant de la limitation de l'accès du fait des délais, on évoque ici le resserrement des délais de saisine du juge référendaire. L'écourtement de ces délais est susceptible de décourager certains justiciables au regard des préalables ou des éléments à réunir que sont les preuves des irrégularités⁸⁹. Il faut noter que ces délais semblent insuffisants au regard des contraintes socio-économiques et l'enclavement de certaines zones⁹⁰.

La limitation du périmètre du contentieux référendaire réduit significativement les possibilités de saisine du juge. La réduction ici évoquée peut se faire par l'exclusion explicite du contrôle des actes de la compétence du juge⁹¹. Cette approche est celle des ordres juridiques⁹² qui consacrent la sacralité de la volonté du peuple. Dans les États qui brillent par le mutisme normatif, ce contrôle apparaît incertain du fait du caractère décisif du peuple. Lorsque ce dernier manifeste directement sa volonté, rien ni personne ne devrait contrôler sa décision⁹³. Ce caractère absolutiste de la souveraineté du peuple rend le contrôle juridictionnel des actes référendaires incommodes. Au Tchad, cette restriction de l'accès au juge s'appert comme une expression de la volonté du politique à limiter les contestations en matière référendaire.

2- Une compression de l'espace politique tchadien

Le juge constitutionnel est devenu une figure extrêmement importante dans certaines situations⁹⁴, notamment en Afrique noire francophone. Cette région est victime de l'influence de l'action du politique dans son déroulement et des fonctions des autorités en charge de la préservation de l'expression de la volonté populaire.

⁸⁸ Cf. l'article 48 de la Constitution et article 52 de la loi sur le Conseil constitutionnel camerounais.

⁸⁹ Arsène Chinois ELLA NTOU'OU, « Le contentieux référendaire dans les États de l'Afrique noire francophone », *op.cit.*, p.266.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Notamment le Bénin et le Gabon.

⁹³ Jean-Michel MANGA, « Le contrôle juridictionnel des opérations référendaires dans les États d'Afrique noire francophone : les cas du Cameroun et du Bénin », *op.cit.*, p.128.

⁹⁴ Luc SINDJOUN, « Considération brève sur les figures de l'ordre constitutionnel en Afrique », *Afrique contemporaine*, n°278, 2024/2, p.299.

Le régime politique tchadien depuis la nuit des temps, a instauré les bases d'une politique de compression⁹⁵ de l'espace politique. Cette manière de faire a pu instituer de manière successive l'oppression sinon l'inégalité entre les tchadiens. C'est ce qui se traduit par une crise latente de confiance entre les tchadiens, provoquant les tentations constitutionnelles fédérales pour certains, et unitaires pour d'autres, sur la forme de l'État.

En effet, les vraies explications sur la forme de l'État au Tchad n'ont véritablement pas été données au peuple avant que ce dernier ne puisse se prononcer au moment du vote. Faisons un bref retour en arrière pour comprendre les enjeux de ce processus référendaire. Au terme du dialogue national inclusif qui devait convenir d'un schéma à suivre pour le rétablissement de l'ordre constitutionnel en organisant un référendum constitutionnel et des élections libres et démocratiques, ce même dialogue à la surprise générale a décidé de dissoudre le Conseil militaire de transition au pouvoir, mais en maintenant le Général Mahamat IDRISS DEBY ITNO à la tête de l'État pour piloter la deuxième phase de transition fixée pour 24 mois. Ce fut l'indignation totale et une manifestation contre le maintien de Mahamat IDRISS DEBY ITNO à la tête de la transition éclate. Cette manifestation sera réprimée dans le sang entraînant morts, blessés, arrestations et déportations vers la prison de Korotoro. C'est donc cette énième répression de trop qui a incité un nombre important de tchadiens à demander l'instauration d'une forme fédérale de l'État pour que chaque province soit désormais autonome du pouvoir central basé à N'Djaména, la capitale. Mais est-ce que donc cela le message ou la propagande qui a été véhiculée durant la campagne référendaire ? Il est clair que les électeurs semblent exprimer leur vote en fonction d'autres problèmes qui n'ont qu'un lointain rapport avec le texte soumis au suffrage.

Si l'on considère le référendum comme mécanisme par lequel le peuple arbitre directement le jeu politique de la nation, il est tout de moins important de se questionner sur la capacité de ce peuple à assumer cette fonction en Afrique noire francophone et surtout la sincérité des résultats des consultations populaires dans cette zone. S'agissant des capacités, la faible culture constitutionnelle et politique des populations suscite des réserves sur la maîtrise des sujets importants de la nation. À cet effet, cela permet à la puissance publique de propager « une fausse idée claire »⁹⁶ du débat démocratique.

En effet, le référendum ne porte pas toujours en lui-même sa propre fin et peut être un moyen de résoudre une crise politique ou parlementaire : « *la question peut alors être seconde, l'essentiel étant d'en appeler au peuple* »⁹⁷. Car la consultation populaire au Tchad portant sur la forme de l'État, il faut se le dire, a été perturbée par les circonstances politiques du moment, qui ont notamment pris le pas sur la question posée au référendum. Aussi, il convient de dire que l'introduction d'un concept nouveau comme « *État unitaire fortement décentralisé* », peut être perçue comme un trompe-l'œil et une polémique tardive à la solde des partisans du « Oui » afin de s'assurer le vote des électeurs. Le constat est amer mais reflète bien les difficultés

⁹⁵ V. Olivier DUHAMEL et Yves MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p.598.

⁹⁶ Paul AMSELEK, « Une fausse idée claire : la hiérarchie des normes juridiques », in Mélanges en l'honneur de Louis FAVOREU, *Renouveau du droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2007, p. 983.

⁹⁷ Voir à ce propos Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI, « Vingt ans de débats et de réformes sur les référendums en France : entre apparences et réalités », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n°100, décembre 2014, pp.907-919.

inhérentes liées à l'environnement politique tchadien. À ce constat, il n'est donc pas exagéré d'affirmer à la suite du professeur Maurice AHANHANZO GLELE que « *le référendum fait désormais partie du fétichisme constitutionnel africain* »⁹⁸.

Ainsi au Tchad, l'argument le plus fréquent contre le référendum est que les votants tendraient inexorablement à répondre à une autre question que celle qui leur est posée, ce qui constitue un problème aussi bien du point de vue de la capacité du référendum à exprimer la volonté du peuple tchadien sur ladite question que celle de produire une décision raisonnable et éclairée. À titre d'exemples, l'on a observé des votants qui clamaient que voter le « Oui », c'est voter pour « l'unité du pays » et voter « Non » c'est « décider pour la division du pays ». D'aucuns sont même allés plus loin s'égosiller que « *voter le Oui signifie être avec Mahamat IDRISS DEBY, et voter Non veut dire être derrière Succès MASRA* »⁹⁹.

La question du déséquilibre entre régions dans la répartition des postes dirigeants, par exemple, qui reste un point sensible non abordé dans le paysage politique tchadien est restée sourde et muette. L'histoire constitutionnelle et institutionnelle du Tchad depuis la nuit des temps a débouché sur des contingences factuelles qui ont abouti à une crise de confiance entre les tchadiens et qui ont mis en difficulté l'unité nationale et la cohésion sociale. Cette crise de confiance entre les tchadiens, qui incite à une tentation constitutionnelle fédérale¹⁰⁰ est le résultat d'une accumulation importante des frustrations, d'avalanches d'injustices et d'inégalités dans les événements historiques, juridiques et politiques du Tchad. Au fil du temps, les tchadiens ont développé une méfiance entre eux-mêmes, c'est ce qui a contribué à la crise de confiance et qui a considérablement influencé le choix sur la forme de l'État dans le processus référendaire.

La tenue du référendum était donc une belle occasion pour jeter les bases de « *l'équilibre régional* ». Le processus référendaire sur la forme de l'État aurait gagné à s'accompagner d'une politique volontariste d'aménagement équilibrée du territoire afin d'éviter les frustrations nées dans les régions défavorisées et qui peuvent conduire à des guerres civiles, voire à des tentatives de sécession. Cette politique de nationalisation doit viser à susciter le sentiment du « *vouloir vivre en commun* »¹⁰¹ afin de créer « *une solidarité compacte entre les divers groupes sociaux pour l'unification physique et la survie de la nation* »¹⁰². Cependant, la conduite de la campagne référendaire a laissé entrevoir une réelle sélection des sujets devant faire l'objet de discussion et de consultation citoyenne débouchant ainsi sur une sorte de « *thématiques inintéressantes*

⁹⁸ Maurice AHANHANZO GLELE, « La Constitution ou loi fondamentale », *Encyclopédie Juridique d'Afrique, Tome 1, L'État et le Droit*, 1982, p.36.

⁹⁹ Pour avoir été acteur dans le cadre du processus référendaire, notamment en tant que formateur des membres de bureaux de vote pour le compte de la CONOREC (Commission Nationale Chargée de l'Organisation du Référendum Constitutionnel), c'étaient les préoccupations et questions qui revenaient très souvent dans les échanges.

¹⁰⁰ Voir à ce propos pour une meilleure compréhension au sujet du fédéralisme, et avec plus de détails Maurice CROISAT, *Le fédéralisme en Europe*, LGDJ, *Clefs, Politique*, 2009, 160p.

¹⁰¹ Lire à ce propos Koffi AHADZI-NONOU, « La notion de peuple », *Revue Afrique Juridique et Politique*, janvier-juin 2002, pp. 86-130.

¹⁰² Lanciné SYLLA, « La gestion démocratique du pluralisme sociologique en Afrique (démocratie concurrentielle et démocratie consociationnelle) », cité par Placide MOUDOU DOU, *La Constitution en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 135.

dans leur majorité pour le citoyen »¹⁰³. Aussi, la compression de l'espace politique tchadien déteigne un environnement qui participe à orienter le processus référendaire sous une tendance orientée sous un seul angle de vue.

B- Un processus référendaire à tendance unique

De manière générale, le recours au référendum permet de polariser les mécontentements, mais il comporte le risque d'agréger des attitudes négatives correspondant à des motivations très diverses. Toutefois, la légitimité qui s'attache au référendum est forte et le résultat d'une décision ainsi acquise difficilement contestable¹⁰⁴. Le problème demeure que le référendum apparaisse comme susceptible de contribuer au blocage d'un système politique fragilisé, plus que d'apporter une solution aux difficultés rencontrées par le peuple. À l'analyse, il converge que le référendum ne permettrait qu'une expression très imparfaite de la volonté populaire. L'État de droit demeure alarmant¹⁰⁵, faute de politique claire. Le processus référendaire a malencontreusement été orienté dans un sens unique, notamment du fait d'une inféodation certaine (1) qui a résulté d'une certaine instrumentalisation du peuple dans l'expression de son choix (2).

1- Un processus à tendance unique du fait de l'inféodation du juge constitutionnel au pouvoir politique

L'inféodation du juge constitutionnel se justifie ici par la totale maîtrise des autres pouvoirs politiques par le chef de l'exécutif¹⁰⁶ dans l'environnement politique des États d'Afrique noire francophone. S'agissant de la dénaturation du contentieux référendaire du fait de la proximité des membres des juridictions constitutionnelles et éventuellement de l'institution elle-même au pouvoir politique, celle-ci relève plus des considérations politiques¹⁰⁷. Pour les membres, la dépendance au pouvoir politique tient de leur désignation, nomination et rémunération. En Afrique et même ailleurs, les membres des juridictions constitutionnelles sont désignés et nommés par le politique. Si leur pouvoir n'est pas exercé pour la satisfaction de ces autorités, ils courent le risque de perdre leur fonction¹⁰⁸. Le remplacement des membres de la cour constitutionnelle nigérienne en 2009 par le Président TANDJA pour indocilité est une parfaite illustration¹⁰⁹.

¹⁰³ Lionel Pierre GUESSELE ISSEME, « La participation politique des citoyens dans les États africains », *RADP*, vol X, n°24, 2021, p. 30.

¹⁰⁴ Jean-Pierre DUPRAT, « Le référendum constitutionnel dans un système français dominé par une logique représentative », *RIDC*, 2006, 52-8, p.579.

¹⁰⁵ V. René CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Tome 1, Paris, Sirey, 1920, p.488.

¹⁰⁶ Selon les Constitutions des États d'Afrique noire francophone, c'est au Président de la République qu'il revient le pouvoir de convoquer le peuple aux urnes pour que ce dernier se prononce directement sur une question par le OUI ou le NON. Ce mécanisme est un moyen permettant au chef de l'exécutif de contourner le blocage de ses projets par le Parlement.

¹⁰⁷ Arsène Chinois ELLA NTOU'OU, « Le contentieux référendaire dans les États de l'Afrique noire francophone », *op.cit.*, p.268.

¹⁰⁸ Guillaume TUSSEAU, « Le pouvoir des juges constitutionnels », in Michel TROPER et Dominique CHAGNOLLAUD, (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Tome 3, Paris, Dalloz, 2012, p.196.

¹⁰⁹ Voir à ce propos, Adama HAMADOU, « Le protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CEDEAO à l'épreuve des perturbations des processus démocratiques », in Oumarou NAREY, (dir.), *La construction de l'État en Afrique : entre démocratie et coups d'État*, Sénégal, l'Harmattan, 2023, p.373.

Sur l'institution, les pressions tiennent à l'organisation, aux compétences et au fonctionnement. Dans ce cas, l'indocilité des juridictions constitutionnelles à la volonté politique les expose aux réformes dans le meilleur des cas ou à la suppression dans le pire¹¹⁰. Pour ces raisons, on peut affirmer que l'inefficacité de la préservation de l'expression de la volonté populaire tient dans une certaine mesure révélatrice de la minorisation de l'indépendance du juge. Ainsi, du fait de la nécessité¹¹¹ et de la politisation du processus, le juge constitutionnel a tendance à minimiser certaines violations des droits des citoyens dans le cadre de l'expression de leur voix.

En outre le processus référendaire porte en lui les germes de l'État de droit. Mais cependant, il est chapoté par l'exécutif qui dès le départ oriente et fixe son issue. L'on se rend ainsi compte que la volonté du peuple se trouve de ce fait bafouée aux travers d'irrégularités. C'est ainsi que le peuple, dans l'exercice de son pouvoir souverain peut être « *dévoyé ou fourvoyé par le politique* »¹¹² notamment car ce dernier est vicieux. Pour ce qui concerne les résultats, les réserves se fondent sur les critiques des partis politiques de l'opposition qui reprochent le plus souvent au pouvoir en place, la manipulation des électeurs, le bourrage des urnes, les restrictions de leur campagne et propagande. Les populations, la société civile et même les partis politiques –notamment ceux de l'opposition qui militent pour le « non », se scandalisent presque toujours de l'usage partisan du référendum et même des multiples irrégularités observables dans ces processus entachant de ce fait l'expression de la volonté authentique du peuple. Jusqu'à ce jour, l'on ne connaît pas une seule consultation référendaire à propos de laquelle les acteurs majeurs que sont les partis politiques et les observateurs du déroulement affirment unanimement la régularité¹¹³.

On peut également attribuer la dépendance du juge constitutionnel inféodé à la précarité du pouvoir de ses décisions. L'épineuse question ici est celle de la soumission du Président de la République aux décisions du juge constitutionnel lorsqu'on sait qu'ils sont tous deux constitutionnellement garants de la Constitution¹¹⁴.

2- Un processus à tendance unique du fait de l'instrumentalisation du peuple

Le processus référendaire en Afrique noire francophone est décevant¹¹⁵ parce que celui-ci banalise les droits des citoyens ainsi que la recherche d'un bon ordre constitutionnel¹¹⁶, la neutralisation des irrégularités dans ledit processus et même la conciliation des intérêts divers. En effet, l'un des objectifs à l'occasion d'un processus référendaire est de faire en sorte que les

¹¹⁰ Guillaume TUSSEAU, « Le pouvoir des juges constitutionnels », *op.cit.*, p. 196.

¹¹¹ Jean-Michel MANGA, « Le contrôle juridictionnel des opérations référendaires dans les États d'Afrique noire francophone : les cas du Cameroun et du Bénin », *op.cit.*, p.133.

¹¹² Louis Veuillot NKOCK, *Le contentieux référendaire dans les États d'Afrique noire francophone*, *op.cit.*, p.14.

¹¹³ Arsène Chinois ELLA NTOU'OU, « Le contentieux référendaire dans les États de l'Afrique noire francophone », *op.cit.*, p.277.

¹¹⁴ Le non-respect de la décision du juge constitutionnel camerounais de 2002 par la promulgation du règlement intérieur de l'Assemblée nationale jugé inconstitutionnel est un exemple significatif.

¹¹⁵ Lire Francisco DJEDJRO MELEDJE, « Préface », Seydou NOUROU TALL, *Droit du contentieux constitutionnel dans les États d'Afrique noire francophone*, *op.cit.*, p.VI.

¹¹⁶ Serge François SOBZE, « A la recherche d'un ordre constitutionnel démocratique en Afrique subsaharienne francophone », *op.cit.*, p.305.

citoyens soient « *plus présents* »¹¹⁷ ; or l'on a observé dans le cas tchadien une inéluctable prudence de la part du pouvoir politique de ne pas permettre aux citoyens tchadiens de se prononcer librement. Le pouvoir politique montrait cette prudence de peur que la tendance du « Oui », favorable au pouvoir, soit battue par le « Non ». Il suffit juste d'observer cela par l'immensité des moyens mis en œuvre en faveur du « Oui » lors la campagne référendaire, pour comprendre que le « Non » n'avait aucune chance de l'emporter. Les écarts de moyens sont considérables, avec une seule tendance qui concentre une grande partie des moyens du pays pour sa propagande.

L'exigence de la liberté d'expression et de l'équité se trouve ainsi rompue. La première est en effet susceptible de causer des déséquilibres en faveur du camp disposant de moyens supérieurs, notamment financiers, puisqu'il n'y a pas au préalable un choix de plafonner les dépenses de campagne ; ce qui résulte d'une affectation abusive des ressources publiques à la campagne pendant le référendum de 2023. En effet, même l'interdiction de la propagande la veille du scrutin n'a pas du tout été respectée. Par ailleurs, l'on a assisté à des diffusions par des moyens de communication au public ayant le caractère de propagande électorale, afin d'inciter les électeurs à voter pour le « Oui » moyennant une prestation rémunérée.

Il est clair que l'instrumentalisation du peuple dans ce processus référendaire est facilitée par la faible culture constitutionnelle des votants. Il y a une telle méconnaissance des questions constitutionnelles au point où en matière référendaire, le peuple se prononce sur des questions dont il ignore le contenu et la portée. Du fait de cette faible culture constitutionnelle du peuple tchadien, il est alors facile pour les gouvernants de l'instrumentaliser en procédant à des manœuvres politiques ou politiciennes juste pour obtenir son approbation. Car dans le paysage politique des États d'Afrique noire francophone, il est récurrent de constater que le peuple se prononce souvent favorablement aux projets constitutionnels qui entraînent plutôt une régression de la démocratie et de l'État de droit¹¹⁸. Le référendum en Afrique a ainsi permis aux gouvernants de donner un contenu démocratique à des réformes qui, au fond, n'ont rien à voir avec les exigences démocratiques¹¹⁹. L'utilisation de l'appareil politique pendant la campagne référendaire ouvre la brèche à la politisation de l'expression de la volonté populaire face à la multitude des votants qui maîtrise peu les questions constitutionnelles.

Le peuple se trouve généralement dans une situation précaire qui facilite son instrumentalisation en matière référendaire. Par exemple, un votant au Tchad serait capable de faire le choix du « Oui » ou du « Non » en contrepartie d'un t-shirt ou d'une casquette de campagne. Dans le contexte africain en général et tchadien en particulier, deux raisons permettent d'expliquer la vulnérabilité du peuple. La première est relative à sa faible culture constitutionnelle. Ce dernier approuve parfois des réformes constitutionnelles dont il ne maîtrise ni les tenants ni les aboutissants. La seconde raison est liée à la misère et à la pauvreté dans laquelle le peuple se trouve et qui le place à la solde des gouvernants ou du moins des

¹¹⁷ Expression empruntée du Comité consultatif pour la révision de la Constitution en France en 1993. Ce comité avait été chargé de réfléchir sur des propositions visant notamment à « renforcer les droits des citoyens pour leur permettre d'accéder au Conseil constitutionnel et en élargissant le champ du référendum ».

¹¹⁸ V. Jean-Mermoz BIKORO, « La fonction constituante du peuple dans le nouveau constitutionnalisme des États d'Afrique noire francophone », *op.cit.*

¹¹⁹ Ismaïla MADIOR FALL, « La révision de la Constitution au Sénégal », *Afrilex*, 2014, p.18.

initiateurs de la procédure référendaire. Dans une telle situation, il ne faut pas s'attendre à ce que l'expression de la volonté du peuple soit librement et valablement exprimée.

S'il apparaît comme l'acte de consentement du peuple, en réalité, la volonté populaire est très souvent biaisée du fait de son instrumentalisation par le pouvoir central. Très souvent, l'appel au peuple à se prononcer sur des questions politiques vise simplement à légitimer des réformes qui n'ont rien à voir avec la consolidation du constitutionnalisme et des valeurs qui le sous-tendent¹²⁰. De toute façon, il s'observe que le juge constitutionnel n'œuvre pas, ou du moins de manière significative à la protection de la volonté du peuple. Il se présente de plus en plus comme « *un instrument des violations du droit qu'il est censé sanctionner ou comme un outil de légitimation de la volonté des pouvoirs en place* »¹²¹. Lors de la consultation référendaire de 2023 au Tchad par exemple, l'on a constaté des cas où des citoyens sont privés du droit de vote du fait de l'indisponibilité du matériel électoral, les restrictions parfois arbitraires lors des campagnes et la banalisation de la volonté électorale des citoyens.

CONCLUSION

Parvenus au terme de notre analyse sur le juge constitutionnel et l'expression de la volonté du peuple dans le processus référendaire, il en ressort que le référendum constitue l'un des éléments les plus stables du droit constitutionnel africain. À la réalité, les États francophones de l'Afrique noire entretiennent une histoire particulière avec la consultation populaire. Processus ayant souvent abouti à la mise en place d'un ordre social et politique après l'accès des États africains à l'indépendance¹²² ; procédure ayant servi de socle à l'avènement du nouveau constitutionnalisme africain¹²³ ; mécanisme de restauration de l'ordre social après des changements anticonstitutionnels de gouvernement¹²⁴ et enfin procédé de révision de la Constitution, le référendum a résisté à tous les cycles constitutionnels¹²⁵ et est consacré dans les États d'Afrique noire francophone.

Néanmoins, il faut relever que le référendum est aussi source de fragilité car le peuple peut être trompé sur les intentions véritables du texte sur lequel il se prononce, puisqu'à la base l'objet de la question n'est pas clairement défini. Ce qui rend de fois l'issue du processus référendaire ambiguë. Car l'on observe par cette analyse que le mandat électoral du juge constitutionnel, quand il concerne la consultation référendaire, est l'objet de tous les enjeux et

¹²⁰ Pour plus de précision, voir Jean-Mermoz BIKORO, « La fonction constituante du peuple dans le nouveau constitutionnalisme des États d'Afrique noire francophone », *op.cit.*

¹²¹ Arsène Chinois ELLA NTOU'OU, « Le contentieux référendaire dans les États de l'Afrique noire francophone », *op.cit.*, p.273.

¹²² Les premières constitutions des États africains nouvellement indépendants ont toutes été adoptées par voie de référendum.

¹²³ Les Conférences Nationales Souveraines des années 1990 se sont soldées dans la plupart des États d'Afrique noire francophone par le recours au référendum afin de poser les jalons des nouveaux régimes. Voir par exemple les référendums du 02 décembre 1990 au Bénin et celui du 15 janvier 1993 au Tchad.

¹²⁴ Daniel BITOLO BITOLO, « Le référendum en période de transition constitutionnelle en Afrique. Le cas des États d'Afrique noire francophone », *RADSP*, Vol. VIII, Les Éditions le Kilimandjaro, 2020, p.155.

¹²⁵ Depuis l'avènement de l'indépendance des pays africains, en passant par la période des régimes présidentielistes dans les années 1970 jusqu'au retour des régimes démocratiques au début des années 1990, le référendum a toujours été consacré et utilisé.

de toutes les crispations. Pourtant c'est dans ce cadre que ce juge doit œuvrer pour la construction d'un ordre constitutionnel de nécessité¹²⁶.

En tout, qu'il soit décrié ou révééré, le référendum reste un procédé très controversé. À partir de cette étude, l'on a pu démontrer que l'expression de la volonté populaire est encadrée. Toutefois, sa matérialisation est éprouvée. En attendant, difficile de dire avec exactitude que la victoire du « Oui » au référendum constitutionnel est une émanation de la volonté authentique du peuple tchadien sur la forme de l'État qu'il a choisie.

BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE

- 1- AKEREKORO Hilaire, « L'exercice de la souveraineté nationale reconnue au peuple dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Afrilex*, 2012, pp. 1-36.
- 2- ANDZOKA ATSIMOU Séverin, « La participation des juridictions constitutionnelles au pouvoir constituant en Afrique », *RFDC*, n°110, 2017, pp. 279-316.
- 3- BIKORO Jean-Mermoz, « La fonction constituante du peuple dans le nouveau constitutionnalisme des États d'Afrique noire francophone », *Civitas Europa*, n°46, 2021, pp. 325-359.
- 4- BITOLO BITOLO Daniel, « Le référendum en période de transition constitutionnelle en Afrique. Le cas des États d'Afrique noire francophone », *RADSP*, Vol. VIII, 2020, pp.126-155.
- 5- CANABIS André et MARTIN Michel Louis, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Louvain-la-Neuve, P.U.R., 2010, 277p.
- 6- CARTIER Emmanuel, « Histoire et droit : rivalité ou complémentarité ? », *RFDC*, n°67, 2006/3, pp. 509-534.
- 7- DENQUIN Jean Marie, *Référendum et plébiscite, essai de théorie générale*, LGDJ, 1976, 350p.
- 8- DJEDJRO MELEDJE Francisco, « Le contentieux électoral en Afrique », *Pouvoirs*, 2009/2, n°129, pp. 139-155.
- 9- FATIN-ROUGE STEFANINI Marthe, *Le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle*, Aix-en-Provence, PUAM, Economica, 2004, 376p.
- 10- FAVOREU Louis, « La légitimité du juge constitutionnel », *RIDC*, vol. 46, n°2, avril-juin 1994, pp. 557-581.
- 11- FROMONT Michel, *La justice constitutionnelle dans le monde*, Paris, Dalloz, 1996, 140p.
- 12- HAMON François, *Le référendum, étude comparative*, Paris, LGDJ, droit public, coll. « Systèmes », 1995, 199p.
- 13- HOLO Théodore, « Emergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs*, 2009/2, n°129, pp. 101-114.
- 14- HOUZIBE KOUDANGBE Ousmane, *Le dualisme constitutionnel sur la forme de l'État au Tchad. Une confrontation dans la recherche de la refondation de l'État Tchadien*, l'Harmattan, 2023.

¹²⁶ Alain Franklin ONDOUA, « La nécessité en droit constitutionnel. Étude à partir de quelques expériences africaines », in Magloire ONDOA et Patrick Edgard ABANE ENGOLO, (dir.), *L'exception en droit, Mélanges en l'honneur de Joseph OWONA*, l'Harmattan, 2021, p.57-81.

- 15- HOUZIBE KOUDANGBE Ousmane, *Le constitutionnalisme tchadien, de la proclamation de la République à l'instauration démocratique. 1958-2021*, l'Harmattan, 2022, 360p.
- 16- JAN Pascal, *Le procès constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2010, 233p.
- 17- KAMTO Maurice, *Traité de droit constitutionnel et institutions politiques du Cameroun*, Yaoundé, Presses universitaires du Cameroun, 2021, 865p.
- 18- KANTE Babacar, « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », *Constitutions et pouvoirs, Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL*, Paris, Montchrestien, 2008, pp. 265-276.
- 19- KOKOROKO Dodzi, « Les élections disputées : succès et échecs », *Pouvoirs*, n°2, avril 2009, pp. 115-125.
- 20- MANGA Jean Michel, « Le contrôle juridictionnel des opérations référendaires dans les États d'Afrique noire francophone : les cas du Cameroun et du Bénin », *RRC*, n°052, décembre 2024, pp.93-128.
- 21- MONEMBOU Cyrille, *La séparation des pouvoirs dans le nouveau constitutionnalisme au Cameroun*, thèse soutenue de droit public, Université de Yaoundé II-SOA, 2011, 496p.
- 22- NKOCK Louis Veuillot, *Le contentieux référendaire dans les États d'Afrique noire francophone*, Mémoire de Master en droit public, Université de Yaoundé II, 2023-2024, 107p.
- 23- NTOLO NZEKO Aubran Donadoni, « La démocratie à l'épreuve du droit spontané dans les États d'Afrique noire francophone », *Revue Africaine de Droit Constitutionnel*, n°2, juin 2025, pp. 306-340.
- 24- OLINGA Alain Didier, « Contentieux électoral et État de droit au Cameroun », *juris périodique*, n°41, janvier-février 2000, pp. 35-52.
- 25- QUERMONNE Jean-Louis, « Le référendum : essai de typologie prospective », *RDP*, 1985, pp. 577-589.
- 26- ROCHE Jean-Baptiste, « Le contrôle juridictionnel du référendum en France », *Revue Juridique de l'Ouest*, 2012/1, pp. 47-99.
- 27- SIMO Eric, « L'émergence des nouvelles formes d'expression populaire dans les États d'Afrique noire francophone », *Revue Internationale de Droit Comparé*, 2021/1, pp. 73-101.
- 28- SOMA Abdoulaye, « Le statut du juge constitutionnel africain », *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 451-480.
- 29- TCHEUWA Jean-Claude, « Droit constitutionnel étranger : les principes directeurs du contentieux électoral camerounais », *RFDC*, 2011/2, n°86, pp. 1-29.
- 30- TUSSEAU Guillaume, « Le pouvoir du juge constitutionnel », TROPER (M) et CHAGNOLLAUD (D), (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, tome 3 : *La suprématie de la Constitution*, Paris, Dalloz, 2012, pp. 170-206.

LE JUGE DU CONTENTIEUX DE LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS AU CAMEROUN ET AU GABON

Par

ZOMO ASSEKO Jean Stedis*

Doctorant à l'université de Yaoundé 2/Cameroun

Résumé

Les marchés publics occupent une place indispensable dans la construction et la reconstruction des Etats. Seulement, la passation de ces contrats est dominée, dans la plupart des cas, des pratiques pernicieuses, lesquelles laissent entrevoir les contentieux relevant d'une pluralité de juges. C'est dire que le contentieux lié à la passation des contrats administratifs semble être partagé entre les juges relevant de l'ordre non judiciaire, le juge administratif et le juge des comptes, et ceux relevant de l'ordre judiciaire dont le juge de droit commun et le juge d'exception.

Mots clés : Contentieux – Juge – Marchés Publics – Passation.

Abstract

Public procurement plays an indispensable role in the building and reconstruction of nations. However, the awarding of these contracts is, in most cases, plagued by harmful practices, which can lead to disputes falling under the jurisdiction of multiple courts. This means that litigation related to the awarding of administrative contracts appears to be divided between judges within the non-judicial system—administrative judges and the Court of Auditors—and those within the judicial system, including ordinary judges and judges of special jurisdiction.

Keywords: Litigation – Judge – Public Procurement – Awarding.

INTRODUCTION

Branche du droit public, les marchés publics constituent « *un fascinant objet d'analyse scientifique* »¹ en ce qu'ils mettent au centre de leurs préoccupations des thématiques fondamentales à l'instar de la réflexion sur le juge² du contentieux³ de la passation des contrats publics au Cameroun et au Gabon. En effet, il semble que l'exercice de cette compétence soit partagé entre une diversité des juges surtout lorsqu'on se rend compte que « *le contentieux des contrats est partagé entre les juridictions administratives et les tribunaux*

* Mode de citation : ZOMO ASSEKO Jean Stedis, « Le juge du contentieux de la passation des marchés publics au Cameroun et au Gabon », *Revue RRC*, n° 068 / Avril 2026, p.335-357.

¹ Jacques BIAKAN, *Droit des marchés publics au Cameroun, contribution à l'étude des contrats publics*, L'Harmattan, 2011, p.9 ; lire également Frédéric ALLAIRE, *L'essentiel du droit des marchés publics*, 7^e édition, Gualino, 2009, PP. 3-4

² Daniel CHABANOL, *Le juge administratif*, Paris, LGDJ, 1993, p.82. Selon l'auteur, la procédure contentieuse peut être définie comme l'ensemble des règles régissant l'accès au juge et le comportement dans le procès.

³ Sylvestre KWAHOU, *Le contentieux administratif gabonais en 13 leçons*, Saint Denis, collection Droit, Publibook, 2016, p.36 et Henri JACQUOT, « *Le contentieux administratif au Cameroun* », *Revue camerounaise de droit*, n°8, juillet-décembre 1975, 1^{ère} partie, pp. 9-13 ; Raymond ODENT, *Contentieux administratif*, Institut d'Etudes Politiques, Paris, 1971, p. 609

judiciaires, selon que le contrat litigieux est un contrat administratif ou un contrat de droit privé. La détermination de la compétence se fait *“acte par acte”*⁴. En dehors de ces juridictions précitées, il arrive qu’une autre variété de juridictions intervienne dans le domaine des contrats publics. Il pourrait s’agir tant des juges issus des juridictions spécialisées⁵, que du juge de la chambre des comptes⁶. Afin de mieux concevoir l’étude, il serait justifié voire rationnel d’apporter, tour à tour, quelques éclaircissements sur un certain nombre de notions qui constituent des pierres angulaires de cette analyse.

Les marchés publics peuvent être définis comme un contrat conclu à titre onéreux entre un acheteur public ou privé et un opérateur économique public ou privé en vue de la réalisation d’un projet d’intérêt général⁷. Ils sont donc *« des contrats⁸ écrits conclus par l’État, les collectivités et les établissements publics administratifs avec les personnes publiques ou privées, en vue de la réalisation des travaux ou de la fourniture de biens ou de services »*. Le marché public est *« une catégorie de marché de travaux publics dans laquelle le contrat fixe directement ou par référence les différents prix applicables à chaque catégorie de prestation comprise dans le marché, sans déterminer la qualité de travail à exécuter »*⁹. Un marché public semble être un contrat conclu à titre onéreux entre un acheteur public, une administration, une collectivité, et un opérateur économique, une entreprise privée ou publique, pour répondre à des besoins en travaux, fournitures ou services. Ce contrat, encadré par le droit de la commande publique, impose des règles de transparence et de concurrence pour garantir l’efficacité de la dépense publique. Selon le lexique des termes juridiques, Dalloz dans sa 13^{ème} édition, les marchés publics sont *« des contrats écrits conclus par l’État, les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs avec les personnes publiques ou privées, en vue de la réalisation des travaux ou de la fourniture de biens ou de services. Ils sont assujettis à des règles précieuses. De forme et fond, en vue d’assurer le respect des principes de liberté d’accès à la demande publique, d’égalité de traitement de candidats et de transparence de procédure »*¹⁰. » Dans le droit des marchés publics au Cameroun, contribution à l’étude des contrats publics, le professeur Jacques BIAKAN définit clairement le marché public. En effet, l’article 5 (1) (a) du décret n°2004 /275 du 24 septembre 2004 portant code des marchés publics définit le marché public comme un *« contrat écrit, passé conformément aux dispositions du présent code, par lequel un fournisseur ou un*

⁴ **Réné CHAPUS**, *Droit administratif général*, Tome 1, 15^e édition, Montchrestien, 2001, P.832

⁵ Selon **L’union** en date du Vendredi 12 Janvier 2018, le Gabon s’est doté de la cour criminelle spéciale (CCS) dans le but de juger de nombreuses affaires de détournements de denier publics par les fonctionnaires ou autres agents de l’Etat. En ce qui concerne le Cameroun, la loi N° 2011/028 du 14 Décembre 2011 portant création du tribunal criminel spécial donne la possibilité à cette juridiction nouvelle de réprimer les délits et infractions de détournement et deniers publics au-dessus de 50 million de FCFA.

⁶ **Réné CHAPUS**, op. cit., P. 774 et **Edith Mélanie KENDJOU**, *« Le fondement de la compétence juridictionnelle de la chambre des comptes de la cour suprême du Cameroun sur les contrats publics : cas spécifique des marchés publics »*, article, Université de Dschang, vol 7 juillet 2022

⁷ **Jean Stedis ZOMO ASSEKO**, *Les rapports entre l’autorité contractante et le maître d’ouvrage dans le droit des marchés publics au Cameroun et au Gabon*, Mémoire Soutenu en vue de l’Obtention du Master 2 en Droit Public Interne, Université de Yaoundé II-Soa, FSJP, 2018, P. 17

⁸ **Félicien Hance MBA NGUEMA**, *« Les organes de règlement des litiges en matière de contrat de partenariat public – privé en droit positif camerounais et gabonais »*, Mémoire soutenu en vue de l’obtention du Master 2, F.S.J.P, Yaoundé 2 Soa, 2018, P.26

⁹ **Gérard CORNU**, *Vocabulaire juridique*, 10^e édition, Association Henri Capitant, Quadrige, PUF, 2014, P. 642

¹⁰ Lexique des termes juridiques, Dalloz, 13^e édition., P.355

prestataire de service s'engage envers un État, une collectivité territoriale décentralisée, un établissement public ou une entreprise du secteur public ou parapublic, soit à réaliser les travaux, soit à fournir de biens ou des services moyennant un prix¹¹ ».

Quant au code des marchés publics gabonais, l'article 2 du décret n°254/PR/MEEDD du 19 juin 2012 portant code des marchés publics, le marché public est « *tout contrat écrit passé conformément aux dispositions du présent décret, par lequel un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire de service s'engage envers l'une des personnes morale de droit public ou de droit privé par le présent décret, à réaliser des travaux, prestations intellectuelles, ou à fournir des biens ou des services moyennant rémunération. Sont marchés publics, les marchés de travaux, les marchés de travaux, les marchés de fournitures, les marchés de prestations intellectuelles, les marchés de services, les marchés de délégation de services publics, les marchés de partenariat public privé passé par l'autorité contractante¹² ».*

Dans la présente étude, l'on retiendra que le marché public est un contrat conclu à titre onéreux entre un acheteur public ou privé et un opérateur économique public ou privé. Ce marché doit répondre à la satisfaction de l'intérêt général via la réalisation de l'infrastructure objet du contrat. Le contrat de marché public confère les pouvoirs exorbitants à la puissance publique telle que la résiliation unilatérale de la convention. En cas de litige dans cette sphère, celui-ci est connu par un organe¹³ juridictionnel habilité appelé juge. Seulement, l'exercice de cette compétence semble être partagé entre une pluralité de juges. D'ailleurs, le juge est l'organe¹⁴ « *investi par l'autorité publique du pouvoir de dire le droit ou reconnaître le fait et de la fonction d'appliquer la loi¹⁵ ».* Le juge est un magistrat de l'ordre judiciaire, professionnel ou non. En fait, le terme désigne précisément le juge du tribunal d'instance, les juges ou premiers juges du tribunal de grande instance.¹⁶ Le juge est finalement tout organe doté d'un pouvoir juridictionnel. Le juge semble être un garant essentiel de la légalité et de la bonne gouvernance dans l'utilisation des fonds publics lors des marchés, intervenant à différents stades pour corriger les erreurs et sanctionner les manquements. En ce sens, sont les juges, la cour de cassation, la juridiction administrative, les juridictions de droit commun, la chambre des comptes de la cour suprême, les juridictions spécialisées. Le juge dont il est question est ainsi apte à connaître des litiges¹⁷ relatifs à la passation des contrats qui est le fait de confier l'exécution à une personne publique ou privée que l'on appelle le soumissionnaire.

¹¹ Jacques BIAKAN, *op. cit.*, P.11

¹² Article 2 du décret N°254/PR/MEEDD du 19 juin portant code des marchés publics au Gabon

¹³ Le Dictionnaire le petit Larousse grand format, Paris cedex, 2003, P.772 d'après ce dictionnaire, l'organe est « *Une personne ou chose qui remplit la fonction d'intermédiaire.* » C'est donc une personne ou service chargé de remplir une fonction déterminée.

¹⁴ *Idem*, P. 22

¹⁵ Dictionnaire de français Robert, Internet, 27 Décembre 2025, 10h07

¹⁶ Lexique des termes juridiques, 13^e édition, Dalloz, P. 321

¹⁷ Le Petit Robert, Dictionnaire Alfabétique et Analogique de la langue française, 2011, P.469. Selon ce dictionnaire, le litige peut être une contestation donnant lieu à un différend, ou à une dispute. Selon le lexique des termes juridiques, on parle de litige « *lorsqu'une personne ne peut obtenir amiablement la reconnaissance d'une prérogative qu'elle envisage de saisir un tribunal pour lui soumettre sa prétention.* Avant la saisine du juge, on parle d'un différend ou conflit de prétentions ». Lire à ce titre **Serges GUINCHARD**, et **Thierry DEBARD**, *Lexique des termes juridiques*, 25^e édition, Paris, Dalloz, 2017, P.12000 et **Darcy GILLES**, **Véronique LABROT** et **Mathieu DOAT**, « *L'office du juge* », Actes du colloque des 29-30 Septembre 2006, les colloques du Sénat, cités par **Jean Louis BERGEL** *Méthodologie juridique*, 2^e édition, Themis, P.371

La passation est une étape très rigoureuse en ce qu'elle fait naître, après la signature de la convention des droits et des obligations à l'égard des parties. Un contentieux semble être un ensemble de litiges. Le contentieux est formé par un ensemble de procès se rapportant au même objet ¹⁸ tel le contentieux administratif. Le contentieux est un « *terme susceptible de plusieurs acceptations, toutes fondées sur l'idée de litige.* » ¹⁹ Il ²⁰ serait alors un ensemble de différends opposant des citoyens ou des personnes morales à l'administration publique, et les procédures juridictionnelles ²¹ mises en œuvre pour les résoudre devant les tribunaux, impliquant des recours pour annuler des actes, obtenir réparation ²² ou interpréter des décisions, dans le but de faire trancher le désaccord par un juge. ²³ Au regard de ce qui précède, l'on retiendra que le contentieux désigne l'ensemble des procédures juridiques permettant de résoudre les litiges qui surviennent lors de la passation ou de l'exécution d'un marché public, opposant généralement une entreprise à une personne publique, devant les juridictions relevant de l'ordre non judiciaire et judiciaire. Pour mieux appréhender cette étude, il serait judicieux de répondre à l'interrogation suivante : **quel est le juge compétent pour connaître du contentieux de passation des marchés publics au Cameroun et au Gabon ?** Cette question vaut tout son pesant d'or dans la mesure où, à travers les méthodes juridique et comparative, elle pourrait aider à affirmer que le juge du contentieux varie en fonction de la question à traiter. C'est dire en d'autres termes que, la compétence du juge à solliciter est fonction du litige soulevé. C'est ainsi que certains litiges ressortissent de la compétence, d'une part du juge administratif et du juge des comptes, et, d'autre part de l'aptitude du juge judiciaire et du juge spécialisé. Par conséquent, la connaissance du contentieux lié à la passation des marchés publics est partagée entre une diversité de juges à savoir le juge relevant de l'ordre non judiciaire (I) et le juge relevant de l'ordre judiciaire (II).

I- LE JUGE RELEVANT DE L'ORDRE NON JUDICIAIRE DANS LA CONNAISSANCE DU CONTENTIEUX LIE A LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS

Dans le cadre de cette étude, un juge relevant de l'ordre non judiciaire est un juge administratif ou des comptes, qui tranche les litiges impliquant l'administration dans ses rapports contractuels. ²⁴ En droit des marchés publics, le juge administratif est le principal régulateur des contentieux de la passation, tranchant les litiges entre administration et opérateurs économiques sur l'application des règles, les refus d'attribution ou les irrégularités,

¹⁸ *Idem*, p.148

¹⁹ Jean Marie TCHAKOUA, « *Le statut de la sentence arbitrale d'accord partie : limites d'un déguisement bien utile* », *Juridis périodique* n°51, pp. 80-88

²⁰ Célestine KEUTCHA TCHAPANA, *Précis de contentieux administratif au Cameroun, Aspects de l'évolution récente*, L'Harmattan Cameroun, 2013, PP.78 et S.

²¹ Constantin YANNAKOPOULOS, *La notion de droit acquis en droit administratif français*, Thèse, Paris, LGDJ, 1997, P.362. La procédure contentieuse est un processus qui aboutit à un jugement, à une décision juridictionnelle.

²² Christophe GUETTIER, *La responsabilité administrative*, LGDJ, 1959, P.16

²³ Gérard CORNU, *op.cit.*, PP. 254-255

²⁴ Estelle- Carine GASSI MATAGO, *Arbitrage et sécurité des investissements directs étrangers en Afrique Central*, Thèse soutenue en vue de l'obtention du doctorat PHD en droit public international et Communautaire, Université de Yaoundé II – Soa, 2016-2017, P.53. Pour l'auteur, la convention d'arbitrage a un effet obligatoire à l'égard des parties.

avec des procédures d'urgence²⁵ et un rôle de jurisprudence.²⁶ Le rôle du juge de la cour des comptes est plutôt financier et de contrôle de la bonne utilisation des fonds publics. Par conséquent le rôle du juge des comptes n'est pas directement la légalité de la passation, bien que ses rapports puissent influencer le contentieux. Autrement dit, le contentieux de la passation des marchés publics est partagé entre le juge administratif en tant qu'acteur clés de la légalité des procédures de passation (A) et le juge des comptes pour le contrôle financier²⁷ (B).

A-Le juge administratif

Le juge administratif est le juge naturel et central des litiges de passation, veillant au respect des principes de la commande publique via des procédures spécifiques comme le référé précontractuel,²⁸ le référé contractuel²⁹ et le recours pour excès de pouvoir,³⁰ avec des pouvoirs étendus allant de l'annulation du contrat³¹ à l'octroi de sanctions³² financières ou indemnitaires³³ pour les candidats évincés. Il joue un rôle crucial en interprétant les textes et en créant des jurisprudences, comblant parfois le "flou juridique". Le juge administratif³⁴ est par essence compétent pour connaître des litiges administratifs³⁵. À cet effet, il est apte à juger les différends liés à la passation des marchés publics. En effet, les attributions du juge administratif agissant sous l'étoffe de juge des contrats publics en général sont bornées par des règles procédurales strictes. À titre d'illustration, avant la saisine du juge administratif, les parties devraient au préalable procéder à l'arrangement à l'amiable de leur litige. Le droit positif en vigueur prévoit sous ce prisme les recours gracieux et hiérarchiques³⁶. La juridiction administrative a une compétence³⁷ générale en matière de réglementation des contrats publics. Elle est apte à connaître des contentieux les plus divers. Il pourrait s'agir non seulement du

²⁵ **MANKAR BENNIS**, « Les pouvoirs du juge : réflexion à partir du droit de sursis à exécution des décisions administratives au Maroc », in *Le contentieux administratif et l'Etat de droit du séminaire d'échanges et de perfectionnement*, Marrakech, 14-21 décembre 1996, Agence de la Francophonie, 1997, P.123

²⁶ **Maurice HAURIOU**, « L'ordre social, la justice et le droit », *Revue Trimestrielle de droit civil*, 1927, p.802

²⁷ **Stève Thierry BILOUNGA**, *Finances publiques camerounaises, Budget – impôts – douanes – comptabilité*, Paris, L'Harmattan, 2020, PP.161-164

²⁸ Avant la signature du contrat, pour contester les règles de publicité et de mise en concurrence, articles L. 551-1 et S. du CJA

²⁹ Après la signature, pour sanctionner des manquements graves (absence de publicité, non-respect du "standstill"), pouvant mener à l'annulation, la résiliation ou des pénalités financières.

³⁰ Pour contester la légalité des actes administratifs.

³¹ Le juge administratif peut suspendre la procédure ou annuler le contrat en cas de manquement grave.

³² Le juge administratif peut prononcer des pénalités financières, réduire la durée du contrat, ou ordonner le remboursement des dépenses utiles à la collectivité.

³³ En outre, le juge administratif peut accorder des indemnités aux entreprises lésées, notamment si elles ont participé à la procédure.

³⁴ **Bernard Raymond GUIMDO DONGMO**, *Le juge administratif Camerounais et l'urgence, recherches sur la place de l'urgence dans le contentieux administratif Camerounais*, Thèse de Doctorat d'Etat en Droit Public, FSJP, Yaoundé 2 – Soa, 2003 – 2004, P. 205. L'auteur reconnaît au juge administratif, le Juge de principe des différends qui ressortissent du domaine public.

³⁵ Article 2(3) de la loi 2009/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs au Cameroun

³⁶ Article 187 du décret 2004 portant code des marchés publics au Cameroun

³⁷ **Denis ALLAND**, et **Stéphane RIALS**, *Dictionnaire de la culture juridique*, Quadrigue/Lang – PUF, 2003, P. 251. Pour ces auteurs, la compétence est « l'aptitude à exercer un pouvoir dans une situation définie à partir de ses caractères propres. »

recours en annulation pour excès de pouvoir, les recours incidents en appréciation de légalité, les actions en indemnisation du préjudice causé par un acte administratif³⁸, des litiges concernant les contrats à l'exception de ceux conclus même implicitement sous l'emprise du droit privé, les concessions de service public, les litiges intéressant le domaine public mais aussi les différends intéressant les opérations du maintien de l'ordre³⁹.

En termes de procédure, les parties ne peuvent saisir le juge administratif que dans l'éventualité d'un recours préalable⁴⁰ non satisfaisant. On parle en ce sens de la mise en œuvre du règlement pacifique du différend en saisissant l'autorité administrative pour qu'une solution amiable⁴¹ soit trouvée. Il s'agit du règlement non juridictionnel⁴² préalable⁴³ à la saisine du juge administratif. C'est la condition de recevabilité⁴⁴ d'un recours⁴⁵ au près du juge administratif pour qu'il rende une décision qui pourrait satisfaire les parties. Les recours gracieux et hiérarchique constituent les types de recours précontentieux. Le recours gracieux est porté devant l'autorité même qui a pris la décision dont on veut obtenir la réforme ou l'annulation. Ainsi, en cas de difficulté au cours de l'exécution du contrat, le co-contractant doit adresser à l'autorité administrative compétente un mémoire qui expose les motifs de sa réaction. Le recours hiérarchique en revanche est un recours par lequel le demandeur saisit le supérieur hiérarchique de l'autorité qui a formulé la décision. Ce recours peut être déclenché sans qu'un recours gracieux soit formulé pour autant. Dans l'éventualité du silence de l'autorité saisie ou même de la non satisfaction des parties au terme du recours précontentieux, la saisine du juge administratif s'impose. Ce dernier, dans la réglementation du contentieux dont il est saisi, intervient à travers le contentieux des référés et d'autres matières qui illustrent sa compétence. Autrement dit, le juge administratif est compétent pour

³⁸ **Magloire ONDOA**, *Le droit de la responsabilité publique dans les Etats en développement : Contribution à l'étude de l'originalité des droits Africains*, Thèse pour l'obtention du Doctorat d'Etat en droit public, Tome 2, FSJP, Yaoundé 2 – Soa, 1996, P. 366. Pour le professeur Magloire ONDOA, « la responsabilité publique soulève une importante question liée à l'étendue de l'activité administrative soumise à l'obligation de réparation. » Cette exigence s'applique aux organes administratifs chargés de passer les contrats.

³⁹ **Edith Melanie KENDJOU**, op. cit., P.9

⁴⁰ **Jean Marie AUBY**, « Les recours administratifs préalables », AJDA, 1997, P.11. L'auteur entend par recours préalable un recours « porté devant une autorité dont les pouvoirs de tutelle ou de contrôle sur l'acte attaqué lui permettent de faire disparaître cet acte ou d'en modifier le contenu ou les effets ».

⁴¹ **Maurice KAMTO**, *Droit administratif processuel du Cameroun*, Yaoundé, PUC, 1990, P. 153. L'éminent professeur Maurice Kamto pense que le recours gracieux constitue dans une large mesure « un impératif processuel » dans le contentieux administratif. Lire à cet effet **Eugénie PREVEDOUROU**, *Les recours administratifs obligatoires*, Thèse, Paris, LGDJ, 1996.

⁴² **Jean François BRISSON**, *Les recours administratifs en droit public français. Contribution à l'étude du contentieux administratif non juridictionnel*, Paris, LGDJ, 1996, PP.42-55. Les recours gracieux amènent « l'administration à prendre une nouvelle décision faisant droit » à leurs prétentions.

⁴³ **Alain Serge MESCHERIAKOFF**, « Le régime juridique du recours gracieux préalable dans la jurisprudence administrative camerounaise », RDC n°15 et 16, 1978, p.44. Le recours gracieux apparaît ainsi comme « le premier degré de règlement du conflit ».

⁴⁴ **Gustave PEISER**, « Le développement de l'application du principe de l'égalité dans la jurisprudence du conseil d'Etat », *Mélanges Rene Chapus*, Paris Montchrestien, 1992, p.519

⁴⁵ **Bernard MOMO**, « Le problème de délais dans le contentieux administratif camerounais », *Annales de la Faculté des sciences juridiques et politiques de l'Université de Dschang*, Tome 1, vol.1, 1997, p.138. Le recours gracieux est un « préliminaire de conciliation » permettant d'éviter « la formation de contentieux inutiles devant la juridiction administrative. »

connaître des litiges liés à la passation et à la validité du contrat ⁴⁶ concernant le non-respect des principes de transparence, d'égalité de traitement, et d'accès à la commande publique, principalement via les référés⁴⁷ précontractuel, et les recours en annulation. Il juge des irrégularités des actes de la procédure et des vices affectant le contrat. Les référés précontractuels et contractuels sont des procédures d'urgence⁴⁸ donnant accès au juge du contentieux de rendre un jugement.

Les règles de la responsabilité ⁴⁹ qui proviennent des stipulations contractuelles des marchés publics impliquent l'obligation qui incombe à toute personne de réparer le préjudice subi par l'autre partie au contrat. Le titulaire d'une action relative aux marchés publics, devant une juridiction administrative, tient son droit aux clauses contractuelles de la loi elle-même. Dans cette sphère, la procédure est soit inquisitoire soit accusatoire. Elle est dite inquisitoire lorsqu'elle est dirigée par le juge. Elle est accusatoire par contre lorsqu'elle est laissée à la discrétion des parties. La question est de savoir si les pouvoirs inquisitoires reconnus au juge administratif ne lui laissent pas toute latitude pour orienter l'évolution de la procédure.⁵⁰ Peu importe, la réglementation du contentieux de la passation des marchés publics au Cameroun et au Gabon nécessite l'examen tant des procédures d'urgence (1) et d'autres matières de compétence du juge administratif (2).

1- Les procédures d'urgence

En droit des marchés publics, le référé précontractuel et le référé contractuel⁵¹ renvoient aux procédures d'urgence devant le juge administratif,⁵² permettant de contester les irrégularités de publicité et de mise en concurrence dans les contrats⁵³ de la commande publique que ça soit au Cameroun ou au Gabon. Ces deux référés donnent accès au juge administratif de rendre le jugement. Le référé précontractuel se fait avant la signature du contrat pour empêcher sa conclusion si des manquements aux règles de publicité et de mise en

⁴⁶ Article 1101 du Code Civil camerounais. Cet article dispose que le contrat est une « convention par laquelle, une ou plusieurs personnes s'engagent envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose ».

⁴⁷ LASRY, Concl., CE 15 juillet 1957, ville de Rouen, 1958, p.122. Seul le juge compétent peut trancher le litige au fond. Il est apte à ordonner le référé administratif. En effet, « l'exigence d'un litige né et actuel (...) auquel la procédure de référé doit pouvoir se rattacher, fournit la clef du problème de la compétence du juge des référés ».

⁴⁸ Guillaume PAMBOU TCHIVOUNDA, « Recherche sur l'urgence en droit administratif français », RDP, 1983, p.104

⁴⁹ La jurisprudence est claire sur les conditions d'engagement de la responsabilité publique. Il faut qu'il y ait un dysfonctionnement fautif comme cause du préjudice direct et certain, un lien de causalité entre le fait et le préjudice. Lire à cet effet **Thibaut LELEU**, *Essai de reconstruction de la responsabilité publique. A la recherche de la responsabilité sans fait*, Lextenso édition st Thibaut Leleu, 2014, pp.29-30

⁵⁰ **Aimé Raphael ATEBA EYONG**, *Le juge administratif et la création du droit : Essai sur l'élaboration jurisprudentielle du droit administratif camerounais*, Thèse de doctorat PHD, Droit public interne, Université de Yaoundé II – Soa, 2014, p.62

⁵¹ **Gérard Cornu**, op. cit., PP. 872-873

⁵² **Bernard Raymond GUIMDO DONGMO**, op. cit., p.205. L'éminent professeur reconnaît au juge administratif le juge de principe des différends qui ressortissent du contentieux de la passation des marchés.

⁵³ Selon l'article 1165 du Code Civil Camerounais, la catégorie des conventions regroupe les actes juridiques susceptibles de s'appuyer sur un accord de volonté réalisé entre les parties et destinés à produire incontestablement des effets de droit à l'égard de celles-ci, et d'elles uniquement en vertu du principe dit de l'effet relatif.

concurrence ont été commis, en revanche le référé contractuel intervient après la signature pour sanctionner des manquements graves, notamment lorsque le premier n'a pas pu être exercé. Dans le premier cas, il pourrait s'agir du contentieux des référés précontractuels tandis que dans la seconde situation il s'agirait du contentieux post contractuel.

Le référé précontractuel est une procédure d'urgence,⁵⁴ prévu par le code de justice administrative, qui permet à un candidat évincé de contester une procédure de passation de marché public avant la signature du contrat, afin d'empêcher sa conclusion si des manquements aux règles de publicité et de mise en concurrence ont été commis, suspendant automatiquement le processus jusqu'à la décision du juge administratif. Le référé précontractuel a donc non seulement un objectif, les caractéristiques mais aussi une issue certaine. D'abord, il a entre autres deux objectifs dont la sanction des irrégularités et la garantie du principe de la concurrence. Ainsi, le référé⁵⁵ précontractuel vise à sanctionner les manquements aux règles de publicité et de mise en concurrence. Il pourrait s'agir à titre illustratif des cahiers des charges ambigus, critères de sélection non respectés et le rejet irrégulier d'une offre. Autrement dit, la sanction des irrégularités par le juge administratif⁵⁶ en référé précontractuel consiste à permettre aux candidats lésés de contester les manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence avant la signature du contrat, à travers des mesures allant de l'injonction de se conformer aux obligations, la suspension ou l'annulation de décisions. Le juge des référés⁵⁷ peut aller jusqu'à l'annulation totale de la procédure pour garantir le respect des principes fondamentaux, dans un délai souvent court. Sous un autre angle, le référé précontractuel assure l'égalité des candidats et l'efficacité de l'argent public. Cela revient à dire que le juge administratif⁵⁸ garantit la concurrence en veillant au respect des principes de liberté d'accès, égalité de traitement et la transparence des procédures, sanctionnant les manquements, favoritisme et discrimination, par des mesures comme l'annulation du contrat loyal pour une bonne utilisation des fonds publics, notamment à travers des procédures de référé rapides. Ensuite, en termes de caractéristiques principales, le référé précontractuel doit être introduit avant la signature du contrat. Une fois le contrat signé, il devient irrecevable, et c'est le référé contractuel qui prend le relais. En effet, le dépôt de la requête suspend la signature du contrat. Ce référé ne concerne que principalement les candidats évincés c'est-à-dire ceux dont l'offre a été rejetée. Le juge administratif⁵⁹ territorialement compétent statue généralement sous 20 jours. Enfin, si aucune irrégularité n'est constatée, la procédure continue et le contrat peut être signé. Le juge peut

⁵⁴ **Olivier DUGRIP**, « Mesures conservatoires et effet suspensif dans la procédure administrative », Cahier de l'IDEDH n°4, Université de Montpellier I, 1995, P.42

⁵⁵ **Roland DRAGO**, « La procédure de référé devant le conseil d'Etat », RDP, 1953, p.297

⁵⁶ **Véronique CHAMPEIL – DESPLATS**, *Méthodologie du droit et des sciences du droit*, Dalloz, 2014, pp.112-113 et **Jacques CHEVALLIER**, « L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur », AJDA, février 1972, pp. 67-89. L'on peut retenir, au regard des écrits de cette dualité d'auteurs, que le juge administratif a une compétence exclusive sur les litiges administratifs.

⁵⁷ **Joseph OWONA**, *Droit administratif spécial de la République du Cameroun*, Edicef, 1985, Série manuels et travaux de l'Université de Yaoundé, pp. 189 et S. Lire également **Maurice KAMTO**, « La fonction administrative contentieuse de la cour suprême du Cameroun », In Gérard Conac et Jean du Bois de Gaudusson (dir) les cours suprêmes en Afrique, vol.3 : La jurisprudence administrative, Paris, Economica, 1988, pp. 31-67

⁵⁸ Le juge administratif est considéré comme le Juge naturel des litiges impliquant l'administration.

⁵⁹ T. Conf., 10 janvier 2022, n°4230 « Le référé précontractuel est exercé (...) devant le juge administratif (...) selon que le contrat revêt un caractère administratif ».

ainsi ordonner la reprise de tout ou partie de la procédure, à l'exemple du réexamen des offres, si une irrégularité grave est établie. Le juge peut en outre ordonner la communication des motifs de rejet ou de la réintégration d'un candidat.

Le référé précontractuel⁶⁰ est une procédure reconnue par sa rapidité. Il peut être diligenté lorsqu'il y a urgence⁶¹ ou absence de constations sérieuses permettant d'obtenir l'annulation partielle ou globale du marché. Au regard donc de son introduction près le juge administratif,⁶² l'on dira que c'est un recours contentieux. Cependant, si le juge décide qu'il n'y a pas urgence, il se déclare incompétent. Cette appréciation peut être soumise au contrôle de la cour d'appel. Ce recours réservé aux concurrents évincés n'est possible qu'en cas d'urgence, même si le caractère de l'acte détachable semble être également un critère obligatoire de déclenchement dudit référé. La notion d'urgence constitue la pierre angulaire pour qu'il y ait un examen de l'affaire par le juge administratif. Il s'agit d'un recours pour excès de pouvoir, d'un recours contre un acte préalable détachable du contrat, qui permet au candidat évincé de contester la légalité de cet acte détachable du contrat, puis, une fois cet acte annulé, de faire saisir le juge administratif pour que le contrat lui-même lui soit reconnu et abrogé. L'acte doit également être détachable.

Par acte détachable il faut entendre les actes qui ont, par rapport à l'acte principal, une autonomie suffisante. Il pourrait s'agir d'un acte pris en amont du contrat en vue de sa conclusion ou en aval c'est-à-dire dans le cadre des droits dévolus à l'administration, en vue de son exécution, tels que la modification unilatérale, la résilience⁶³ ou l'ajournement du marché⁶⁴. Cet acte est susceptible de recours pour excès de pouvoir.

Au total, le référé précontractuel est un outil d'urgence essentiel devant le juge administratif pour garantir l'égalité, la transparence et la libre concurrence dans les marchés publics, permettant aux candidats lésés de contester les irrégularités avant la signature du contrat. Le juge peut suspendre la procédure, annuler des actes, voire invalider le contrat, mais ses pouvoirs cessent dès la conclusion du marché, rendant la saisine tardive ou

⁶⁰ Voir CJA L. 551-1 et S.

⁶¹ **Bernard Raymond GUIMDO DONGMO**, op. cit., p.48. Pour le professeur, l'urgence est évoquée en tant que mécanisme pouvant « pallier ces lacunes que des procédures accessoires et spéciales sont instituées. Celles-ci prennent en compte l'urgence au niveau de la recevabilité des recours et de leur jugement. »

⁶² **Magloire ONDOA** et **Patrick- Edgard ABANE ENGOLO**, *Les fondements du droit administratif camerounais*, CTES du colloque organisé à l'Université de Yaoundé II, les 3 et 4 novembre 2015. Les auteurs soulignent que le référé précontractuel est un mécanisme qui permet à des tiers de contester des procédures de marchés publics avant la signature pour manquements aux règles de procédure protégeant ainsi l'égalité et l'efficacité de la commande publique, une application concrète des principes généraux du droit administratif comme la légalité et la transparence.

⁶³ Jacques MANESSE, *Le problème de la motivation des décisions administratives*, Thèse soutenue en vue de l'obtention du Doctorat d'Etat, Cujas, 1976, P. 2. Sur cette problématique, le professeur Jacques MANESSE affirme que : « Les autorités administratives ont leurs raisons, que la raison n'ignore sans doute pas, mais que les (...) destinataires, qui se sentent parfois victimes, ne sont pas, la plupart du temps, habilités à connaître. Il leur faut résigner, comme devant une fatalité, ou bien deviner, se prendre en conjectures, au alors, tenter un recours pour être mis au courant des considérations qui ont abouti à la mesure qui les touche, quelquefois gravement, dans leur personne ou dans leurs biens. » L'auteur se présente comme défenseur de la cause d'une obligation pour l'administration de motiver ses décisions.

⁶⁴ **Bienvenu Yannick NOLA**, *La motivation des actes administratifs unilatéraux en droit administratif Camerounais*, Thèse soutenue en vue de l'obtention du Doctorat PHD, YDE 2 – Soa, Droit public, 2012, P. 2. L'état de droit se présente de nos jours comme un instrument permettant à l'organe administratif la possibilité de faire sa volonté

tardivement motivée inopérante. C'est un mécanisme qui oblige les pouvoirs adjudicateurs à respecter scrupuleusement les règles et les candidats à être réactifs, sous peine de perdre tout recours. Comme signalé plus haut, le référé précontractuel doit être introduit avant la signature du contrat. Ce qui revient à dire qu'une fois le contrat signé, il devient irrecevable, et c'est le référé contractuel qui prend le relais.

Le référé contractuel est une procédure d'urgence post-signature pour contester la validité d'un contrat,⁶⁵ marché public ou concession, après sa conclusion, sanctionnant les manquements graves aux règles de publicité et de mise en concurrence,⁶⁶ contrairement au référé précontractuel qui intervient avant la signature. Il consiste à permettre à des entreprises lésées de saisir le juge administratif pour suspendre, annuler le contrat, ou imposer des sanctions financières, dans des délais très courts. Pour saisir le juge administratif, il faut avoir un intérêt à agir,⁶⁷ être susceptible d'être lésé par les manquements, et ne pas avoir déjà introduit un référé précontractuel, sauf exceptions. Si le référé contractuel est un recours de dernier ressort pour corriger les erreurs les plus lourdes dans la passation des contrats publics, même après leur officialisation, à travers une procédure accélérée devant le juge administratif, il convient de signaler que le référé contractuel peut être engagé par toute personne ayant un intérêt à agir à condition de porter le litige devant le juge avant la signature du contrat. Dans cette phase, les tribunaux administratifs sont compétents pour juger en premier ressort les recours en annulation pour excès de pouvoir⁶⁸ formés contre les décisions des autorités administratives ou aux litiges relatifs au contrat administratif. En recours pour excès de pouvoir, les moyens invoqués contre l'acte détachable⁶⁹ du contrat sont limités à l'illégalité de l'acte et à l'existence d'un vice de forme ou de procédure.

Primo, la notion de forme des actes se réfère à sa conformité aux dispositions légales qui fixent les règles devant être suivies pour la validité de leur établissement et de leur rédaction. L'on parle en ce sens de validité externe de l'acte. La forme de l'acte c'est-à-dire la manière dont il est présenté permet à l'autorité de prendre une décision. Sous ce prisme, elle peut soit refuser l'acte parce que sa forme n'a pas été prise en compte, soit encore valider la réception de l'acte quand il se rend compte que les conditions de forme sont respectées. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'on dit que la forme prime sur le fond.

⁶⁵ Il s'agit de remettre en cause l'attribution d'un marché public ou d'une concession, même si celui-ci est déjà signé.

⁶⁶ Le recours vise spécifiquement les violations sérieuses des obligations de transparence et de concurrence, comme l'absence totale de publicité ou des entorses à la mise en concurrence.

⁶⁷ **Maurice KAMTO**, *Observation sur l'ordonnance de réforme du 03 juin 1978, affaire LELE GUSTAVE contre Etat du Cameroun*, in Maurice Kamto, *Droit administratif processuel du Cameroun*, Yaoundé, PUC, 1990, pp. 180-181 et **Edouard LAFERRIERE**, *Traité de la jurisprudence administrative et des recours contentieux*, préface Roland Drago, Tome 2, Paris, LGDJ, 1989, p.405. Pour l'auteur, « la qualité requise pour former un recours nait de l'intérêt direct et personnel que la partie peut avoir de l'annulation de l'acte. » Lire à ce titre **Martine LOMBARD**, *Droit administratif*, 4^e édition, Paris, Dalloz, 2003, p.388. De cet ouvrage l'on peut retenir que l'intérêt à agir est subordonné à la preuve d'un manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence. Les candidats écartés ou lésés doivent démontrer qu'ils ont un intérêt direct et actuel à agir pour sanctionner ce manquement via l'annulation de la procédure ou l'indemnisation, l'objectif étant de restaurer l'efficacité de la concurrence et non de remettre en cause le contrat signé, sauf exception.

⁶⁸ **Roger BONNARD**, *Le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives et le recours pour excès de pouvoir*, RDP, 1923, P.369

⁶⁹ **Gérard CORNU**, op. cit., P.22

Secundo, le critère de fond renvoie à une dualité de condition pour que l'acte soit reçu. Il s'agit des conditions relatives au fait ; on parle de condition de fait et celles relatives au droit. Il s'agit des conditions de droit. Les conditions de fait font allusion à la cause, ce qui est à l'origine de la prise de l'acte. Dans cette logique, l'on veut savoir si le problème qui a poussé le soumissionnaire par exemple de prendre l'acte est fondamental pour que le recours soit validé et par conséquent accepté par le juge administratif. Si l'acte dont il est question respecte cette première condition de fond, l'autorité compétente procédera à l'examen de l'ultime condition qui fait trait au droit. La condition de droit donne une idée sur la juridiction compétente au cas où en amiable le litige n'a pas été résolu. En effet, la condition de fond désigne dans une affaire là où les questions de fait et de droit sur laquelle (ou lesquelles) le juge devra se prononcer.

En définitive, le référé précontractuel est une procédure d'urgence avant signature pour corriger les irrégularités et garantir l'égalité entre candidats, tandis que le référé contractuel est une procédure d'urgence après signature pour sanctionner les manquements, permettant d'annuler le contrat ou d'imposer des mesures correctives. Tous deux visent à assurer la transparence et la légalité des procédures de commande publique. En d'autres termes, ces deux procédures sont les outils majeurs du contentieux de la passation, assurant le respect des principes clés à des moments différents du processus, le précontractuel pour la prévention et le contractuel pour la sanction des violations les plus sérieuses après coup, avec des régimes distincts mais certainement complémentaires. Cependant, il sied de noter que le juge administratif n'est pas uniquement compétent pour être saisi à travers le référé précontractuel et contractuel car il a une compétence élargie dans le contentieux de la passation des marchés publics. C'est justement à ce titre qu'il serait nécessaire de mettre en exergue ses autres matières de compétence.

2- L'examen des autres matières de compétence du juge administratif

Outre les procédures d'urgence, le juge administratif est compétent pour les contentieux de la passation des contrats administratifs à travers le contentieux de pleine juridiction et le contentieux de l'exécution des contrats administratifs.

Le contentieux de pleine juridiction permet au juge administratif d'avoir des pouvoirs étendus.⁷⁰ Sous cet angle, il ne se contente pas d'annuler un acte⁷¹ illégal, comme en recours pour excès de pouvoir, il peut réformer la décision, la réformer ou s'y substituer, et même prononcer des condamnations pécuniaires, agissant ainsi comme le juge civil pour statuer sur

⁷⁰ Contrairement au recours pour excès de pouvoir où le juge annule seulement, le juge de plein contentieux peut réformer, substituer et condamner pécuniairement.

⁷¹ **François TERRE**, *Introduction générale au droit*, 5^e édition, Paris, Dalloz, 2000, p.88 et **Jean Luc AUBERT**, *Introduction au droit*, 4^e édition, Paris, Armand Colin, Coll. U. Droit, 1990, p.60. Lire également **Pierre DELVOLVE**, *L'acte administratif*, Sirey, 1983, p.11. D'après la Cour Constitutionnelle béninoise dans sa décision 16-TC du 03 juin 1993, l'acte administratif, du point de vue formel, « est toute décision prise par une autorité administrative ». Pour ce dernier auteur, c'est « un acte juridique adopté unilatéralement par une autorité administrative portant sur l'ordonnance juridique et affectant les droits et les obligations des tiers sans leur consentement ».

les droits ⁷² et obligations entre l'administration et les cocontractants ou candidats évincés, assurant un contrôle complet sur la validité et le contenu du contrat et de ses clauses.

Le recours de pleine juridiction est un recours sur lequel la juridiction administrative prononce entre l'administration et ses co-contractants ou les tiers comme les tribunaux judiciaires entre deux parties litigantes. Suivant la définition classique de Laferrière, le juge peut « *réformer les décisions de l'administration non seulement quand elles sont illégales mais encore lorsqu'elles sont erronées, leur substituer des décisions nouvelles, constater des obligations et prononcer des condamnations pécuniaires.* »⁷³ Selon le lexique des termes juridiques, il s'agit du « *recours juridictionnel par lequel un requérant peut demander au juge, en invoquant tous moyens pertinents, de contester l'existence à son profit d'une créance contre l'Etat ou une autre collectivité publique, et (ou) d'annuler ou de réformer un acte administratif n'entrant pas dans le champ d'application du recours pour excès de pouvoir.* ».⁷⁴

En conclusion du recours de pleine juridiction, ou plein contentieux, en matière de marchés publics, le juge administratif dispose de pouvoirs étendus lui permettant d'annuler, partiellement ou totalement, le contrat, le réformer c'est-à-dire le modifier. En outre, il a la possibilité d'y substituer une nouvelle décision voire de condamner l'administration à indemniser ⁷⁵ le requérant pour le préjudice subi. En veillant au respect des principes de la commande publique, il permet aux concurrents évincés d'obtenir réparation ⁷⁶ ou de voir la procédure corrigée. Cela revient à dire en d'autres termes que la conclusion du juge dans un recours de pleine juridiction semble être une décision « pleine » en ce qu'il ne se contente pas uniquement de dire si l'acte est légal, mais par contre il a pour objectif primordial de corriger ou de remplacer cet acte afin de réparer les torts causés offrant ainsi une protection renforcée aux candidats écartés, tout en veillant à la bonne continuité des procédures de marchés publics. Outre ce contentieux de pleine juridiction, il existe également le contentieux de l'exécution dès lors qu'on parle du contentieux de la passation des contrats administratifs devant le juge du même nom.

⁷² La reconnaissance de droit permet au requérant de faire reconnaître un droit personnel, droit à réparation, droit à l'exécution du contrat, violé par l'administration.

⁷³ **Gérard CORNU**, op. cit., P. 864

⁷⁴ Lexique des termes juridiques, op. cit., PP. 464-465

⁷⁵ **Jean KELLERHALS, Noël LANGUIN, Gilbert RITCHARD et MASSINO SARDI**, « *Le sentiment de responsabilité dans les mentalités contemporaines* », Revue Droit et Société 47-2001, pp. 257-274. Selon ces auteurs, la responsabilité « *maitre mot dont on use à profusion (...) est un fait linguistique tout autant que social (...). Dans la sphère politique, être responsable ou plutôt être un responsable c'est avoir du pouvoir sur autrui. Dans la sphère morale, être responsable, c'est s'engager librement, sans attente de récompense ni crainte de châtiment. Dans la sphère juridique, la responsabilité s'exprime en termes de causalité* ». Ils précisent que si cette trilogie d'acceptation du concept de responsabilité est entretenue des relations harmonieuses jusqu'à la fin du XIXe siècle, l'on constate que « *cette harmonie s'effrite avec le développement rapide de l'industrialisation de la multiplication du nombre des accidents* », au point où de nos jours, « *c'est le souci de la victime et de son dédommagement qui prime. Solidarité, réparation équitable, réparation : c'est bien la question du juste à l'intérieur du groupe dont il est question ici* ».

⁷⁶ **Raymond GUILLIEN et Jean VINCENT**, *Lexique des termes juridiques*, 15^e édition, Dalloz, 2005, p.487. Dans son acceptation juridique, la responsabilité renvoie à l'obligation de réparer le préjudice résultant, soit de l'insécurisation d'un contrat, soit de la violation du devoir général de ne causer aucun dommage à autrui par son fait personnel, celui des choses dont on a la garde ou des personnes dont on répond.

Le contentieux de l'exécution des contrats administratifs concerne les litiges survenant après la signature de la convention, portant sur son déroulement,⁷⁷ opposant l'administration à son cocontractant, et se règle devant le juge administratif.⁷⁸ Il s'agit en fait de faire respecter les obligations réciproques et l'équilibre financière. Il vise parfois la révision des conditions contractuelles ou l'indemnisation. Au regard de ces écrits, l'on peut déjà avoir à l'esprit que l'objectif du juge est de chercher à trouver un équilibre certain entre la stabilité des relations contractuelles et le respect de la légalité, pouvant ordonner la poursuite de l'exécution, la résiliation⁷⁹ du contrat, ou prononcer des indemnités. Le contentieux de l'exécution des contrats signifierait alors l'ensemble des différends qui naissent pendant la vie du contrat, c'est-à-dire après sa conclusion, concernant son application concrète, contrairement ou contentieux de la passation, avant la signature de la convention. Principalement, ce contentieux concerne les parties au contrat, mais aussi parfois des tiers lésés.⁸⁰

Le contentieux de l'exécution se caractérise par la primauté du juge administratif, l'existence de pouvoirs exceptionnels de l'acheteur public fondé sur l'intérêt général, et la recherche d'un équilibre entre la continuité du service public et la protection des droits des cocontractants, avec une tendance jurisprudentielle récente vers une unification de la compétence administrative⁸¹ pour tous les contrats de la commande publique, même entre privés.

Dans le contentieux des marchés publics, l'on retient que les procédures d'urgence permettent de suspendre ou d'annuler une procédure avant la signature ou après, avec des pouvoirs importants par le juge. Le contentieux de pleine juridiction confère au juge des pouvoirs étendus, incluant l'annulation de contrats et des indemnisations, tout en privilégiant la stabilité des contrats. Le contentieux de l'exécution traite des litiges pendant l'exécution, pouvant mener à des indemnisations pour les entreprises ou la résiliation dans l'intérêt général, avec indemnisation due, ce qui n'est pas le cas du contentieux de la passation des marchés publics devant le juge des comptes.

⁷⁷En cas de retards, paiements, résiliation, modifications voire pénalités.

⁷⁸ **Edouard LAFERRIERE**, « Contentieux des contrats administratifs », Revue général du droit on line, 2020, n° 52412. Selon l'auteur, « les contestations qui s'élèvent entre l'administration et les entrepreneurs de travaux publics ont été déferés de tout temps à la juridiction administrative. »

⁷⁹**Bienvenu Yannick NOLA**, op.cit., p. 2. L'Etat de droit se présente comme un instrument donnant la possibilité à l'organe administratif de faire imposer sa volonté en résiliant le contrat.

⁸⁰ A titre démonstratif, dans l'affaire Dame Ferrière Marie C/Etat du Cameroun, l'Etat soutenait le rejet de la demande de la requérante, en avançant largement de l'absence de preuve du lien de causalité entre sa chute et la cassure d'une marche de l'escalier. D'après lui : « si la requérante affirmait qu'elle avait aucune preuve, ni aucun témoignage à l'appui de cette allégation basée sur une supposition de son mari ». Dans cette affaire, le calcul du montant de l'indemnisation due à Dame Ferrière Marie est pris en compte, c'est du moins ce qu'en témoigne ce jugement : « Attendu néanmoins que, eu égard à son âge, à son mode de vie ou à ses troubles de vision résultant de l'accident, il y a lieu d'évaluer à la somme de deux millions deux cent vingt mille francs, toutes causes confondues, le préjudice qu'elle a souffert ; Mais attendu que, compte tenu du partage par moitié de la responsabilité, l'indemnité à allouer à la requérante doit être de un million cent dix mille francs ».

⁸¹**Aimé Christel MBALLA ELOUNDOU**, Les régimes spéciaux de la responsabilité publique en droit Camerounais. Recherche sur le mode de formation d'une catégorie juridique en rupture avec le droit administratif français, Thèse soutenue en vue de l'obtention du doctorat PHD, Université de Yaoundé II – Soa, 2018-2019, P.271. Parler de l'aptitude d'une autorité c'est prendre en considération de façon abstraite les critères qui fixent son domaine d'activité. Lire également **Bernard Raymond GUIMDO DONGMO**, op. cit., p. 205

B- Le juge des comptes

Dans le contentieux des marchés publics, le juge des comptes contrôle *a posteriori* la régularité financière⁸² et la bonne utilisation des fonds publics, sanctionnant les fautes de gestion graves.⁸³ Cela voudrait dire que sa compétence n'est pas basée sur la vérification des procédures de passation, mais plutôt l'imputation comptable et la présence des pièces justificatives. Le juge des comptes vérifie ainsi la régularité financière et la gestion des fonds, avec des pouvoirs différents à des moments différents. Le contentieux de la passation des marchés publics permet au juge des comptes d'intervenir doublement faisant ainsi preuve d'une compétence cruciale. En ce sens, l'on dira d'une part qu'il intervient dans le domaine comptable des marchés publics (1), et, d'autre part qu'il conduit la fiscalité (2).

1- L'intervention du juge des comptes en matière comptable des marchés

L'intervention du juge des comptes porte sur le contrôle de la régularité, de la sincérité et de l'efficacité de la gestion des fonds publics,⁸⁴ en appréciant l'exécution des dépenses et en sanctionnant les fautes de gestion.⁸⁵ Il convient de signaler qu'il ne s'agit point d'un contrôle de légalité des actes, mais d'une appréciation de la bonne utilisation de l'argent du contribuable,⁸⁶ assurant une discipline financière qui s'assure que les contrats sont conclus et exécutés conformément aux règles et dans un souci d'économie, de performance⁸⁷ et d'efficacité. Le juge financier inscrit, principalement, le contrôle des marchés publics dans sa mission relative à l'examen de la gestion des organismes publics⁸⁸. Le juge des comptes joue un rôle crucial dans le contrôle des contrats publics. Il vérifie la régularité des recettes et dépenses, et sanctionnent les fautes graves causant un préjudice financier⁸⁹. Le juge des comptes procède au contrôle des comptes de tous les organismes recevant de l'argent public.

⁸² Le juge des comptes vérifie la régularité des dépenses et recettes, l'imputation budgétaire et la présence des pièces comptables obligatoires. En général, l'exécution des dépenses publiques n'est possible qu'à deux conditions. Il faut qu'il y ait vote du budget pour l'organe délibérant et qu'il se crée ensuite une dette à l'encontre d'une structure publique, celle-ci constituant bien entendu la raison qui oblige la structure à dépenser. Cette procédure se déroule en quatre (04) étapes communes à toutes les dépenses publiques à savoir l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement, **Stève Thierry BILOUNGA**, op. cit.,

⁸³ Le juge des comptes a la possibilité de sanctionner les gestionnaires publics pour des fautes graves causant un préjudice financier à la collectivité.

⁸⁴ Le juge des comptes a pour mission principale de vérifier la conformité des opérations comptables liées aux marchés administratifs avec les règles, et juger de la responsabilité financière des comptables en cas de manquement. Même s'il a agi de bonne foi, les manquements financiers engagent la responsabilité pécuniaire du comptable.

⁸⁵ Dans ce registre, le juge des comptes a pour mission de s'assurer de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience des dépenses engagées à travers les conventions, au-delà de la simple légalité. Il doit ainsi engager des procédures pour des manquements délibérés, violations réglementaires, dépenses sans pouvoir, ou des gestions qui entraînent un préjudice financier direct.

⁸⁶ Le juge des comptes vérifie que l'argent du peuple est uniquement utilisé pour la satisfaction des besoins de la population. On parle de la satisfaction des besoins d'intérêt général. Il faut de ce fait que l'ouvrage objet du marché réponde aux attentes de la population afin que les dépenses soient légalement justifiées.

⁸⁷ Les juridictions financières tendent vers une vision plus globale de la performance des marchés administratifs, évaluant l'atteinte des objectifs plutôt que la seule régularité formelle.

⁸⁸ <https://bastia.tribunal-administratif.fr>

⁸⁹ La réforme de 2022 en France a unifié le régime de responsabilité des gestionnaires public, supprimant le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables. Les nouvelles règles permettant une plus grande souplesse dans la modification des marchés publics, tout en maintenant un contrôle strict sur les dépenses publiques.

C'est pour cette raison qu'il est compétent pour réglementer les infractions liées à la passation des marchés publics. En ce sens, le juge des comptes contrôle le bon emploi des fonds publics et l'efficacité de la gestion publique. Le juge des comptes a ainsi pour mission de contrôler, certifier, évaluer et sanctionner les agents publics responsables de la mauvaise gestion des deniers publics.

Les marchés publics contribuent à l'essor du pays via la réalisation de ses travaux qui ont pour objectif la satisfaction de l'intérêt général. En effet, la gestion des fonds alloués à cet effet échappe au juge administratif raison pour laquelle le juge des comptes intervient en ce domaine. Le contrôle et la gestion des deniers publics ne sont pas du ressort du juge de principe, mais plutôt du juge des comptes. L'on parle de la détermination des compétences. C'est parce que la gestion du financement public doit être transparente⁹⁰ et programmée⁹¹ que l'intervention du juge des comptes en ce domaine est primordiale voire indispensable. Il s'agit ainsi de l'entremise du juge des comptes dans la mise en œuvre des obligations d'ordre comptable liées aux marchés publics⁹². En résumé, le juge des comptes s'assure que les marchés publics sont non seulement conformes à la loi, mais aussi gérés avec la discipline et l'optimisation financière attendues de l'argent public, sanctionnant les écarts qui nuisent à l'intérêt financier de l'entité publique. Outre le contrôle de la mise en œuvre du budget qui délègue complètement au pouvoir du juge administratif, on relève l'existence d'une véritable fiscalité des contrats publics.

2- L'entremise du juge dans la conduite de la fiscalité

L'entremise du juge des comptes dans la fiscalité consiste à contrôler la régularité et la bonne utilisation des fonds publics lors de l'attribution et de l'exécution des marchés. Il vérifie en ce sens la conformité aux lois⁹³ et l'efficacité économique pour s'assurer que les dépenses respectent le cadre budgétaire et l'intérêt général,⁹⁴ même si son rôle se concentre

⁹⁰**Eugène MBARGA**, « *La transparence des contrats publics à l'aune du régime financier du 2018 au Cameroun* », Revue RRC, n° 052/Décembre 2024, P.416. En fait, dans cet article l'auteur fait de la nouvelle façon dont devraient être gérés les fonds publics depuis 2018. L'idée de la recherche de la performance exige à l'État de planifier son programme de gestion des dépenses publiques. Lire également **Marc LEROY**, Sociologie de finance publique, Paris, la Découverte, Collection « *Repères* » 2007, p.1

⁹¹**Jean DELISTE**, « *LE PPBS et sa terminologie* », Meta, vol 15, n°4, décembre 1970, P.222. En effet, la technique "Planning Programming – Budgeting System (PPBS) vient des États-Unis d'Amérique. Il s'agit de planifier les budgets en fonction des dépenses programmées. Le système prône la prospective des objectifs au moyen d'une analyse pragmatique ayant pour objet la traduction des programmes en proposition budgétaires réalisables suivant les étapes p redéfinies.

⁹²**Edith Mélanie KENDJOU**, op. cit., p.11

⁹³ **Hans KELSEN**, *Théorie générale des normes*, LGDJ, PUF, p.225. La norme générale ou spéciale a des fonctions communes. Elle consiste à un commandement, à une permission, à une habilitation ou à une abrogation. Toutes ces fonctions relèvent des prescriptions juridiques. A l'instar des autres lois, les lois de finances sont des règles générales, et abstraites. La généralité de la loi paraît relever sa nature, **Jean Louis BERGEL**, *Théorie générale du droit*, 5^e édition, Dalloz, 2012, p.48 ; Monsieur Saint Thomas d'Aquin définit d'ailleurs la loi « *comme une prescription de la raison se rapportant au bien général* ».

⁹⁴ Vers la fin du 19^e siècle et au début du 20^e, deux courants de pensée se sont affrontés sur le problème de la définition du droit administratif. Tandis que le premier est incarné par l'école du service public comme le dogme fondamental, la pierre angulaire et essentielle du droit administratif (Ecole de Bordeaux fondée par Léon Duguit), le second en revanche est représenté par l'école de la puissance publique (Ecole de Toulouse fondée par le Doyen Maurice Hauriou). Au regard de l'ampleur de désaccord entre ces deux courants et surtout du fait du déclin de la notion de service public, une doctrine médiane sera construite au milieu du 20^e siècle par Marcelle

sur la collecte des impôts. Suite à la réforme de 2022 en France, le contrôle est unifié et vise à juger la gestion publique dans son entièreté, incluant l'évolution de l'opportunité des acquisitions.

La fiscalité peut être définie comme un système de perception des impôts. Il s'agit de l'ensemble de règles et lois qui constituent le cadre fiscal d'un État. La fiscalité s'apparente à des pratiques utilisées par l'État pour percevoir des impôts⁹⁵. Elle joue un rôle déterminant dans le fonctionnement économique d'un pays mais également dans la vie de ses résidents⁹⁶. Cette démonstration de l'une des intrusions du juge des comptes en matière des marchés publics est structurée sur l'imposition. À ce titre, l'éminent auteur Gaston Jézé affirme : « *l'impôt est une prestation pécuniaire requise des particuliers par voie d'autorité à titre définitif et sans contrepartie en vue de la couverture des charges publiques*⁹⁷ ». En fait, les marchés publics mobilisent une partie non négligeable du budget étatique, ils constituent en ce sens une activité à but lucratif et par conséquent une matière imposable⁹⁸. Autrement dit, le secteur des marchés publics fait l'objet d'une réglementation appropriée voire spéciale⁹⁹ basée sur la performance des programmes de budgétisation. Le juge des comptes, lui, se concentre sur la gestion et l'opportunité des choix financiers, sanctionnant les fautes de gestion sans remettre en cause directement la validité du contrat de passation, agissant en complémentarité certainement comme l'aurait fait le juge relevant de l'ordre judiciaire en matière du contentieux de la passation des contrats administratifs aussi bien au Cameroun qu'au Gabon. A la suite de ce qui précède, le juge des comptes agit comme un gardien de l'argent public ; son rôle fiscal n'est pas de lever les impôts, mais plutôt de s'assurer que les fons publics sont gérés avec rigueur, légalité et efficacité dans le cadre des contrats administratifs.

Waline. Elle repose sur le criterium de l'utilité publique. Ce critère permet d'appréhender le droit administratif à travers l'idée de l'intérêt général. Ainsi, l'utilité publique est pour cet auteur le moteur de toute l'action administrative, c'est lui qui donne vie, de la résistance au droit administratif via l'activité de l'administration. L'utilité publique assure la dynamique, la permanence et la continuité du droit administratif. Au regard de ces différentes tentatives qui ne donnent pas satisfaction quant au contenu du droit administratif, l'on peut alors dire en reprenant Jean Rivero que « *c'est du rapprochement de ces vérités partielles et complémentaires que peut se dégager l'image d'un droit administratif non point unifié mais pourtant harmonieux.* »

⁹⁵ **Jean LAMARQUE, Olivier NEGRIN et Ludovic AYRAULT**, *Droit fiscal général*, Coll. Manuel, Litec, 2009, P.1132

⁹⁶ **Gabriel ARDANT**, *Histoire de l'impôt*, Tome 2, FAYARD, Paris, 1972, P.113

⁹⁷ **Gaston GEZE** *Cours des finances publiques*, 1935-1936, LGDJ, Paris, 1936, P.39

⁹⁸ Sous réserve des dispositions de l'article 4(...) et des régimes fiscaux particuliers, sont possibles de l'impôt sur les sociétés : Les sociétés par action, même unipersonnelles, les sociétés à responsabilité limitée (SARL), même unipersonnelles, les sociétés de fait, les sociétés coopératives et les établissements ou organes publics, quel que soit leur objet, les sociétés anonymes, même unipersonnelles, les sociétés à responsabilité limitée, même unipersonnelles les sociétés de fait, les sociétés coopératives et leurs unions ; les établissements publics, les organismes d'État jouissent de l'autonomie financière et toutes autres personnes morales se livrant à une exploitation ou à des opérations à caractère lucratif.

⁹⁹ **Gérard Martin PEKASSA NDAM**, « *Les établissements publics à l'ère de la performance en droit Camerounais : esquisse d'une budgétisation performative contingente* », IN Gérard Martin PEKASSA NDAM, variation auteur de la performance dans l'État, Mélanges en l'honneur du professeur NICAISE MEDA, Volume I, l' Harmattan-Sénégal, 2024, PP45 et suivants ; lire également **Gabriel FOUMENA BELINGA**, *La problématique de "l'État performant" en Afrique : une réflexion sur la rénovation du droit public et la reformation de l'État développementaliste au Cameroun*, Thèse de doctorat PHD en droit public, Université de Yaoundé 2-Soa, 2017, P.17

A bien des égards, le juge administratif est le juge de droit commun du contentieux de la passation, garantissant la légalité des procédures et des décisions de l'acheteur public, tandis que le juge des comptes contrôle la bonne utilisation des deniers publics et la régularité des paiements, agissant de manière préventive et répressive, mais sans annuler directement la validité d'un contrat. Cela revient à dire explicitement que le juge administratif tranche la légalité de l'attribution ou du refus, tandis que le juge des comptes sanctionne les fautes de gestion liées aux fonds, avec des rôles complémentaires et distincts sur la vie du marché. Dit autrement, le juge administratif est le maître du contentieux de la passation, en cela il sanctionne les irrégularités procédurales et peut suspendre la procédure ou annuler le contrat. Le juge des comptes, lui, se concentre sur la gestion et l'opportunité des choix financiers, sanctionnant les fautes de gestions sans remettre en cause directement la validité du contrat de passation, agissant en complémentarité certainement comme le ferait le juge relevant de l'ordre judiciaire en matière du contentieux de la passation des contrats administratifs aussi bien au Cameroun qu'au Gabon.

II- LE JUGE RELEVANT DE L'ORDRE JUDICIAIRE DANS LA CONNAISSANCE DU CONTENTIEUX LIÉ À LA PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS

Dans le contentieux des marchés publics, le juge judiciaire ¹⁰⁰ est compétent pour les litiges relevant d'un contrat de droit privé, à l'instar des différends entre membre d'un groupement ou ceux liés à la contrefaçon, alors que le juge administratif est le juge de droit commun pour le respect des règles de la commande publique, pouvant prononcer l'annulation des procédures ou des marchés. L'on comprend de ce fait que la compétence se détermine selon la nature du litige. Ainsi, le litige ressort de la compétence du juge administratif si c'est un manquement aux règles de publicité ou concurrence. En revanche, judiciaire si c'est une question de droit privé ou de propriété intellectuelle. En d'autres mots, « *le contentieux des contrats est partagé entre les juridictions administratives et les tribunaux judiciaires, selon que le contrat litigieux est un contrat administratif ou un contrat de droit privé. La détermination de la compétence se fait "acte par acte"*¹⁰¹ ».

Au regard de ce qui suit, il convient de dire que le juge judiciaire ¹⁰² intervient sur des aspects de droit civil ou de propriété intellectuelle liés au marché. Il est donc aisé de noter que l'intervention du juge de l'ordre judiciaire est exceptionnelle et se limite principalement aux litiges nés de l'exécution d'un contrat qui relève du droit privé. Le juge judiciaire, en phase de

¹⁰⁰ A l'instar du législateur gabonais, son homologue camerounais fait du juge judiciaire, le juge ordinaire en matière de marchés publics. La compétence du juge judiciaire en matière du contentieux administratif résulte d'une opération à triple incidence. Cette opération énumère les matières contentieuses relevant de la compétence du juge administratif et confère aux juridictions judiciaires la connaissance de toutes les autres actions ou de tous les autres différends mettant en présence une personne publique.

¹⁰¹ René CHAPUS, op.cit., P.832

¹⁰² Aude ROUYERE, *Recherche sur la dérogation en droit public*, Thèse de doctorat en droit, Université de Bordeaux I, 23 janvier 1993, P. 472. Le juge judiciaire, selon l'auteur, a une compétence subsidiaire de substitution voire supplétive. L'on parle de technique dérogatoire. Sur cette base, l'auteur affirme que « *la dérogation formule l'hypothèse d'une lacune (...). En fondant la dérogation sur l'incapacité de la norme initiale à couvrir un champ d'hypothèses factuelles illimité, on dissocie très clairement les champs d'intervention des normes initiale et dérogatoire* ».

passation, il sied de le préciser, intervient dans des cas très spécifiques ou pénaux à l'instar du favoritisme, la corruption ou simplement les crimes financiers et bien d'autres. Le juge judiciaire ¹⁰³ semble être le juge des contrats privés, de la propriété intellectuelle et des dommages liés à ces aspects privés, même dans un contexte de marché public. C'est donc un magistrat de l'ordre judiciaire chargé de trancher les litiges entre particuliers et de juger les infractions pénales. Considéré comme le gardien des libertés individuelles, de consommation, d'héritage, ou en matière pénale pour sanctionner les comportements interdits, il lui arrive malgré tout, à titre subsidiaire ou exceptionnel, de traiter des litiges liés au contentieux de la passation des contrats administratifs aussi bien au Cameroun et au Gabon. Clairement, il pourrait s'agir des juges civil et pénal d'une part, et d'autre part des juges issus des juridictions spécialisées, compétentes pour trancher les différends bien déterminés d'où l'appellation "juridiction spécialisée".

L'intervention du juge judiciaire ¹⁰⁴ ou juge d'exception dans le domaine lié à la passation des contrats publics est réglementée par le droit. Seulement, avant qu'il ne soit saisi, les parties doivent procéder au règlement pacifique du litige qui les oppose. L'on parle en ce sens des recours préalables indispensables à la saisine du juge relevant de l'ordre judiciaire. Il ressort de ce qui précède que le juge de droit commun, à savoir les juges civil et pénal, (A) connaît au même titre que le juge issu des juridictions spécialisées, dont la cour criminelle spéciale (CCS) et le tribunal criminel spécial (TCS), le contentieux de la passation des contrats administratifs au Cameroun et au Gabon (B).

A- Le juge de droit commun

Il arrive que le juge judiciaire intervienne dans le domaine public plus précisément dans le droit des marchés publics pour sanctionner les infractions liées à la passation des contrats publics. En France, la compétence de ce juge est reconnue, raison pour laquelle la loi de 2001 confirme que : « *les marchés passés en application du code des marchés publics ont le caractère de contrats administratifs. Toutefois, le juge judiciaire demeure compétent pour connaître des litiges qui relevaient de sa compétence et qui ont été portés devant lui*¹⁰⁵. » Exceptionnellement le juge judiciaire intervient dans le domaine des différends du droit des marchés publics en application des dispositions légales telles l'ordonnance n°2005-649 du 06

¹⁰³ Il arrive que le juge administratif rejette ou octroi le sursis en se fondant sur des éléments propres à la procédure d'urgence et non sur le caractère présumé irrecevable du recours principal. C'est ainsi que dans une affaire camerounaise rendue le 24 juin 1996 le juge a ordonné le sursis à exécution du licenciement pour motif économique d'un employé de l'Etat régi par le code du travail, alors qu'il n'est pas compétent pour connaître d'un tel litige au fond. Celui-ci relève normalement de la compétence du juge judiciaire. Voir l'ordonnance n°28/OSE/PCA/CS/95-96 du 24 juin 1996 sieur Kouam Maurice Calvin contre Etat du Cameroun ; CS/CA, jugement n°36/90-91 du 29 novembre 1990, affaire NJIKI ISAAC contre Etat du Cameroun et CS/CA, jugement n°42/90-91 du 29 novembre 1990, affaire Dame Kwi Shwe née Simo Jeanne contre Etat du Cameroun.

¹⁰⁴ De même, dans une espèce rendu le 09 octobre 1998 (ordonnance n°03/OSE/PCA/CS/98-99 du 9 octobre 1999, affaire Société SOGETHORE contre Etat du Cameroun), le juge a ordonné le sursis à exécution de la résiliation d'un contrat de gérance libre régi par le droit privé, au motif « *qu'elle est de nature à causer un préjudice irréparable à la société requérante qui risque de perdre sans compensation ses importants investissements réalisés sur les lieux.* » Statuant sur la requête principale, cependant, le juge administratif s'est déclaré incompétent, estimant que le litige dont il était saisi relève de la compétence du juge judiciaire. (CS/CA, jugement n° 20/98-99 du 31 mars 1999, affaire SOGETHORE contre Etat du Cameroun).

¹⁰⁵ La loi française n°2001 -1168 reconnaissant la compétence du juge judiciaire en matière des marchés publics

janvier 2005 règlementant les contrats par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. Il pourrait s'agir des contrats conclus à titre onéreux entre un ou plusieurs opérateurs économiques et un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs et ont pour objectif l'exécution de travaux, la fourniture de produit ou de prestation de service public, avec une contrepartie économique constituée par une prise ou un droit d'exploitation. Ces contrats relèvent de la compétence du juge judiciaire. Ce sont comme l'a dit Laurent Richer : « *les marchés publics de droit privé*¹⁰⁶. » Les juges de droit commun encore appelés juges judiciaires aptes à connaître les litiges liés à la passation des marchés publics sont duals. Il s'agit du juge civil (1) et le juge pénal (2).

1- Le juge civil

Les acteurs des marchés publics établis en violation des dispositions des codes des marchés publics sont passibles des sanctions prévues par la loi en vigueur « *notamment la loi n° 73/7 du 07 décembre 1973*¹⁰⁷ *relative au droit du trésor pour la sauvegarde de la fortune publique et la loi n° 74/18 du 05 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnances, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises de l'État*¹⁰⁸. » Ainsi, en cas d'infraction tels que « *le fractionnement d'un marché en marché de moindre envergure*¹⁰⁹ » et « *le détournement de l'objet du marché*¹¹⁰ » le titulaire du marché doit répondre de ses actes devant le juge civil. C'est ainsi qu'il peut être amené à restituer les fonds détournés en application du code civil. Lorsqu'il est prouvé que le titulaire du marché a causé à autrui un préjudice, l'intéressé se voit appliquer le fameux article du code civil Camerounais. Celui-ci dispose en son article 1382 que « *tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer.* » Cet article pose de ce fait le principe de la responsabilité civile des organes de passation des marchés publics. En outre, en cas de contentieux dans le changement en cours du marché via la sous-traitance le droit reconnaît au juge civil la pleine compétence en la matière¹¹¹.

Au regard de ce qui précède, l'on se rend compte que c'est devant le juge civil que le titulaire du marché doit répondre de ses actes avant de remettre en état les biens qui sont à l'origine du litige. En effet, en droit civil il existe une diversité de sanction lorsque la responsabilité du coupable est soulevée et prouvée. L'agent public ou privé qui, dans l'exécution d'une tâche de marché public, viole la réglementation est obligé de restituer les biens et fonds publics objet du différend. C'est du moins ce que confirme l'article 1382 précité. Il s'agit en clair de la réparation des dommages et intérêts. La réparation du préjudice est l'une des sanctions souvent utilisée par le juge civil dans le cadre de la répression des infractions liées à la passation des contrats publics. Elle permet au coupable de remettre en

¹⁰⁶ **Laurent RICHER**, *Droit des contrats administratifs*, 13^e édition, LGDJ, Collection Manuels 10/09/2024, P.600

¹⁰⁷ La loi n° 73/7 du 07 décembre 1973 relative au droit du trésor pour la sauvegarde de la fortune publique et la loi n° 74/18 du 05 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnances, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises de l'État

¹⁰⁸ Article 105 du décret 2004 portant code des marchés publics au Cameroun

¹⁰⁹ C'est le cas de ce qui s'est passé à Bafia où les autorités, à la place de l'ouvrage initialement prévu à savoir, la construction de l'Université, ont finalement opté pour la construction d'un simple lycée

¹¹⁰ *Idem*, article 106

¹¹¹ *Ibis*

l'état les dégâts occasionnés. En cas d'abandon du chantier et que les travaux causent des dégâts à la population, l'exécutant desdits travaux devra s'en charger à ses frais et risques afin de rétablir l'ordre. Cela est souvent récurrent aussi bien dans les marchés de bâtiment que des infrastructures routières. En droit des marchés publics, il arrive également que le juge pénal soit compétant pour sanctionner les infractions. L'on parle sous ce prisme du juge pénal comme juge d'exception susceptible de sanctionner les infractions liées à la passation des marchés.

2- Le juge pénal

Comme notifié dans les précédents écrits, la saisine du juge pénal¹¹² est possible lorsque, au préalable, le règlement pacifique n'a pas été fructueux. Le principe est donc l'arrangement à l'amiable des litiges. Exceptionnellement l'on arrive près une juridiction pénale. C'est justement à ce titre qu'intervient le code pénal Camerounais en attestant en son article 35 que : « *en cas de condamnation pour crime ou délit, le tribunal ou la cour peut ordonner la confiscation de tous biens meubles ou immeubles appartenant au condamné et saisis, lorsque ceux-ci ont servi d'instrument pour commettre l'infraction ou qu'ils en sont le produit.* » Autrement dit, le juge pénal est en mesure d'ordonner la confiscation des biens du fautif lorsqu'ils ont d'une façon ou d'une autre favorisé la commission de l'infraction. En outre, le condamné peut recevoir l'interdiction d'occuper certains postes ou d'exercer une profession lorsqu'il est toutefois constaté que l'infraction commise a une relation directe avec l'exercice de la profession et qu'il y a de graves craintes que cette activité ne constitue un danger de rechute pour le fautif¹¹³. Il est à noter que : « *cette interdiction est prononcée pour une durée qui ne peut être inférieure à un an ni supérieure à cinq ans, à compter du jour où la peine a été subie sauf, le cas où la loi dispose autrement*¹¹⁴ ». Pour ce qui est du domaine des affaires qui représentent la dogme du développement national, l'existence de comportements malsains a amené le législateur à punir de manière spéciale les opérateurs économiques malhonnête. « *Néanmoins, les peines, malgré leur diversité (...) sont dispersées. L'existence de lois spéciales est le motif*¹¹⁵ *qui justifie cet éparpillement. Ce qui constitue une réelle difficulté de lois spéciales est le motif d'un régime général de responsabilité des dirigeants de l'entreprise*¹¹⁶ ». En dépit de cette absence de généralisation, le législateur Camerounais est parvenu à trouver les mécanismes punitifs afin de protéger l'ordre public économique contre les actes illicites des décideurs sociaux. C'est ainsi qu'il est parvenu à infliger de sanctions pénales aux organes administratifs coupables. Les sanctions¹¹⁷ les plus

¹¹² **Catherine PREBISSY SCHNALL**, « *La pénalisation du droit des marchés publics* », Thèse, LGDJ, Collection Bibliothèque de droit, 2002 PP.12-150

¹¹³ Article 36 du code pénal Camerounais

¹¹⁴ *Idem*

¹¹⁵ Internet, www. Les atteintes à la propriété-Fiche 7- détournement de fonds publics Mars 2020 et l'article 93 du code pénal Camerounais

¹¹⁶ **Armel MANGA OMBALA**, « *La responsabilité pénale des dirigeants sociaux en droit Camerounais* », Mémoire en vue de l'obtention du Master 2, F.S.J.P, Université de Yaoundé II-Soa, 2013-2014, P.122

¹¹⁷ **Roger SOCKENG**, *Droit pénal des affaires OHADA*, Collection Lebord, Presse MINSI LE COMPETING, UNIDA, 2007, P.103 et l'article 30 du code pénal Camerounais lire également **Roger MERLE** et **André VIU**, *Traité de droit Criminel. Problèmes généraux de la science Criminelle*, 6^e édition, droit pénal, Paris, CUJAS, 1973, P.799

utilisées sont les peines d'emprisonnement¹¹⁸, le gèle et la confiscation des biens¹¹⁹. Il sied maintenant de noter qu'en dehors des déchéances¹²⁰ que le juge peut ou ne pas prononcer à l'encontre du condamné, le juge a la possibilité d'appliquer d'autres peines prévues à l'instar de la publication du jugement¹²¹, la fermeture de l'établissement¹²² et la confiscation du corps du délit¹²³.

En somme, les juges d'exception primaires dont les juges de droit commun sont compétents pour réprimer les infractions liées à la passation des marchés publics. En clair, il s'agit des juges civil et pénal même s'il existe une autre catégorie de juges compétents en la matière à l'image des juges issus des juridictions spécialisées.

B- Le juge d'exception

En matière judiciaire, le juge d'exception apte à connaître du contentieux de la passation des contrats administratifs au Cameroun et au Gabon est le juge issu de la juridiction spéciale. Une juridiction spécialisée est une institution créée dans l'unique but de sanctionner un certain type d'infraction. Sa fonction est ainsi bien déterminée dès sa création. Se basant sur la possibilité que leur a donnée le droit OHADA, le Cameroun et le Gabon ont mis sur pied des juridictions spécifiques afin de lutter valablement aux crimes de financement.

Au regard de la croissance excessive des infractions dans le domaine des marchés publics, le législateur a créé à cet effet les juridictions. On les appelle les juridictions spécialisées, c'est-à-dire des instances nées uniquement pour sanctionner un certain type d'infraction, liées à la passation des contrats publics. Il pourrait s'agir des détournements des deniers publics, du détournement de marchés publics, du détournement du marché en marché de moindre envergure, du détournement de l'objet du marché voire de la corruption. Au regard des infractions précitées, le droit communautaire OHADA a donné la possibilité aux États de mettre sur pied les mécanismes de lutte contre ces infractions que certaines législations qualifient de crimes. C'est exactement sous ce prisme que les pays comme le Cameroun et le Gabon se sont dotés des lois et juridictions susceptibles de punir les éventuels coupables. Les peines applicables aux infractions prévues dans les actes uniformes OHADA¹²⁴ sont multiples et varient en fonction du type d'infraction. On parle de la détermination des sanctions aux infractions. Pour mieux cerner cette étude, il serait judicieux d'examiner successivement la cour criminelle de justice (CCS) (1) et le tribunal criminel spécial (TCS) (2).

¹¹⁸ Article 33 du code pénal Camerounais

¹¹⁹ La loi n° 67/LF/1 du 12 juin 1967 portant code pénal Camerounais. Dans l'attente d'une nouvelle législation pénale en conformité avec l'évolution des comportements de la société camerounaise, cette loi régit encore les infractions commises dans la passation des marchés publics. D'ailleurs, l'avant-projet du code pénal semble aller dans cette direction.

¹²⁰ Selon le lexique des termes juridiques c'est la « *perte d'un droit à titre de sanction, soit en raison du non-respect de ses conditions d'exercice.* », p.177

¹²¹ Article 33 du code pénal Camerounais

¹²² *Idem*, article 34

¹²³ *Ibid*, article 35

¹²⁴ Article 1^{er} de la loi n° 2003/ 008 du 10 juillet 2008 portant répression des infractions dans certains actes OHADA

1- Le juge de la cour criminelle spéciale

La destruction des fonds par les autorités est un fait gangreneux dans divers États. L'épuisement de la monnaie publique expose les responsables aux sanctions. La répression des actes des organes aussi bien publics que privés est régit par la loi à travers la cour criminelle spéciale. Les infractions liées au détournement des capitaux et des marchés publics en général sont qualifiées de crime¹²⁵ d'où l'appellation " *cour criminelle*". Pour réprimer les coupables, le pouvoir public a institué des juridictions spéciales. Il s'est agi au Gabon de la création de la cour criminelle spéciale¹²⁶. Pour poursuivre et condamner les coupables, la juridiction mène des procédures qui aboutissent à l'arrestation du coupable. On appelle ces opérations "opération Mamba". Ces opérations visent tous ceux qui, dans le secteur des marchés publics, contribuent, de près ou de loin à la destruction des fonds publics. Il s'agit en fait de l'opération anti-corruption¹²⁷. En application de l'article 239 du code de procédure pénale, cette juridiction doit juger de nombreuses affaires de détournements de deniers publics par des fonctionnaires ou autres agents de l'Etat. Elle est « *une réponse aux préoccupations de certaines organisations qui s'interrogent encore sur la détention préventive. En effet, il a été donné de constater que ces nombreux compatriotes présumés impliqués dans des affaires supposées de détournement de deniers publics portant sur des milliards de francs passent une longue période en détention préventive.* »¹²⁸ Au regard de l'ampleur des litiges, « *la mise en place de la cour criminelle spéciale est une réponse à leurs agitations et celle de la population impatiente de voir ces "cols blancs véreux" payer pour leurs actes criminels* »¹²⁹. Il sied de signaler que cette instance judiciaire a vocation à juger les fonctionnaires ou agent de l'Etat ou des collectivités publiques, et leurs complices soupçonnés de détournements ou soustraction des fonds publics ou privés supérieurs à deux cent cinquante mille francs (250.000 F). La vaste opération de salubrité publique baptisée "Mamba" est destinée à assainir les finances publiques et lutter contre la corruption qui gangrène l'administration gabonaise. En effet, "Mamba", conduite sur le terrain par les limiers de la Direction Générale de la Contre-Ingérence et la Sécurité Militaire ou B2, en étroite collaboration avec le parquet de libre ville, a révélé l'existence d'un véritable scandale. Il s'agit indiscutablement des détournements des deniers publics, des malversations, blanchiments de fonds ainsi que la présence d'association de malfaiteurs qui auraient, selon les enquêteurs, bénéficié de complicité au sein des cercles économiques, financier voire politique. « *Ainsi, sont mises en lumières, plusieurs affaires autour du foncier :*

¹²⁵ Bernard MESSENGUE AVOM, *La gouvernance des marchés publics au Cameroun*, les éditions le Kilimandjaro, 2013, p.299 et GARRAUD, *Précis de droit criminel*, 15^e édition, Paris, P.194

¹²⁶ Jeune Afrique, 19 mars 2018 et le journal Gabonais *L'union* en date du 12 Janvier 2018

¹²⁷ C'est le cas de Magloire Ngambia qui, après avoir été chargé du portefeuille de l'économie et des finances avait été propulsé début 2012 à la tête d'un super ministère de la promotion des investissements, des transports, des travaux publics, de l'habitat, du tourisme et de l'aménagement du territoire. En effet, l'accusation lui reproche des faits de corruption et sortant du détournement d'environ 500 milliards de franc CFA. C'est également le cas de Landry Patrick Oyaya et Grégoire Biyama. Le directeur général adjoint de l'Agence Nationale des grands travaux d'infrastructures et ancien patron du Fonds d'entretien routier de 2^e génération (Fer II), Landry Patrick Oyaya et le directeur général d'entretien des routes et des aéroports Grégoire Biyama ont été incarcérés le 03 avril 2017 dans le cadre de l'enquête concernant les travaux de réfection du pont de Kango. Les deux hommes é les procédures de contrôles de fer II.

¹²⁸ Journal quotidien *L'Union* en date du vendredi 12 Janvier 2018 au Gabon

¹²⁹ *Idem*

MANGOUMBA, Dorade, Nyonie, Opus One, de la Société Nationale des Logements Sociaux (SNLS). Ainsi que celles touchant des projets d'infrastructures, déclenchées par la "tempête" Guido Santullo, du nom de l'homme d'affaires Guinéen-franco-italien¹³⁰ ». Maintenant que la machine judiciaire est en place, on attend de voir défilés devant les magistrats les coupables au détournement des deniers publics¹³¹. Le Cameroun s'est également doté d'une loi similaire.

2- Le juge du tribunal criminel spécial

Le Cameroun s'est doté d'une loi qui prévoit des peines susceptibles de frapper les dirigeants malsains. Il s'agit de la loi n° 2011/028 du 14 décembre 2011 portant création du tribunal criminel spécial. Cette loi vise précisément les délits et infractions de détournement¹³² de biens et deniers publics au-dessus de 50 millions de francs CFA au moins. Au Cameroun, le tribunal criminel spécial est devenu un véritable cauchemar pour les agents publics qui détruisent les fonds publics. Ce tribunal qualifie ses interventions d'« opération épervier ». En définitive, les juges des juridictions spécialisées sont compétents pour intervenir dans le domaine des marchés publics surtout lorsqu'il s'agit de réprimer les infractions liées au détournement des fonds publics.

CONCLUSION

En conclusion, le partage des compétences en droit des marchés publics est complexe, reposant sur le critère de la partie publique ou privée, mais avec des exceptions notables pour les actes mixtes et une superposition des compétences, le juge administratif statuant sur la légalité du contrat et le juge judiciaire sur les question de droit privé, le tout s'articulant avec les juridictions spécialisées et le juge des comptes pour les aspects financiers, dessinant un paysage juridictionnel riche et parfois déconcertant. Autrement dit, le partage est une coexistence complexe où le juge administratif veille à la légalité de l'action publique, tandis que le juge des comptes assure la régularité financière. De l'autre côté, pendant que le juge judiciaire traite des aspects contractuels et privés, le juge spécialisé quant à lui examine les litiges spécifiques liés au crime de financement. En pratique, la détermination de la compétence dépend du critère de la partie impliquée et de la nature de l'acte litigieux, aboutissant à une répartition des rôles qui peut être source de conflits de compétence, mais qui vise à assurer une spécialisation et une efficacité de traitement. Cependant, que dire de l'arbitralité du contentieux en matière de passation des marchés publics ?

¹³⁰ *Ibis*

¹³¹ Comme ce fut le cas de Magloire Ngambia, Blaise Awada, Etienne Dieudonné Ngoubou, Christian Nkero Capito, Paul Mapessi, Oyaya et bien d'autres agents de l'Etat en détention préventive à la prison centrale de Libreville, voir à ce titre le Journal quotidien *L'Union* en date du vendredi 12 Janvier 2018

¹³² Article 184 de la loi n° 2016/007 portant code pénal au Cameroun

L'APPORT DU DIALOGUE DES JUGES CONSTITUTIONNELS AFRICAINS A LA QUALITE DE LA NORME JURIDIQUE

Par

SAP SAP Paul Virgille Bertin*

Doctorant en Droit Public interne à l'Université de Yaoundé II – SOA (Cameroun) ;

Moniteur à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, Université de Bertoua

ihelepaul@gmail.com

Et

MESSAKOP 1^{er} Alex-Blériot

Doctorant en Droit public à l'Université de Bertoua (Cameroun)

alexblériot62@gmail.com

Résumé

Dans tout Etat de droit, la norme juridique n'atteint pleinement sa valeur qu'à condition d'être de qualité et conforme aux principes constitutionnels fondamentaux. Cette exigence de qualité impose que toute norme satisfasse des critères formels et matériels cumulatifs. En Afrique, les normes présentent souvent des fragilités résultant de conflits institutionnels, d'inflation législative, voire d'interprétations divergentes entre juridictions. Ces pathologies normatives fragilisent l'Etat de droit et compromettent la sécurité juridique des citoyens. Il s'ensuit que le dialogue entre juges constitutionnels africains – entendu comme l'échange de solutions jurisprudentielles au sein des réseaux institutionnels transnationaux – en permettant l'exégèse concertée et le perfectionnement mesuré des normes, constitue un déterminant pour améliorer la qualité de la norme, à condition de préserver les spécificités de chaque ordre juridique national.

Mots-clés : Apport, Dialogue, Qualité de la norme, Sécurité juridique, Constitutionnalisme africain.

Abstract

In any State governed by the rule of law, a legal norm fully attains its value only if it meets standards of quality and complies with fundamental constitutional principles. This quality requirement mandates that every norm simultaneously satisfies both formal and substantive criteria. In Africa, the norms often display certain fragilities resulting from institutional conflicts, legislative inflation, and even divergent judicial interpretations. These normative pathologies undermine the rule of law and jeopardize the legal security of citizens. It follows that the dialogue among African constitutional judges – understood as the exchange of jurisprudential solutions within transnational institutional networks – by enabling concerted exegesis and measured normative refinement, constitutes a decisive factor in enhancing the quality of the norm, provided that the specificities of each national legal order are preserved.

Keywords : Contribution, Judicial Dialogue, Quality of the Norm, Legal Security, African Constitutionalism.

* Mode de citation : SAP SAP Paul Virgille Bertin, MESSAKOP 1^{er} Alex-Blériot, « L'apport du dialogue des juges constitutionnels africains à la qualité de la norme juridique », *Revue RRC*, n° 068 / Avril 2026, p.359-381.

INTRODUCTION

Le dialogue des juges constitutionnels africains ne peut être compris qu'à la lumière du profond renouvellement qu'a connu le constitutionnalisme du continent à partir des années 1990¹. La vague des Conférences nationales et des transitions démocratiques² a entraîné l'adoption de Constitutions rigides, normatives et justiciables³, rompant avec la tradition de suprématie parlementaire⁴ ou de présidentielisme sans contrôle⁵. La Constitution cesse d'être un programme politique pour devenir une norme juridique immédiatement invocable devant un juge⁶, conformément à la théorie de la juridicisation du politique mise en évidence par Louis FAVOREU⁷. Cette mutation s'est traduite par la création de cours et conseils constitutionnels dotés de compétences étendues⁸, notamment en matière de protection des droits fondamentaux et d'arbitrage des conflits institutionnels⁹. Dans ce nouveau paysage, les juges africains deviennent des acteurs centraux de la production normative¹⁰, ce qui pose inévitablement la question de la cohérence, de la rationalité et donc de la qualité des interprétations qu'ils élaborent¹¹.

Cette montée en puissance du juge constitutionnel s'accompagne d'une exigence accrue de légitimité. Dans des démocraties parfois fragiles, l'autorité de la décision juridictionnelle ne peut se reposer uniquement sur la proclamation constitutionnelle de compétences ; elle se nourrit aussi de la capacité du juge à inscrire son raisonnement dans une communauté argumentative plus large. Michel TROPER suggère que l'interprétation constitutionnelle est toujours un acte de volonté, mais une volonté contrainte par des références, des méthodes et des précédents¹². Le recours aux jurisprudences étrangères ou régionales permet ainsi au juge africain de renforcer la persuasion de ses décisions¹³. La pratique béninoise en fournit une

¹ Stéphane BOLLE, « Le Constitutionnalisme en Afrique subsaharienne », in Michel TROPER et Dominique CHAGNOLLAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, t. 2, 2012, p. 456 ; Abdoulaye SOMA, *Théorie des droits fondamentaux en Afrique*, L'Harmattan, 2013, p. 110 ; Théodore HOLO, « Emergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs*, n°129, 2009, p. 101-114.

² Jean-François MEDARD, *Etats d'Afrique noire*, Karthala, 1991, p. 234.

³ Maurice KAMTO, « Les Conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des constitutions », in : Dominique DARBON et Jean Du BOIS De GAUDUSSON, *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, p. 177.

⁴ Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, coll. « Domat », 4^e éd., 2010, p. 328 ; Maurice DUVERGER, *Les régimes politiques*, Paris, PUF, p. 135.

⁵ Maurice KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique noire : Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, Paris, LGDJ, 1987, p. 41 ; Joseph OWONA, *Droit constitutionnel et régimes politiques africains*, Paris, Berger-Levrault, 1985, p. 241.

⁶ Dominique ROUSSEAU, *La justice constitutionnelle en Europe*, Montchrestien, Paris, 1999, p. 35.

⁷ Louis FAVOREU, *La politique saisie par le droit*, Economica, 1988, p. 17 ; Louis FAVOREU, *Les cours constitutionnelles*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1986, p. 87 ; Dominique ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, LGDJ, 10^e éd., 2013, p. 123 ; Georges VEDEL, « Souveraineté et supraconstitutionnalité », *Pouvoirs*, n°67, 1993, p. 79-97.

⁸ Michel TROPER, « Le contrôle de constitutionnalité », in Michel TROPER et Dominique CHAGNOLLAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, t. 2, 2012, p. 884.

⁹ Michel FROMONT, *La justice constitutionnelle dans le monde*, Dalloz, 1996 ; Dominique ROUSSEAU, *La justice constitutionnelle*, LGDJ, 10^e éd., 2011.

¹⁰ Mauro CAPPELLETTI, « Le pouvoir des juges », *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 45, n°1, Janvier-Mars 1993, p. 278.

¹¹ Denys De BECHILLON, *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, Paris, Odile Jacob, 1997, p. 215.

¹² Michel TROPER, *La théorie du droit, le droit, l'Etat*, PUF, 2001, p. 102.

¹³ Bruno GENEVOIS, « Le dialogue des juges », *Pouvoirs*, n°129, 2009, p. 65.

illustration célèbre : la Cour constitutionnelle du Bénin, dans plusieurs décisions relatives aux libertés publiques, a mobilisé tant la Déclaration universelle que la Charte africaine pour consolider son office de gardienne des droits¹⁴. A comprendre que, le dialogue s'analyse au sens d'une technique de consolidation de l'autorité juridictionnelle¹⁵.

Par ailleurs, l'environnement normatif des Etats africains¹⁶ est profondément marqué par l'internationalisation du droit¹⁷. L'adhésion massive aux instruments de protection des droits de l'homme et l'acceptation de juridictions supranationales introduisent une pluralité de centres d'interprétations¹⁸. Selon l'analyse de Mireille DELMAS-MARTY, nous assistons à une « *circulation des modèles juridiques qui transforme la production du droit interne* »¹⁹. Les juges constitutionnels ne peuvent plus ignorer les solutions dégagées par la Cour africaine des droits de l'homme ou par la Cour de justice de la CEDEAO, sous peine de créer des contradictions préjudiciables à la sécurité juridique²⁰. On assiste à un mécanisme d'articulation des ordres juridiques, favorisant l'émergence de standards communs et, par ricochet, une amélioration de la qualité formelle et substantielle de la norme constitutionnelle²¹.

La dynamique dialogique se justifie également par la fonction même de garantie des droits fondamentaux assignée aux juridictions constitutionnelles. Si les catalogues de droits sont souvent généreux, leur effectivité dépend de techniques de contrôle élaborées²². Or, ces techniques – proportionnalité, effet utile, interprétation conforme – se justifient largement par l'observation réciproque des jurisprudences²³. Dans cette perspective, il est nourrit une communauté de pratiques juridictionnelles qui tend à élever le niveau de protection offert aux justiciables. Nombre de juridictions constitutionnelles africaines sont relativement jeunes²⁴. Le dialogue représente pour elles un instrument d'apprentissage institutionnel et de professionnalisation²⁵. Les réseaux tels que la Conférence des juridictions constitutionnelles africaines favorisent la diffusion de bonnes pratiques, l'échange d'expériences contentieuses et

¹⁴ DCC 00-074 du 8 juillet 2000.

¹⁵ Laurence BURGORGUE-LARSEN., *Les interactions normatives*, Pedone, 2010, p. 45.

¹⁶ Robert YOUGBARE, « Le mécanisme de garantie des droits de l'homme de la CEDEAO : entre emprunt et appropriation des instruments du système continental », *Annuaire africain des droits de l'homme*, 2018, vol. 2, p. 259- 294.

¹⁷ Voir l'article 30 du Protocole CEDEAO de 2005 ; cf. également Joseph Valérie EVINA, « La justice constitutionnelle en Afrique et la question de l'indépendance : étude comparée des modèles francophone et anglophone », *RDLF*, 2025, chron. n°73.

¹⁸ Sujit CHOUDHRY (dir.), *The migration of constitutional ideas*, Cambridge University Press, 2006.

¹⁹ Mireille DELMAS-MARTY, *Trois défis pour un droit mondial*, Seuil, 1998, p. 112.

²⁰ Frédéric Joël AIVO, *La justice constitutionnelle en Afrique de l'Ouest*, L'Harmattan, 2004, p. 88.

²¹ Patrick WACHSAMANN, « L'usage du droit comparé par les juges constitutionnels », *RFDC*, n°80, 2006, p. 33 ; Marie-Claire PONTTHOREAU, « Le recours à l'argument de droit comparé par le juge constitutionnel. Quelques problèmes théoriques et techniques », Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN (dir.), *L'interprétation constitutionnelle*, Paris, Dalloz, 2005, p. 168.

²² Jean Du BOIS De GAUDUSSON, « La justice constitutionnelle en Afrique », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2006, p. 12.

²³ Cour constitutionnelle du Sénégal, Décision n°1/C/1993 ; Youssoufa DIALLO, « Le contrôle de proportionnalité dans la jurisprudence constitutionnelle en Afrique », *Revue juridique et politique des Etats francophones*, n° 1 janvier 2018, p. 67-108.

²⁴ Anima Patrice EZOA, *La place de la justice constitutionnelle dans les institutions en Afrique noire francophone : les exemples du Bénin et de la Côte d'Ivoire*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Rennes 1, 2020, p. 245.

²⁵ Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné*, Seuil, 2006, p. 75.

la stabilisation des raisonnements²⁶. Xavier PHILIPPE l'exprime fort bien en ces mots : « *l'autorité du juge constitutionnel se construit aussi par son insertion dans des espaces transnationaux de discussion* »²⁷. Par cette mouvance, la courtoisie intellectuelle dont faisait preuve le dialogue va bien au-delà ; elle devient une condition de maturation de la norme et un objet de vitalisation.

Les concepts clés du sujet de réflexion méritent d'être clarifiés. En son acception la plus générale, la notion d'apport renvoie à l'idée d'une contribution qui vient enrichir un ensemble préexistant sans nécessairement le bouleverser. Ainsi, le Trésor de la langue française définit l'apport comme « *l'action d'apporter quelque chose à un tout, ou le résultat de cette action, envisagé comme un enrichissement ou une adjonction utile* », insistant sur la dimension cumulative et perfective du terme, notamment dans les domaines intellectuels et abstraits²⁸. Cette approche est confortée par la doctrine juridique, laquelle appréhende l'apport non comme une création ex nihilo, mais comme une plus-value fonctionnelle introduite dans un système normatif déjà constitué. Gérard CORNU précise, à cet égard, que l'apport désigne, en langage juridique, « *ce qu'un sujet, une institution ou un mécanisme ajoute à un ensemble juridique existant, en contribuant à son amélioration, à sa cohérence ou à son efficacité* »²⁹. Dès lors, appliquée à l'analyse du phénomène juridictionnel, la notion d'apport doit être entendue au sens d'une contribution qualitative d'un facteur – en l'occurrence le dialogue des juges constitutionnels – à la rationalisation et à la consolidation de la norme juridique, sans remise en cause de son architecture fondamentale. En droit constitutionnel, le dialogue désigne un processus d'échanges jurisprudentiels non hiérarchiques entre juridictions constitutionnelles, fondé sur l'autorité persuasive des raisonnements et solutions dégagés par d'autres cours, lequel favorise la circulation des arguments interprétatifs et contribue, par une confrontation raisonnée des normes et des principes, à l'enrichissement du contrôle de constitutionnalité³⁰. Dans cette perspective, la qualité de la norme apparaît comme l'exigence substantielle qui en constitue l'horizon, en ce qu'elle renvoie à l'aptitude de la règle constitutionnelle ou infra-constitutionnelle à satisfaire les impératifs de clarté³¹, d'intelligibilité, de cohérence et de prévisibilité, conditions essentielles de la sécurité juridique et de l'effectivité de l'Etat de droit³². Elle s'attache à une pluralité d'attributs donnant vie à la norme. Sur la base de ces clarifications conceptuelles facilitant l'analyse, il importe de relever que le dialogue juridictionnel contribue à désenclaver les ordres constitutionnels africains, longtemps marqués par un certain isolement interprétatif. En s'inscrivant dans une logique d'échanges, les juges

²⁶ Frédéric Joël AIVO, *La justice constitutionnelle en Afrique de l'Ouest*, *op. cit.*, p. 112.

²⁷ Xavier PHILIPPE, « Le dialogue des juges en matière constitutionnelle », *RFDC*, 2007, p. 101.

²⁸ Trésor de la langue française, in *Dictionnaire de la langue française du XIXe et du XXe siècle*, vol. 2, Paris, CNRS/Gallimard, 1973, p. 247.

²⁹ Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, 13^{ème} éd., Paris, PUF, 2023, p. 86.

³⁰ Laurence BURGORGUE-LARSEN, *Le dialogue des juges. Le juge constitutionnel et le droit international*, Bruylant, Bruxelles, 2012, p. 19 ; Mireille DELMAS-MARTY, *Les forces imaginantes du droit : Le relatif et l'universel*, vol. II, Paris, Seuil, 2006, p. 89 ; Dominique ROUSSEAU, *La justice constitutionnelle en Europe*, Montchrestien, Paris, 1999, p. 143.

³¹ Jean RIVERO, « Le contrôle a priori du Conseil constitutionnel sur la loi », *Revue générale de droit public*, vol. 18, n° 2, 1987, p. 123 ; Jean RIVERO, *Cours constitutionnelles et droits fondamentaux*, 1987, rééd. Dalloz, p. 207.

³² Décision n°2005-512 DC du 21 avril 2005, cons. 14 ; Dominique ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, LGDJ, 11^e éd., 2023, p. 408 ; Jacques CHEVALLIER, *L'Etat de droit*, Paris, LGDJ, 7^e éd., 2017, p. 132.

constitutionnels participent à une communauté argumentative, dans laquelle la norme interne n'est plus conçue au sens strictement endogène, mais comme une norme ouverte à des influences comparées maîtrisées. Cette ouverture n'emporte pas une perte de souveraineté³³, mais une renégociation de celle-ci à travers la qualité de la norme.

Se dégage donc la question suivante : **De quelle manière le dialogue des juges constitutionnels africains concourt-il à la qualité de la norme ?** La thématique du dialogue des juges constitutionnels africains à la norme s'insère dans un contexte général marqué par la dénonciation des malfaçons liées à la législation³⁴. Ainsi se fait jour, l'intérêt de cette réflexion qui tente de démontrer l'actualité que ce sujet impose. En deuxième lieu, il s'agit d'analyser comment la doctrine appréhende cette problématique. En troisième lieu, l'on peut également relever un intérêt pratique qui consiste en l'identification des techniques d'interprétation mises en avant par le dialogue des juges constitutionnels pour rendre compte de la qualité de la norme. L'appréciation d'une telle démarche appelle à l'efficacité d'une méthode. Convient-il d'appréhender la méthode comme le procédé rationnel par lequel la réalisation de l'objet de cette étude est possible. Or, de manière prosaïque, la méthode, c'est la façon de voir, de comprendre, et surtout d'expliquer³⁵. Elle regroupe l'ensemble des procédés logiques qui tendent à conduire une réflexion. Par conséquent, la méthode se présente comme un enchaînement raisonné de moyens en vue d'une fin, ou plus précisément, comme la démarche à suivre pour parvenir à un résultat³⁶. En droit constitutionnel, un procédé est ici mis à contribution pour cette tâche, il s'agit de la méthode comparative. Il est permis de soutenir que cette contribution s'opère selon une dynamique à deux versants : d'une part, par une exégèse normative concertée (I) ; d'autre part, par un perfectionnement juridictionnel mesuré de l'office du juge (II), garant d'une amélioration qualitative de l'ordonnement juridique.

I- L'EXEGESE NORMATIVE CONCERTEE³⁷

L'exégèse normative concertée se déploie d'abord à travers l'identification rigoureuse des exigences qualitatives inhérentes à la norme interne, lesquelles se laissent appréhender par la mise au jour de standards normatifs identifiés (A) et s'approfondit ensuite dans une dynamique de transparence interprétative garantie (B).

³³ Jean BODIN, *Les Six Livres de la République*, Livre I, chap. III, 1576.

³⁴ Charles-Albert MORAND (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, PUAM, Aix-en-Provence, 1999, p. 334.

³⁵ Boris MIRKINE-GUETZEVITCH, « Les méthodes d'étude du droit constitutionnel comparé », in *Revue internationale de droit comparé*, vol. 1, n°4, Octobre-décembre 1949, p. 397.

³⁶ Jean-Louis BERGEL, *Méthodologie juridique*, 1^{ère} éd., PUF, 2001, p. 17.

³⁷ Sur la notion d'exégèse normative, elle est entendue comme méthode d'interprétation systématique des textes constitutionnels par le juge. A ce propos, lire Philippe MALAURIE, *Anthologie de la pensée juridique*, CUJAS, 2^e éd., 2001, pp. 125 et s. ; VAN DE KERCHOVE et François OST, *Le système juridique entre ordre et désordre*, PUF, coll. « Les voies du droit », 1^{ère} éd., 1988, pp. 68-102 sur les modes d'interprétation systématiques. Sur la dimension concertée de cette exégèse dans le cadre du dialogue interjuridictionnel, lire utilement Jean-François FLAUSS, « La Cour européenne des droits de l'homme est-elle une Cour constitutionnelle ? », *RFDC*, n°36, 1998, pp. 711-728.

A- Les standards normatifs identifiés

Dans les ordres constitutionnels africains contemporains, la problématique de la qualité de la norme s'inscrit dans un mouvement plus ample de juridicisation des exigences démocratiques et de densification de l'Etat de droit³⁸. La norme doit satisfaire les critères substantiels que le juge constitutionnel est désormais appelé à expliciter. Le dialogue des juges tendrait à se concevoir en un instrument de révélation des standards qualitatifs déjà contenus³⁹, explicitement ou implicitement, dans les textes fondamentaux. Dès lors, l'identification des standards normatifs constitue le premier moment décisif de cette exégèse concertée. Elle suppose, en amont, une lecture constitutionnelle approfondie (1), attentive aux virtualités du texte, et, en aval, au dialogue comparatif révélateur (2), aptes à stabiliser et à consolider les critères de qualité de la norme⁴⁰.

1- La lecture constitutionnelle approfondie

Dans toute architecture normative sérieuse, la Constitution n'est point un parchemin muet figé dans la seule énonciation de règles superficielles, mais une source vivante et froissée d'exigences implicites et explicites, qui commandent à l'ensemble du système juridique une orientation axiologique constante. Ainsi, la lecture constitutionnelle approfondie ne se contente pas d'exhumer les mots écrits, elle déplie leurs plis cachés pour en révéler la force structurante. En droit constitutionnel, cette lecture de la glose engage l'interprète à saisir la cohérence interne du texte⁴¹, à « **lier le mot à sa visée** » et « **l'article à sa finalité** ». L'on sait que Montesquieu, déjà, claironnait que « *les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires* »⁴² ; transposé en droit contemporain, ce mot d'ordre implique que l'interprète constitutionnel ne peut ignorer que chaque disposition, explicite ou non, porte en elle des standards normatifs – *justice, égalité, dignité* – dont la qualité normative dépasse la seule lettre et irrigue le bloc de constitutionnalité⁴³. Dans la tradition constitutionnelle africaine moderne, cette explication apparaît tout particulièrement nécessaire dans les Constitutions pourvues de catalogues de droits substantiels et de préambules porteurs de valeurs sociales⁴⁴.

³⁸ Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, « Les solutions constitutionnelles des conflits politiques en Afrique », *Afrique contemporaine*, n° spécial, 1996, pp. 250-256 ; Pierre ROSANVALLON, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, 2008, p. 39.

³⁹ Paul RICOEUR, *Du texte à l'action. Essais d'herméneutique II*, Seuil, 1986, pp. 153-176 ;

⁴⁰ Alain SUPIOT, *Homo juridicus. Essai sur la fonction anthropologique du droit*, Seuil, coll. « Points », 2009, p. 145.

⁴¹ Neil MacCORMICK, *Raisonnement juridique et théorie du droit*, Paris, PUF, coll. « Les voies du droit », 1996, p. 322.

⁴² MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Paris, Barillot et Fils (éd.), 1748, p. 878.

⁴³ Louis FAVOREU Louis et Loïc PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 20^e éd., Dalloz, 2023, pp. 312-367 ; Robert ALEXY, *Théorie des droits fondamentaux*, trad. fr., Bruylant, 2010, p. 75 et Bertrand MATHIEU et Michel VERPEAUX, *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, LGDJ, 2002, pp. 230-289.

⁴⁴ On fait référence ici aux Constitutions Sud-africaine de 1996, Béninoise de 1990, Kenyane de 2010 et du Cameroun de 1996. Ces Constitutions adoptées dans la vague postérieure aux transitions des années 1990 traduisent l'émergence d'un constitutionnalisme axiologique, dans lequel la norme suprême ne se borne plus à organiser les pouvoirs, mais proclame un ensemble substantiel de droits et de valeurs. Ce mouvement consacre l'intégration de catalogues étoffés de droits civils, politiques et socio-économiques, souvent adossés à des préambules denses de portée normative. Il en résulte une transformation qualitative de la norme constitutionnelle, désormais irriguée par des standards matériels tels que la dignité, l'égalité ou le développement.

Il est en lieu commun, aujourd'hui unanimement partagé par la doctrine la plus respectable, que la Constitution ne se réduit point à des dispositions écrites mais s'interprète aussi à l'aune de principes généraux inhérents à l'Etat de droit⁴⁵. La théorie de l'interprétation constitutionnelle dite systémique et téléologique, telle que défendue par Robert ALEXY, postule que les normes constitutionnelles doivent être comprises dans leur dimension de principes, non comme des injonctions purement formelles, mais comme des poids normatifs susceptibles d'être mis en balance avec d'autres exigences constitutionnelles lorsque surviennent des conflits de normes⁴⁶. Cette conception impose que le juge constitutionnel – mais aussi l'universitaire soucieux de rigueur – mène une lecture profonde où elle intègre les principes qui, même implicites, agissent comme des critères d'évaluation de la qualité de toute norme interne⁴⁷. En Afrique, cette exigence prend un relief particulier lorsque la Constitution proclame des objectifs socio-économiques ambitieux sans déployer de mécanismes explicites pour leur mise en œuvre⁴⁸. La lecture constitutionnelle approfondie doit donc procéder à une articulation herméneutique des normes expansives que l'on pourrait appeler « **des droits affirmés** » et des normes constrictives qualifiées ici de « **moyens attribués** », afin de garantir que ces dernières ne soient pas de vaines figures de style mais bien des impulsions effectives.

En vérité, cette herméneutique constitutionnelle enrichie ne saurait se passer d'une remise en perspective historique et philosophique des normes implicites du bloc de constitutionnalité. Si l'on se réfère à l'exégèse classique du droit public, Pierre-Marie DUPUY et Yann KERBRAT ont souligné l'impérieuse nécessité d'inscrire toute lecture de la Constitution dans l'histoire des idées juridiques qui la sous-tendent⁴⁹. Ce faisant, le juge constitutionnel ne lit pas seulement un texte figé, mais s'inscrit dans une généalogie de normes, où les valeurs constitutionnelles s'éclairent à la lumière des consensus démocratiques, des partenariats régionaux tels que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples⁵⁰. Par exemple, les articles 19 et 22 de la Charte africaine, enrichissent l'interprétation des Constitutions nationales qui proclament la dignité humaine et le droit au développement, sans définir leurs contours⁵¹. Là encore, la lecture constitutionnelle approfondie devient un acte de synthèse normative ; elle tisse ensemble les sources constitutionnelles explicites, les principes implicites et les engagements internationaux, pour en faire jaillir une qualité normative intégrée garantissant que la norme interne ne soit pas seulement conforme en apparence, mais efficace en substance.

Ainsi, après avoir sondé les replis secrets et les éclats visibles des Constitutions, tel un érudit contemplant le labyrinthe d'un palais antique, le juriste se trouve désormais averti que la lecture, aussi scrupuleuse fût-elle, n'épuise point l'exigence normative. Car, si la connaissance

⁴⁵ Georges VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Dalloz, coll. « Bibliothèque Dalloz », 2002, p. 120.

⁴⁶ Robert ALEXY, *Théorie des droits fondamentaux*, *op. cit.*, p. 66.

⁴⁷ CCJA OHADA, Avis consultatif n°001/2001.

⁴⁸ Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, Gérard CONAC et Christine DESOUCHES (dirs.), *Les Constitutions africaines*, Paris, La Documentation française, Tome 1, 1997, p. 456.

⁴⁹ Marie-Pierre DUPUY et Yann KERBRAT, *Droit international public*, Paris, Dalloz, coll. « Précis », 17^e éd., 2024, p. 654 ; ; Marcel GAUCHET, *La révolution des droits de l'homme*, Gallimard, coll. « Bibliothèques des Histoires », 1989, p. 376.

⁵⁰ Mireille DELMAS-MARTY, *Les forces imaginantes du droit : Le relatif et l'universel*, *op. cit.*, p. 56.

⁵¹ Fatsah OUGUERGOUZ, *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Une approche juridique des droits de l'homme entre tradition et modernité*, Paris, PUF, 1993, p. 479.

intérieure révèle l'âme des normes, elle ne suffit pas à en confirmer la force universelle ni la légitimité comparative. A l'image du comédien qui, après avoir étudié son rôle sous toutes ses coutures, prend conseil des maîtres du théâtre voisin pour affiner ses gestes et son verbe, le juge constitutionnel africain se tourne vers les références jurisprudentielles croisées. Là se joue le dialogue subtil entre les tribunaux, cette conversation silencieuse mais perspicace qui enrichit, tempère la qualité des normes internes, en les confrontant à d'autres expériences, à d'autres traditions. C'est donc avec cette exigence de rigueur et de sagesse, en héritier autant de la raison que de la prudence, que l'on passera désormais à l'étude de la manière dont la jurisprudence étrangère et régionale éclaire et fortifie l'exégèse constitutionnelle nationale.

2- Un dialogue comparatif révélateur

Il est des temps où la norme, livrée à elle-même chancelle dans l'obscurité de ses propres silences. Il appartient alors au juge constitutionnel, tel un artisan scrupuleux de la raison juridique, de l'éprouver à la lumière d'expériences étrangères et régionales. Les références jurisprudentielles croisées ne relèvent d'un engouement mondain. Elles procèdent d'une méthode d'élévation argumentative par laquelle la norme interne est confrontée à d'autres rationalités constitutionnelles afin de tester la valeur de sa solidité. Tel l'a observé Louis FAVOREU, la justice constitutionnelle contemporaine se caractérise par « *une circulation des modèles* »⁵² qui, loin d'uniformiser mécaniquement les systèmes, les féconde. En convoquant des décisions comparées, le juge africain ne s'incline point ; il discute, il pèse, il confronte – et de cette confrontation naît une clarification des exigences de clarté, de cohérence et de prévisibilité qui fondent la qualité normative. Cette pratique s'inscrit dans la logique d'un droit constitutionnel commun dégagé par la doctrine comparatiste⁵³, où la qualité de la norme se mesure à l'aune d'un faisceau convergent de standards argumentatifs.

Dans l'espace africain, ce dialogue s'affirme avec une vigueur singulière, tant les Constitutions récentes ont emprunté aux expériences comparées leurs architectures institutionnelles et leurs catalogues de droits. La Cour constitutionnelle sud-africaine, dans *l'Arrêt S v. Makwanyane en 1995*⁵⁴, n'hésita point à consulter les jurisprudences étrangères pour éclairer l'interprétation du droit à la vie et de la dignité humaine. Saisie de la constitutionnalité des dispositions du *Criminal Procedure Act 51 of 1977*⁵⁵, autorisant la peine capitale, la juridiction sud-africaine a mobilisé une technique d'interprétation ouverte fondée sur la clause d'interprétation internationale prévue par l'article 35 alinéa 1 de la Constitution

⁵² Louis FAVOREU, « La circulation des modèles de justice constitutionnelle », *Revue internationale de droit comparé*, 1990, p. 451.

⁵³ Mauro CAPPELLETTI, « The judicial process in comparative perspective », in *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 41, n° 4, Octobre-décembre 1989, p. 1066-1067.

⁵⁴ Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud, *S. v. Makwanyane and Another*, 1995 (3) SA 391, § 35-37.

⁵⁵ La *Criminal Procedure Act 51 of 1977* est la principale loi sud-africaine régissant la procédure pénale. Elle encadre la manière dont les enquêtes, poursuites, jugements et peines sont conduits dans le système judiciaire pénal du pays. Cette loi demeure essentielle pour garantir l'équilibre entre l'efficacité des poursuites et la protection des droits des accusés. Adoptée durant la période de l'apartheid, cette loi visait à unifier et moderniser le droit procédural pénal. Depuis l'avènement de la Constitution de 1996, plusieurs de ses dispositions ont été révisées pour se conformer aux droits fondamentaux, notamment ceux liés à la liberté, à l'équité du procès et à la protection contre la détention arbitraire.

intérimaire de 1993⁵⁶. Cette disposition invitait expressément les juges à prendre en considération le droit international et le droit comparé pour déterminer la portée des droits fondamentaux. Dans cette perspective, la Cour a opéré une réception argumentative de la jurisprudence constitutionnelle étrangère, notamment celle de *la Cour suprême des Etats-Unis, en particulier l'Arrêt Furman v. Georgia*⁵⁷, qui avait dénoncé l'arbitraire inhérent à l'application de la peine de mort au regard de l'interdiction des châtiments cruels et inhabituels. La juridiction sud-africaine ne s'est pas contentée d'un simple emprunt rhétorique ; elle a intégré cette jurisprudence comme source persuasive, afin de démontrer que la peine capitale introduit structurellement une dimension d'arbitraire incompatible avec les exigences constitutionnelles de dignité humaine et d'égalité devant la loi. Ce dialogue jurisprudentiel s'est accompagné d'une mobilisation systématique de standards issus du droit international des droits de l'homme, en particulier ceux dégagés par la *Cour européenne des droits de l'homme dans l'Arrêt Søring v. United Kingdom*⁵⁸, relatif à l'inhumanité du « *death row phenomenon* ». En s'appuyant sur ces références convergentes, la Cour constitutionnelle sud-africaine a construit un raisonnement téléologique centré sur la valeur normative cardinale de la dignité humaine, sacro-saint principe du nouvel ordre constitutionnel post-apartheid. Cette méthode lui a permis d'opérer un contrôle substantiel de la qualité normative de la loi pénale, en révélant l'incompatibilité intrinsèque entre la peine capitale et les droits constitutionnellement garantis à la vie et à la dignité. Plutôt que de formuler une simple réserve d'interprétation susceptible de sauver la norme contestée, la juridiction a estimé que l'inconstitutionnalité était insurmontable et a donc procédé à une censure pure et simple de la disposition législative autorisant la peine de mort, consacrant ainsi l'idée que la Constitution sud-africaine, éclairée par le dialogue des juges et les standards internationaux, impose une conception exigeante et substantielle de la protection des droits fondamentaux. Cette démarche, loin d'être anecdotique, a essaimé sur le

⁵⁶ Article 35 alinéa 1 de la Constitution intérimaire sud-africaine de 1993 dispose que : « *Dans l'interprétation des dispositions du présent chapitre, un tribunal doit promouvoir les valeurs qui sous-tendent une société ouverte et démocratique fondée sur la liberté et l'égalité et doit, lorsque cela est applicable, prendre en considération le droit international public relatif à la protection des droits consacrés dans ce chapitre, et également prendre en considération la jurisprudence étrangère comparable* ».

⁵⁷ WILLIAM HENRY FURMAN, un homme noir de 26 ans, fut condamné à mort en Géorgie après qu'un cambriolage eut entraîné la mort d'un habitant. Deux autres affaires similaires de viol impliquant Lucious JACKSON et Elmer BRANCH, furent jointes. Représentés notamment par l'NAACP Legal Defense and Educational Fund, les requérants soutinrent que la peine capitale était infligée de manière discriminatoire et incohérente, violant ainsi les garanties constitutionnelles d'égalité et d'humanité. La Cour suprême des Etats-Unis conclut que la procédure permettant aux jurys d'imposer librement la peine de mort produisait des résultats « capricieux » et « freakish ». Cinq juges rédigèrent chacun leur opinion :

- Les juges BRENNAN et MARSHALL estimèrent la peine de mort inconstitutionnelle en toute circonstance ;
- Les juges DOUGLAS, STEWART et WHITE jugèrent que, si elle pouvait être appliquée équitablement, elle ne l'était pas en pratique.

La formule célèbre du juge Potter STEWART résuma la majorité : la peine capitale était « *cruelle et inhabituelle au même titre qu'être frappé par la foudre* ».

⁵⁸ JENS SØRING, accusé de double meurtre en Virginie, risquait la peine de mort s'il était extradé depuis le Royaume-Uni vers les Etats-Unis. Il invoqua que l'attente prolongée dans le « *death row* » américain constituerait un traitement inhumain contraire à la Convention européenne. Le Royaume-Uni avait reçu des assurances diplomatiques américaines mais la CEDH dut évaluer leur suffisance. La Cour conclut à la violation potentielle de l'article 3 si Søring était extradé, reconnaissant l'effet extraterritorial des obligations conventionnelles. Elle estima que les souffrances psychologiques liées à l'attente de l'exécution, combinées aux conditions de détention en Virginie, atteignaient le seuil du traitement inhumain. L'arrêt ne condamne pas la peine de mort en soi, mais les conditions entourant son exécution.

continent. Elle autorise les juridictions à asseoir la qualité de leurs décisions sur une argumentation élargie, prévenant l'arbitraire et consolidant la rationalité normative. Pierre BRUNET a fort justement souligné que « *le recours au droit comparé constitue une technique argumentative susceptible d'accroître la légitimité de la décision constitutionnelle* »⁵⁹. En d'autres termes, la référence croisée ne vient pas orner la motivation ; elle la fortifie, en l'insérant dans une chaîne de raisonnements déjà éprouvés. Ainsi la norme interne, soumise à cet examen comparatif, se voit purgée de ses ambiguïtés et élevée à un degré supérieur de cohérence.

Mais le dialogue n'est point seulement tourné vers les horizons lointains. Il s'épanouit aussi dans l'espace africain lui-même. La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, instituée par le Protocole de Ouagadougou du 10 juin 1998, a progressivement forgé des critères substantiels en matière de proportionnalité et de protection des droits politiques. *L'affaire Tanganyika Law Society c. Tanzanie* en 2013⁶⁰, a posé des jalons d'une jurisprudence marquante en matière de protection des droits politiques, en particulier du droit de participation politique garanti par l'article 13 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples⁶¹. Saisie de la compatibilité de dispositions de la Constitution tanzanienne interdisant les candidatures indépendantes aux élections présidentielles, législatives et locale, la Cour a élaboré une méthodologie de contrôle substantiel fondée sur le principe de proportionnalité, articulée autour de trois exigences cumulatives à l'instar de la poursuite d'un objectif légitime, l'adéquation de la mesure coercitive et la nécessité de celle-ci dans une société démocratique. Pour structurer ce raisonnement, la juridiction panafricaine a explicitement intégré des standards jurisprudentiels issus d'instances régionales comparables, notamment ceux dégagés par la Cour européenne des droits de l'homme dans son interprétation du droit à des élections libres garanti par l'article 3 du Protocole n°1 à la Convention européenne⁶², ainsi que la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, notamment *l'Arrêt Yatama v. Nicaragua*⁶³ relatif à l'inclusion effective des acteurs politiques dans les processus électoraux. Par cette réception raisonnée du droit comparé, la Cour africaine a progressivement dégagé un standard africain de protection des droits politiques, estimant que l'interdiction absolue des

⁵⁹ Pierre BRUNET, « Le recours au droit comparé dans la jurisprudence constitutionnelle », *Pouvoirs*, n° 137, 2011, p. 87.

⁶⁰ Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, *Tanganyika Law Society, Legal and Human Rights Centre et Reverend Christopher Mtikila c. Tanzanie*, arrêt du 14 juin 2013, req. N° 009/2011 et 011/2011, § 107-110.

⁶¹ Article 13 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples énonce : « 1. Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, ce conformément aux règles édictées par la loi. 2- Tous les citoyens ont également le droit d'accéder aux fonctions publiques de leur pays. 3- Toute personne a le droit d'user des biens et services publics dans la stricte égalité de tous devant la loi ».

⁶² L'article 3 du Protocole n°1 à la Convention européenne des droits de l'homme : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ».

⁶³ YATAMA, organisation représentant des peuples miskito, mayangna et afro-descendants, avait présenté des candidats aux élections locales. Le Conseil suprême électoral du Nicaragua les avait exclus au motif qu'ils n'étaient pas affiliés à un parti politique reconnu au niveau national, condition difficilement applicable aux régions autonomes. Cette décision priva ces communautés de représentation politique au sein de leurs territoires historiques. La Cour conclut à la violation des articles 23 (droits politiques), 24 (égalité devant la loi) et 25 (protection judiciaire) de la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Elle affirma que les Etats doivent adapter leurs cadres électoraux aux particularités culturelles et institutionnelles des peuples autochtones pour garantir leur participation effective.

candidatures constituait une restriction disproportionnée et injustifiée au droit de participation politique. Elle en a déduit l'incompatibilité de la norme constitutionnelle litigieuse avec la Charte africaine et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, opérant ainsi une censure normative fondée sur un contrôle de proportionnalité substantiel, tout en invitant l'Etat défendeur à réviser son dispositif juridique afin de leur rendre conforme aux exigences démocratiques et pluralistes consacrées par le droit régional africain des droits de l'homme. De même, la Cour de justice de la CEDEAO, dans *l'Arrêt Hadijatou Mani Koraou c. Niger en 2008*⁶⁴, illustre de manière particulièrement significative l'usage par une juridiction régionale africaine d'un raisonnement nourri par la circulation jurisprudentielle internationale afin de contrôler la compatibilité des pratiques étatiques avec les standards contemporains de protection des droits fondamentaux. Saisie par la requérante, victime de la pratique coutumière du « *wahaya* » assimilable à une forme d'esclavage domestique, la Cour a procédé à une intégration méthodique de références jurisprudentielles et normatives issues du droit international des droits de l'homme, en mobilisant notamment l'interprétation donnée à l'interdiction de l'esclavage par la Cour européenne des droits de l'homme dans *l'Arrêt Siliadin v. France*⁶⁵, qui avait consacré l'obligation positive des Etats à prévenir et de réprimer toute forme contemporaine de servitude. En reprenant ce raisonnement, la juridiction communautaire ouest-africaine a estimé que l'arsenal juridique nigérien – bien qu'ayant formellement criminalisé l'esclavage – demeurait structurellement déficient dans son effectivité normative, en raison de la tolérance de pratiques coutumières contraires aux engagements internationaux du Niger, notamment ceux issus de l'Organisation des Nations Unies et de l'Union Africaine. La Cour a ainsi opéré une réception aussi persuasive de la jurisprudence comparée pour affirmer que l'interdiction de l'esclavage implique non seulement une prohibition textuelle mais également une action positive et effective des autorités publiques. Sur ce fondement, elle a conclu à la responsabilité internationale du Niger pour manquement à ses obligations de protection, consacrant une lecture substantielle du principe de dignité humaine et démontrant, par la mobilisation du dialogue juridictionnel, que les standards internationaux peuvent servir de vecteur d'évaluation de la qualité et de l'effectivité de la norme interne. La doctrine africaniste rappelle que, ce phénomène participe d'un constitutionnalisme régional en gestation, où la norme interne se voit continuellement éprouvée par des standards communs⁶⁶. Enfin, l'on ne saurait ignorer la dimension plus vaste de ce dialogue. Anne-Marie SLAUGHTER a décrit les juridictions contemporaines comme « *les membres d'un réseau mondial échangeant arguments et solutions* »⁶⁷. La qualité de la norme se trouve dès lors stabilisée non par la

⁶⁴ Cour de justice de la CEDEAO, *Hadijatou Mani Koraou c. République du Niger*, arrêt du 27 octobre 2008, req. n° ECW/CCJ/JUD/06/08.

⁶⁵ SILIADIN, jeune femme arrivée en France depuis le Togo, fut contrainte de travailler sans rémunération ni liberté de mouvement pour une famille française pendant plusieurs années. Malgré des poursuites pénales, les responsables furent acquittés en raison de lacunes dans la législation française de l'époque, qui ne réprimait pas explicitement la servitude domestique. La CEDH a jugé que la France avait manqué à l'obligation positive découlant de l'article 4 de la Convention, en ne disposant pas d'un cadre juridique adéquat pour prévenir et sanctionner efficacement des situations analogues à l'esclavage. La Cour a souligné que l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé impose à l'Etat non seulement de s'abstenir d'y recourir, mais aussi de protéger les individus contre de tels abus commis par des tiers. Arrêt rendu le 26 juillet 2005.

⁶⁶ Abdoulaye SOMA, « Le constitutionnalisme en Afrique : entre mimétisme et invention », *Afrilex*, n°6, 2009, pp. 1-34 ; Voir aussi Ismaila Madior FALL, *Evolution constitutionnelle du Sénégal, de la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, Dakar, CREDILA, 2007, p. 181.

⁶⁷ Anne-Marie SLAUGHTER, *A New World Order*, Princeton University Press, 2004, chap. 3, p. 75.

contrainte, mais par la persuasion raisonnée, fruit d'une communauté juridictionnelle en dialogue constant. Dès lors, de la fécondation dialogique des références croisées naît l'exigence d'une transparence interprétative garantie, par laquelle le juge rend visibles les critères même qui fondent la qualité de la norme interne.

B- La transparence interprétative garantie

Dans l'aire normative africaine, la fonction interprétative du juge constitutionnel est tout à la fois l'un des instruments essentiels de révélation de qualité de la norme interne et un espace de médiation entre l'apparence du texte à laquelle s'ajoute sa portée substantielle. Le juge constitutionnel, investi du monopole d'authentifier le sens de la Constitution, s'inscrit dès lors dans une dynamique dialectique entre les valeurs fondamentales et le texte institutionnel qui les incarnent. En ce sens, sa démarche interprétative, lorsqu'elle est empreinte de transparence, est garante d'une norme intelligible et dotée de légitimité objective. Cette clarté interprétative s'opère d'abord par l'objectivation des critères (1), puis par une exégèse collective encadrée (2).

1- L'objectivation des critères

Dans l'ordre juridique, digne de recevoir l'appellation d'Etat de droit, une norme qui ne répond point à certaines exigences de fond et de forme perd sa force normative et de sa capacité à organiser harmonieusement les relations sociales. Il est communément admis dans la doctrine que la cohérence normative⁶⁸, cette vertu supérieure qui vise à assurer l'unité et l'harmonie entre les règles d'un système, ne saurait être reléguée au rang de simple idéal théorique. Ainsi, l'impératif de cohérence traverse l'ensemble des branches du droit et trouve sa source dans la double exigence de rationalité interne des normes et de respect de la hiérarchie juridique⁶⁹. Une norme tirera son crédit d'une articulation logique avec celles qui la précèdent et la suivent⁷⁰. C'est cette cohésion qui évite l'anomie, cette rupture fatale entre le tissu normatif et les comportements qu'il prétend régir, sans quoi le sujet de droit serait livré à une lecture erratique du droit, privée de la sécurité juridique que réclame toute société ordonnée.

En son sein, la clarté de la norme est cette qualité précieuse que le juge constitutionnel ; avec une sollicitude toute classique, attend d'un texte juridique élitiste. L'exigence de clarté renvoie à la précision des termes utilisés et à l'absence d'ambiguïté injustifiable. Il est inconcevable que le citoyen ou même l'opérateur juridique soient livrés à l'interprétation irrégulière d'une formule obscurcie par une rédaction nébuleuse. A cet égard, certaines juridictions constitutionnelles, comme le Conseil constitutionnel français, ont consacré l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi⁷¹, qui inclut la

⁶⁸ Karim DOSSO, « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérence et incohérence », *RFDC*, 2012, n° 90, p. 57-85.

⁶⁹ Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 250 ; Charles EISENMANN, *Cours de droit administratif*, Paris, LGDJ, coll. « Anthologie du droit », tome 2, 2013, p. 567 ; Adolf MERKL, « Prolégomènes à la théorie de la construction juridique graduée », in *Revue internationale de la théorie du droit*, 1931, p. 137.

⁷⁰ Michel TROPER Michel, *Pour une théorie juridique de l'Etat*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 1994, p. 327.

⁷¹ Patricia RRAPI, *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel : Etude du discours sur la qualité de la loi*, thèse de doctorat en droit, Université d'Aix-Marseille III, 2012, p. 384.

clarté du texte et la capacité du destinataire à en comprendre l'expression avec rigueur. Si la consécration explicite de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi est classiquement associée à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, notamment dans la *Décision n°99-421 DC du 16 décembre 1999*⁷², les juridictions constitutionnelles africaines ont, pour leur part, développé une approche fonctionnellement analogue sans toujours reprendre la même terminologie. Ainsi, la Cour constitutionnelle du Bénin a jugé, dans *l'Arrêt n°06-074 du 8 juillet 2006*⁷³, que la qualité de la loi constitue une exigence inhérente à l'Etat de droit, en censurant des dispositions normatives jugées insuffisamment précises et susceptibles de générer une application arbitraire ; la Cour y affirme implicitement que la norme législative doit être formulée avec une clarté suffisante pour permettre aux citoyens d'en saisir la portée juridique. De manière comparable, le Conseil constitutionnel du Sénégal, dans son *Arrêt n°1/C/2016 du 12 février 2016*⁷⁴, relative au contrôle de constitutionnalité d'une loi organique, a rappelé que l'exigence de sécurité juridique implique que les dispositions législatives soient dépourvues d'ambiguïté et suffisamment intelligibles pour guider l'action des autorités publiques et des administrés. Dans ces différentes décisions, les juges constitutionnels africains procèdent donc à une objectivation de la qualité normative de la loi, en reliant la clarté et la prévisibilité du texte législatif au principe plus large de l'Etat de droit ; même si la formule d'« objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité » n'est pas toujours explicitement reprise, la logique jurisprudentielle adoptée traduit une réception substantielle du standard constitutionnel de lisibilité de la norme, proche de celui élaboré par la jurisprudence française.

⁷² La décision n°99-421 DC du 16 décembre 1999 est un Arrêt qui porte sur la loi relative à la réduction négociée du temps de travail, dite « *seconde loi d'Aubry II* », et en contrôle la conformité à la Constitution. Cette décision est marquante dans la jurisprudence sociale et constitutionnelle française. La loi visait à généraliser la durée légale du travail à **35 heures** hebdomadaires à partir de 2000 pour les grandes entreprises et 2002 pour les autres. L'opposition parlementaire saisit le Conseil constitutionnel pour contester plusieurs dispositions jugées contraires à la liberté d'entreprendre et au principe d'égalité. Le Conseil constitutionnel a validé la quasi-totalité de la loi, reconnaissant au législateur une large compétence pour organiser la politique sociale et économique.

⁷³ L'Arrêt DCC 06-074 du 8 juillet 2006 rendu par la Cour constitutionnelle est une décision qui intervient dans un contexte de tension institutionnelle au Bénin, relatif à la répartition des compétences entre les organes exécutif et législatif. La requête soumise à la Cour visait à examiner la conformité à la Constitution de certains actes gouvernementaux ou décisions administratives jugés attentatoires à la séparation des pouvoirs. La Cour constitutionnelle a rappelé les principes fondamentaux de l'Etat de droit béninois, notamment :

- La primauté de la constitution sur toutes les normes inférieures ;
- La nécessité pour chaque pouvoir de respecter les limites fixées par la Constitution ;
- La protection des droits individuels face aux abus d'autorité publique.

Elle a, par cette décision, renforcé la jurisprudence relative à la hiérarchie des normes et au contrôle de constitutionnalité des actes administratifs.

⁷⁴ En 2016, le Président MACKY SALL proposa une réforme constitutionnelle globale, comprenant la réduction de la durée du mandat présidentiel de sept à cinq ans. Conformément à l'article 51 de la Constitution sénégalaise, il saisit le Conseil constitutionnel pour avis sur l'application de cette réforme à son propre mandat en cours. La question soulevait un enjeu de principe : la rétroactivité d'une réforme constitutionnelle relative au mandat présidentiel. Le Conseil constitutionnel estima qu'une telle réduction ne pouvait s'appliquer au mandat en cours sans violer le principe de sécurité juridique et non-rétroactivité des lois constitutionnelles. Il reconnut toutefois la validité du projet pour les mandats futurs. Cette décision confirma la stabilité institutionnelle et l'indépendance du Conseil dans l'ordre constitutionnel sénégalais. Le Président MACKY SALL décida de se conformer à l'avis du Conseil, maintenant ainsi son mandat initial de sept ans (2012-2019). La décision renforça la crédibilité du processus constitutionnel sénégalais et constitua un précédent marquant en matière de limitation du pouvoir exécutif et de respect des procédures constitutionnelles.

Complément nécessaire de la clarté, l'intelligibilité des normes s'adresse à l'esprit du lecteur et à sa capacité à saisir non seulement la lettre, mais la portée des prescriptions juridiques⁷⁵. L'intelligibilité suppose que la règle de droit puisse être lue et appliquée sans que le juge ou l'administré ne se perde dans des renvois labyrinthiques ou des constructions énonciatives tortueuses. Dans cette optique, la doctrine africaine du droit public et constitutionnel met en lumière l'importance d'une norme qui, tout en puisant son sens dans un corpus juridique plus large, demeure lisible et opérante⁷⁶ et sans qu'il soit nécessaire de recourir à une cascade d'interprétations subsidiaires. Ce travail herméneutique, à caractère non spéculatif, garantit que la norme se découvre non comme une énigme, mais comme une directive dotée de sens et de force. Enfin, la prévisibilité normative – qui lie intriquement la stabilité des normes à la capacité raisonnable du sujet à anticiper les conséquences juridiques de ses actes – se présente comme l'ultime condition de sécurité juridique⁷⁷. Sans prévisibilité, la norme devient un mirage, fuyant toute forme d'anticipation rationnelle. Cette vertu juridique implique que les destinataires du droit puissent envisager, avec un degré de certitude raisonnable, l'issue juridique qui découlera de leurs comportements, tant par l'effet des textes que par l'interprétation qui en est faite par le juge. La prévisibilité rejoint ainsi la clarté et l'intelligibilité pour former ce triptyque fondamental de la qualité normative : *cohésion, lisibilité et anticipation*, qui ensemble permettent à la norme d'être non seulement bellement écrite, mais également opérante dans la réalité juridique et sociale. Que peut-on dire de l'exégèse collective encadrée ?

2- L'exégèse collective encadrée

L'exégèse collective encadrée est certes une transmission d'arrêts ou une aimable correspondance entre juridictions mais constitue aussi une méthode d'élucidation intersubjective de la normativité⁷⁸. Car, la qualité d'une norme ne se donne pas toujours d'emblée dans la sécheresse de son énoncé ; elle se dévoile par le frottement des interprétations⁷⁹, par la confrontation raisonnée des arguments, par cette dialectique feutrée où chaque juge, accepte de soumettre son raisonnement à l'épreuve du regard d'autrui⁸⁰. Pour Jürgen HABERMAS, la validité d'une norme se consolide lorsqu'elle peut soutenir l'examen critique dans l'espace public de la discussion⁸¹. Cette perspective révèle que le dialogue des juges est une technique de consolidation normative⁸². Loin de créer faussement la qualité de la norme, il la révèle en la confrontant à d'autres constructions jurisprudentielles. Mauro

⁷⁵ Philippe MALAURIE, « L'intelligibilité des lois », in *Pouvoirs*, 2005/3, n°114, p. 134 ; Paul RICOEUR, *Du texte à l'action. Essais d'herméneutique*, Seuil, tome 2, 1998, p. 162.

⁷⁶ Jacques CHEVALLIER, *L'Etat de droit*, op. cit., p. 125.

⁷⁷ Marcel NGAH NOAH, « Quelques réflexions sur le silence et le droit : essai d'une systématisation », *Les Cahiers de droit*, 56 (3-4), 2015, p. 579.

⁷⁸ Louis FAVOREU, *Les cours constitutionnelles*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1996, p. 128.

⁷⁹ François OST et Michel VAN De KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, in F.U.S.L., coll. « Droit », 2022, p. 730-742.

⁸⁰ Julie ALLARD et Antoine GARAPON, *Les juges dans la mondialisation*, Seuil, coll. « La république des idées », Février 2005, p. 126.

⁸¹ Jürgen HABERMAS, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Gallimard, 1997, p. 324 ; Voir également Jürgen HABERMAS, *Théorie de l'agir communicationnel*, Tome I, *Rationalité de l'agir et rationalisation de la société*, Trad. Jean-Marc FERRY, Tome II, *Critique de la raison fonctionnaliste*, Trad. Jean-Louis SCHEGEL, Fayard, 1987.

⁸² Denys SIMON, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3^e éd., 2001, p. 780.

CAPPELLETTI relève dans ce sens que l'essor contemporain de la justice constitutionnelle s'inscrit dans un mouvement de dialogue transnational des tribunaux⁸³. En Afrique, cette ouverture n'emporte nul reniement des identités constitutionnelles⁸⁴ ; elle offre au contraire un miroir dans lequel l'ordre juridique national découvre ses propres exigences latentes. Le juge compare, discerne, ajuste ; il ne transpose point servilement, il éclaire. Par cette mise en perspective, la qualité normative apparaît dans ce sens comme une potentialité déjà contenue dans le texte constitutionnel, que l'interprétation concertée vient élever. Cette exégèse, toutefois, n'est point une errance comparative. Elle demeure strictement encadrée par la suprématie constitutionnelle⁸⁵. La hiérarchie des normes, pierre angulaire de tout édifice juridique cohérent, impose que la référence à des jurisprudences étrangères ou régionales – telles celles de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples ou de la Cour de justice de la CEDEAO – ne serve qu'à éclairer la norme interne par le dialogue des juges⁸⁶, non à s'y substituer. Louis FAVOREU et Loïc PHILIP font mention de ce que, le contrôle de constitutionnalité a pour finalité première la garantie de la suprématie de la Constitution⁸⁷. L'exégèse collective encadrée s'inscrit donc dans une logique de concordance raisonnée. Elle accueille l'argument comparé, mais le soumet à l'épreuve de la fidélité constitutionnelle. Elle conjugue ouverture et discipline, curiosité et retenue, dialogue et loyauté.

Cette mobilisation coordonnée du savoir juridictionnel produit un effet plus profond encore : elle transforme la qualité normative en standard conscient et opératoire. Ce qui pouvait paraître hier simple exigence implicite – cohérence du système, clarté de la loi, sécurité juridique – devient progressivement critère explicite du contrôle. En citant, en dialoguant, en harmonisant, le juge constitutionnel élève ces exigences au rang de principes directeurs. Ainsi se dessine un constitutionnalisme réflexif, où la norme se contemple et s'évalue à la lumière d'autres expériences juridictionnelles, sans jamais perdre de vue son ancrage propre. L'exégèse collective encadrée apparaît alors l'expression la plus achevée d'un juge à la fois gardien de la Constitution et médiateur d'une intelligence juridique commune – ni despote interprétatif, ni simple greffier du texte, mais artisan éclairé de la qualité de la norme. Poussée à son terme, la norme, d'abord éclairée par la communion herméneutique des juges et rendue à la pureté de ses exigences intrinsèques, appelle désormais l'examen de cette magistrature mesurée qui, sans altérer son essence, en élève sa texture et en parachève sa dignité.

⁸³ Mauro CAPPELLETTI, « The judicial process in comparative perspective », *op. cit.*, p. 876 ; Lire également De Vergottini GUISEPE et Jean-Jacques PARDINI, *Au-delà du dialogue entre les cours. Juges, droit étranger, comparaison*, Dalloz, coll. « Rivages du droit », 2013, p. 256.

⁸⁴ Laurence BURGORGUE-LARSEN (dir.), *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, coll. « Cahiers européens », n° 1, Pedone, 2011. Voir également, Pascal MBONGO, « Démocratie des identités et police des discours », *RTDH*, vol. 78, 2009, p. 413.

⁸⁵ Philippe LAUVAUX, « La quête d'une hiérarchie des normes et le dialogue des juges : évolution du rôle du Conseil constitutionnel », in *R.I.D.C.*, vol. 70, n°4, 2018, p. 751-758.

⁸⁶ Bernard-Raymond GUIMDO DONGMO, *Le dialogue des juges. Une analyse des rapports fonctionnels entre les juges*, L'Harmattan, 2022, p. 296.

⁸⁷ Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, coll. « Précis Domat », 39^e éd., 2025, p. 984 ; Louis FAVOREU et Loïc PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. « Grands arrêts – Grandes décisions », 12^e éd., 2003, p. 876.

II-LE PERFECTIONNEMENT JURIDICTIONNEL MESURE

Lorsque l'exégèse normative concertée a révélé les vertus latentes de la norme interne, il appartient encore au juge constitutionnel, dans une maturité éclairée et sous l'autorité de la loi suprême, d'en parfaire la substance afin que le droit ne demeure règle vivante⁸⁸. Ainsi s'ouvre le temps du perfectionnement juridictionnel mesuré, qui se déploie d'abord par un ajustement normatif prudent (A), avant de s'accomplir dans une consolidation qualitative assurée (B).

A- L'ajustement normatif prudent

Au sein du perfectionnement juridictionnel mesuré, l'ajustement normatif prudent constitue l'instant délicat où le juge constitutionnel, sans se substituer au législateur, veille à ce que la loi, obscure ou incomplète, ne compromette ni la sécurité juridique ni l'intelligibilité de la règle de droit⁸⁹. Cette démarche s'inscrit dans une conception exigeante de l'Etat de droit, selon laquelle la qualité de la norme participe de sa validité même, en ce qu'elle conditionne son accessibilité et sa prévisibilité⁹⁰. Elle rejoint également l'analyse doctrinale qui voit dans l'interprétation constitutionnelle un pouvoir de régulation normative, à la fois révélateur et correcteur⁹¹. Un tel ajustement s'opère sous le regard dialogique des autres juridictions, garantissant que l'intervention du juge demeure encadrée et proportionnée. Ainsi, l'ajustement normatif prudent se manifeste tantôt par une correction encadrée des lacunes (1) et un dialogue régulateur créatif (2).

1- La correction encadrée des lacunes

Il est des silences de la loi qui ne sont point majesté, mais déficience⁹² ; des obscurités qui ne procèdent ni de la sagesse du législateur ni de la délicatesse du compromis politique, mais d'une imprécision funeste à la sécurité juridique⁹³. Or, dans un ordre juridique vivant, la

⁸⁸ Décision n°71-44 DC du 16 juillet 1971, Liberté d'association.

⁸⁹ Voir la décision n°99-421 DC du 16 décembre 1999.

⁹⁰ Jean-Baptiste SEUBE, *Sécurité juridique et complexité du droit*, Paris, Dalloz, 2006, p. 45-52.

⁹¹ Joël ANDRIANTSIMBAZOVINA, Gilles GUGLIELMI et Christophe SEVERINO, *La qualité de la loi*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2005, p. 23-30.

⁹² Décision n°99-421 DC du 16 décembre 1999, considérant 10 : « l'achèvement des neuf codes mentionnés à l'article 1^{er} de la loi déférée au Conseil constitutionnel répond à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. En effet, l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration de 1789 et la « garantie des droits » requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ». On assiste à une pérennisation jurisprudentielle en liant intelligibilité à l'effectivité des droits fondamentaux, évitant une simple exigence formelle. Il est imposé au législateur une diligence normative c'est-à-dire une codification claire, sous peine de Question Prioritaire de Constitutionnalité.

⁹³ Décision n°2005-512 DC du 21 avril 2005, considérants 8 et 16.

Considérant 8 : « Si le législateur peut, dans le cadre de ses compétences et sous les réserves énoncées à la décision n°82-141 DC du 16 janvier 1982, confier au pouvoir réglementaire le soin de préciser les conditions d'application d'une loi, il ne peut pas, par des dispositions législatives d'une portée normative incertaine, éluder sa responsabilité en laissant au pouvoir réglementaire le soin de définir les conditions d'application de la loi ».

Considérant 16 : « les mots "sous plafond" doivent être entendus comme ne permettant au pouvoir réglementaire de prendre des mesures qu'à titre dérogatoire et temporaire (exemple de précision imposée pour éviter l'équivoque). Ici, le Conseil refuse la déresponsabilisation législative via renvois imprécis au réglementaire. Le considérant 16 illustre une ce que l'on pourrait qualifier de « **réserve directive** » qui fixe ex ante le cadre d'application pour limiter l'élision normative. On peut y voir **un contrôle de portée normative renforcé** ».

norme ne saurait se contenter d'exister. Elle doit être intelligible, prévisible et cohérente, sous peine de trahir sa vocation régulatrice⁹⁴. La jurisprudence constitutionnelle contemporaine a, de longue date, érigé la clarté et l'accessibilité de la loi au rang d'exigences substantielles, considérant que l'obscurité normative porte atteinte à la garantie des droits⁹⁵.

Dès lors, lorsque la norme interne se révèle lacunaire ou équivoque, le juge constitutionnel ne saurait détourner le regard⁹⁶. Il lui appartient, sans empiéter sur la fonction législative, d'en rectifier les insuffisances par une interprétation conforme à la Constitution, afin que la règle retrouve sa plénitude normative⁹⁷. Cette correction procède d'un pouvoir régulateur dont la doctrine rappelait déjà que l'interprétation juridictionnelle s'inscrit dans un cadre normatif préétabli, à l'intérieur duquel le juge opère un choix juridiquement admissible⁹⁸. Il agit *ex materia* ; il sélectionne, parmi les significations possibles, celle qui assure la conformité constitutionnelle et la cohérence de l'ordonnement. La correction des lacunes est un acte juridiquement encadré qui consiste à neutraliser l'ambiguïté, à combler l'omission⁹⁹.

Cette fonction correctrice se décline souvent dans un contexte de pluralisme juridique et de densité normative croissante. Les juridictions constitutionnelles sont alors confrontées à des textes parfois imprécis ou incomplets, dont l'application risquerait d'altérer les droits fondamentaux. A cet égard, la jurisprudence régionale contribue à encadrer l'intervention nationale. Dans *l'affaire Konaté c. Burkina Faso*¹⁰⁰, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples opère une réception exemplaire de la jurisprudence française du Conseil

⁹⁴ Voir la décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, considérants 7 et 10.

Considérant 7 : « *La loi doit être claire et précise afin que chacun puisse en connaître les exigences et agir en conséquences* ».

Le considérant 10 renvoie à l'article 16 DDHC.

⁹⁵ Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, Recueil, considérant 13 : « *Il résulte de ce qui précède que la loi déferée est conforme à la Constitution* ». Dans le contexte des considérants 10 et 12, l'obscurité entrave l'égalité et la garantie des droits consacrée à l'article 16 DDHC ; Cf. aussi décision n°2003-473 DC du 26 juin 2003, considérant 5 : « *Une telle insuffisance d'intelligibilité est contraire à l'objectif de valeur constitutionnelle attaché à l'accessibilité et à l'intelligibilité de la loi* ». Le texte soumis au Conseil constitutionnel visait à instituer un nouveau cadre juridique, Le Pacte civil de solidarité, permettant à deux personnes majeures, de sexe différent ou de même sexe, d'organiser leur vie commune. Des parlementaires de l'opposition avaient saisi le Conseil en contestant la conformité du PACS aux principes constitutionnels, notamment ceux relatifs à la famille et à l'égalité. Le Conseil constitutionnel avait considéré que le législateur pouvait créer une forme d'union distincte du mariage sans porter atteinte aux articles de la Constitution protégeant la famille. Il a aussi estimé que le PACS ne méconnaissait pas le principe d'égalité, car il reposait sur une situation juridique différente de celle du mariage. Toutefois, certaines dispositions secondaires ont été censurées pour des motifs de procédure. La décision a validé la création du PACS, qui est entré en vigueur en 1999. Elle a ouvert la voie à une reconnaissance juridique progressive des couples de même sexe en France, avant l'instauration du mariage pour tous en 2013. Ce jugement reste une référence majeure pour l'interprétation du principe d'égalité et de la liberté du législateur en matière de droit de la famille ;

⁹⁶ Décisions n°2000-435 DC du 7 décembre 2000, considérant 52 : « *des dispositions manifestement dénuées de portée normative* » ; n°2003-475 DC du 24 juillet 2003, considérants 20-26.

⁹⁷ Décision n°88-248 DC du 17 janvier 1989 : « *Sous réserve d'une interprétation conforme aux exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789, selon laquelle "tout citoyen appelé à paraître devant toute juridiction peut demander qu'on lui nomme des défenseurs"*, la disposition critiquée n'est pas contraire à la Constitution ».

⁹⁸ Décision n°2002-463 DC du 12 décembre 2002 dans son considérant 10 précise que : « *Il appartient au juge, saisi d'un litige, de préciser le sens et la portée des termes employés par le législateur dans un cadre normatif préétabli, à l'intérieur duquel il opère un choix juridiquement admissible* ».

⁹⁹ Décision n°2002-463 DC du 12 décembre 2002, considérant 12 : « *En neutralisant l'interprétation qui serait contraire à la Constitution et en dégagant celle qui est conforme, "le juge" comble la lacune sans empiéter sur la fonction législative* ».

¹⁰⁰ Affaire Konaté c. Burkina Faso, arrêt du 5 décembre 2014, Req. n° 004/2013, §§ 118-170.

constitutionnel, consacrant l'exigence d'intelligibilité normative comme vecteur régional de sécurité juridique. Confrontée à l'article 109 du Code pénal burkinabè¹⁰¹, d'une précision lacunaire autorisant des sanctions pénales disproportionnées pour diffamation, la Cour intègre a fortiori l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité, opposable au législateur burkinabè via l'article 9 de la Charte africaine¹⁰² lu conjointement avec l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹⁰³. Par analogie avec les réserves d'interprétation françaises¹⁰⁴, la Cour formule une *réserve constructive* implicite en enjoignant au Burkina Faso de réformer sa loi pour exclure la pénalisation des délits de presse sauf « *nécessité absolue dans une société démocratique* »¹⁰⁵. Cette greffe jurisprudentielle, comparée au contrôle de portée normative hexagonal, impose une plénitude interprétative régionale, obligeant les cours constitutionnelles nationales – comme la Cour constitutionnelle du Burkina¹⁰⁶ – à censurer rétroactivement les dispositions obscures en réceptionnant « *cette typo-thèse supranationale* ». Toutefois, cette intervention demeure « *encadrée* » car le juge constitutionnel, s'il corrige, ne gouverne point. La doctrine française, notamment sous la plume de André ROUX, a souligné que le contrôle de constitutionnalité transforme la juridiction en « *législateur négatif* », apte à retrancher l'inconstitutionnel mais non à substituer sa volonté à celle du Parlement¹⁰⁷. La correction des lacunes se réalise ainsi par des techniques mises à l'épreuve telles que des réserves d'interprétation¹⁰⁸, la neutralisation partielle ou des injonctions différées. Elle n'est ni emportement ni témérité, mais prudence éclairée. Et c'est dans cette mesure exacte – où l'autorité juridictionnelle supplée à l'insuffisance sans outrepasser sa charge – que se manifeste le véritable ajustement normatif prudent, garant de la qualité de la norme interne. Que dire du volet relatif au dialogue régulateur créatif ?

¹⁰¹ Article 109 du Code pénal burkinabé de 2014 : « *Sera puni d'une peine d'emprisonnement de douze à cinq ans et d'une amende de 500.000 à 50.000.000 de francs CFA, celui qui, sachant qu'il est faux, aura propagé une nouvelle fausse, de nature à troubler gravement l'ordre public ou à atteindre l'honneur ou la considération d'une personne déterminée ou d'un groupe de personnes indéterminées* ».

¹⁰² L'article 9 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples mentionne que : « 1. Toute personne a droit à recevoir des informations ». ; 2. « Toute personne a droit à exprimer et à diffuser librement ses opinions ; toute personne peut communiquer librement avec les autres en tenant dument compte des devoirs et responsabilités qui en découlent ». ; 3- « La liberté d'expression et la diffusion des opinions peut être limitée par la loi. Elle ne peut l'être que pour des motifs d'intérêt public ou pour la protection de la réputation d'autrui ou la cohésion et l'intégrité nationales ».

¹⁰³ Article 19 du PIDCP : 1. « Nul ne peut être inquiété pour ses opinions ». ; 2. « Toute personne a droit à la liberté de chercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme quelconque, notamment orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix ». ; 3. « L'exercice des libertés prévues aux paragraphes 1 et 2 du présent article comporte des devoirs et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions, mais ces restrictions ne doivent être prévues par la loi et être nécessaires :

a) Pour assurer le respect des droits ou de la réputation d'autrui ;

b) Pour sauvegarder la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou les mœurs publiques ».

¹⁰⁴ Décision n° 88-248 du 17 janvier 1989.

¹⁰⁵ Décision n° 88-248 du 17 janvier 1989, § 165.

¹⁰⁶ Décision n° 032-2015/CC/S du 23 avril 2015.

¹⁰⁷ André ROUX, Louis FAVOREU, Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, Eric OLIVA, Patrick GAIA, Richard GHEVONTIAN et Loïc PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. « Grands arrêts », p. 15-22.

¹⁰⁸ Abdoul Aziz Daba KEBE, « Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence constitutionnelle des Etats de l'Afrique francophone », *Annales Africaines, Nouvelle série*, vol. 1, avril 2015, p. 255-294.

2- Le dialogue régulateur créatif

Ce sous-titre théorise un processus par lequel le juge constitutionnel, exerçant une créativité herméneutique mesurée, instaure un dialogue itératif et régulateur avec le législateur et les juges ordinaires, palliant les lacunes normatives par des réserves d'interprétation ou des normes de concrétisation¹⁰⁹, sans heurter le principe de séparation des pouvoirs. Loin d'une censure abrupte qui risquerait de paralyser l'action publique, ce dialogue, qualifié de « régulateur » en ce qu'il opère une régulation fine des équilibres institutionnels, et « créatif » par sa capacité à infuser une normativité dynamique dans les textes lacunaires, s'inscrit sur une exégèse évolutive du bloc de constitutionnalité, objectivant les critères d'ajustement au regard des droits fondamentaux et des exigences contextuelles. Ainsi, dans sa Décision n°86-217 DC du 18 septembre 1986¹¹⁰, loi sur la liberté de communication, le Conseil constitutionnel français a inauguré une technique pionnière de la « *question prioritaire de constitutionnalité* » anticipée, en formulant une réserve d'interprétation créative sur l'article 1^{er} de la loi, obligeant le juge ordinaire à interpréter restrictivement la notion de « *circonstances exceptionnelles* », de manière conforme au principe d'égalité devant la loi¹¹¹, évitant l'abrogation totale¹¹² tout en enrichissant le texte d'une exigence téléologique précise. Cette jurisprudence, amplifiée dans la Décision n°94-343/344 DC du 27 juillet 1994, édicte une norme de concrétisation sur l'article 4 quinquies AA de la loi n° 88-227, enjoignant au législateur de définir les « financements occultes » comme contributions non déclarées, sous peine d'inconstitutionnalité, instaurant un dialogue où le juge oriente sans contraindre, comme le théorise Louis FAVOREU dans sa doctrine du « dialogue des juges » comme rempart contre l'argument contre-majoritaire¹¹³. En contexte ouest-africain francophone, la Cour constitutionnelle béninoise applique analogiquement dans sa Décision DCI 20-006 du 22 janvier 2020¹¹⁴, réserve sur l'article 25 de la loi n°2019-39, subordonnant les parrainages, exigeant une conformité à l'article 24 de la Constitution béninoise, favorisant un ajustement prudent des lacunes électorales par dialogue avec le Parlement. L'on pourrait qualifier ce mécanisme de *fonction de complétion normative quasi-législative*, où le juge « *achève le texte sans le réécrire* ». Par ailleurs, la QPC n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010¹¹⁵, impose une réserve sur l'article 2 de la loi n° 55-385, subordonnant les restrictions à la liberté d'aller et venir à une proportionnalité stricte, exemplifiant un dialogue interjuridictionnel avec le juge administratif. D'ailleurs, HEITZMANN-PATIN Mathilde analyse ces normes de concrétisation comme un vecteur de transparence interprétative pour légitimer l'activisme modéré du juge¹¹⁶.

Ce dialogue régulateur créatif, par sa prudence axiologique, consolide qualitativement les normes en transcendant leurs insuffisances par une dialectique institutionnelle vivante, où le

¹⁰⁹ Mathilde HEITZMANN-PATIN, *Les normes de concrétisation dans la jurisprudence du conseil constitutionnel*, LGDJ, coll. « Thèses », tome 153, 2020, p. 422.

¹¹⁰ Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, considérants 27-29.

¹¹¹ Article 6 DDHC.

¹¹² Article 61 alinéa 1 de la Constitution française.

¹¹³ Décision n°94-343/344 DC du 27 juillet 1994, considérants 15-17 ; Lire utilement Louis FAVOREU, *La politique saisie par le droit, alternances, cohabitation et conseil constitutionnel*, Ed. ECONOMICA, 1988, p. 156.

¹¹⁴ Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCI 20-006 du 22 janvier 2020, considérants 38-42.

¹¹⁵ Décision n°2010-14/22 QPC du 30 octobre 2010, considérants 8-10.

¹¹⁶ Mathilde HEITZMANN-PATIN, *Les normes de concrétisation dans la jurisprudence du conseil constitutionnel*, LGDJ, coll. « Thèses », tome 153, 2020, p. 422.

juge hégélien – selon Bertrand MATHIEU – opère une synthèse entre norme statique et finalités dynamiques¹¹⁷. La Décision CC n° 2000-429 DC du 30 octobre 2000¹¹⁸ sur la lutte contre la fraude sociale, pose une réserve sur l'article 11 de la loi, exigeant une interprétation conforme au droit à un recours effectif, invitant le législateur à une réplique ultérieure sans menace d'inconstitutionnalité immédiate. Le Conseil ivoirien, dans sa Décision n°CI-2020-184/CC/SG du 30 octobre 2020, intègre une réserve créative sur l'article 56 relatif aux listes électorales, l'alignant sur l'article 33 de la Constitution ivoirienne, palliant irrégularités par interprétation conforme sans annulation, il s'agit effectivement là d'*un dialogue régulateur électoral*. Qu'en est-il de la consolidation qualitative assurée ?

B- La consolidation qualitative assurée

Ici, le juge constitutionnel africain vise d'abord le renforcement effectif des normes (1), puis s'assure que toute amélioration respecte la conformité institutionnelle au système constitutionnel (2).

1- Le renforcement effectif des normes

Le dialogue des juges constitutionnels africains constitue, dans sa dimension la plus accomplie, un vecteur de densification normative par lequel la norme interne acquiert une consistance argumentative que la seule exégèse nationale ne saurait lui conférer. En Afrique, où les constitutions proclament avec solennité la dignité, l'égalité et l'Etat de droit, mais où la texture normative demeure parfois imprécise ou incomplète, le recours raisonné à des décisions émanant de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples ou de la Cour de justice de la CEDEAO permet d'insuffler à la règle nationale une densité interprétative qui transcende les limites de son énoncé originel. Ce renforcement procède d'une logique de sédimentation progressive en ce sens que chaque fois qu'une juridiction constitutionnelle africaine convoque une solution externe pour étayer son raisonnement, elle ne fait pas que citer ; elle intègre, dans le tissu de la norme nationale, un standard argumentatif supplémentaire qui en rehausse la qualité substantielle¹¹⁹. La doctrine a parfaitement cerné ce phénomène. Selon Mireille DELMAS-MARTY, le pluralisme ordonné qui caractérise les systèmes juridiques contemporains repose précisément sur cette capacité des ordres nationaux à absorber des normes externes sans se dissoudre, réalisant ainsi *une harmonisation par le bas vers le haut*¹²⁰ ; c'est-à-dire une élévation progressive des standards internes sous l'effet d'une pression comparative constante. Dans cette perspective, le renforcement effectif des normes n'est pas un phénomène ponctuel lié à telle ou telle décision remarquable ; il s'inscrit dans une dynamique cumulative où chaque apport dialogique consolide l'édifice normatif antérieur et prépare le terrain pour les perfectionnements à venir¹²¹.

¹¹⁷ Bertrand MATHIEU, *La loi*, Paris, Dalloz, 2004, p. 19 et s.

¹¹⁸ Décision n°2000-429 DC du 30 octobre 2000, considérant 22.

¹¹⁹ Mireille DELMAS-MARTY, Les forces imaginantes du droit : Le relatif et l'universel, *op. cit.*, p. 66.

¹²⁰ Mireille DELMAS-MARTY, Le pluralisme ordonné, *op. cit.*, p. 85.

¹²¹ Anne-Marie SLAUGHTER, A New World Order, *op. cit.*, p. 77 ; V. JACKSON, *Constitutional Engagement in a Transnational Era*, Oxford University Press, 2010, pp. 52-89, qui distingue trois modalités d'engagement

Ce renforcement se manifeste avec une acuité particulière dans le domaine des droits fondamentaux, terrain d'élection du dialogue constitutionnel africain. La distinction, désormais classique depuis les travaux de Robert ALEXY, *entre règles et principes*, éclaire ici toute sa fécondité opératoire des droits fondamentaux proclamés par les constitutions africaines ne sont pas de simples injonctions formelles mais des poids normatifs susceptibles d'optimisation, dont la portée réelle dépend du travail interprétatif du juge¹²². Or, c'est précisément dans cet espace d'optimisation que le dialogue juridictionnel déploie ses effets les plus significatifs. Lorsque la Cour constitutionnelle du Bénin mobilise la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples pour enrichir sa lecture des droits civils et politiques¹²³, ou lorsque des juridictions ouest-africaines s'inspirent de la jurisprudence de la Cour de justice de la CEDEAO pour préciser les contours de l'obligation positive de protection, elles réalisent concrètement cette optimisation normative qu'ALEX appelle de ses vœux. La norme interne n'est plus simplement déclarée ; elle est actualisée, c'est-à-dire portée à un niveau de réalisation conforme aux exigences les plus élevées du constitutionnalisme contemporain. Jean DU BOIS DE GAUDUSSON a souligné, dans ses travaux pionniers sur la justice constitutionnelle africaine, que la légitimité des cours constitutionnelles africaines repose précisément sur leur capacité à produire des décisions de qualité¹²⁴ - ce que le dialogue rend possible en fournissant un répertoire argumentatif élargi sur lequel asseoir la motivation des arrêts. C'est en ce sens que Michel TROPER affirmait que toute décision jurisprudentielle comporte une part irréductible de volonté normative, mais que cette volonté doit être objectivée par la contrainte argumentative¹²⁵ ; le dialogue est précisément cette contrainte qui domestique la volonté créatrice du juge et la transforme en acte de renforcement normatif socialement admissible.

Il convient enfin de souligner que le renforcement effectif des normes par le dialogue ne se limite pas aux seuls droits fondamentaux mais irrigue également les principes structurants de l'Etat de droit tels que la légalité, la séparation des pouvoirs et le contrôle de constitutionnalité lui-même. Alec STONE SWEET a démontré que la diffusion du contrôle de constitutionnalité à travers le monde résulte largement d'un phénomène d'apprentissage institutionnel par lequel des juridictions jeunes tirent les leçons des expériences de cours plus anciennes, intégrant progressivement des standards de rigueur méthodologique qui renforcent l'autorité de leurs décisions¹²⁶. Ce constat est particulièrement pertinent pour l'Afrique francophone, où plusieurs cours constitutionnelles, créées dans le sillage des transitions démocratiques des années 1990,

comparatif – convergence, résistance et engagement –, la convergence progressive étant précisément le vecteur du renforcement cumulatif des normes.

¹²² Robert ALEXY, *Théorie des droits fondamentaux*, *op. cit.*, p. 86. La distinction entre règles et principes est ici fondamentale : les règles s'appliquent selon un mode tout-ou-rien, tandis que les principes sont des exigences d'optimisation dont le degré de réalisation dépend des possibilités factuelles et juridiques du moment. V. aussi Robert ALEXY, « On the Structure of Legal Principles », *Ratio Juris*, vol. 13, n° 3, 2000, pp. 294-304.

¹²³ Décision DCC 00-074 du 8 juillet 2000, dans laquelle la Cour a mobilisé des droits de l'homme et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples pour enrichir son interprétation du droit à la liberté personnelle. Sur cette jurisprudence, v. Frédéric Joël AIVO, *Le juge constitutionnel et l'Etat de droit en Afrique. L'exemple du modèle béninois*, L'Harmattan, 2006, pp. 134-167.

¹²⁴ Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, « La justice constitutionnelle en Afrique », *op. cit.*, p. 17 ; Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, « Le mimétisme postcolonial, et après ? », *Pouvoirs*, n° 129, 2009, pp. 45-55.

¹²⁵ Michel TROPER, *La théorie du droit, le droit, l'Etat*, *op. cit.*, p. 102.

¹²⁶ Alec STONE SWEET, *Governing with judges : constitutional politics in Europe*, Oxford University Press, 2000, p. 45-52 ; v. également Alec STONE SWEET, « Constitutional Courts and Parliamentary Democracy », *West European Politics*, vol. 25, n°1, 2002, pp. 77-100.

ont rapidement acquis une maturité doctrinale en dialoguant avec le Conseil constitutionnel français et la Cour constitutionnelle du Bénin – dont le modèle fait figure de référence panafricaine incontestable¹²⁷. La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ainsi diffusé, par le canal du dialogue, un standard de qualité normative formelle que plusieurs cours africaines ont internalisé et transposé dans leur contrôle de la législation nationale. C'est en ce sens profond que Pierre LEGRAND, tout en mettant en garde contre les illusions des transplantations brutes¹²⁸, reconnaît la légitimité d'une circulation médiatisée des standards – c'est-à-dire filtrée par la culture juridique du système récepteur – qui constitue le mode authentique du renforcement effectif des normes, ainsi entendu, n'est donc pas un perfectionnement adventice mais le résultat d'une véritable maturation constitutionnelle inscrite dans la durée, dont la conformité institutionnelle préservée constitue la condition de légitimité irréductible.

2- La conformité institutionnelle préservée

Le perfectionnement juridictionnel ne peut prospérer qu'à la condition d'une fidélité scrupuleuse à l'architecture institutionnelle tracée par la Constitution. Si le dialogue des juges constitutionnels africains constitue un instrument de renforcement normatif, il doit néanmoins s'inscrire dans le respect rigoureux des équilibres institutionnels et des compétences organiques définis par la loi suprême, sous peine de se transmuter en un gouvernement des juges que ne saurait tolérer un Etat de droit authentique. Luigi FERRAJOLI a démontré, dans sa théorie garantiste, que la validité d'une norme ne saurait être dissociée des garanties procédurales et institutionnelles qui en assurent la production régulière : la qualité normative est non seulement une affaire de contenu substantiel, mais aussi une affaire de provenance et de compétence¹²⁹. Cette exigence est d'autant plus impérieuse dans les démocraties africaines, encore fragilisées par les séquelles du présidentielisme sans contrôle et les tentations récurrentes d'un volontarisme juridictionnel qui, sous couvert d'améliorer la norme, risquerait de substituer la volonté du juge à celle du constituant. Ainsi, la conformité institutionnelle préservée constitue-t-elle la condition sine qua non d'une consolidation qualitative authentique : elle garantit que le perfectionnement de la norme s'opère dans le respect de la hiérarchie des normes et de la légitimité démocratique des organes producteurs du droit. C'est ce qu'exprimait déjà Hans KELSEN lorsqu'il affirmait que la Constitution ne tire sa force que d'une obéissance systémique¹³⁰. Le juge qui perfectionne la norme sans respecter le cadre institutionnel scie la branche sur laquelle il est assis. La conformité institutionnelle se traduit, dans la pratique du dialogue constitutionnel africain, par le respect de la frontière entre interprétation conforme et substitution normative. Le juge constitutionnel, en mobilisant des standards jurisprudentiels étrangers ou régionaux, doit veiller à ce que cette mobilisation serve à révéler ou à préciser la

¹²⁷ Frédéric Joël AIVO (dir.), *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?*, L'Harmattan, 2014, spéc. Les contributions de Jean DU BOIS De GAUDUSSON et Karim DOSSO.

¹²⁸ Pierre LEGRAND, « The impossibility of legal transplants », *Maastricht journal of European and comparative Law*, 1997, vol. 4, p. 118. ; Pierre LEGRAND, « Sur l'analyse différentielle des juriscultures », *RIDC*, n°4, 1999, pp. 1053-1071.

¹²⁹ Luigi FERRAJOLI, *Principia iuris. Théorie du droit et de la démocratie*, Paris, Dalloz, t. 1, trad. fr., 2016, p. 372-375 ; Luigi FERRAJOLI, *Droit et raison. Théorie du garantisme pénal*, trad. M. Valois, et alii, Kiné, 2004, pp. 855-890.

¹³⁰ Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 250

norme interne, non à la remplacer par une norme exogène incompatible avec les choix du constituant national. Cette discipline herméneutique est au cœur de la théorie du législateur négatif élaborée par KELSEN et reprise par la doctrine française sous la plume de Louis FAVOREU¹³¹ où le juge constitutionnel n'est pas un créateur de normes au sens plein du terme ; il est un régulateur qui, dans les limites de sa compétence d'interprétation, contribue à l'amélioration de la norme sans empiéter sur les attributions du Parlement ou du constituant dérivé. Dans ce cadre, le recours à la jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples ou de la Cour de la justice de la CEDEAO n'est constitutionnellement légitime que si les solutions dégagées par ces juridictions sont compatibles avec les principes fondamentaux de la Constitution nationale et ne conduisent pas le juge à outrepasser les limites de sa compétence matérielle. La Cour constitutionnelle du Bénin, souvent citée comme modèle de dialogue réussi, illustre cette discipline dans la mesure où ses emprunts jurisprudentiels sont systématiquement *filtrés* par une analyse de leur compatibilité avec le texte constitutionnel béninois de 1990, dont elle s'affirme résolument la gardienne exclusive¹³². Frédéric Joël AIVO, dans sa thèse consacrée à la justice constitutionnelle béninoise, relève ainsi que la Cour de Cotonou ne mobilise le droit comparé qu'à titre *auxiliaire d'interprétation, jamais comme source directe d'obligation*¹³³ - position qui constitue le modèle d'un dialogue institutionnellement responsable. Ainsi comprise, la consolidation qualitative assurée par le dialogue des juge constitutionnels réalise, dans sa plénitude, la promesse d'une norme qui soit à la fois excellente dans son contenu et irréprochable dans son origine – une norme digne, en un mot, de l'Etat de droit qu'elle est appelée à servir.

CONCLUSION

Au firmament de l'ordre juridique africain, le dialogue des juges constitutionnels s'érige en une magistrale symphonie où l'intelligence des textes et la sagesse des hommes s'unissent pour conférer à la norme sa plénitude. Tantôt éclairée par l'exégèse concertée, révélant les arcanes de la Constitution et des valeurs fondamentales, tantôt modelée par la volonté juridictionnelle mesurée, corrigeant avec prudence ses obscurités et lacunes, la règle de droit s'élève au-dessus de la simple lettre pour devenir vérité incarnée et une justice opérante. Dans cette élévation, chaque interprétation, chaque perfectionnement, se conforme à la lettre et à l'esprit du texte, tout en s'ouvrant au souffle universel du dialogue comparé. Le juge constitutionnel, humble et souverain à la fois, transfigure la norme interne en artefact de clarté et de légitimité, où la cohérence, la prévisibilité et l'effectivité se font alliance sacrée ; et la norme, par son entremise, atteint cette divine perfection qui la rend digne d'obéissance et d'admiration, telle une étoile inébranlable dans le ciel de l'Etat de droit.

¹³¹ Louis FAVOREU et Loïc PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2023, pp. 15-32.

¹³² Frédéric Joël AIVO, *Le juge constitutionnel et l'Etat de droit en Afrique. L'exemple du modèle béninois*, op. cit., pp. 178-210.

¹³³ Frédéric Joël AIVO, *Le juge constitutionnel et l'Etat de droit en Afrique. L'exemple du modèle béninois*, op. cit., p. 203.

ADDENDA IN EXTRA

LE DOL DANS LE CAUTIONNEMENT

Par

Amadou Tidiani TRAORE*

Docteur en Droit Privé

Résumé :

Le cautionnement est une sûreté personnelle. Il suppose l'existence d'une obligation entre un créancier et un débiteur principal. Une personne appelée caution s'engage envers le créancier à remplir l'obligation dans le cas où le débiteur principal serait incapable de se libérer à l'échéance. La caution a plusieurs définitions telles que l'engagement pris par un tiers pour garantir le paiement d'un crédit immobilier en cas de défaillance de l'emprunteur, ou le paiement en lieu et place du locataire en titre. La caution est la personne qui s'engage à garantir l'exécution d'une obligation prise par une personne (le débiteur) envers une troisième (le créancier), en cas de défaillance du débiteur. Au sens large : Le terme de caution désigne le contrat de cautionnement. Le cautionnement ne nécessite pour sa validité aucun accord préalable entre caution et débiteur. Peut se rendre caution sans ordre de celui pour lequel on s'oblige, et même à son insu. En pratique cependant le contrat de cautionnement est toujours précédé d'un tel accord, qui constitue un contrat à part entière. Or dès lors qu'on admet que la relation entre la caution et le débiteur principal revêtent une telle nature contractuelle ; l'existence d'un engagement vrai et le dol ou la simulation émanant du débiteur principal, de la caution soit du créancier méritent d'être évoqués. Le cautionnement peut être annulé sur le fondement du dol, c'est d'ailleurs l'argument le plus souvent invoqué par les cautions qui vont reprocher au créancier son manque de loyauté à la formation du contrat. Le dol n'est recevable que quand il émane du cocontractant. Pour la caution, le dol du créancier sera donc seul admissible. Le dol du débiteur n'est en principe pas pris en compte, bien qu'on puisse déceler dans ce domaine les prémices d'une évolution. Le motif le plus fréquent d'action en nullité pour dol de la part des de la situation irrémédiablement compromise du débiteur principal au moment de l'engagement de garant.

Mots-clés : dol, cautionnement, contrat, créancier, débiteur

Summary:

A guarantee is a personal security. It presupposes the existence of an obligation between a creditor and a principal debtor. A person called a guarantor undertakes to the creditor to fulfill the obligation if the principal debtor is unable to pay when due. A guarantee has several definitions, such as a commitment made by a third party to guarantee the payment of a mortgage loan in the event of the borrower's default, or payment in place of the tenant. Strictly speaking, a guarantor is the person who undertakes to guarantee the performance of an obligation undertaken by one person (the debtor) towards a third party (the creditor), in the event of the debtor's default. Broadly speaking, the term "guarantee" refers to the guarantee agreement itself. A guarantee does not require any prior agreement between the guarantor and the debtor for its validity. A guarantor can act as guarantor without the order of the person for whom they are obligating, and even without their knowledge. In practice, however, the guarantee agreement is always preceded by such an agreement, which constitutes a separate contract. However, once we accept that the relationship between the guarantor and the principal debtor is contractual in nature, the existence of a genuine commitment and any fraud or misrepresentation on the part of the

* Mode de citation : Amadou Tidiani TRAORE, « Le dol dans le cautionnement », *Revue RRC*, n° 068 / Avril 2026, p.385-399.

principal debtor, the guarantor, or the creditor warrant consideration. A guarantee can be annulled on the grounds of fraud; indeed, this is the argument most often invoked by guarantors who accuse the creditor of a lack of good faith in the formation of the contract. Fraud is only admissible when it originates from the other party to the contract. For the guarantor, therefore, only fraud by the creditor is admissible. Fraud by the debtor is generally not taken into account, although the beginnings of a shift in this area can be discerned. The most frequent reason for an action to annul the guarantee based on fraud stems from the principal debtor's irremediably compromised financial situation at the time the guarantee was given.

Keywords: fraud, suretyship, contract, creditor, debtor

INTRODUCTION

Au fil de son activité, l'entreprise contracte des engagements financiers par le biais de ses représentants. Si les créanciers s'appuient d'abord sur la trésorerie sociale pour être remboursés, ils exigent fréquemment des garanties personnelles de la part des dirigeants ou des associés, surtout pour des montants élevés. Si le dirigeant ou l'un des principaux associés refusent de garantir personnellement les dettes de la société, les cocontractants pourraient penser qu'ils ne croient pas à la pérennité de la personne morale. Ainsi ils sont amenés à garantir les dettes sociales au moyen de leur patrimoine personnel. La garantie qu'ils accordent aux créanciers est le plus fréquemment un cautionnement. C'est le contrat par lequel une personne dite caution s'engage à régler à un créancier la dette d'un débiteur si celui-ci ne s'exécute pas lui-même. Cette définition présente un défaut car on a l'impression que le cautionnement est un contrat subsidiaire c'est-à-dire que la caution ne pourra être actionnée que si au préalable le créancier s'est tourné vers le débiteur qui ne l'a pas encore payé. C'est dans ce sens que le code civil a réglementé ce contrat mais aujourd'hui une grande majorité de contrat de cautionnement est doublée de solidarité et de ce fait le créancier pourra librement s'adresser soit au débiteur principal, soit à la caution pour le paiement de la dette. Ce contrat est réglementé par le code civil aux articles 2011 à 2043 mais cette réglementation est trompeuse car désormais il existe de nombreuses dispositions sur le cautionnement dans d'autres codes dont le code de consommation. Si on examine les dispositions du code civil on s'aperçoit qu'à part quelques modifications le contrat n'a pas vraiment fait l'objet d'une réforme d'ensemble. Pourtant il a totalement changé depuis 1804. La caution une garantie pouvant être demandée par l'organisme prêteur soit d'une personne physique soit d'un organisme extérieur. La caution mutuelle société extérieure ou affiliée au prêteur se substituant à une garantie hypothécaire. Par exemple, les fonctionnaires disposent pour le financement de leur résidence principale de sociétés de garanties organisées sous forme mutualiste. Sur le plan locatif en matière de bien immobilier, se porter caution du vous cautionnez si celle-ci ne peut pas faire face au paiement de la dette. Il ne s'est donc pas d'un simple engagement moral mais d'un acte lourd de conséquences. Le dol, chaque fois que l'engagement de la Caution est obtenu par le biais de manœuvres dolosives sans lesquelles la Caution n'aurait pas contracté, le contrat de cautionnement encourt la nullité pour dol, Il en sera ainsi lorsque l'auteur de manœuvres dolosives sera le créancier. L'article 38 du code des obligations maliennes le définit comme : « une tromperie provoquée par des manœuvres que l'un des contractants a pratiqué à l'encontre de l'autre pour l'amener à contracter ». Le dol suppose donc une erreur, mais à la différence de l'erreur simple celle-ci a été provoquée

par une tromperie, des manœuvres déloyales ; c'est ainsi que l'article 1116 du code civil énonce que le dol est une cause de nullité de la convention lorsque les manœuvres pratiquées par l'une des parties sont telles, qu'il est évident que, sans ces manœuvres, l'autre partie n'aurait pas contracté. Il ne se présume pas, et doit être prouvé. Le dol est un autre aspect de l'erreur. C'est la faute de l'une des parties conduit l'autre à commettre une erreur. Mais pour qu'il y ait dol, il faut la réunion de deux éléments :

Un élément matériel qui ne vise que les manœuvres pratiquées par l'une des parties c'est à-dire la mise en scène des artifices. Le terme de manœuvre évoque l'idée d'une extériorisation de la tromperie que les auteurs expriment volontiers en parlant de machination. Et quant à l'élément moral ou psychologique, il se repose sur une faute intentionnelle : il faut que l'auteur des manœuvres, mensonges ou réticences ait agi « intentionnellement pour tromper le contractant ». L'intention requise n'est donc pas celle de causer un préjudice mais, celle de tromper, que ce soit d'ailleurs en provoquant l'erreur ou en profitant de celle-ci. Par suite le dol est en principe exclu lorsqu'il apparaît que le contractant était de bonne foi. Donc il y a dol dans le cautionnement lorsque le débiteur principal de mauvaise foi de réalisation de son objectif, ment sur la caution pour morale. Par exemple un homme d'affaire dans le souci de renforcer son patrimoine fait croire à une institution financière qu'il a un bien meuble ou immeuble alors qu'il est de mauvaise foi. Bien que le cautionnement constitue un mécanisme juridique essentiel permettant à un créancier de renforcer la garantie de ses créances grâce à l'engagement d'un tiers ; la situation de la caution reste souvent précaire, cette dernière s'exposant à des risques financiers considérables sans toujours en mesure pleinement l'étendu, ce qui a conduit le droit à développer des instruments de protection de la caution contre des manœuvres déloyales du créancier ou du débiteur principal ; au premiers desquelles figurent la notion de dol, définie comme une tromperie intentionnelle visant à vicier le consentement de la caution laquelle peut être des lors amenée à s'engager sur la base d'informations erronées ou dissimilées compromettant gravement son adhésion au contrat de cautionnement et justifiant par la même occasion une étude approfondie de cette notion cruciale. Tout d'abord le dol peut entacher la formation du contrat de cautionnement lorsque le créancier ou le débiteur principal induit intentionnellement la caution en erreur sur des éléments essentiels du cautionnement ; cela peut entraîner la nullité du contrat pour dol¹. Par exemple ; si le créancier cache à la caution l'étendu des dettes du débiteur principal ou la nature risquée de l'opération ; cela peut constituer un dol. Ensuite, le dol peut affecter l'exécution du cautionnement si le créancier ou le débiteur principal dissimule délibérément à la caution des informations sur la situation du débiteur principal ou l'évolution de la dette. Cela peut être considéré comme un dol et priver la caution de se libérer.² Par exemple, si le créancier cache à la caution les difficultés financières grandissantes du débiteur principal. Le dol est une notion centrale dans le cautionnement qui peut affecter tant la formation que l'exécution de ce contrat. Le sujet du dol dans le cautionnement a plus d'un titre, il revêt un intérêt important pour plusieurs raisons dont la protection de la caution qui est moyen contre les manœuvres déloyales du créancier ou du débiteur principal ; la caution, étant la plus faible partie du contrat de cautionnement doit pouvoir se prévaloir du dol pour faire annuler un

¹ Erreur inexcusable Com le 12/11/97 JCPE 98 N°5 pages 182, note D : les geais: (sauf circonstance particulière une caution dirigeante »

engagement pris sur la base d'informations trompeuses. Ainsi, étudier le dol permet donc d'appréhender plus largement la protection des parties dans les suretés personnelles.

Quel est l'impact de la spécificité du cautionnement sur la définition du dol, et comment cette nature juridique définit-elle les responsabilités respectives du créancier, du débiteur et de la caution ?

Pour plus de spécificité sur ce sujet il convient d'examiner les conditions du cautionnement en (I) et les responsabilités solidaires de la caution et du débiteur en (II).

I-LES CONDITIONS DU CAUTIONNEMENT

Le cautionnement est un contrat consensuel, unilatéral, à titre gratuit, accessoire. C'est un acte consensuel et civil. Le contrat de cautionnement répond aux mêmes critères que ceux requis par l'ensemble des contrats qui sont : le consentement, la capacité, l'objet et la cause.

Donc il convient d'examiner l'engagement de la caution (A) et l'engagement du débiteur (B).

A- L'engagement de la caution

La caution apparaît comme le personnage central de l'opération de cautionnement. Elle est le pivot de l'opération en ce qu'elle entretient des relations contractuelles avec les créanciers et avec le débiteur. Les cautions personnes physiques et les cautions profanes bénéficient d'un traitement de faveur. L'analyse de l'engagement de la caution nous permet d'évoquer la nature de la caution (1) et les liens juridiques entre la caution et le débiteur principal (2).

1- La nature et la caractéristique de la caution

Cette question soulève des interrogations sur la définition et les traits distinctifs de la caution. Si, classiquement, le cautionnement repose sur le seul consentement des parties, l'affirmation selon laquelle il « ne se présume point » et « doit être exprès » vient nuancer ce principe. Il demeure toutefois un contrat unilatéral, consensuel, accessoire et, par nature, à titre gratuit. Engagement positif vis-à-vis du créancier qui se contente d'accepter les règles de preuves spécifiques. Malgré tout il existe une tendance législative consistant à mettre à la charge du créancier un certain nombre d'obligations. Celles-ci ne disqualifient pas le cautionnement en contrat synallagmatique car il n'y a pas d'interdépendance entre les obligations. Le cautionnement ne peut excéder ce qui est dû par le débiteur ni être contracté sous des conditions plus onéreuses. Un tel cautionnement n'est pas nul, mais sera réductible à hauteur de l'obligation principale. Le cautionnement d'une obligation nulle est sans effet. Ce n'est toutefois pas une nullité du contrat de cautionnement, cela tient au fait que la naissance du cautionnement est liée à la naissance de l'obligation garantie. A la limite, un contrat de cautionnement pourrait être valablement conclu avant la naissance d'une dette mais il ne cédera pas à la vie juridique qu'à la naissance de cette dette. Une dette future même indéterminée pourra être cautionnée à condition d'être déterminable lors du déclenchement de la garantie. La personne physique qui est portée caution doit être informée chaque année au moins à une date convenue entre les

parties ou à défaut à la date anniversaire de l'évolution du montant de la créance garantie et de ses accessoires à défaut, la caution ne sera pas tenue du paiement des accessoires de la dette ni des frais de pénalités. Le bailleur a donc intérêt à prévenir la caution dès le premier incident du paiement. Il dispose pour cela d'un délai de 15 jours pour porter à la connaissance de la caution un commandement de payer signifié au locataire. A défaut, la caution n'est tenue de payer ni les pénalités ni les intérêts de retard. L'acte de caution peut aussi être établi par un notaire, sous sa responsabilité : c'est alors un acte authentique. Le notaire vous informe et vous conseille sur l'engagement que vous allez prendre. Dans tous les cas, chaque partie doit obtenir et conserver un exemplaire original ou une copie certifiée conforme du contrat. S'il s'agit d'un acte authentique, le bailleur est tenu de vous fournir une copie du bail. Si L'article 2015 du code civil affirme que « le cautionnement ne se présume point, il règle l'interprétation qui impose au juge d'effectuer une vérification de la conséquence le cautionnement ne peut jamais être tacite. C'est d'abord le code de la consommation qui a imposé la rédaction de mention manuscrite pour la validité même du contrat. Toute personne physique s'engageant comme caution pour garantir une opération de crédit à la consommation ou de crédit immobilier doit, à peine de nullité, recopier une mention manuscrite prescrite par l'article L. 313-7 du même code.³ Cette tendance au formalisme a été accentuée par la loi du 1er août 2003 sur l'initiative économique dont le domaine d'application est très large puisque le système s'applique à toutes les personnes qui s'engagent envers un créancier professionnel. Suivant le nouvel article L. 341-2 C. Conso « toute personne qui s'engage par un acte sous seing privé en qualité de caution envers un créancier professionnel doit, à peine de nullité de son engagement, faire précéder sa signature de la mention manuscrite suivante et uniquement de celle-ci: ce formalisme présente un caractère en grande régressif et il est illusoire de penser que quelques mots dictés par un établissement de crédit permettent à un profane de valablement comprendre à quoi il s'engage, les juges n'auront aucun pouvoir d'appréciation : soit la mention est exactement recopiée et le cautionnement est valable, soit elle ne l'est pas et le cautionnement est nul. Cette nouvelle disposition pose problèmes, elle utilise la formule «je m'engage à rembourser le prêteur". Est-ce à dire que cette disposition est limitée au cautionnement des contrats de prêt au sens de l'article 1892 du code civil ? Cela n'a pas été la volonté du législateur et il vaut mieux considérer que le texte vise les différentes opérations de crédits consentis par des établissements de crédit comportant une avance de fonds de la part du banquier. Depuis quelques années, le cautionnement simple était en voie de disparition et quasiment tous les cautionnements étaient devenus solidaires. Lorsqu'il définit « le cautionnement l'article 2011 du code civil dispose que la caution s'engage à éventuellement satisfaire l'obligation du débiteur ». Ce caractère accessoire est le lien existant entre une sûreté donnée par un tiers et la dette garantie. Mais pour le cautionnement le sens de ce caractère accessoire est encore plus important en ce que la garantie et l'obligation garantie vivent dans une étroite dépendance qui se trouve principalement pour les effets et l'estimation de la sûreté.

2- Les liens juridiques entre la caution et le débiteur principal

L'accord de volonté entre les parties est une condition essentielle du cautionnement. Si le Code civil est muet sur ce point, cette obligation est intrinsèque à la définition même du contrat.

³ CA Versailles 09/10/97 Daff.98. P.200 note XD.

La formation du contrat de cautionnement se déroule généralement en 3 étapes : Dans un 1er temps, le créancier demande au débiteur principal de lui fournir l'engagement d'une caution ; puis le débiteur principal se charge de trouver une personne disposée à s'engager à payer sa dette s'il ne le fait pas lui-même ; enfin, la caution accepte de délivrer la garantie au créancier, en passant avec ce dernier le contrat de cautionnement définitif.⁴ Pourtant l'article 2015 du code civil prévoit que l'engagement de la caution doit être expresse mais il s'agit principalement d'une règle d'interprétation, ce qui veut dire que le silence ne vaut jamais consentement. A l'inverse, l'acceptation du créancier résulte de toute attitude impliquant obligatoirement son accord notamment l'exercice de poursuite contre la caution. Tant que cette acceptation n'est pas intervenue on est en présence d'une offre de cautionnement qui n'a pas en principe de caractère obligatoire et pourra être rétractée par son auteur. Pourtant il existe parfois des attitudes ambiguës : La première hypothèse est celle où un dirigeant de société par une même société. La jurisprudence a admis que cette signature unique puisse avoir comme aval et comme acceptation. Croyaient que leur signature correspondait à une simple formalité ou garantie morale. La jurisprudence agit au coup par coup et admis que les illettrés puissent ne pas avoir compris la portée de leur engagement. On retrouve ici une idée classique : les manœuvres doivent avoir un caractère déterminant pour amener la caution à conclure.⁵ Le cautionnement par sa nature, se prête facilement à ses manœuvres et à la jurisprudence tend à admettre plus facilement le dol quand la caution est profane. On retrouve ici la possibilité d'avoir des manœuvres positives ou une réticence dolosive, fréquemment invoquée : le créancier savait que la situation du débiteur était irrémédiablement compromise et n'en a pas informé la caution. Dans ce cas, la jurisprudence annule souvent le cautionnement, ce qui revient à imposer une obligation d'information aux établissements de crédits créanciers. Dans le droit commun, elles doivent émaner du contractant, non d'un tiers. La jurisprudence applique strictement cette règle et considère que les manœuvres du débiteur ne sont pas éléments constitutifs du dol, ce qui est parfois critiqué par certains auteurs. Pour eux le débiteur principal n'est pas un vrai tiers en ce qu'il est parti à l'opération du cautionnement. En la matière, la jurisprudence s'est montrée de plus en plus favorable aux cautions. D'abord quant à la situation du débiteur principal susceptible de provoquer l'annulation : on est passé d'une situation « irrémédiablement compromise », à une situation « désastreuse », et enfin à une situation lourdement obérée. Surtout le banquier doit apporter la preuve que son silence n'a aucune incidence sur l'engagement de caution, ce qui revient en pratique, comme l'ont souligné les commentateurs à renverser la charge de la preuve. Enfin, jusqu'à une date récente, la jurisprudence parfois à la caution ses relations avec le débiteur principal pour déclarer son erreur « inexcusable »⁶ c'est par exemple le cas du dirigeant de société garantissant l'engagement de sa société puis demandant l'annulation de son cautionnement au motif que le banquier ne l'avait pas informé de la situation lourdement obérée de son entreprise. Ici encore, la jurisprudence récente incite à penser que la situation pourrait évoluer. Tout d'abord un arrêt de 1998 a admis qu'une caution dirigeante pouvait se prévaloir du dol commis par un établissement de crédit dans l'octroi d'un

⁴ Jérôme FRANCOIS « le problème de la nature juridique du contrat D.2021 Shron P2480

⁵ Jurisprudence constante, par exemple Com 30/05/89 Bull. Civ. IV, n° 166 et, sur cette jurisprudence, voir Simler « le juge et la caution : excès de rigueur ou excès d'indulgence ? » précité n°33 et S

⁶ Erreur inexcusable Com le 12/11/97 JCPE 98 N°5 pages 182, note D : les geais : (sauf circonstance particulière une caution dirigeante »

prêt⁷. Surtout il convient de tenir compte de l'évolution qu'a connue en la matière le droit commun de l'erreur puisque la cour de cassation a déclaré dans un arrêt de principe que la « réticence dolosive rend toujours excusable l'erreur provoquée »⁸ Le banquier devra donc, dans tous les cas, remplir son obligation d'information, aussi choquante que puisse paraître la situation à l'ère vue elle restaure un semblant de cohérence dans une qui opposait à la caution dirigeante ses relations avec le débiteur pour déclarer son erreur « inexcusable » mais dans le même temps d'en tenir compte pour la libérer!!! Le problème est ici profond et souligné par l'Assemblée de la doctrine : ce type de dol, qui est loin le plus fréquent, est totalement ignoré par le droit positif, une fois encore fidèle au cloisonnement des contrats. En effet, il faut partir de l'article 1116 du code civil qui affirme que : « la nullité ne pourra être prononcée que si le dol émane du cocontractant de la victime ». Or, le débiteur principal, s'il est « une partie dans l'opération du cautionnement "" », n'est répétons-le pas partie au contrat de cautionnement. Son dol, que souvent déterminant, sera de ce fait impuni...Cependant, la Cour de cassation, consciente de l'injustice de la solution, semble interpréter cette disposition de l'article 1116 de façon restrictive en matière de cautionnement, et c'est le biais de plusieurs techniques.⁹ Tout d'abord, elle considère que si la victime est bloquée dans son action en nullité sur le fondement du dol, elle peut toujours invoquer ce même dol en ce qu'il a provoqué une erreur substantielle. La nullité est alors prononcée sur le fondement de l'article 1110 ; il y a, pour reprendre l'expression M. Simler « dissociation entre la cause (le dol) et l'effet(erreur) »¹⁰ . C'est une application du principe plus général selon lequel le dol doit être sanctionné « Lorsque le cocontractant, sans être l'auteur direct des manœuvres, ne saurait invoquer le bénéfice de l'innocence ». Puisque cette solution est parfois retenue même en l'absence de tout contact ou connaissance préalable entre le créancier et la caution, elle apparaît clairement comme un procédé indirect pour sanctionner les manœuvres frauduleuses du débiteur.¹¹

B- L'engagement du Débiteur

Son engagement respecte les conditions classiques de validité d'un contrat : consentement, capacité, objet et cause. En tant qu'acte accessoire, le cautionnement repose nécessairement sur une dette principale valide. Il exige donc l'existence préalable d'une obligation de paiement souscrite par un débiteur envers son créancier. Si le contrat principal est nul (prêt, usuraire, dette, dette de jeu..); le cautionnement sera lui-même privé d'effet. Pour être valable, le consentement ne doit être vicié, il doit être intègre. Ce qui nous permettra d'analyser la cause de l'endettement du débiteur (1) et la capacité du débiteur (2).

⁷ Com 23/06/98 JCPE 98 DP. 1831 et l'étude de D logeais : « une caution dirigeante ne peut se prévaloir d'un revirement de jurisprudence par rapport à L'arrêt du 12/11/1997 précité, mais simplement que les (circonstances 10 Civ 3t 21/02/2001 ; D.2001 P.27/02/Note Mazeaud.

⁸ Com 23/06/98 JCPE 98 DP. 1831 et l'étude de D logeais : « une caution dirigeante ne peut se prévaloir d'un revirement de jurisprudence par rapport à L'arrêt du 12/11/1997 précité, mais simplement que les (circonstances 10 Civ 3t 21/02/2001 ; D.2001 P.27/02/Note Mazeaud.

⁹ Bull Civ 4 100 ; PA. 08/11/2001, P 19 note Dagorne Labbe; RD BCR et financier ; 2001.228 observations, D.

¹⁰ Malaurie note sous Civ 1ere 27/06/1973 Plissons, D73,733 2eme espèce

¹¹ CF par exemple Simler n°286 et suivants : il paraît naturel que si une garantie a été donnée en plein accord état, emporte cessation de la garantie. Dès lors qu'un tel terme peut être expressément stipulé, il peut aussi 2eme édition, LGDJ, 1999 n°202.

1- La cause de l'endettement du débiteur

Cette notion de cause, d'apparence élémentaire, justifie l'engagement des parties et le but poursuivi lors de la signature. Conformément à l'article 56 du Code des Obligations Malien (COM), la validité d'un contrat est conditionnée par l'existence d'une cause licite. Sa pleine compréhension nécessite toutefois de distinguer la cause objective de la cause subjective. Les parties au contrat poursuivent toujours deux sortes de but ; il y a un but immédiat, abstrait variant selon les contrats, mais qui est le même pour les contractants. C'est la cause immédiate : Objective (si je vent c'est pour avoir de l'argent et si j'acheté c'est pour avoir l'objet acheté). La cause ici c'est la contrepartie. On parle de Cause de l'obligation. Il y a aussi un but éloigné ; contrat variant avec chaque contractant, c'est la cause subjective. Ce sont les mobiles individuels qui animent chaque contractant et ne sont pas forcément connus de l'autre partie (si j'achète une maison est ce pour l'habiter, la louer, la revendre ou m'y livrer à. un commerce immoral, on parle ici de cause de contrat. La cause objective est retenue pour l'appréciation de l'existence de la cause et cause subjective pour celle de l'illicite de la cause. Selon l'article 56 du code de l'obligation malienne le contrat est nul pour cause immorale illicite lorsque le motif déterminant de la volonté des parties est contraire à l'ordre public et aux mœurs. L'Alinéa 2 dispose que « Le caractère déterminant du motif est établi lorsqu'il résulte des circonstances de formation du contrat que les parties ne pouvaient en ignorer la cause. » Ce texte fixe les conditions de L'illicéité de la cause. L'unicité de la cause s'apprécie essentiellement par rapport à la cause subjective, c'est-à-dire le mobile qui a animé chacune des parties dans la négociation de l'opération juridique. La cause est ici le motif « impulsif et déterminant" qui conduit chaque partie à rechercher dans l'opération considérée un résultat déterminé. Ce motif ne doit être ni immoral, ni illicite. La cause est illicite lorsque les parties ont voulu violer la loi. Et elle est immorale lorsqu'elle porte atteinte aux bonnes mœurs. Donc on parle de cause licite, toutes causes qui sont conformes à l'ordonnancement juridique d'un pays. C'est la prestation promise par les parties. L'objet désigne le contenu même du contrat, soit la prestation à laquelle s'engage le débiteur. Pour être valide, cet objet doit impérativement être licite : la chose concernée doit pouvoir faire l'objet de transactions juridiques et appartenir au commerce. Cette exigence garantit la conformité du contrat à l'ordre public et aux bonnes mœurs, un impératif que l'on retrouve également pour la cause du contrat. L'illicite de l'objet peut toucher, selon les contrats, soit un fait personnel (la prestation), soit un bien matériel (la chose, objet de la prestation.).il n'y a donner. Il faut donc que l'objet soit déterminé, ou tout au moins que le contrat fournisse les éléments nécessaires à sa détermination.

2- La capacité du débiteur

Elle désigne la faculté de détenir et d'exercer des droits. Concernant les contrats, il s'agit plus précisément de la capacité à contracter. C'est ainsi que L'article 48 du COM dispose que :« toute personne peut contracter si elle n'en est pas déclarée incapable par la loi ». Être capable physiquement c'est tout d'abord être majeur et être une personne saine d'esprit et de santé mentale. La loi reconnaît à toute personne de conclure un contrat lorsqu'elle est majeure ; et être majeure c'est d'être capable. C'est ainsi que les articles 49 et 50 du COM distinguent l'incapacité de jouissance et l'incapacité d'exercice. L'incapacité de jouissance est l'inaptitude à être sujet de droit et d'obligation. L'incapacité d'exercice peut être titulaire de certains droits

mais ne peut pas les faire valoir par lui-même. Les majeurs sont en principe capables. Certains majeurs sont cependant incapables. Ce sont les majeurs déclarés incapables en raison de l'altération de leurs facultés mentales ou corporelles. Mais ces majeurs sont protégés par des régimes légaux qui sont au nombre de trois (3) : il y a la sauvegarde de justice, la tutelle et la curatelle. C'est ainsi que l'article 146 du code de mariage et de la tutelle dispose : « le majeur qui est dans un état actuel d'imbécillité, de démence, ou de fureur, doit être interdit, même lorsque cet état présente des intervalles lucides ». Ce régime concerne ceux qui, à la suite de l'altération grave de leur faculté mentale ou corporelle ont besoin d'être représentés d'une manière continue dans les actes de la vie civile. Être capable professionnellement suppose donc la détention d'un diplôme ou la maîtrise d'un métier. Il serait inadmissible et irréfléchi d'avoir la qualité d'un débiteur sans avoir aucune qualification ; cette qualification qui peut être source d'enseignement technique, professionnelle ou universitaire reconnue par l'Etat. En toute circonstance, le débiteur principal est tenu de garantir ses créanciers, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales. À défaut de diplôme, il doit exercer une activité génératrice de revenus afin de démontrer sa solvabilité. En effet, les institutions financières n'octroient de crédits qu'après s'être assurées de la capacité de remboursement de l'emprunteur. Dans tous les cas, le patrimoine du débiteur principal ne doit pas être vide¹².

II- LES RESPONSABILITES SOLIDAIRES DE LA CAUTION ET DU DEBITEUR

La caution et le débiteur principal sont tenus solidairement au remboursement des créances si le débiteur ne peut plus faire face à ses engagements. Ce qui nous permettrons de voir les bénéfices au profit de la caution (A) et les liens personnels entre le débiteur et la caution (B).

A- Les bénéfices au profit de la caution

La caution doit remplir l'obligation s'il y a défaillance du débiteur. Mais le droit de poursuite du créancier comporte deux limites.

1- Les bénéfices de discussion

Dans le domaine des sûretés, le bénéfice de discussion permet à la caution de suspendre les poursuites à son encontre tant qu'il n'est pas prouvé que le débiteur principal est incapable de payer. Selon les dispositions de l'article 2022 « le créancier n'est obligé de discuter le débiteur principal que lorsque la caution le requiert, sur les premières demandes dirigées contre elle » et l'article 2023 « la caution qui requiert la discussion doit indiquer au créancier les biens du débiteur et avancer les derniers suffisants pour faire la discussion. Les biens qui peuvent faire l'objet d'une saisie dans le patrimoine du débiteur sont soit des biens meubles ou immeubles ; mais la procédure de saisie est tout à fait différente lorsqu'il s'agit d'un meuble ou d'un immeuble. Pour les biens immobiliers, la règle est l'hypothèque : une garantie réelle affectée au remboursement d'une dette. Si l'emprunteur fait défaut, la banque peut provoquer la

¹² C.Mouly, Thèse précitée, n°293

vente forcée du bien pour se rembourser en priorité sur le prix de cession. L'établissement bénéficie également d'un droit de suite, lui permettant de saisir l'immeuble pour le faire vendre, même s'il a été entre-temps transféré à un tiers. Lorsqu'elle n'est ni légale ni judiciaire (instituée par un jugement), l'hypothèque est dite conventionnelle. Le gage est une convention par laquelle l'emprunteur accorde à son créancier le droit de se faire payer par préférence aux autres créanciers, sur un bien mobilier, présent au futur. Le gage peut être avec dépossession (l'emprunteur remettant le bien à son créancier en garantie de sa dette) ou, désormais sans dépossession. Le créancier nanti dispose d'un « Droit de rétention » tant qu'il n'a pas été payé, il peut refuser de restituer le bien qui lui a été remis ; d'un « Droit de préférence » il peut se faire payer avant tout autre créancier sur le prix de vent du bien remis en garantie ; d'un « Droit de suite » il peut se prévaloir de son droit tant qu'il n'a pas été remboursé, même si le bien gagé a été revendu ; d'un (Droit de réalisation) il peut obtenir la vente du bien pour obtenir d'être remboursé. Est désormais autorisé le pacte comissoire par lequel les parties conviennent que le bien deviendra la propriété du créancier en cas de défaillance du débiteur. Enfin selon l'article 1228, le créancier gagiste doit être muni d'un titre exécutoire pour pouvoir à la vente forcée du bien huit (08) jours après sommation faite au débiteur. Les conventions n'ont d'effet qu'entre les parties. Elles ne nuisent point aux tiers et elles ne les profitent pas. Néanmoins au terme de l'article 1166 du code civil, les créanciers peuvent exercer tous les droits et actions de leur débiteur à l'exception de ceux qui sont exclusivement attachés à la personne. L'exercice de l'action oblique suppose l'inaction du débiteur. La carence du débiteur de la partie exerçant l'action oblique se trouve établie lorsqu'il ne justifie d'aucune diligente dans la réclamation de son dû. Une décision récente (C. Cass. Fere civ. 5 avril 2005) a fait application de ce principe. Mais le créancier ne peut se substituer au débiteur dans ses pouvoirs de gestion et d'administration. L'article 1166 du code civil n'est applicable que si la négligence du débiteur compromet les droits des créanciers. Il y a obligation de rechercher si le recouvrement de la créance est en péril. La créance doit être la fois certaine ; liquide et exigible. Pour apprécier l'intérêt du créancier à exercer. L'action oblique, l'existence d'une créance liquide d'un montant déterminé doit être établie. Les droits exclusivement attachés à la personne se distinguent par leur lien étroit avec des considérations morales ou familiales. En dehors de cette exception, l'article 1116 du Code civil permet aux créanciers d'agir à la place d'un débiteur négligent pour protéger leur propre créance. Ce mécanisme, appelé action oblique, vise à pallier l'inaction du débiteur en permettant au créancier d'exercer ses droits et actions, y compris les mesures conservatoires, afin de préserver l'intégrité de son patrimoine.

2- Les bénéfices de division

Le bénéfice de division permet à plusieurs cautions d'une même dette de contraindre le créancier à scinder ses poursuites. Celui-ci doit alors limiter sa réclamation à la part individuelle de chaque garant. Ce droit peut être exercé à tout moment de la procédure. « L'article 1946 du code civil du Québec ne distingue pas si le bénéfice de division doit profiter aux cautions de dettes civiles ou commerciales. » Et selon l'article 2026 du code civil français : « s'il y a plusieurs cautions et si l'une d'elle seulement est poursuivie, elle peut exiger que le créancier divise son action entre toutes les cautions solvables. C'est-à-dire déclamer à chacune d'elle une fraction de ladite égale au total de la dette divisée par le nombre de cautions solvables. Pour

éviter le bénéfice de division le créancier exige habituellement un cautionnement solidaire. La caution peut d'autre part renoncer au bénéfice de division. La solidarité entre la caution et le débiteur est un lien qui unit plusieurs créanciers (solidarité active) ou plusieurs débiteurs (solidarité passives) et, en vertu duquel chacun des créanciers peut exiger en totalité l'exécution de l'obligation, ou chacun des débiteurs, être contraint de payer la dette intégralement. C'est surtout la solidarité passive qui est employé » parce qu'elle constitue une garantie intéressante pour le créancier contre l'insolvabilité de l'un des codébiteurs. L'article 1231 alinéa 3 et 1214 alinéa 1 du code civil dispose. La « solidarité peut être légale, coutumière et conventionnelle. ». La caution (à chaque caution) et le débiteur peuvent être poursuivis simultanément pour la totalité de la dette. La caution est réputée avoir renoncé au « bénéfice de division » et au « bénéfice de discussion ». Aux termes de l'article 2029 du code civil « la caution qui a payé la dette est subrogée à tous les droits qu'avait le créancier contre le débiteur ». Ce texte n'est qu'une application de l'article de l'article 1251-3 du code civil. Grâce à l'action subrogatoire, la caution bénéficie de tous les droits et de tous les avantages (en particulier les sûretés) que le créancier s'était ménagé l'encontre du débiteur principal. En effet, en vertu du droit commun de la subrogation, le paiement n'éteint pas la créance du créancier mais transforme celle-ci avec tous ces accessoires aux sols vins, en l'espèce la caution. A la limite, ce recours ne concerne les relations entre le débiteur et la caution, qu'en ce qu'il va être mis en œuvre par la caution ; son fondement en Revange est étrange à leur relation. L'inconvénient majeur de cette action subrogatoire, contreparties de ses avantages est de ne pas permettre le remboursement des accessoires (intérêt moratoires, frais, dommages et intérêts...). Selon L'article L. 341-3 du code de consommation : « lorsque le créancier professionnel demande un cautionnement solidaire, la personne qui se porte caution doit, à peine de nullité de son engagement, faire précéder son engagement de la mention manuscrite suivante : en renonçant au bénéfice de discussion de l'article 2221 du code civil et en m'obligeant solidairement avec X je m'engage à rembourser le créancier sans pouvoir exiger qu'il poursuive préalablement X ». Pour les cautionnements les plus dangereux, le législateur va exiger la rédaction par la caution de 2 mentions manuscrites mais là encore on retrouve des imperfections, le domaine d'application est le même que précédemment: créancier professionnel et caution personne physique mais surtout le législateur n'a pas fait de distinction entre le cautionnement donné par acte sous seing privé et celui donné par acte notarié pour lequel la mention ne s'impose ne s'impose pas vraiment compte tenu du devoir de conseil du notaire. En cas de caution personnelle : la personne qui se porte garant jouit de ce qu'on appelle le « bénéfice de discussion ». Et en cas de caution solidaire : la solidarité fait que vous vous êtes engagés au même titre que le bénéficiaire du cautionnement. Le bailleur pourra réclamer les sommes dues soit à la caution soit au locataire et ce de son propre gré. En outre la caution peut être légale, judiciaire ou conventionnelle. Elle est légale lorsqu'elle est exigée par la loi ; et judiciaire lorsqu'elle émane d'une décision de justice ou encore conventionnelle lorsqu'elle est établie par la volonté des parties contractantes. Selon l'article L.341-1 du Code de la consommation, le créancier professionnel doit informer la caution dès le premier incident de paiement non régularisé dans le mois de son exigibilité. À défaut, la caution est déchargée des pénalités et intérêts de retard accumulés entre l'incident et la date de son information effective. La Cour de cassation a ainsi censuré l'arrêt d'une cour d'appel qui limitait cette obligation d'information à la période antérieure au jugement de condamnation. Les juges ont rappelé que l'absence d'information

après que le jugement a acquis force de chose jugée ne peut priver la caution de son droit de contester les intérêts de retard.¹³

B- Les responsabilités pénales et civiles de la caution et du débiteur en cas de tromperie du créancier.

Considérés comme sujets passifs du contrat de cautionnement, les responsabilités pénales (1) et civiles (2) du débiteur et de la caution peuvent être engagées dans certains cas.

1-La responsabilité pénale

Les créanciers lésés par une escroquerie ou un abus de confiance ont la possibilité de poursuivre pénalement le débiteur ainsi que sa caution. L'abus de confiance se caractérise par le détournement d'un bien qu'une victime a préalablement confié dans un but précis. Ainsi, l'existence de cette infraction repose nécessairement sur la remise volontaire d'un fonds, d'une valeur ou d'un bien quelconque. L'infraction d'abus de confiance est réalisée lorsqu'il y a détournement de cette chose. Celle-ci a été remise en vue d'être utilisée, d'être rendue ou de la représenter, or le délinquant a détourné la chose de sa destination. L'abus de confiance est prévu à l'article 491 du code pénal français qui dispose : « quiconque aura frauduleusement soit détourné, soit dissipé au préjudice d'autrui des effets, deniers, marchandises, billets, quittances, écrits de toute nature contenant ou opérant obligation ou décharge et qui lui avait été remis à la condition de les rendre ou d'en faire un emploi déterminé, sera puni d'un emprisonnement d'un mois à cinq ans et d'une amende ...

Le coupable pourra de plus être condamné à l'interdiction, conformément à l'article 33. L'application de l'article 491 du code pénal suppose un détournement ou une dissipation. Concrètement, il implique que l'auteur de l'infraction se comporte comme un maître, comme seul propriétaire des biens ainsi dissipés ou détournés. Selon l'article 282 du code pénal ancien malien : « est qualifié abus de confiance le détournement frauduleux, commis au préjudice du propriétaire ou du détenteur d'une somme d'argent, d'un document ou d'un objet quelconque, qui aurait été confié à quelque titre que ce soit par ledit propriétaire ou détenteur, à charge, par celui-ci de la rendre ou de le représenter. Toute personne reconnue coupable d'abus de confiance s'expose à une peine allant de six mois à trois ans de prison, assortie éventuellement d'une amende comprise entre 120 000 et 1 220 000. À titre de comparaison, la législation française punit ce délit de trois ans d'emprisonnement et 375 000 € d'amende, des sanctions pouvant être portées à 7 ans et 750 000 €, voire 10 ans et 1 500 000 € en présence de circonstances aggravantes. Par ailleurs, la loi prévoit que la subrogation s'opère automatiquement en faveur de celui qui, étant solidaire ou garant d'une dette, a un intérêt direct à la régler

2- La responsabilité civile

Le débiteur peut être condamné au versement de dommages et intérêts s'il n'exécute pas son obligation ou s'il l'exécute avec retard. Sa responsabilité est engagée sauf s'il démontre que

¹³ un arrêt du 17 Novembre 2006 rendu par la chambre mixte de la Cour de cassation (Bic n°654 du 17 février 2007 rapport de Mme Algide conseiller rapporteur, avis de M. Jobard avocat général).

ce manquement résulte d'un cas de force majeure ou d'une cause qui ne peut lui être reprochée, et ce, même en l'absence de mauvaise foi. Cette règle s'applique identiquement à la caution solidaire. Le refus de paiement du débiteur donne lieu au principe de la saisie-attribution des créances évoquées dans certaines dispositions de l'OHADA.¹⁴ Ainsi l'article 153 dispose que « Tout créancier muni d'un titre exécutoire constatant une créance liquide et exigible, peut, pour en obtenir le paiement, saisir entre les mains d'un tiers les créances de son débiteur portant sur une somme d'argent, sous réserve des dispositions particulières à la saisie des rémunérations. Selon l'article 154 : « l'acte de saisie emporte, à concurrence des sommes pour lesquelles elle est pratiquée ainsi que tous ses accessoires, mais pour ce montant seulement, attribution immédiate au profit du saisissant de la créance saisie, disponible entre les mains du tiers. De même l'article 155 de ce même acte uniforme stipule : « les actes de saisie signifiés au cours de la même journée entre les mains du même tiers sont réputés faits simultanément. Si les sommes disponibles ne permettent pas de désintéresser la totalité des créanciers ainsi saisissants, ceux-ci viennent en concours. La signification ultérieure d'autres saisies ou de toute autre mesure de prélèvement, même émanant de créanciers privilégiés, ne remettent pas en cause cette attribution, sans préjudice des dispositions organisant les procédures collectives. Lorsqu'une saisie de créances se trouve privée d'effet, les saisies et prélèvements ultérieure prennent effet à leur date. Enfin selon l'article 156 : le tiers saisi est tenu de déclarer au créancier l'étendue de ses obligations à l'égard du débiteur ainsi que les moralités qui Pourraient les affecter et s'il y a lieu, les sessions de créanciers, délégation ou saisies antérieures. Il doit communiquer la copie des pièces justificatives. Ces déclarations et communications doivent être faites sur le champ à l'huissier ou l'agent d'exécution et mentionnées dans l'acte de saisie ou au plus tard, dans les cinq jours si l'acte n'est signifié à personne. Toute déclaration inexacte, incomplète ou tardive expose le tiers saisi à être condamné au paiement des causes de la saisie, sans préjudice d'une condamnation au paiement de dommages-intérêts. L'inexécution par le débiteur de son obligation contractuelle engage sa responsabilité par l'octroi au créancier de dommages et intérêts. Les dommages-intérêts ne sont dus qu'après une mise en demeure (en pratique une-lettre recommandée avec accusé de réception) du créancier l'encontre du débiteur lui enjoignant d'exécuter son obligation, article 1146 du code civil. L'inexécution de L'obligation peut être le fruit d'une non-exécution ou d'un retard dans l'exécution de l'obligation, article 1147 du code civil.¹⁵ Les dommages-intérêts comprennent la perte occasionnée et le gain manqué article 1149 du code civil. Cependant seul est en compte les dommages - intérêts prévus au contrat ou que l'on a pu prévoir lors du contrat (sauf en cas de dol), article 1150 du code civil. A noter que dans les contrats, il peut être prévu l'usage d'une clause pénale dont l'article 1152 du code civil qui dispose qu'en cas d'inexécution de l'obligation par le débiteur, une certaine somme peut être allouée à titre de dommages - intérêts (la cause des dommages - intérêts est l'inexécution de l'obligation ; cependant le juge peut la modérer ou l'augmenter si la somme est manifestement excessive ou dérisoire. Pour les dettes d'argent, l'indemnisation du retard de paiement se limite par principe à l'intérêt au taux légal (hors exceptions comme le cautionnement ou le droit

¹⁴ Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique. Traité signé le 17 octobre 1993 à fort Louis (Ile Maurice) en sence de 14 pays.

¹⁵ CF par exemple Simler n°286 et suivants : il paraît naturel que si une garantie a été donnée en plein accord état, emporte cessation de la garantie. Dès lors qu'un tel terme peut être expressément stipulé, il peut aussi 2ème édition, LGDJ, 1999 n°202.

commercial). Ces intérêts moratoires s'appliquent automatiquement, sans que le créancier ait à prouver un dommage, mais ils ne courent qu'à partir de la mise en demeure (souvent par lettre recommandée). Toutefois, si le créancier démontre un préjudice indépendant du simple retard, il peut obtenir des dommages-intérêts complémentaires, à condition de prouver la mauvaise foi de son débiteur (article 1153 du Code civil). Enfin, concernant les obligations de ne pas faire, toute violation de l'engagement entraîne un droit automatique à réparation dès le constat de l'infraction (article 1145 du Code civil).

CONCLUSION

L'extinction du cautionnement s'inscrit dans une démarche de résolution alternative. À cet égard, la position exprimée par le Garde des Sceaux en 1993 permet de mesurer toute la dimension de cette problématique.¹⁶ En effet, au député qui constatait qu'il « apparaît équitable que la caution, notamment en la matière de location immobilière, soit limitée à la seule durée du concubinage et prenne fin en même temps que celui-ci et demandant si le gouvernement entendait modifier la législation en ce sens, le Ministre répondait que « les règles générales applicables aux cautions paraissent suffisamment protectrices au regard de la question posée ». Le Ministre souligne que, dans le cadre d'un cautionnement à durée indéterminée, le garant dispose de la faculté de résilier unilatéralement son engagement. Toutefois, ce droit reste peu exercé en pratique, menant à une qualification doctrinale de « renouvellement informel ». Cette analyse est contestée : d'une part, car la fin du lien entre caution et débiteur demeure un événement aléatoire, contrairement au terme qui est certain ; d'autre part, car un terme ne saurait être présumé. Au-delà de ces débats techniques, le cautionnement s'affirme comme un pilier du droit des contrats, où la bonne foi et la transparence sont primordiales. Ce mécanisme de protection vise à sauvegarder les intérêts de cautions, souvent considérées comme la partie la plus vulnérables lors de la conclusion d'un contrat de cautionnement. En effet le cautionnement engage une personne à garantir une dette d'un débiteur principal, ce qui peut entraîner des conséquences financières importantes pour la caution en cas de défaillance. Les caractéristiques principales du dol résident dans le manœuvre frauduleux qui induit la caution en erreur. Cela peut se traduire par un mensonge, des omissions d'information cruciale ou des promesses non tenues. Ce droit d'action est fondamental pour garantir un équilibre dans les relations contractuelles notamment dans un contexte où le créancier détient souvent une position de force. Les conséquences juridiques du dol sont significatives. En prouvant l'existence d'une tromperie, la caution peut demander l'annulation d'un contrat de cautionnement et se libérer ainsi de ces obligations. Cette possibilité de recours est cruciale pour protéger les cautions contre les engagements qu'elle n'aura pas pris si elle avait disposé de toutes les informations nécessaires. Cela souligne également l'importance pour les créanciers de respecter leur obligation d'information, leur permettant ainsi d'éviter les litiges coûteux et de préserver leur relation commerciale. Les tribunaux ont souvent une approche favorable aux cautions reconnaissant leur vulnérabilité et l'asymétrie d'information qui peut exister dans ses relations. Cette évolution contribue à une meilleure régulation des pratiques de cautionnement ; en favorisant des comportements plus

¹⁶ Réponse des gardes des sceaux à la question écrite n°1686, JO débiteur. Senat 12/08/93, P1413 ; JCPN 94 prat.2846 P.8.

éthiques de la part de créancier. Originellement dans les relations entre le débiteur et la caution, les rédacteurs du code civil les avaient conçues comme gratuites mais ce n'est plus obligatoirement le cas aujourd'hui. Il est fréquent que la caution se fasse rémunérer. Ici cette question amène à s'interroger sur le point de savoir si la caution souscrit un engagement à titre gratuit ou non envers le créancier. Le créancier reçoit-il un avantage à titre gratuit ? la réponse ne peut être que négative car pour cette raison la caution n'a pas d'intention libérale envers le créancier. En réalité, le créancier ne va subir aucun enrichissement du fait du cautionnement. Le paiement effectué par la caution au créancier éteint la dette du débiteur envers le créancier ; et en réalité la caution verse seulement au créancier ce qui lui est dû. On est incontestablement en présence d'un acte à titre onéreux. Pendant longtemps la personne de la caution était indifférente et on appliquait les mêmes règles à toutes les cautions. Mais le système s'est modifié et de plus en plus souvent on effectue deux distinctions : l'opposition entre personne morale et personne physique et l'opposition entre les cautions averties et les cautions profanes. Le dol occupe une place centrale dans le cautionnement, reflétant les impératifs de justice et d'équité contractuelles. Il souligne l'importance d'une transparence absolue lors des engagements financiers afin de protéger les parties vulnérables. En permettant l'annulation du contrat, la reconnaissance du dol constitue un progrès majeur pour la sécurité juridique des cautions et favorise un cadre commercial plus sain. Dès lors, il appartient aux acteurs économiques d'adopter des pratiques intègres : au-delà de la simple conformité légale, c'est la confiance mutuelle, pilier de toute relation d'affaires, qui est en jeu.

LA RETENUE À LA SOURCE ET LE DEVELOPPEMENT LOCAL AU CAMEROUN

Par

BIDJO OBIANGA Jacques*

Master en Droit Public

Inspecteur des Douanes

Résumé :

Le développement local au Cameroun est tributaire de l'efficacité de la décentralisation et de la capacité des collectivités territoriales décentralisées à rassembler régulièrement des ressources financières suffisantes. Dans ce cadre, l'impôt local est un outil important pour le financement de l'action publique locale, dont la performance est largement liée aux procédures juridiques de collecte. Le système fiscal camerounais accorde une importance stratégique à la retenue à la source, qui est un mécanisme de prélèvement anticipé de l'impôt. Son cadre réglementaire a pour objectif de protéger les revenus de l'État, d'optimiser l'efficacité fiscale et d'assurer un accès constant aux ressources tout au long de la période budgétaire. Elle contribue au financement des services publics locaux en s'appliquant à des taxes potentiellement élevées, comme la taxe de développement local, les surtaxes communales, la taxe sur la valeur ajoutée et certains droits d'accises. Cependant, l'analyse met en évidence une participation nuancée, caractérisée par une centralisation persistante qui entrave l'indépendance financière totale des collectivités territoriales.

Mots-clés : Développement local, décentralisation, retenue à la source, performance fiscale.

Abstract:

Local development in Cameroon depends on the effectiveness of decentralization and the capacity of decentralized local authorities to consistently raise sufficient financial resources. In this context, local taxation is an important tool for financing local public action, the performance of which is largely linked to the legal procedures for collection. The Cameroonian tax system places strategic importance on withholding tax, a mechanism for the advance collection of taxes. Its regulatory framework aims to protect state revenues, optimize tax efficiency, and ensure consistent access to resources throughout the fiscal year. It contributes to the financing of local public services by applying to potentially high taxes, such as the local development tax, municipal surcharges, value-added tax, and certain excise duties. However, the analysis reveals a nuanced participation, characterized by persistent centralization that hinders the complete financial independence of local authorities.

Keywords: Local development, decentralization, withholding tax, fiscal performance.

INTRODUCTION

Le développement local est un phénomène mondial qui concerne de plus en plus de territoires et de citoyens. En effet il est aujourd'hui très présenté dans de nombreux discours publics aussi bien de la part des dirigeants des pays que de ceux des bailleurs de fonds internationaux. Il est intimement lié à la question de la territorialisation des politiques

* Mode de citation : BIDJO OBIANGA Jacques, « La retenue à la source et le développement local au Cameroun », *Revue RRC*, n° 068 / Avril 2026, p.401-426.

publiques¹. PECQUEUR² dans ce sens affirme que le territoire est devenu un facteur déterminant dans le renouvellement de la problématique du développement. Il s'inscrit au Cameroun dans une dynamique décentralisatrice amorcée par le pays depuis la révision constitutionnelle du 18 janvier 1996. Jugée « mieux adaptée aux aspirations des populations »³, la législation camerounaise fait de « *La décentralisation (...) l'axe fondamental de promotion du développement (...) au niveau local* »⁴. Cette formulation de la loi du 24 Décembre 2019 portant code général des CTD illustre parfaitement le lien étroit qui existe entre le développement local et la décentralisation.

Une approche qui épouse parfaitement les objectifs du sommet de la terre à Rio en 1992 résumés dans l'adage « *penser globalement et agir localement* ». « *Manière d'être de l'État* » selon le doyen HAURIOU, la décentralisation peut être entendue comme une orientation de la gestion publique adossée sur un transfert des compétences des administrations publiques centrales vers les administrations publiques locales. C'est dans le même sillage que la législation camerounaise parle d' « (...) *un transfert par l'État, aux collectivités territoriales, de compétences particulières et de moyens appropriés (pour la gestion des affaires d'intérêt local)* »⁵. Elle se présente donc comme le socle du développement local au Cameroun. Les actions à mener dans ce sens aussi bien par des acteurs locaux que par des acteurs nationaux⁶ imposent une capacité d'action, un pouvoir d'agir dont l'effectivité est tributaire des moyens d'action qui pour l'occasion sont à la fois juridiques et matériels⁷. S'agissant plus spécifiquement des moyens matériels, la décentralisation bénéficie d'un système de financement faisant intervenir un nombre varié de ressources au premier rang desquelles, les ressources fiscales. Regroupées sous la dénomination de fiscalité locale, elles désignent l'ensemble des prélèvements obligatoires dus aux CTD nonobstant le service de recouvrement. La mobilisation de ces ressources fait appel à des mécanismes aussi complexes que variés à l'instar de la retenue à la source.

Si le concept de développement local est d'apparition assez récente sur le continent africain en général et au Cameroun en particulier, il est apparu en France un peu plus tôt dans les années 1960-1970. Il est selon Frédéric TESSON une réponse d'une part à la mondialisation naissante de l'époque, dont on commence à sentir les effets et d'autre part à l'approche frontale

¹ Comme le souligne allègrement Georges BENKO, le territoire ne se présente plus simplement comme le lieu de localisation des agents économiques mais « aussi (comme) le cadre de l'émergence d'un agent économique particulier dont l'importance aujourd'hui est abondamment souligné : le territoire ». BENKO (G), *Géographie économique et théorie de la régulation*. Finisterra. 1996. Vol XXXI. n°62. p7

² PECQUEUR (B) « Territoire et gouvernance : quel outil pertinent pour le développement? ». In FERGUÈNE (A) (dir.), *Gouvernance locale et développement territorial : le cas des pays du Sud*, Paris, L'Harmattan, 2004. P 27-48.

³ PACTET (P) et MÉLIN-SOUCRAMANIEN (F), *Droit constitutionnel*, 35^e éd. Paris, Sirey, 2017, p. 48.

⁴ Article 5 al. 2 la loi du 24 Décembre 2019 portant code général des CTD.

⁵ *Ibid.*

⁶ La décentralisation bien que fondée sur le transfert de compétence, le principe de l'exercice exclusif des compétences transférées et la libre administration ne dédouane pas l'État de sa responsabilité sociale et politique auprès des populations pour un développement harmonieux du territoire : d'où le principe de subsidiarité qui postule son intervention dans les domaines transférés.

⁷ ROUYEYRE (M), *Contribution à la redéfinition de l'autonomie financière des collectivités territoriales*. Thèse de Doctorat, Droit Public. Université de Bordeaux, 2022. Pp 735.

de l'aménagement du territoire, très centralisé, qui agit par rattrapage massif des retards économiques dans une dynamique exogène dont on sent poindre les limites. Impulsé essentiellement dans les territoires qui se considèrent marginalisés par ces politiques frontales, l'idée de développement local part du principe selon lequel : la mobilisation des potentialités locales peut orienter les dynamiques socio-économiques. On découvre alors un slogan qui va devenir la pierre angulaire du développement local : « *vivre, travailler et décider au pays* ». Il était donc apparu nécessaire d'impulser dans les territoires affectés, des politiques de développement territorialisées et adaptées aux réels besoins des populations locales. Le développement local peut être défini comme un processus utilisant les initiatives locales à l'échelle des collectivités comme moteur du développement économique⁸. Il est considéré en tant qu'émanation du local inversement au national⁹, à travers une propulsion ascendante, dont les acteurs se situent sur l'échelle de la sphère locale. C'est dans ce contexte qu'apparaissent dès les années 1970 les Plans d'Aménagement Ruraux (PAR).

Au Cameroun, l'idée de développement local a suivi une double trajectoire. La première au lendemain des indépendances, au cours de laquelle l'État s'affirme comme unique acteur du développement local. Il définit et déploie les stratégies de développement dans le cadre d'une planification économique centralisée. La deuxième période est caractérisée par la définition d'un ensemble de réformes s'inscrivant dans le contexte de l'ouverture du pays et de son intégration à l'économie de marché. De ce fait, le rôle de l'État en tant que principal décideur et entrepreneur commence à s'amenuiser avec la prise en considération de la capacité, de plus en plus forte, des échelons locaux à faire émerger des dynamiques locales et à propulser le processus de développement¹⁰. C'est dans ce contexte qu'intervient la réforme constitutionnelle de 1996 instituant au plus haut degré de juridicité l'orientation décentralisée de l'organisation de l'État du Cameroun. Il a fallu attendre les lois décentralisatrices de 2004 pour effectivement avoir un cadre d'implémentation de la vision de développement local au Cameroun. Après des années d'acclimatation difficile du fait de la longue tradition *jacobine* héritée de la colonisation, le pays semble résolument être entré dans une nouvelle ère avec le code général des collectivités territoriales décentralisées. Ce texte a apporté des innovations et des avancées majeures dans la consolidation de la libre administration des CTD. L'illustration parfaite réside dans la consécration du principe de l'exercice exclusif des compétences transférées en lieu et place de l'exercice concurrent des textes de 2004.

Des compétences dont l'effectivité serait illusoire en l'absence des moyens financiers dans la mesure où elle n'aurait « *pas de financement possible de son fonctionnement, et encore*

⁸ KAHINA (M) et KHELLOUDJA (A) « le rôle des collectivités territoriales dans le développement local à l'ère des réformes en Algérie : le cas de la commune de Bejaia. Economie et solidarités, 2014. Vol, n°1-2, Pp122-133.

⁹ En effet le développement local se situe aux confins d'une dialectique entre des démarches ascendantes marquée le souhait de la société civile, d'élus locaux de se prendre en main et d'être acteurs de leur propre développement sur leur territoire d'une part et descendantes avec un Etat qui peu à peu reconnaît qu'il ne peut pas répondre à tous les problèmes partout, qui reconnaît la valeur des acteurs locaux et qui leur donne des responsabilités, des moyens d'agir d'autre part.

¹⁰ KAHINA (M) et KHELLOUDJA (A). Op. Cit. p 24

moins la capacité d'investir sur le territoire afin d'agir sur les cibles des objectifs de développement (local) »¹¹.

« (...) Pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés »¹². Mécanisme de prélèvement de cette contribution, la retenue à la source pour sa part dans une acception présentée comme originelle renvoie à « (...) une perception anticipée libératoire ou à faire valoir sur l'impôt sur les sociétés ou sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques dont sera redevable le bénéficiaire à raison de ses revenus (...) »¹³. L'impôt sur le revenu dans son ensemble est au cœur de ce mode de prélèvement et met en scène d'une part le redevable et d'autre part le contribuable. Dans ce sens, Guy GEST¹⁴ parle d'une « technique de recouvrement de l'impôt par laquelle le débiteur ou son mandataire (établissement payeur), déclaré redevable de l'impôt dû par le bénéficiaire de ce revenu (le contribuable), est chargé de prélever et de reverser au trésor public ledit impôt au moment même du versement dudit revenu ». Dans une autre approche, elle est présentée comme « une technique de perception de l'impôt sur le revenu, consistant à obliger le débiteur d'une somme qui est imposable chez le contribuable (...) à opérer sur celle-ci une retenue qu'il reversera lui-même au fisc (...). Retenue qui (...) représente un acompte qui s'impute sur l'impôt global dont le contribuable sera redevable au titre de cette année (...) ou qui (...) (le) libère définitivement »¹⁵. Ce mécanisme de prélèvement est essentiellement consacré aux impositions sur le revenu d'une part et sur la dépense d'autre part.

Le procédé de la retenue à la source voit le jour en 1803 en Angleterre. Celui-ci s'appliquait alors aux revenus d'intérêts, de dividendes et de rentes ainsi qu'aux salaires des employés de l'État. En France, les salaires ont fait l'objet de retenues à la source à l'égard de l'impôt sur le revenu à compter de 1940, mais la pression populaire a forcé le gouvernement à reculer en 1948. Depuis cette date, les retenues à la source ne s'appliquent qu'aux cotisations sociales. Un projet pour réintroduire les retenues sur l'impôt sur le revenu a été discuté au début des années 2000 et devait même être appliqué à compter de 2009, mais l'élection d'un nouveau Président de la République a mis un terme à cette avenue. Au Cameroun, la pratique de la retenue à la source a connu un regain d'intérêt à la fin des années 80. Le pays ayant été confronté aux affres de la récession économique avec pour corollaire les contraintes budgétaires marqués par des tensions de trésorerie¹⁶. Selon DODO NDOKE, la délinquance fiscale grandissante a poussé les autorités publiques camerounaises à élargir la pratique de cette modalité de prélèvement au-delà de l'impôt sur le revenu. Elle va concerner tout autant les

¹¹TCHOUASSI (G), JIOKENG TCHOUGON(E-F), NYEMEG TISBANG (P-A), « la fiscalité des collectivités territoriales décentralisées et l'atteinte des objectifs de développement durable au Cameroun ». RAID n°20, Monange, Sep. 2021. Pp 55-82.

¹² Article 13 de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 Août 1789.

¹³ Dictionnaire fiduciaire (fiscal). Ed. Lavilleguerin, 1993, cité par DODO NDOKE (G), Les retenues à la source comme mode de perception de l'impôt au Cameroun. Mémoire de Maîtrise en droit privé. Université de Douala, 2006. Pp 89.

¹⁴ PHILIP (L) (dir.), Dictionnaire Encyclopédique de finances publiques. Economica, 1991, pp1182

¹⁵ Lexique des termes juridiques ; 13^{ème} édition, Dalloz, Paris 2001, p490 et s.

¹⁶ MEKONGO (J-M), *La retenue à la source dans le système fiscal camerounais*, thèse de doctorat en droit 2005, p12 et s

droits indirects tels que la TVA considérée comme un impôt à fort rendement fiscal; et certaines taxes parafiscales telles que la redevance audiovisuelle.

Qu'il s'agisse de celui des personnes physiques ou non, le revenu désigne dans son sens étymologique, une richesse provenant d'une source susceptible de la créer de façon renouvelée pendant un temps plus ou moins long. Il s'inscrit ici dans la théorie de « *l'enrichissement* » ou de « *l'accroissement de valeur* ». Le revenu correspond soit à un capital productif (revenu foncier, revenu de valeurs mobilières etc.), soit à l'exercice d'une activité (salaire rétribuant un travail, bénéfices non commerciaux des professions libérales. Il peut aussi avoir un caractère mixte en résultant d'une activité exercée au moyen d'un capital (bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices agricoles etc.). La retenue à la source est aussi applicable en matière d'impôt sur la consommation ou sur la dépense. En effet dans certains cas limitatifs comme dans le cadre des marchés publics, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) fait l'objet d'une retenue à la source¹⁷.

De ces précisions notionnelles, se proposer d'analyser le rapport entre la retenue à la source et le développement local conduit à inscrire ladite réflexion dans le cadre plus général de la problématique du financement de la décentralisation ou alors de la décentralisation financière au Cameroun. Il convient dès lors de se poser la question de savoir : **Quelle est l'apport de la retenue à la source comme modalité de recouvrement fiscal dans la mise en œuvre du développement local au Cameroun ?** La réponse à cette question est assurément ambivalente dans la mesure où son impacte reste largement mitigé.

La question retenue ici revêt un intérêt tout à fait singulier. En effet, il est donné de constater la rareté des études relatives à la retenue à la source et au développement local d'autre part. Il faut relever toutefois les travaux de recherche effectués par M. DODO NDOKE dans le cadre de son mémoire dans lequel il se propose d'analyser les retenues à la source comme mode de perception de l'impôt au Cameroun d'une part et la thèse de doctorat de M. MEKONGO Jean Marie consacrée à la retenue à la source dans le système fiscal camerounais. Plus rare encore sont ceux mettant en relation ces deux notions dans le contexte camerounais. Il est donc question de contribuer à une meilleure connaissance de ce mode de prélèvement fiscal et par extension, de sa contribution au financement de la décentralisation.

En tout état de cause, l'analyse de cette question empruntera la méthode juridique avec pour principale articulation, le normativisme Kelsénien. Dans ce sens, la contribution de la retenue à la source sera étudiée à la lumière des dispositions normatives régissant les prélèvements fiscaux dont le produit est affecté au financement de la décentralisation en général et aux programmes de développement local en particulier. Le choix du Cameroun comme cadre géographique de cette analyse se justifie tout par le lien de nationalité qui lie l'auteur de ces lignes à ce pays. Toutefois la mondialisation du droit n'étant plus de nos jours une réalité discutable, la référence au droit étranger principalement le droit de l'espace francophone s'impose d'elle-même par la force des choses. L'appréhension de la contribution de la retenue à la source dans la mise en œuvre du développement local révèle un apport certain (I) mais extrêmement limité au regard de l'héritage fiscal camerounais (II).

¹⁷ Décret n°2003-651-PM du 16 avril 2001 portant régime fiscal des marchés publics.

I. UNE MODALITE CONCRETE DE MOBILISATION DES RESSOURCES FISCALES AU NIVEAU LOCAL

Dans le cadre général de la décentralisation, « *une place particulière est accordée à la fiscalité locale, instrument privilégié du financement des équipements publics locaux* »¹⁸. Les modalités de recouvrement fiscal les plus usités dans les systèmes fiscaux modernes sont au nombre de trois : le paiement direct par le contribuable, le versement provisionnel ou acompte et la retenue à la source¹⁹. Cette dernière présente un avantage de sécurité et de rentabilité fiscal certain pour les personnes publiques bénéficiaires du produit de l'impôt collecté. Dans le cadre de la décentralisation et du développement local, la retenue à la source fait figure de mécanisme de garantie de la permanence des ressources (A) et surtout de leur sécurisation (B).

A- Une modalité de recouvrement pour un meilleur rendement budgétaire.

La retenue à la source confère aux acteurs du développement local, l'assurance d'un recouvrement fiscal optimal (1) à moindre coût par la minoration du rôle de l'administration fiscale locale (2).

1- L'assurance d'un recouvrement optimal des recettes fiscales

La fonction première d'un système fiscal est de permettre à l'Etat de financer son budget. La réalité est encore plus impérieuse pour ses démembrements locaux que sont les collectivités territoriales décentralisées. Ainsi les communes et les régions ont été d'une fiscalité locale spécifique capable de constituer la principale source de financement de leurs budgets. Dans ce cadre la retenue à la source permet d'optimiser le rendement budgétaire pour une réelle capacité d'action par la base. Cette modalité de recouvrement porte pour l'essentiel sur certains prélèvements obligatoires de la nomenclature fiscale. Il s'agit de manière de : l'impôt sur le revenu et celui sur la consommation.

La temporalité de ces prélèvements assure aux administrations publiques une disponibilité des ressources financières au cours de l'exercice budgétaire. Cela limite aux administrations locales des longues périodes souvent sources d'inefficacité et d'endettement insoutenable. En outre, Dans une autre lecture, le fractionnement du montant de l'imposition durant l'année réduit l'ampleur de chacun d'entre eux et accroît d'autant la capacité du contribuable de les payer. Ce fractionnement du montant à payer constitue l'un des facteurs les plus souvent invoqués par les gouvernements pour faire accepter les retenues à la source aux contribuables²⁰.

Il s'agit entre autres de la taxe de développement local, la taxe sur la valeur ajoutée, le droit d'accise spécial, des centimes additionnels communaux. S'agissant de la taxe de

¹⁸ TCHOUASSI (G), JIOKENG TCHOUGON(E-F), « la gouvernance territoriale de la fiscalité des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun ». In SARIETTE et BATIBONAK (P), *Gouvernementalité, territorialité et statolité africaine en crise. Entre construction, déconstruction de l'État en Afrique*. Monange 2002. Pp 171-198

¹⁹ PEKASSA NDAM (G), cours de droit fiscal général, Université de Yaoundé II, SOA.L3, 2022-2023.

²⁰ LARIN (G), BOUDREAU (D), Les retenues à la source et les acomptes provisionnels: des problèmes de couverture et d'équité Fascicule 1: Les fondements théoriques. Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques. Université de SHERBROOKE. Mars 2010, Pp79

développement local²¹ (TDL), c'est une imposition perçue en contrepartie de la fourniture par la collectivité des services de bases et des prestations rendues aux population à l'instar notamment de l'éclairage public, l'assainissement, l'enlèvement des ordures ménagères, le fonctionnement des ambulances. Adossée sur le revenu des personnes physiques, sur l'impôt libératoire et sur la patente²² qui sont des impositions dont la perception est enfermée dans des délais très courts afin d'assurer aux administrations publiques en général et locales en particulier un financement permanent étalé le long de l'exercice budgétaire. En effet, l'impôt sur le revenu est liquidé et recouvré en principe l'année suivant l'exercice fiscal concerné par l'imposition. C'est donc dire que l'impôt sur le revenu d'un contribuable pour l'exercice fiscal 2023 ne devrait en principe être perçu qu'en 2024. Mais pour des raisons purement financières, le législateur camerounais à l'image de ses homologues africains a opté pour des acomptes mensuels tout au long de l'année sur lesquels est retenue la taxe de développement local. L'application de la retenue à la source vient donc juguler les inconvénients pouvant résulter de cette période d'attente assez longue pour une administration appelée à subvenir aux besoins sans cesse croissants de la population. Comme a tenu à le préciser Gilles LARIN et Daniel BOUDREAU, il est « *impensable de nos jours d'imaginer un monde où les contribuables ne paieraient leurs impôts et cotisations sociales qu'en fin d'année seulement, au moment de produire leur déclaration de revenus* »²³. Les administrations publiques en générale et locales en particulier ont en permanence besoin de financements disponibles. Il n'est pas question pour les collectivités territoriales d'attendre la fin de l'exercice fiscal pour procéder au prélèvement. Elle est perçue en même temps que ces impositions et assure aux CTD une niche de financement intarissable.

Le droit de la décentralisation camerounaise souligne avec précision que le produit de cette taxe est consacré en priorité au financement des infrastructures de mise en œuvre de ces services concourant de ce fait à booster le développement local. C'est donc dire au regard de l'importance de ces services de base, tout l'intérêt que revêt le fait pour les acteurs locaux d'avoir à leur disposition une modalité de prélèvement fiscal susceptible de leur assurer une disponibilité financière tout au long de l'année. Outre cette mensualité offerte par son adossement à l'impôt sur le revenu, son endossement sur l'impôt libératoire et la patente l'inscrit dans une période trimestrielle. Cette grille de lecture est la même pour le cas des centimes additionnels communaux qui elle aussi repose sur le revenu et sur l'impôt sur les sociétés. Au sujet de l'IS il ressort du code général des impôts en son article 21(a) qu'il est acquitté au plus tard le 15 du mois. Nonobstant ici la variation des taux de l'acompte mensuel de l'IS, il convient dans le cadre de cette analyse de préciser que cette imposition s'accompagne d'une majoration mensuelle de 10% au titre des centimes additionnels communaux²⁴. Les communes bénéficient de 70% du produit final de ces centimes additionnels.

L'idée est la même dans le cadre de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les droits d'accise. Il s'agit ici des impôts indirects c'est-à-dire qu'ils ne sont pas collectés directement par l'État mais par le vendeur qui les collecte et les reverse à la personne publique bénéficiaire.

²¹ Article C 57 (1) du Code général des impôts.

²² Article C 59. Idem.

²³ LARIN (G), BOUDREAU (D). op. cit. p

²⁴ Article 21 et suivant du code général des impôts.

Impôt sur la consommation, la TVA est très présente dans les budgets publics. Dû au moment de la commission de l'acte imposable, fixé à un taux de 19,28%, il est d'une consistance importante. Elle est reversée à l'administration chaque mois ou alors chaque trimestre au moment de la déclaration fiscale du redevable légal. Les activités soumises à cet impôt sont nombreuses et diversifiées. Selon l'article 127 du code général des impôts on a sans être exhaustif : la vente de marchandises ; la fourniture de services ; l'importation de marchandises ; les activités immobilières ; la construction et la livraison de constructions par professionnels de l'immobilier. Elle est due par les personnes physiques ou morales imposables selon le régime fiscal²⁵.

Le gouvernement camerounais dans la même lancée a institué dans la loi de Finances de l'exercice 2019, un droit d'accises spécial destiné au financement de l'enlèvement et le traitement des ordures au bénéfice des collectivités territoriales décentralisées. Elle représente 0,5% de la base imposable de toutes les marchandises à l'importation, exception faite des importations en franchise prévues par le Code des douanes de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC)²⁶ ou tout autre acte national pris dans ce cadre. Alloué aux différentes CTD en fonction « *de la taille de la population et du statut institutionnel des agglomérations* », son bénéfice « (...) est subordonné à l'adoption préalable (...), d'un plan de gestion des ordures validé et publié par les autorités compétentes. Pour les collectivités territoriales décentralisées ne disposant pas de plan de gestion des ordures, (...) les sommes perçues au titre du premier versement (...) contribuent au financement de l'élaboration de ce plan »²⁷. Par ailleurs, les bénéficiaires doivent tenir une comptabilité spécifique sur la gestion de cette taxe, afin que l'on s'assure que l'utilisation des fonds est « *conforme à l'objet* »²⁸. Dans tous les cas, la rentabilité fiscale de ces impositions à fort potentiel réside également dans la simplification de la mise en œuvre de la retenue à la source.

2- L'allègement des opérations de recouvrement.

Le rendement fiscal que procure l'usage de la retenue à la source résulte tout aussi de la simplification de la procédure d'imposition. Il ambitionne d'accorder plus de facilités aux contribuables qui n'ont pas besoin de se déplacer en personne et devoir subir des longues files d'attente pour pouvoir s'acquitter de sa dette fiscale. Tout est géré en son absence et il est tenu informé au travers de sa fiche de paie. En outre, il est à noter que la retenue à la source accorde une plus grande flexibilité dans le prélèvement pour ce qui est de l'administration mais aussi plus de justice fiscale pour les contribuables concourant ainsi à asseoir une plus grande légitimité fiscale auprès de ces derniers. En effet, le prélèvement à la source a ceci de particulier qu'il permet d'ajuster les prélèvements fiscaux aux variations que peut connaître le revenu imposable tout au long de l'année. De ce fait, l'administration prélève exactement le montant qui lui est normalement dû à un instant donné. Et pour le contribuable, il est rassuré de ne pas devoir

²⁵ Le régime réel désigne

²⁶ Voir l'article 276.

²⁷ Décret n°2023/O4286/PM 24 Juillet 2024 fixant les modalités les modalités de recouvrement, de centralisation, de répartition et de reversement du produit du droit d'accise spécial destiné au financement de l'enlèvement et du traitement des ordures au bénéfice des collectivités territoriales décentralisées

²⁸ Idem

payer plus en fin d'année en dépit de la baisse de ces revenus²⁹. La retenue à la source contribue de ce fait une réelle justice fiscale favorable au développement d'un civisme fiscal facteur rendement fiscal. La retenue à la source contribue donc au final à l'optimisation budgétaire des administrations locales. Une optimisation que renforce la minoration des dépenses liées aux opérations de recouvrement.

Le recouvrement de l'impôt constitue l'étape ultime de la procédure fiscale. Il est l'aboutissement d'un ensemble de préalables allant de la détermination de l'assiette fiscale à la liquidation. Le recouvrement fiscal peut se faire à l'amiable ou alors par la procédure de recouvrement forcé. Dans tous les cas, il nécessite de la part de l'administration fiscale locale ou nationale, un important déploiement logistique. Toutes les mesures intervenant dans ces cas contribuent à alourdir la procédure. Ce que le recours à la retenue à la source contribue à restreindre.

En effet, qu'il s'agisse des acomptes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou des retenues de la TVA, nul besoin pour le contribuable de souscrire à une déclaration auprès des services de l'administration fiscale. Ce qui dispense donc l'administration au cours de l'année concernée, de procéder à une quelconque vérification de conformité des déclarations. De plus, la retenue étant effectuée directement dans la rémunération salariale du contribuable pour ce qui est de l'IR ou alors au moment de la mise en œuvre de l'activité imposée, l'administration n'a aucunement besoin de délivrer un avis de mise en recouvrement au contribuable. Pour ce qui est du cas de la taxe de développement local, le fait qu'elle soit greffée à des impositions principales, permet de garantir cet allègement.

En outre, la collecte des impôts locaux et taxes locales relèvent en principe des services compétents de la collectivité concernée d'une part et les services fiscaux de l'État d'autre part. Toutefois, dans le cas précis de la retenue à la source, l'on constate une certaine minoration de ces administrations fiscales classiques au bénéfice d'une délégation de compétence à des tiers. Ceux-ci deviennent des auxiliaires de l'administration non rémunérés mais contraint d'effectuer son travail de recouvrement pour le compte de l'État³⁰. Dans le cadre de la décentralisation, elle incombe au fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale (FEICOM) et aux employeurs et aux établissements bancaires. Cette délégation de compétence en matière de recouvrement permet aux collectivités locales d'éviter les frais liés aux opérations de recouvrement de ces impositions et par la même occasion résorbe le problème du déficit quantitatif et qualitatif du personnel fiscal au niveau local.

Le prélèvement à la source repose sur le principe du tiers payeur : l'employeur prélève et reverse l'impôt à l'administration pour le compte du contribuable. Le montant correspondant est mentionné sur le bulletin de salaire, au même titre que les cotisations sociales, mais le versement de l'impôt n'incombe plus au salarié lui-même³¹. Dans ce système, c'est à l'entreprise qu'incombe la responsabilité de respecter l'ensemble des modalités de collecte et de versement. La nouvelle organisation des services fiscaux chargés de la gestion des contribuables vise à adapter l'administration fiscale à son environnement à travers le respect de

²⁹ Le calcul de l'IR repose en principe sur les revenus de l'année précédente.

³⁰ ALAKA ALAKA (P), *L'impôt au Cameroun contribution à l'étude d'un dysfonctionnement administratif*. L'Harmattan, 2009, Pp 280

³¹ Sauf en cas de régularisation pour les salariés ayant opté pour le taux neutre par exemple.

deux principes majeurs d'abord le principe de la segmentation de la population fiscale qui consiste à regrouper les contribuables en fonction de leur taille à savoir les petites, moyennes, grandes. Et enfin l'organisation des services opérationnels en front et back office qui permet de traiter les demandes quotidiennes par les services de proximité facilement accessibles et les demandes complexes par des services spécialisés³².

Dans l'optique d'accompagner le processus de décentralisation en général et les CTD dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de développement local, les pouvoirs publics camerounais ont institué une sorte de banque des CTD. Le FEICOM puisse qu'il s'agit de lui est Créé par la loi n° 74/23 du 05 décembre 1974 portant organisation communale au Cameroun et rendu fonctionnel par le décret d'application N°77/85 du 22 mars 1977. Son organisation a été réaménagé par le décret présidentiel n°2018/635 portant réorganisation du Fonds Spécial d'Equiperment et d'Intervention Intercommunale (FEICOM). Ce texte intervient en application des dispositions de la loi 2017/010 du 12 juillet 2017, portant statut général des Etablissements Publics, et ce, dans un contexte marqué par l'accélération du processus de décentralisation et le renforcement du dispositif institutionnel d'accompagnement du développement local. Placé sous la tutelle technique du Ministère en charge des Collectivités Territoriales Décentralisées et la tutelle financière du Ministère en charge des Finances, il passant d'un établissement public à un établissement public à caractère économique et financier et toujours doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Avec pour mission principale de contribuer au développement harmonieux de toutes les Collectivités Territoriales Décentralisées sur la base de la solidarité nationale et de l'équilibre inter-régional et intercommunal³³, en liaison avec les administrations concernées³⁴, le FEICOM remplit un certain nombre de mission visant à accompagner les collectivités locales dans la mise en œuvre des politiques locales de développement. Au titre de ces missions l'on peut retenir : l'entraide entre les communes par des contributions de solidarité et avances de trésorerie, le financement des projets d'investissement, la couverture des frais relatifs à la formation du personnel communal et du personnel d'état civil, la centralisation et la redistribution des centimes additionnels communaux.

Sous un angle différent mais dans le même ordre d'idée, la répartition des paiements sur l'ensemble de l'exercice financier permet au regard de l'ampleur des montants à payer en fin d'année, d'éviter un compte à payer substantiel que bon nombre de contribuables ne pourraient payer en un seul versement au moment de produire leur déclaration de revenus annuelle. Il s'en suivrait inévitablement des comptes à recevoir importants pour l'État, ce qui occasionnerait des

³² L'objectif poursuivi par cette nouvelle organisation est de permettre la recherche d'une plus grande simplification des démarches pour faciliter l'accomplissement des leurs obligations déclaratives et de paiement aux contribuables et une meilleure allocation des ressources de l'administration fiscale pour une gestion plus efficace et plus efficiente des contribuables.

³³ Met à la disposition des régions, des communes, des syndicats de communes et des communautés urbaines bénéficiaires, les quotes-parts correspondantes de la Dotation générale de la décentralisation arrêtée par le gouvernement; Procède au paiement de la rémunération des présidents et membres des bureaux des conseils régionaux, ainsi que des magistrats municipaux.

³⁴ Participe aux opérations financières visant à promouvoir le développement économique local, en liaison avec les autres administrations et structures concernées, notamment: la mobilisation des ressources nationales et internationales ainsi que l'intermédiation financière dans la recherche et la gestion des ressources provenant de la coopération décentralisée, en faveur des Collectivités Territoriales Décentralisées.

coûts supplémentaires de perception et la réalisation d'ententes de paiements avec les contribuables incapables de payer les montants demandés sur-le-champ ce qui décalerait davantage dans le temps les entrées de revenus, obligeant ainsi les administrations locales à se financer autrement, probablement par voie d'emprunt ou alors des concours financiers de l'État. Cette situation constitue dans l'extrême, un risque, à plus long terme, de voir ces comptes se transformer en mauvaises créances suite à des faillites ou simplement à l'incapacité de certains particuliers de payer ces montants. Ainsi par ce procédé, les administrations fiscales facilitent le paiement de l'impôt pour les contribuables, en répartissant le montant à payer sur toute la période où ils gagnent des revenus, mais également réduisent leurs propres créances tout en améliorant la qualité.

B- La retenue à la source : un mécanisme de sécurisation des recettes fiscales.

La pérennité, la stabilité et la sécurité du financement de l'action publique constituent une priorité absolue pour tout État³⁵. Le recouvrement des recettes fiscales par la voie de la retenue à la source offre de meilleurs garantis pour la sécurisation des recettes fiscales des CTD. En effet, elle est un rempart efficace contre l'incivisme fiscal (1) d'une part et la corruption (2) d'autre part.

1- Un rempart contre l'incivisme fiscal.

Le consentement à l'impôt n'est plus « *ni immédiat, ni évident* »³⁶. Analysant le comportement des contribuables dans le contexte social africain en général et camerounais en particulier, le Pr ALAKA ALAKA dans sa thèse de doctorat³⁷ part du postulat selon lequel, personne n'aime payer l'impôt. En effet, de tout temps, des contribuables ont, sciemment ou non, omis de déclarer certains revenus aux autorités fiscales réduisant du même coup leur contribution au Trésor public³⁸. Sur ce, la classification occidentale et théorique des contribuables distinguant entre contribuable de bonne foi et contribuable de mauvaise foi ne saurait être transposée dans notre contexte socioculturel marqué par un incivisme fiscal caractérisé. Entre absence de déclaration, fausse déclaration, évasion fiscale, la culture de l'évitement fiscal a fait son nid dans la société camerounaise. Ces comportements des agents économiques sont autant d'obstacles potentiels à l'efficacité de l'impôt. Le mécanisme de retenue à la source se présente dès lors comme une arme indolore entre les mains de l'administration fiscale qui en dépit d'enrailer ce phénomène permet d'atténuer l'impact négatif de celui-ci³⁹. Comme le précise LARIN, BOUDREAU « *la réduction de l'évasion fiscale représente une raison de premier plan pour justifier les retenues à la source* »⁴⁰ dans la mesure où, elle permet à l'État de percevoir une partie plus ou moins importante de son dû selon l'importance relative du taux de prélèvement en vigueur par rapport à l'impôt que le

³⁵ ELHADJ DANDALI (S), Comment l'administration tchadienne pourra-t-elle améliorer le rendement fiscal des principaux impôts et optimiser recouvrement ? Mémoire de Master, Université de Strasbourg. 2016. Pp 47

³⁶ FAUVEL (H), Rapport annuel sur l'État de la France, 2014, CESE.

³⁷ ALAKA ALAKA (P), *Les difficultés du recouvrement de l'impôt au Cameroun : contribution à l'étude des dysfonctionnements administratifs*. Thèse de doctorat, Droit public, Paris 2, 1996. pp

³⁸ LARIN (G), BOUDREAU (D). op. cit. p12

³⁹ Lire dans ce sens, Lent, George, *Collection of the Personal Income Tax at the Source*, 1942, p. 726.^[11]

⁴⁰ Ibid. p13

contribuable devra en fin de compte payer sur ce montant à la fin de l'année, puis diminuer l'intérêt financier pour le contribuable de ne pas déclarer son revenu.

Ici en effet, la collaboration qu'induit le système de la déclaration contrôlée⁴¹ entre le contribuable et l'administration fiscale est présumée plus transparente. Le rapprochement géographique entre ces deux acteurs fiscaux générant un avantage informationnel⁴². La déclaration fiscale est faite par une personne dont la charge fiscale finale n'est pas supportée par son patrimoine. Le redevable légal puisse qu'il s'agit de lui est moins enclin de faire de fausses déclarations ou de ne pas en faire du tout étant donné que ce n'est pas lui qui au final devra supporter cette charge. De toute évidence, la force de ce mode de paiement dans la lutte contre l'évasion fiscale réside dans le fait qu'à l'exception des frais administratifs, le contribuable légal n'a aucun intérêt financier à se soustraire à ses obligations d'effectuer des retenues puisqu'il serait alors susceptible d'être frappé de pénalités sévères. Aussi, il ne pourrait réaliser de gains monétaires étant donné qu'en l'absence de telles retenues, il devrait de toute façon verser la totalité dudit revenu au bénéficiaire. En fait, le risque porte davantage sur le désir pour l'employeur de considérer son employé comme un travailleur autonome et ainsi de s'éviter non seulement de devoir effectuer les prélèvements à la source, mais aussi de payer ses cotisations d'employeur sur les programmes sociaux comme l'assurance-emploi ou le Régime de rentes.

La mise à l'écart du redevable réel dans la procédure de déclaration fiscale dans le cadre du prélèvement à la base concourt à minimiser le phénomène de translation fiscale entendu comme étant le fait de manipuler sa charge fiscale dans le but de la minimiser et de la reporter sur d'autres contribuables⁴³. Elle est aussi de nature à garantir à l'administration l'accès à une bonne information fiscale. La lecture faite dans le cadre de la Guinée selon laquelle les contribuables pris en tant que personnes physiques ne souscrivent aucune déclaration de revenu d'ensemble ni de leur conjoint encore moins de leur foyer fiscal⁴⁴ peut valablement être transposée dans le cas du Cameroun. A la réalité, face à la flambée du coût de la vie, il subsiste une très forte propension pour les redevables réels volontairement ou non, de faire le choix de privilégier la résolution des problèmes quotidiens au détriment de l'acquittement de sa dette fiscale auprès du trésor public. Ce qui est aggravé par le caractère hautement informel⁴⁵ de la

⁴¹ Le système de la déclaration contrôlée est un système fiscal qui repose sur la collaboration entre le contribuable et le fisc en matière d'établissement de l'impôt. Le contribuable étant appelé à déclarer son activité à l'administration en lui apportant toutes les informations et éléments et nature à permettre à l'administration fiscale de classer la dite activité dans une catégorie d'imposition. Le contribuable joue de ce fait un rôle fondamental dans l'établissement de sa dette fiscale. Bien entendue, l'administration par son droit de contrôle fiscal (sur pièce et sur place) s'assure de l'exactitude de ces informations.

⁴² Lire dans ce sens, HAYEK (F), « Individualism and economic order ». Chicago. Chicago University Press.

⁴³ KOLEVA (K), MONNIER (J-M), « La représentation de l'impôt dans l'analyse économique de l'impôt et dans l'économie des dispositifs fiscaux ». Dans *Revue économique*, 2009/1. Vol.60, Pp 33-57. www.cairninfo.com

⁴⁴ WAÏTA MONEMOU (O-O), *Contribution à la performance en matière d'imposition sur le revenu en République de Guinée*. Université de Paris Dauphine-Paris IX, 2015. Pp 401.

⁴⁵ Le caractère informel de l'économie du Cameroun rend très aléatoire la maîtrise de l'assiette fiscale réelle. Ceci est encore plus perceptible dans le cadre des collectivités locales donc la qualité de l'administration fiscale locale pose un réel problème.

grande majorité des emplois dans le contexte camerounais. Tous ces faits contribuent à accroître les montant éludés.

La subordination des abonnements aux services de l'eau et de l'électricité par la présentation d'un numéro d'identifiant unique semble tarder à produire les effets escomptés. En outre, les pénalités de retard dans le paiement poussent les redevables légaux cette fois à effectuer les versements dans les temps afin d'éviter d'être pénalisés pour une imposition dont ils n'ont que la charge de transmettre. Dans certains cas comme celui de la TVA dans les commandes publiques, il n'est plus besoin d'un intermédiaire. L'administration adjudicatrice effectue directement elle-même la retenue au moment du règlement de la facture de la prestation.

En outre, le fait pour le législateur de s'appuyer sur une catégorie particulière de prélèvement permet de maximiser les chances en faveur du civisme fiscal⁴⁶. S'agissant de la TDL par exemple, le fait qu'il s'agisse d'une taxe et donc assortie d'une contrepartie dont l'effectivité pourrait être très facilement évaluée par les citoyens eux même en dehors des agrégats et des indicateurs complexes, tant à favoriser le paiement spontané des impositions locales. En effet, comme l'ont bien démontré WESTERGAARD et ALAM⁴⁷ en 1995 et à leur suite LIVINGSTONE et CHARLTON⁴⁸ en 1998, « *les citoyens sont disposée à payer des impôts locaux lorsque les montants sont liés aux services reçus* »⁴⁹. En plus de faire reculer l'incivisme fiscal, la mécanique de la retenue à la source offre un rempart contre la corruption.

2- Un rempart contre la corruption.

La corruption constitue dans le monde en général et au Cameroun en particulier, un problème fondamental pour le développement et plus encore pour le développement local. Elle gangrène tous les pans de la société camerounaise faisant de son éradication, le défi de notre époque. Le système fiscal national, et même local n'échappe pas aux affres de ce phénomène sans cesse croissant.

Selon le vocabulaire juridique de GERARD CORNU⁵⁰, le mot corruption résultant du latin *corruptio* désigne un détournement ou un trafic de fonction. Elle est soit passive soit active. Dans le premier cas, elle renvoie à l'hypothèse dans laquelle, un individu se laisse acheter au moyen d'offres, promesses, dons, présents ou un avantage quelconque en vue d'accomplir un acte de sa fonction ou de s'en abstenir. A contrario elle devient active lorsqu'un individu rémunère par les mêmes moyens la complaisance d'un professionnel. Rapporté à notre étude, elle fait référence à la corruption de fonctionnaire et dans une acception assez large, à celle d'un agent dépositaire d'un pouvoir public. Le recouvrement des recettes fiscales offre une réelle

⁴⁶ CHAMBAS (G), BRUN (F) et GRAZIOSI (R), « La mobilisation de ressources propres locales en Afrique ». Document de travail, pp 7-10.

⁴⁷ WESTERGAARD (K), ALAM (M), « local government in Bangladesh : Past experiences and yet another try ». *World Development*, 23(4), Pp679-690.

⁴⁸ LIVINGSTONE (I) et CHARLTON (R), « Raising local authority district revenues through direct taxation in a low-income developing country : evaluating Uganda's GPT ». *Public administration and Development*, 18(5). Pp 499-517.

⁴⁹ TCHINTCHOUA (J), ONONA (S-P), « Décentralisation et corruption au Cameroun : une analyse par méthode logit sur panel ». *Les cahiers du Gread*, vol.36-n°1, 2020. Pp 103-127.

⁵⁰ CORNU (G), *Vocabulaire juridique*, association Henri Capitant, 12ème éd. Mise à jour, PUF, 2016.p 278

opportunité pour la corruption. Quelle soit passive ou active, la finalité est la même celle de permettre au redevable d'échapper soit partiellement ou totalement à son obligation fiscale. Elle se matérialise essentiellement ici par les pots de vin. A l'évidence, dans un environnement corrompu il subsiste la possibilité de négocier des pots de vin entre les parties prenantes en cas de découverte d'une fraude fiscale par l'agent contrôleur ou de recouvrement. Ces derniers obtenant des contributeurs un certain nombre d'avantages pour leur complaisance en l'occurrence, la minoration voire l'annulation totale de la sanction.

L'enracinement de ce phénomène est la résultante de la rencontre directe et physique entre les agents de recouvrement et les redevables réels. Comme le précise opportunément Joseph ATTILA, Gérard CHAMBAS et Jean-Louis COMBES, la corruption est ainsi favorisée par des procédures qui implique des contacts fréquents entre les agents des administrations financières et les contribuables⁵¹. Allant dans le même ordre d'idée, MANOR en 1999 soutenait déjà que la décentralisation s'accompagne toujours d'une augmentation du nombre de personnes impliquées dans les actes de corruption. Avec le mécanisme de la retenue à la source, en limitant ce contact entre le redevable réel et les agents de recouvrement il participe à la réduction drastique de ce phénomène. Par exemple, le redevable légal n'a *a priori* aucun intérêt à ne pas déclarer le montant exacte de la masse salariale de ses employés dans la mesure où, il n'a aucun intérêt à ce que ces derniers ne soient imposés.

Si dans le cadre précis de la décentralisation les chiffres ne sont pas accessibles en l'état actuel, les données nationales serviront d'élément d'illustration ici. En 2022 selon le journal en ligne Financial Afrik, la corruption a fait perdre au Cameroun, une somme de 4,62 milliards de FCFA. Ces chiffres contenus dans le 12^{ème} rapport de la commission nationale anti-corruption (CONAC) présenté le 27 Octobre 2023 témoignent à suffisance l'impact négatif de cette pratique sur les finances publiques en générales et en matière de finances locales en particulier.

II-UN INSTRUMENT LIMITE AU REGARD DE L'HERITAGE FISCAL CAMEROUNAIS

La fiscalité locale intervient pour permettre aux CTD de procéder aux prélèvements nécessaires. La faible consistance des ressources fiscales et celle de la dotation budgétaire annuelle de l'Etat ont un impact significatif dans la concrétisation du processus de développement local. L'impact de la retenue à la source sur le développement local en droit de la décentralisation camerounaise présente un intérêt mitigé. La limitation envisagée dans le cadre de cette étude est due au fait que les ressources découlant de la retenue à la source sont quantitativement insuffisantes (A), envisageant ainsi certaines solutions alternatives en la matière (B).

A- L'insuffisance quantitative des ressources découlant de la retenue à la source.

À l'étape actuelle du processus la décentralisation, comment prétendre à un développement local efficient lorsque toutes les collectivités n'ont pas les mêmes atouts naturel,

⁵¹ATTILA (J), CHAMBAS (G) et COMBES (J-L), corruption et mobilisation des recettes publiques : une analyse économétrique. CERDI, Etude et Document. E2007. 16. halshs-00557074.

économique et financier et que dans le même temps, les ressources financières sont insuffisantes et rares ? Un tel constat expose à la fois de la persistance des inégalités de l'impôt local (1) et la rareté de son fait générateur (2).

1- Les inégalités de la consistance de l'impôt local.

Pour garantir le développement local, les collectivités territoriales décentralisées doivent disposer des moyens financiers en quantité importante. Or, la consistance de l'impôt local n'est pas la même pour toutes ces démembrements de l'Etat au Cameroun. D'une collectivité à une autre, des clivages naturels existent et des inégalités persistent en la matière pour des acteurs liés par un but commun : la satisfaction des intérêts locaux. Les charges locales sont par voie de conséquence inégalement réparties. Elles varient en fonction de l'importance et de la taille de la collectivité, de sa situation géographique et des activités économiques qui y ont cours dans les territoires respectifs. La survivance de ces inégalités de la consistance de l'impôt local est la résultante de l'affectation des impôts de faible revenu aux collectivités territoriales décentralisées et de la primauté des impôts affectés à l'Etat.

Aux termes de l'article 391 du code général des collectivités territoriales décentralisées, *« les recettes fiscales des collectivités territoriales sont constituées de tous les prélèvements opérés par les services fiscaux de l'Etat ou les services compétents de la collectivité territoriale au profit de cette dernière. L'ensemble de ces prélèvements est désigné sous l'appellation impôts locaux »*. Dans la pratique en effet, les impôts affectés aux CTD sont de faible revenu. Pour cause, la faible consistance des montants à recouvrer et l'incapacité matérielle à répondre aux besoins publics locaux.

Pour mieux cerner cette faiblesse quantitative des ressources locales propres, il sied de rappeler que la ressource financière locale la plus importante est l'impôt⁵². C'est en effet, l'importance des ressources fiscales qui consolide l'autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées⁵³. Ce qui revient à dire dans un raisonnement *a contrario* que dès lors que la ressource fiscale est négligeable, l'autonomie financière locale devient un leurre et la décentralisation est biaisée. Or, il se trouve que dans le cadre de la décentralisation camerounaise, les ressources fiscales des collectivités territoriales décentralisées sont au constat de tous, dérisoires.

Le caractère dérisoire des ressources fiscales locales est consécutif au fait que les collectivités territoriales décentralisées ne maîtrisent ni la création des impôts locaux, ni la fixation de leurs taux car, elles n'ont pas de véritable pouvoir dans la détermination de l'assiette d'une recette fiscale. En l'absence d'une fiscalité locale consistante, les collectivités locales camerounaises sont dépourvues de ressources financières importantes. Il serait dès lors nécessaire d'envisager une réelle autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun car, celles-ci n'arrivent même pas à couvrir leurs dépenses de fonctionnement. Elles sont obligées de se retourner vers l'Etat pour faire face à leurs difficultés financières. Car l'Etat s'affirme comme le pourvoyeur de revenus aux collectivités territoriales

⁵² LOIC (P), « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *Cahiers du conseil constitutionnel*, n°12, 2002, p. 14.

⁵³ *Idem.*

décentralisées. C'est pourquoi les impôts affectés à l'Etat sont prééminents sur les impôts locaux.

L'analyse de la primauté des impôts affectés à l'Etat permet de distinguer que ce dernier possède une base imposable plus considérable et rentable. En définissant la décentralisation comme un transfert par l'Etat, aux collectivités territoriales, de compétences particulières et des moyens appropriés, le code général des CTD, précise en son article 21 que ces moyens doivent permettre l'exercice effectif de la compétence transférée. L'on se rend compte que les coûts des impôts et taxes prélevés par les CTD restent inconsistants. Or, l'assiette fiscale de l'Etat ressort plus élargie. Elle comporte un ensemble considérable d'impôts, des taxes et des redevances. L'on peut citer en guise d'exemple les impôts sur les sociétés, l'IRPP, la TVA, la TPF, les taxes douanières, les redevances multiformes à l'instar de la redevance audiovisuelle etc. Ainsi, selon l'article 3 du CGI, sont passibles de l'impôt sur les sociétés : les sociétés par actions, même unipersonnelles, les sociétés à responsabilité limitée (SARL), même unipersonnelles, les sociétés de fait, les sociétés coopératives et les établissements ou organismes publics...⁵⁴. La qualité de ces impôts affectés à l'Etat permet à ce dernier de recouvrer des recettes considérables et rentables.

Le vocable de rentabilité désigne le caractère de ce qui est rentable. Il s'agit d'une activité qui produit un bénéfice. C'est dans ce sens que l'on peut assimiler les impôts affectés à l'Etat de rentables. Ceux-ci permettent à l'Etat de nombreux gains financiers. Si l'on s'intéresse à l'Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques (IRPP) ou des RAV ou toutes les autres retenues sur les salaires, l'on pourrait spéculer sur la masse financière que récolte l'Etat sur ces différents impôts. La direction générale des impôts fournit des éléments déterminants sur l'évolution du poids financier de l'Etat issu de l'imposition.

Le constat que l'on peut faire sur la base de ce tableau est celui d'une augmentation annuelle significative des ressources de l'Etat par rapport à celles des collectivités territoriales décentralisées. On note que dans une période de cinq ans (2015-2019) les ressources de l'Etat ont augmenté à hauteur de 358 825. 3 millions de FCFA. Cependant sur la même période, il ressort que le revenu de l'impôt local en 2018 a considérablement baissé. Ainsi entre 2015 et 2019, les ressources des CTD présente une différence de 48300.99 millions de FCFA. L'on peut donc déduire de ce tableau que les ressources de l'Etat augmentent significativement alors que celles des CTD oscillent entre une baisse remarquable et une lente augmentation. Toute chose qui fragilise le développement local et conduit à la rareté du fait générateur.

2- La rareté du fait générateur.

La rareté du fait générateur de l'imposition provient d'une part de la faible activité économique au sein des collectivités territoriales décentralisées et d'autre part, de la recentralisation fiscale par l'Etat. L'impulsion du développement local se détermine en fonction de la quantité et de la qualité de l'activité économique qui est pratiquée au sein de la collectivité territoriale décentralisée. Pour mieux cerner la rareté consécutive à la faible activité économique au sein des collectivités territoriales décentralisées, il est important d'analyser ses facteurs et sa traduction

⁵⁴ Voir l'article 3 du CGI

Parler des facteurs du faible développement des activités économiques au sein de certaines collectivités territoriales au Cameroun, il convient de mentionner au premier chef le problème de l'enclavement. En raison de la position géographique de certaines communes et régions camerounaises, le développement de certaines activités économiques s'avère difficile. Les voies de communication sont généralement impraticables. L'on remarque de façon générale que les routes qui mènent à ces communes, souvent non bitumées, sont dans un mauvais état. Il est évident que dans un tel environnement certaines activités économiques soient absentes.

La rareté des ressources financières résultantes de l'impôt est consécutive au faible développement de l'activité économique au sein de certaines collectivités territoriales décentralisées des métropoles moins attrayantes. Le cas palpable qui vient à l'esprit est celui des régions de l'extrême-nord et de l'Est comparé à la région du littoral par exemple. Il existe des communes où certains impôts et taxes sont ineffectifs. Ils restent juste formellement consacrés. Il est des cas où même le marché communal n'existe pas, dans ce cas les 200f prévus pour la vente de tickets ne peuvent être prélevés.

La conséquence d'un tel phénomène induit le fait que les collectivités restent dépendantes de l'Etat qui est considéré comme bailleur de fonds des collectivités territoriales décentralisées. C'est d'ailleurs l'esprit de l'article 26 alinéa 3 du code général des CTD. En effet, l'on peut lire que « *Dans les cas où l'insuffisance des ressources financières des collectivités territoriales risque de compromettre la réalisation ou l'exécution des missions de service publics, l'Etat peut intervenir par l'octroi de dotations spéciales aux collectivités territoriales concernées* ». Au regard de cet alinéa, même s'il est souhaitable que l'Etat vole au secours des collectivités au bord de la faillite, le mieux serait que ce dernier puisse non seulement veiller à une véritable autonomisation financière des collectivités locales. Cette autonomie permettra aux collectivités d'effectuer des prélèvements sur les différentes activités imposables en son sein. Car, il est des communes où c'est l'Etat qui bénéficie des revenus de l'impôt sur certaines activités qui y sont menées. Ce traduit la recentralisation des charges imposables consistantes par l'Etat.

On évoque le terme de recentralisation financière lorsque dans un processus décentralisateur, l'Etat joue un rôle prépondérant au point d'asphyxier les collectivités territoriales décentralisées. On peut illustrer cette recentralisation au Cameroun aussi bien en matière fiscale et en matière de marchés publics locaux. Il importe de dire que le droit camerounais relatif à la décentralisation, de façon formelle et réelle, consacre la fiscalité locale dans les dispositifs pertinents de la loi n°2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale⁵⁵. Toutefois, l'on constate amèrement que l'État joue un rôle prépondérant dans la détermination de l'assiette et le recouvrement de l'impôt local.

Selon le **Professeur Loïc PHILIP** « le pouvoir fiscal local se manifeste par le recouvrement des impôts et la détermination des règles relatives à l'assiette ».⁵⁶ La détermination de l'assiette des impôts locaux échappent totalement aux communes au profit de l'État. Qu'ils s'agissent des centimes additionnels communaux, de la taxe de développement local, des impôts communaux tels que la patente, l'impôt libératoire, la taxe foncière sur les

⁵⁵ VOIR Article I^{er} al 1, loi n° 2009 / 019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale. Elle détermine les impôts, taxes et redevances prélevés au profit des Collectivités Territoriales Décentralisées.

⁵⁶ LOIC (P), « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *Cahiers du conseil constitutionnel*, n°12, 2002, p. 14.

propriétés immobilières, la taxe sur les jeux de hasard et de divertissement, les droits de mutations d'immeubles, les droits de timbre automobile, la redevance forestière, force est de constater que l'assiette de ces impôts et taxes locaux est déterminée par les services étatiques des impôts. L'alinéa 2 de l'article premier de la loi portant fiscalité locale précise que « la fiscalité locale s'entend de tous prélèvements opérés par les services fiscaux de l'État (...) au profit de ces dernières (...) ».

En principe, l'autonomie financière des Collectivités Territoriales Décentralisées devrait permettre à ce que celle-ci aient la maîtrise entière de leur imposition. Mais il apparaît que dans les collectivités locales, la détermination de l'assiette des impôts locaux ressortit de la compétence du fisc uniquement. Il y a ainsi un paradoxe dans la loi portant fiscalité locale. Elle indique pourtant dans son article 119 alinéa 1 que « les compétences d'assiette, d'émission, et du recouvrement des impôts, taxes, et redevances dus aux régions restent dévolus aux services fiscaux compétents de l'Etat ». Ceci n'est rien d'autre que la consécration de la plénitude de la compétence étatique en matière fiscale.

Il convient dès lors de constater que, la forte présence ou la prépondérance de l'Etat démontre à suffisance la réelle volonté de celui-ci de toujours maintenir les Collectivités territoriales décentralisées sous surveillance⁵⁷. De façon succincte, il est juste question d'une recentralisation qui pérennise l'idée d'un Etat fort⁵⁸ lequel recouvre par le biais de ses services les recettes fiscales.

Dans la même perspective, le recouvrement des impôts locaux relève de la compétence des structures étatiques. Le recouvrement et le contrôle des impôts locaux relèvent de la compétence des centres des impôts du Cameroun. Le recouvrement de ces impôts obéit aux règles générales applicables pour les impôts étatiques. Il s'effectue selon les dispositions prescrites par le code général des impôts.⁵⁹ Ces règles consacrent deux types de recouvrement : le recouvrement à l'amiable et le recouvrement forcé. Le paiement spontané des impôts locaux se fait par le biais d'un versement unique à travers un titre exécutoire appelé l'avis de mise en recouvrement.

L'argument avancé pour justifier cet état de chose qui est relatif au manque d'expertise des entités ne saurait convaincre puisqu'une expertise se forge et se forme. L'assiette, le recouvrement et le contrôle des créances fiscales locales par les services fiscaux de l'État s'appuyant sur le principe de subsidiarité ne peut nullement se justifier dans le contexte de la décentralisation. Il suit de ce qui précède que la recentralisation en matière fiscale est évidente. Qu'en est-il des marchés publics locaux ?

Les marchés des collectivités territoriales décentralisées sont des marchés publics et soumis à la réglementation y afférente. Cependant, les marchés publics sont des contrats de droit public conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par les personnes morales de droit public. Ici encore la surprise est totale avec la mise sur pied ou la création du ministère des marchés publics⁶⁰. Ce dernier est responsable de l'organisation et du bon

⁵⁷ KANKEU (J), op.cit., p91.cité par MONEMBOU Cyrille, op.cit. p 177

⁵⁸ Cette idée fut prônée par le 1^{er} Président de la République du Cameroun in "la pensée politique d'Ahmadou Ahidjo", Monte. Carlo, Edition Bory, 1968 p20

⁵⁹ Circulaire conjointe N°0002335/Minatd/Minfi du 20 octobre précisant les modalités d'application de la loi N°2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale.

⁶⁰ Voir, décret n° 2011/408 du 09 décembre 2011 portant organisation du ministère des marchés publics

fonctionnement des marchés publics⁶¹. L'on assiste ici à une sorte de confiscation des appels d'offre par l'Etat et même la passation desdits marchés.

En matière des marchés publics locaux, l'on observe une sorte de confiscation étatique de la technique d'appel d'offre. Le décret cité ci-dessus précise qu'il revient au ministère des marchés publics la compétence d'organiser le lancement des appels d'offres des marchés publics sans exception. Ce dernier a la maîtrise des mécanismes de l'appel d'offre qui consiste à la recherche d'une meilleure expertise et à assurer une transparence dans la gestion. Par opposition, l'on a la technique du gré à gré qui permet au gestionnaire de choisir lui-même un opérateur à qui attribuer la gestion du marché.

Par ailleurs, Le contrôle des marchés publics locaux s'effectue par l'Etat. Le communiqué du Ministre en charge des marchés publics du 02 janvier 2012 est venu mettre fin à la confusion qui était entretenue en matière des marchés publics particulièrement, ceux des collectivités territoriales décentralisées. Il est suffisamment clair que le contrôle des marchés publics ressortit de la compétence de l'Etat⁶². Ceci étant, la passation et le contrôle des marchés publics depuis 2011 ne relèvent plus de la compétence des organes locaux⁶³. En plus, la circulaire présidentielle y relative donne l'impression d'accroître la transparence dans la gestion des marchés publics⁶⁴. Cependant, un regard plus fin, plus approfondi, mettrait en avant, une volonté implicite de concentration de dirigisme des entités locales.

B- Les solutions alternatives envisageables en la matière

Il apparaît clairement que la principale ressource dont dispose les Collectivités Territoriales Décentralisées est d'ordre fiscal⁶⁵. Tout comme il est avéré que dans le cadre de la recentralisation fiscale, les opérations fiscales se font sans et contre les acteurs locaux⁶⁶. La meilleure orientation pour faciliter la dynamisation des investissements locaux et booster le développement local doit consister à donner aux autorités locales, une place centrale en matière fiscale. On peut ainsi envisager deux pistes de solutions à savoir, l'implication des Collectivités en question dans le secteur financier (1) et surtout, la formation des acteurs impliqués en matière fiscale (2).

1- Pour une implication optimale des CTD dans le circuit financier.

L'analyse des textes et des pratiques fiscales est révélatrice de la minoration des Collectivités Territoriales Décentralisées en matière fiscale. L'urgence d'une plus grande

⁶¹ Voir article 8 al 4 décret n°2011/408 du 09 décembre 2011 portant organisation du ministère des marchés publics

⁶² En substance le ministre demande de façon impérative aux responsables des administrations et des collectivités de présenter dans un délai bien déterminé l'état de leur besoin pour le lancement des marchés publics qui les concernent

⁶³ Voir à cet effet la circulaire du 19 juin 2011 relative à la passation, à l'exécution, et au contrôle des marchés publics

⁶⁴ Dans la mesure où elle réduit les délais d'exécution de ces marchés

⁶⁵ MANGA ZAMBO (E), « La décentralisation dans le paysage administratif au Cameroun », in Magloire ONDOA (dir.), *L'administration camerounaise à l'heure des réformes*. L'Harmattan, 2010, P. 122

⁶⁶ MONEMBOU (C), « Les paradoxes de la décentralisation camerounaise : de la décentralisation à la recentralisation », *RADSP*, Vol.1, n°1, 2012, p.25.

implication est avérée dès lors qu'elle s'appuie sur la mise à l'écart constatée des autorités locales dans les opérations fiscales.

Il importe pour nous d'épouser la vision d'**Elise Besson** lorsqu'elle souligne que l'autonomie financière repose fondamentalement sur l'existence d'un pouvoir fiscal local avec des impôts propres, les mécanismes locaux de détermination de l'assiette, de recouvrement et de gestion du contentieux⁶⁷. En théorie, une collectivité locale ne prétend à l'autonomie financière que si l'assiette, le recouvrement, et le contentieux de ces impôts ressortissent de la compétence des services locaux. Toutefois, l'on constate amèrement que l'Etat joue un rôle prépondérant dans la détermination de l'assiette et le recouvrement de l'impôt local.

Pour le **Professeur Loïc PHILIP** « le pouvoir fiscal local se manifeste par le recouvrement des impôts et la détermination des règles relatives à l'assiette ».⁶⁸ La détermination de l'assiette des impôts locaux échappent totalement aux communes au profit de l'Etat. Qu'ils s'agissent des centimes additionnels communaux, de la taxe de développement local, des impôts communaux tels que la patente, l'impôt libératoire, la taxe foncière sur les propriétés immobilières, la taxe sur les jeux de hasard et de divertissement, les droits de mutations d'immeubles, les droits de timbre automobile, la redevance forestière, force est de constater que l'assiette de ces impôts et taxes locaux est déterminée par les services étatiques des impôts. L'alinéa 2 de l'article premier de la loi portant fiscalité locale précise que « la fiscalité locale s'entend de tous prélèvements opérés par les services fiscaux de l'Etat (...) au profit de ces dernières (...) ».

Déterminer l'assiette de l'impôt revient à identifier les facultés contributives en définissant les moyens d'atteindre cette richesse ou ces activités. Il s'agit d'établir la créance fiscale. Elle est définie comme « le lien juridique existant entre le débiteur de l'impôt et le fisc par lequel le redevable est obligé de payer une certaine somme au titre de cotisation d'impôt et le fisc autorisé à obtenir le paiement ».⁶⁹ Il convient dès lors de constater que, la forte présence ou la prépondérance de l'Etat démontre à suffisance la réelle volonté de celui-ci de toujours maintenir les Collectivités territoriales décentralisées sous surveillance⁷⁰. De façon succincte, il est juste question d'une recentralisation qui pérennise l'idée d'un Etat fort⁷¹ lequel recouvre par le biais de ses services les recettes fiscales.

Le recouvrement ici s'effectue selon les prescriptions du code général des impôts⁷². Ces dernières consacrent deux types de recouvrement à savoir le recouvrement amiable et le recouvrement forcé. En outre, la loi de 2010/015 du 21 décembre 2010 portant loi de finance 2011 institue le principe du paiement unique des taxes et impôts par les contribuables.

⁶⁷ Besson (E), l'encadrement constitutionnel de l'autonomie financière des Collectivités infra-Etatique. Recherche en droit comparé, Thèse pour le doctorat en droit, Claire Paul Cezame Aise, décembre, 2009, p 53

⁶⁸ LOIC (P), « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *Cahiers du conseil constitutionnel*, n°12, 2002, p. 14.

⁶⁹ PELLETIER (M), *Les normes du droit fiscal*, Paris, Dalloz, 2008, PP. 327-328.

⁷⁰ Kankeu (J), op.cit., p91.cité par Monembou Cyrille, op.cit. p 177

⁷¹ Cette idée fut prônée par le 1^{er} Président de la République du Cameroun in "la pensée politique d'Ahmadou Ahidjo", Monte. Carlo, Edition Bory, 1968 p20

⁷² Circulaire conjointe n° 0002335/Minatd/Minfi du 20 Octobre 2010 qui précise les modalités d'application de la loi n°2009/019 du 15 déc. 2009 portant fiscalité local

Sur le plan procédural, les services du trésor compétents après encaissement global des sommes se chargent d'effectuer la répartition au profit des collectivités et organismes bénéficiaires. Il importe de préciser que le paiement des impôts se fait spontanément par chèque, par virement ou en espèce libellé à l'ordre du receveur des impôts ou par retenue à la source. Et la norme d'imposition crée un droit de créance au profit des collectivités locales par le biais des percepteurs de l'Etat. Dans le cas contraire, les services fiscaux de l'Etat peuvent engager un recouvrement forcé pouvant entraîner une mise en demeure de payer ou alors la saisie vente des biens, blocage des comptes bancaires, la fermeture d'établissement, l'exclusion des marchés publics

Dans la même perspective, le recouvrement des impôts locaux relève de la compétence des structures étatiques. Le recouvrement et le contrôle des impôts locaux relèvent de la compétence des centres des impôts du Cameroun. Le recouvrement de ces impôts obéit aux règles générales applicables pour les impôts étatiques. Il s'effectue selon les dispositions prescrites par le code général des impôts.⁷³ Ces règles consacrent deux types de recouvrement : le recouvrement à l'amiable et le recouvrement forcé. Le paiement spontané des impôts locaux se fait par le biais d'un versement unique à travers un titre exécutoire appelé l'avis de mise en recouvrement.

Il suit de ce qui précède que la recentralisation en matière fiscale est évidente d'où le faible développement local. Il est ainsi nécessaire de plaider pour une réelle implication des acteurs locaux.

Le renforcement du pouvoir financier des collectivités locales peut être facilité par la dynamisation des finances locales. Dans l'optique de dynamiser les finances locales, la législation camerounaise qui régit la décentralisation devrait davantage responsabiliser les acteurs locaux en procédant au renforcement de leur pouvoir fiscal et en leur donnant plus de pouvoirs en matière budgétaire.

Par pouvoir fiscal, il faut entendre la compétence qu'ont les collectivités territoriales dans la maîtrise du processus des impôts locaux (création, modification et suppression, détermination de l'assiette, vote du montant et des taux d'imposition, détermination des modalités de recouvrement, l'ensemble des matières qui relèvent du législateur conformément aux lois fondamentales des pays considérés.

Ainsi donc, seul le législateur dispose de la compétence fiscale aussi bien au niveau national qu'au niveau local. Le régime de l'impôt national ou local relève de la loi. C'est la traduction du principe particulier de l'égalité fiscale issu de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme de 1789, lequel doit se concilier avec le principe particulier de l'égalité devant l'impôt tel qu'il découle de l'article 13 de la même déclaration. Cependant, dans le cadre de leur libre administration, les collectivités territoriales sont plus souvent appelés à mettre en œuvre les mesures fiscales, mais toujours dans les conditions fixées et limitées par la loi, notamment en matière de création de certaines taxes et de fixation de taux de certaines

⁷³ Circulaire conjointe N°0002335/Minatd/Minfi du 20 octobre précisant les modalités d'application de la loi N°2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale.

impositions. Il permet aux collectivités territoriales d'être aussi responsables des choix d'investissements locaux devant leurs contribuables.⁷⁴

En général, les collectivités locales ne possèdent le pouvoir de créer des impôts ou autres prélèvements à caractère fiscal. Leur pouvoir en la matière est généralement limité à la possibilité d'en fixer les taux à l'intérieur d'une fourchette établit par l'État. Au Cameroun, la loi du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales et la loi du 15 décembre sur la fiscalité locale disposent à cet effet que la collectivité territoriale ne peut effectuer un prélèvement sous forme d'impôt ou de taxe que s'il est prévu par la loi votée par l'organe délibérant et approuvé par l'autorité de tutelle compétente. La possibilité de mobilisation des ressources fiscales par les collectivités locales est aussi très importante car, dans la plupart des cas, les recettes fiscales sont perçues par les services de l'État et reversées ensuite aux collectivités locales, en l'occurrence les communes.

La détermination de l'assiette va en principe de pair avec sa création. En effet, il ne peut exister de recettes nouvelles sans que cette création ne s'accompagne de la détermination des personnes et de la matière imposable sur lesquels s'établissent les bases de calcul de la recette. Comme pour la création, la Constitution indique clairement que la « fixation des règles concernant l'assiette des impositions de toutes natures » relève de la seule compétence du législateur. Il faut cependant relever que, dans bien des cas, les communes sont admises à aménager l'assiette de leurs recettes fiscales, généralement dans le sens d'une diminution des bases taxables.

Le pouvoir d'effectuer le recouvrement de la recette fiscale est la phase ultime du processus de la recette. En bonne logique, l'idéal serait que cette phase soit assurée par les comptables des communes entant que destinataires finaux et responsables du maniement de ces deniers publics. Mais en pratique, du fait de la carence du personnel communal, la fonction de recouvrement est parfois assurée par les comptables de l'État, comptables du trésor ou comptables de l'administration des impôts, et selon la nature des recettes concernées. Ainsi, à côté du renforcement de l'autonomie financière des communes, il faut également souligner l'amélioration de la ressource humaine. L'appel lancé plus haut est également valable pour ce qui est de l'attribution d'un pouvoir budgétaire aux CTD.

Pour qu'une collectivité locale jouisse d'un tel pouvoir, il faudrait qu'elle ait la maîtrise parfaite de tout le processus de la recette, du début à la fin. A ce propos, en France comme dans les pays d'Afrique noire francophone, le pouvoir de créer les impositions de toute nature relève de la compétence exclusive du législateur, qu'il s'agisse de la création des impôts nationaux ou locaux, ainsi que l'a confirmé le juge constitutionnel français dans une décision du 6 mai 1881.⁷⁵

Fixer le montant de ses recettes est certainement l'aspect le plus important de la compétence budgétaire de toute commune en matière de recettes. En effet, celui qui maîtrise le montant de ses recettes dispose, au moins en théorie, de la possibilité de couvrir ses dépenses et d'équilibrer son budget. On note ici une coïncidence entre l'aspect juridique de l'autonomie

⁷⁴ NGONO TSIMI (L), *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, Op. cit., p. 192

⁷⁵ Décision N°291 DC, Rec., p. 40

financière et son aspect matériel. C'est ce que souligne **François LABIE** lorsqu'il dit que « le pouvoir de décision dont dispose en l'occurrence la collectivité locale constitue le principal instrument de son indépendance matérielle ».⁷⁶

L'amélioration du pouvoir budgétaire local passe aussi par la maîtrise des finances locales de la part des collectivités locales. Il est important que celles-ci réalisent leurs opérations sans l'intrusion de l'Etat. On devrait mettre fin à la substitution d'action en matière financière, à l'approbation budgétaire de la tutelle de la tutelle ou encore à la centralisation es marchés publics locaux. La suppression de ces différents éléments pourrait améliorer la gouvernance locale. On pourrait aussi renforcer les capacités des acteurs de la chaîne de dépense.

2- Pour une formation des acteurs de la chaîne de la dépense

Plusieurs acteurs sont impliqués dans chaîne des dépenses locales. Afin que se développe une réelle culture fiscale et que les rapports financiers entre l'Etat et les Collectivités Territoriales Décentralisées soient saints, il est bon que les différents acteurs soient formés. A titre principal, la formation devrait viser les autorités locales et l'administration fiscale à ces deux catégories, on peut ajouter le personnel local en tant qu'acteur secondaire.

Les acteurs dits principaux sont ceux qui sont chargés soit d'administrer l'impôt soit de gérer ses revenus. Pour l'essentiel, il s'agit de l'administration fiscale et des autorités décentralisées. La pertinence de la formation de ces deux catégories d'acteurs est consécutive à la nécessité de respecter les exigences de bonne gouvernance et surtout le principe de légalité⁷⁷. S'agissant du respect de la légalité, il est important de préciser que les opérations fiscales locales font l'objet d'un encadrement rigoureux. Et le dispositif normatif régissant la fiscalité locale tente à sa manière de procéder à la répartition des compétences entre l'Etat et les Collectivités locales⁷⁸. Aussi, il est important que tous les acteurs maîtrise ce dispositif normatif afin d'éviter des cas de conflits de compétence ou de violation de la réglementation.

Il est en effet nécessaire que des séminaires de formation soient organisés aussi bien en direction des autorités locales que celle des agents du fisc. Le but desdits séminaire peut alors avoir pour finalité de créer un cadre d'échange de formation autour des procédures et de la temporalité fiscale afin que les débordements perceptibles dans la pratique soient amoindris à leur faible expression⁷⁹. Cela permettrait aussi à ces deux acteurs de mieux penser le recouvrement de l'impôt local en général et celui qui fait l'objet de la retenue à la source en évitant de se placer en marge de la légalité.

La formation envisagée dans le cadre de la présente étude peut ainsi avoir pour but de préparer les autorités locales à une meilleure utilisation des ressources fiscales. Les techniques de management pourront ainsi leur diffusées en termes de planification ou de programmation et de création du tissu économique afin de booster le développement local. Cela permettrait à coup sûr à ce que les ressources parviennent dans des mains avisées au niveau local. Cela sera

⁷⁶ LABIE (F), *Finances locales*, Dalloz, 1995, p. 5.

⁷⁷ ELANG TCHOUNBIA (R), *Décentraliser et démocratiser. La gouvernance locale*. PUCAC, 2004, p. 13.

⁷⁸ EISENMANN (C), *Cours de droit administratif*. LGDJ, Tome 1, 1983, p. 273.

⁷⁹ EKO'O AKOUAFANE (J.C), *La décentralisation administrative au Cameroun*. L'Harmattan, 2009, p. 89.

davantage utile si le personnel local est lui aussi formé en tant que bras séculier de l'administration décentralisée.

Parler de la ressource humaine des collectivités locales, c'est faire référence à tous ceux qui travaillent au quotidien au service des collectivités territoriales décentralisées. Depuis 2004 les collectivités en question recrutent et gèrent librement leur personnel⁸⁰. L'amélioration de la ressource humaine des collectivités locales est tributaire de la rationalisation du recrutement du personnel local. L'élément essentiel d'un recrutement du personnel qualifié est la formation. Cette dernière peut être post recrutement⁸¹ ou alors antérieur au recrutement. Si la formation post recrutement suit la formation initiale reçue à l'université, elle n'entend pas la prolonger, elle a ses objectifs propres. Il ne s'agit pas d'accroître les savoirs de la formation générale, mais d'opérationnaliser ces savoirs.⁸² Le centre de formation du personnel communal est conscient que la qualité de la formation conditionne en partie le succès de la décentralisation. À l'heure où les finances locales sont de plus en plus tendues, la formation est conçue comme une « formation d'investissement »,⁸³ susceptible de permettre aux communes de mieux assurer leurs mutations technologiques et d'assurer de façon plus adéquate la satisfaction des besoins croissants du citoyen.

La formation des cadres territoriaux ou communaux induit une double caractéristique, cette formation est fonctionnelle mais spécifique. Une formation se veut fonctionnelle dans la mesure où elle entend aider les fonctionnaires territoriaux à assurer leur double responsabilité d'encadrement et d'expertise à la décision.⁸⁴ L'appartenance de ces agents à la catégorie A implique des fonctions d'encadrement direct ou indirect, immédiat ou ultérieur. Ils sont ou seront amenés à faire travailler leurs subordonnés. Dès lors, il convient de leur faire acquérir ou développer des aptitudes à diriger.

Un recrutement efficient n'est possible que si l'on procède à la rationalisation de la procédure de recrutement du personnel communal. Ceci à travers la réduction, voire l'éradication des maux tels que le clientélisme, la corruption, le favoritisme et le népotisme. L'on pourrait par exemple instituer des concours nationaux pour des candidats qui aimeraient faire carrière au sein des services communaux dans un esprit de compétitivité et de transparence. Aussi, l'institution d'une école de formation crédible qui produirait des cadres communaux à caractère permanent est indispensable. L'on devrait favoriser la rationalisation des procédures de recrutement du personnel communal au détriment des critères extra professionnels.⁸⁵ Car, les critères extra professionnels paraissent occuper dans le recrutement des agents communaux une grande place au détriment des critères objectifs que sont la qualification professionnelle et, surtout l'identité entre le poste vacant ou créé et le niveau de formation ou de qualification du candidat retenu. Il apparaît clairement que la rationalisation du recrutement du personnel des collectivités locales induit une rationalisation des choix budgétaires.

⁸⁰ Article 19 de la loi n°2004/017 portant orientation de la décentralisation

⁸¹ MUZELLEC (R), « La formation post-recrutement des cadres territoriaux », *Revue administrative*, 1987, PP. 122-127.

⁸² Ibid., p, 124

⁸³ Idem.

⁸⁴ Ibid., p. 126

⁸⁵ GUIMDO DONGMO (B.R.), *Le personnel communal au Cameroun*, Op. cit., p. 273

La formation des acteurs locaux ci-dessus énumérés a une double finalité à savoir : la rationalisation des choix budgétaires et la dynamisation du développement local. Ainsi que cela a été démontré, les collectivités locales camerounaises disposent d'un réel pouvoir financier en matière de recette et de dépense. Le problème qui se pose dans la décentralisation camerounaise est que les choix budgétaires des collectivités territoriales décentralisées ne sont pas forcément de nature à impulser le développement local. Certaines dépenses sont parfois orientées vers des activités ludiques tandis d'autres sont opérées pour des projets irréalistes. Il est donc question pour les collectivités territoriales décentralisées de revoir leurs investissements afin de privilégier ceux qui sont de nature de générer les revenus. La priorité des collectivités locales camerounaises doit être celle de l'accroissement et de la mobilisation des ressources locales. Toute opération de dépense doit dans cette logique visée une augmentation des ressources financières locales. Il faut rappeler que la libre administration reconnue aux collectivités territoriales décentralisées permet à ces dernières de prendre des décisions importantes en matière financière. Au rang de ces décisions, on pourrait citer l'exercice d'activités lucratives. Bref, les collectivités locales doivent revoir leurs choix budgétaires en privilégiant les investissements potentiellement rentables. C'est ce qui est de nature à booster le développement local.

On peut en effet établir un lien entre le développement local et la formation des acteurs locaux. En effet, une meilleure maîtrise des outils du management est de nature à leur permettre de réaliser de meilleurs investissements de donner toute sa signification à la décentralisation. La loi n°2019/024 portant Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées fait ressortir les objectifs majeurs. Selon ce texte, la décentralisation au Cameroun vise, en premier lieu, l'approfondissement du processus démocratique par une adaptation de l'administration aux objectifs et aux exigences du pluralisme en vue de permettre la promotion d'une démocratie locale. En second lieu, au plan économique, elle a pour but la promotion du développement local et régional à travers l'émergence d'initiatives par les différents acteurs ainsi que la mise en place d'un cadre de développement défini à partir des préoccupations, des ressources, des innovations et du savoir-faire des populations locales.

CONCLUSION

Au final, il sied de souligner que l'apport de la retenue à la source au processus décentralisateur est de faible importance. Concrètement, si l'on part du postulat selon lequel c'est à partir des libertés budgétaires et de l'impôt local qu'on peut quantifier le degré d'autonomie financière des collectivités locales au Cameroun, la conclusion à laquelle on parvient est que la retenue à la source n'est pas en mesure de booster le développement local du moins, dans sa configuration actuelle. La loi portant fiscalité locale au Cameroun attribue certes à ces collectivités, une pluralité de ressources fiscales mais la prépondérance de l'Etat est de grande importance. En effet, dès lors qu'on s'intéresse à l'étendue de l'autonomie locale, on s'aperçoit que celle-ci n'est pas très poussée.

De ce constat, la présente réflexion ne peut que déboucher sur un double plaidoyer. Primo, il est souhaitable que l'implication des acteurs locaux dans toutes les opérations fiscales soient consacrées et consolidées. Cela leur permettrait de mieux maîtriser la ressource fiscale et de la

valoriser. Secundo, on peut envisager ou proposer la formation des différents acteurs impliqués dans la fiscalité locale afin de promouvoir le respect de la légalité et la bonne gouvernance.

LA SOUSCRIPTION A UN EMPRUNT OBLIGATAIRE : ASPECTS JURIDIQUES

Par

BALLA ONDOUA Jean Olivier*

Titulaire d'une Licence et d'un Master-II en droit public

Doctorant en Droit public à l'université de Douala

Résumé

La contribution des banques et des institutions financières internationales au budget des pays en voies de développement demeurent conséquente. Seulement, il faut le dire, tant le crédit octroyé au travers des banques que l'aide au développement qui y est délivré par le truchement des accords de prêts, n'ont alors jusqu'à date, pas véritablement su s'adapter au contexte sociale africain. C'est sans doute ce qui justifie l'alternative que propose désormais la finance directe sur le marché financier au moyen de l'emprunt obligataire. En effet, comparativement aux conditionnalités de prêts aigues qu'imposent les banques et les institutions financières internationales que sont la BM et le FMI, l'emprunt au bénéfice du budget de l'Etat par émission des valeurs du Trésor, pose simplement le principe de sa libre accessibilité à tous les ressortissants CEMAC. En revanche, il est porté un ensemble d'obligations au compte de l'Etat débiteur qui organise et veille tours à tour à la conception, l'exécution, au fonctionnement et la bonne fin de l'opération vis-à-vis des différents investisseurs qui souscrivent à l'appel public à l'épargne lancé par lui. Le présent article vise donc à mettre en exergue les différents aspects juridiques liés aux conditions de souscription des adhérents de l'Etat émetteur, des ressortissants CEMAC et même, des investisseurs non ressortissants CEMAC. Dans ce dernier cas de figure, il importe de rappeler dans cette analyse, ce que prévoit le droit positif Camerounais pour ce qui est de la souscription des Obligations du Trésor Assimilables tant par les résidents CEMAC et non-résidents d'une part et l'attrait qu'elle exerce en matière de recette budgétaire aux vues des transactions en monnaie locale et autres actions en convertibilité des devises qu'une telle opération génère d'autre part.

Mots clés : Financement Directe-Alternative d'Endettement-Autonomie financière-Souveraineté budgétaire.

Abstract

The contribution of banks and international financial institutions to the budget of developing countries remains significant. However, it must be said that both the credit granted through banks and the developments have not, to date, truly adapted to the African social context. This is probably what justifies the alternative now proposed by direct finance on the financial market through bond issuance.

Indeed, compared to the stringent loan conditions imposed by banks and international financial institutions such as the World Bank and the International Monetary Fund, Borrowing for the benefit of the state budget through the issuance of Treasury securities simply establishes the principle of its free accessibility to all CEMAC nationals.

On the other hand, a set of obligations is imposed on the debtor state, which organizes ensures the design, execution, operation, and successful completion of the operation with respect to the public call for saving launched by it.

Mode de citation : BALLA ONDOUA Jean Olivier, « La souscription a un emprunt obligataire : aspects juridiques », *Revue RRC*, n° 068 / Avril 2026, p.427-456.

This article therefore aims to highlight the various legal aspects related to the subscription conditions of the issuer state's members, CEMAC nationals, and even non-CEMAC investors.

In the latter case, it is important to recall in this analysis what Cameroonian positive law provides for regarding the subscription of assimilable treasury bond by both CEMAC residents and non-residents, on the one hand, and the appeal it generates in terms of budget revenue in view of local currency actions that such an operation generates, on the other hand.

Keywords: Direct financing-Debt alternative-Financial autonomy-Budgetary sovereignty.

INTRODUCTION

La souscription à un emprunt obligataire est libre¹, elle est consacrée textuellement² et fait suite au principe de liberté de souscription dont jouit tous les résidents CEMAC sur le marché financier de la BVMAC pour toutes les personnes physiques ou morales détentrices de la personnalité juridique. Toutefois, si tel est le cas pour les souscriptions des résidents CEMAC, on est droit de s'interroger sur le sort des souscriptions des non-résidents au regard de l'interprétation du couvert normatif y afférant qui s'harmonise autour de la réglementation CEMAC, du Régime Financier de l'Etat émetteur, et des conventions passées entre les différents acteurs et intervenants de cette opération de lever de fonds³. La préoccupation posée aboutit à une issue heureuse lorsqu'on sait que les résidents CEMAC comme les non-résidents, possèdent tous la personnalité juridique et que fort de cette situation le principe de la liberté de souscription s'applique dans ses mêmes conditions aux non-résidents. Toute chose qui conclut à dire que, la souscription à un emprunt obligataire sur le marché financier de la BVMAC est une opération qui fait appel à une organisation **(I)** et à des procédures adaptées au cadre des dépenses à moyen terme de chaque Etat de la communauté CEMAC au rang desquels on retient pour la présente étude le cas du Cameroun **(II)**.

I-ORGANISATION DE LA SOUSCRIPTION DES TITRES PUBLICS SUR LE MARCHE FINANCIER CEMAC.

L'organisation de la souscription d'un emprunt obligataire s'effectue au moyen d'un couvert juridique **(A)**. Celui-ci regroupe un ensemble de normes consolidés en un tout commun qui dévoile les conditions générales à satisfaire tant par l'Etat émetteur que **(B)** par tous les souscripteurs intéressés⁴ à l'émission de l'appel public à l'épargne. Aussi, à ces conditions

¹ Article 16 Règlement N°03/19/CEMAC/UMAC/CM relatif aux valeurs du Trésor émis par les Etats membres de la CEMAC

² Ibid.

³ En effet, on y observe un processus d'engrenage dont l'image rappelle la forme entonnoir qui va du général au particulier, avec en guise de socle normatif, l'application des règles CEMAC qui se voient réceptionnées par chaque Etat membre de la Communauté au-dedans de son système normatif. Aussi, on y observe le respect scrupuleux du processus graduel des cessions et d'acquisition des valeurs du Trésor sur ses différents marchés au moyen de souscription, par les divers acteurs et intervenants de la BVMAC.

⁴ Caractéristiques d'une Obligation du Trésor Assimilable :-Dématérialisées et assimilables voir article 744-1 de l'AU sur les droits des SCGI et le décret du 17 Novembre 2014 sur la dématérialisation au Cameroun ; Librement négociables (article 3 du règlement N°03/19/CEMAC/UMAC/CM) ; La période de souscription ; Un prix de dix mille (10.000) F.CFA par obligation pour un nombre Minimum de trente (30) obligations à souscrire qui équivalait

primaires de l'organisation de la souscription, s'y greffe les conditions proprement dites de souscription **(B)**. Celles-ci sont tributaires du marché sur lequel les valeurs du Trésor sont mis en vente⁵.

A-Le couvert juridique de la souscription de l'emprunt obligataire en zone CEMAC.

Il porte concomitamment sur la législation communautaire **(1)** et sa réception par le droit national de chaque Etat membre de la CEMAC **(2)**.

1- La législation communautaire liée la souscription des OTA dans la CEMAC.

C'est un cadre juridique composé à la fois de textes **(a)** et de conventions **(b)** communautaires. Seulement, comme le prévoit le classement de la hiérarchie des normes énoncé par HANS KELSEN⁶, cette réglementation communautaire est supérieure aux lois de chaque Etat membre. Il y'a donc une valeur ascendante du traité ou d'une convention internationale vis-à-vis des lois des Etats membres.

a-La législation communautaire.

La souscription des Obligations du Trésor Assimilables est régie au niveau communautaire par plusieurs sources juridiques classées par ordre d'importance dont principalement **le règlement relatif aux valeurs du trésor émis par les Etats de la CEMAC** et **la lettre circulaire prescrivant l'application obligatoire du nouveau cahier des charges des SVT**.

Le règlement du 03/19/UMAC/CM relatif aux valeurs du trésor émis par les Etats membres de la CEMAC Le texte majeur qui traite de l'endettement des Etats de la CEMAC par appel public à l'épargne de titres à souscription libre ou valeurs du Trésor que sont les Bons du Trésor Assimilables et les Obligations du Trésor Assimilables. De manière générale, il reprend dans les grandes lignes **le règlement N 03/08/CEMAC/UMAC/CM relatif aux titres publics émis par les Etats membres de la CEMAC**. Plus spécifiquement, ce règlement précise en son **article 16**, que les OTA peuvent être acquis, par toute personne résidente CEMAC ou non résidente sous réserve de la législation de changes. Seulement, le marché financier CEMAC étant composé d'un marché primaire et d'un marché secondaire, cette prescription communautaire doit être ramener à la compréhension du citoyen lambda : En effet, seuls les établissements de crédits ont vocation à prêter sur le marché primaire, pour cela, il leurs faut préalablement avoir reçu l'agrément du Ministère des finances de leur Etat d'accueil qui n'est autre que, l'autorité financière de l'Etat qui émet l'emprunt. Aussi, cet agrément ne peut être délivré qu'après avoir satisfait aux conditions inscrites au cahier des charges y relatif pour en définitive acquérir la qualité de Spécialiste en Valeur du Trésor.

à la valeur nominal ; Calcule des Intérêts de la valeur nominal de chaque souscription ; Les exemptions fiscale et la durée de l'emprunt obligataire émis ».

⁵ Le marché primaire octroie par adjudication uniquement aux SVT les titres nouvellement mis en vente, encore appelés titres du neuf ; Le marché secondaire cède quant à lui, par la médiation des banques au grand public les titres déjà émis sur le marché primaire ;

⁶ HANS KELSEN, *Théorie pure du droit*, Dalloz, Paris,1962, p.496.

-L'acquisition de la qualité de SVT.

Le cahier des charges mentionne explicitement les conditions d'acquisitions de la qualité de SVT, celle-ci est un processus de plusieurs étapes. Tout d'abord, commençant par la *nature et localisation du SVT, c'est-à-dire que* seuls les établissements de crédits au sens de ***l'article 4 de l'annexe à la convention du 17 janvier 1992*** portant harmonisation de la réglementation bancaire dans les Etats de l'Afrique Centrale, ont vocation à acquérir la qualité de SVT.

Sont concernées par la présente disposition, tous les établissements de crédits agréés par l'Autorité monétaire, installés dans la CEMAC et disposant d'une bonne situation financière, correspondant au minimum à la cote 2⁷ du système de cotation (SYSCO) de la COBAC. Par la suite, *la durée de validité de l'agrément*, tient sur une période de deux années renouvelables par tacite reconduction sous réserve de certaines exigences du présent cahier des charges. Enfin, pour ce qui est *des modalités de sélection et d'évaluation des SVT*, ils sont sélectionnés par un comité régionale de sélection et d'évaluation qui n'est autre que le Comité Ministériel de l'Union Monétaire de l'Afrique Centrale (UMAC). Les établissements de crédits y soumettent un dossier de demande d'agrément, qui est déposé en double exemplaire contre récépissé à la direction nationale de la BEAC de leur Etat d'implantation. Ils y précisent entre autres, les prévisions d'activité, les moyens techniques et financiers prévus ainsi que les pays dans lesquels, ils souhaitent intervenir en cette qualité de SVT.

La BEAC et la COBAC assurent conjointement la demande d'agrément, et si elle est jugée éligible, elle est transmise au Comité Ministériel de l'UMAC qui établit et publie une liste des établissements de crédit agréés. La décision d'octroi dudit agrément est arrêtée par chaque Ministère en charge des Finances des Etats membres de l'UMAC.

-La lettre circulaire N°004/GR/2021 prescrivant aux Spécialistes en Valeurs du Trésor (SVT) de la CEMAC l'application obligatoire du nouveau cahier des charges régissant leurs activités

D'après le lexique des termes juridiques, la circulaire est une « *instruction de service écrite, adressée par une autorité supérieure à des agents subordonnés en vertu de son pouvoir hiérarchique* »⁸. La ***lettre circulaire N°004/GR/2021*** ne déroge pas à cette caractéristique et ceci se vérifie à plus d'un égard.

En effet, réunie en sa session ordinaire du 20 décembre 2019 à Douala et sur proposition du conseil d'administration de la BEAC, le Comité Ministériel de l'UMAC adopta tout d'abord, ***la résolution N°08***, qui rappelle les textes réglementaires déjà approuvés et qui encadrent juridiquement le fonctionnement du marché des valeurs du Trésor⁹.

⁷ Lettre circulaire N°004/GR/2021 prescrivant aux Spécialistes des Valeurs du Trésor (SVT) de la CEMAC l'application obligatoire du nouveau Cahier des Charges régissant leurs activités.

⁸ Serge GINCHARD, Thierry DEBARD, (Dir.), *Lexique des Termes Juridiques*, Paris, P.U.F, 2018, 25^e éd., p.386.

⁹ Il s'agit « du cahier des charges des Spécialistes en valeurs du Trésor : De la Convention relative à l'organisation des émissions des valeurs du Trésor : De la convention relative à la participation aux émissions des valeurs du trésor : Du règlement Général de la Cellule de Règlement et de Conservation des Titres : De la convention d'adhésion à la Cellule de Règlement et de Conservation des Titres. », Lettre circulaire N°004/GR/2021 Prescrivant aux Spécialistes en valeurs du Trésor (SVT) de la CEMAC l'application obligatoire du nouveau Cahier des charges régissant leurs activités.

Parlant de la souscription par les SVT des valeurs du Trésor au niveau du marché primaire entendu marché des titres du neuf, cette circulaire prescrit **les droits et privilèges des SVT**, au rang desquels l'on cite le monopole de l'accès aux émissions des valeurs du Trésor et les adjudications y afférentes. Par la suite, elle souligne l'obligation pour les SVT d'assurer la réussite des émissions et leur contribution de base annuelle pour un taux minimum de 60% des séances, l'obligation de présenter des prix ou des taux pour chacune des lignes adjudgées et d'assurer une participation effective annuelle au taux minimale de 5% du montant total adjudgé dans chacune des catégories des valeurs du Trésor. Egalement, les SVT se voient ériger en partenaires privilégiés du trésor public pour les opérations de gestion de dette liées aux valeurs du Trésor. A ce propos, ils ont droit à une information de premier choix et peuvent être consultés par le Trésor public à cet effet. S'agissant du marché secondaire, la circulaire rappelle l'obligation pour les SVT d'animer le marché secondaire en garantissant la liquidité du marché par la vente ou l'achat à la demande de tout investisseur. La cession annuelle de 30 % minimum des valeurs du Trésor qu'ils ont souscrit. La participation annuelle à au moins 2% de l'ensemble des transactions portant sur la vente et l'achat des valeurs du Trésor sur le marché secondaire tout en garantissant la transparence du marché.

b- La convention entre BEAC et les SVT

Cette convention est individuelle, elle est passée entre les parties que sont **la BEAC** d'une part et **le SVT** d'autre part et porte sur la participation des SVT aux adjudications des titres publics à souscription libre. La BEAC y intervient en qualité de banque d'émission bénéficiant des accords de siège conclus avec les différents Etats membres de la CEMAC. Elle est actrice et intervenante principale de l'opération d'appel public à l'épargne qui assure au compte du trésor public de l'Etat émetteur l'organisation matérielle de l'adjudication et la gestion des opérations liées aux titres émis¹⁰. Le SVT quant à lui désireux d'acquérir des obligations du trésor assimilable, intervient à la présente convention en qualité de soumissionnaire. Ladite convention mentionne à son objet les conditions et les modalités de « *participation des SVT aux adjudications des valeurs du trésor organisées par la BEAC et le remboursement des titres émis ainsi que de paiement des intérêts y relatifs* »¹¹ qui se résument aux conditions de souscription inscrites à **l'article 3** de la convention qui stipule clairement que « *la participation aux adjudications des valeurs du trésor organisées par la BEAC est subordonnée à la reconnaissance de la qualité de spécialiste en valeurs du Trésor et à la signature du cahier des charges des spécialistes en valeurs au Trésor* »¹². Que dire alors, de la réception de cette législation sur la souscription des valeur du Trésor par chaque Etat membre de la CEMAC.

¹⁰ « La CRCT est partie intégrante de la BEAC [...]. La CRCT est chargée de :

- la codification des titres libres à souscription libre émis dans la CEMAC. A cet effet, elle attribue un code d'identification Unique pour chaque ligne de titres ;
- la conservation des titres publics. A ce titre, elle est le dépositaire central ;
- la circulation des titres publics. A cet effet, elle tient les comptes titres de ses affiliés et les ajuste en fonction des transactions qu'ils effectuent sur le marché secondaire ;
- l'administration des valeurs du Trésor, dont la gestion des opérations sur titres. [...]], Article 3 et 4 du règlement général de la CRCT ;

¹¹ Voir Convention entre BEAC et SVT portant sur les adjudications des titres publics à souscription libre

¹² Ibid.

2-La réception de cette législation communautaire en droit Camerounais.

Elle s'apprécie par **(a)** l'appartenance du Cameroun à la communauté CEMAC mais également par **(b)** la prise au Cameroun de textes relatifs aux organismes de placements collectif de valeurs mobilières (OPCVM).

a- L'appartenance du Cameroun à la communauté CEMAC.

Le territoire des Etats membres de la communauté, constitue à n'en point douter le lieu d'application par excellence, de la législation communautaire formée des Traités, règlements, directives et autres circulaires. A la réalité, puisque la législation communautaire, est d'application directe ¹³ dans les Etats membres, il demeure logique qu'elle s'impose donc à tous les résidents de la communauté et ceux-ci ont en retour la latitude de saisir directement le juge communautaire pour faire valoir leurs droits . C'est ce qui ressort du propos de **Jacques MEGRET** lorsqu'il affirme que « *le droit communautaire dans ses rapports avec les opérateurs économiques, c'est-à-dire avec les personnes physiques et morales qui constituent les sujets de l'ordre juridique étatique, se caractérise par le fait qu'il peut être directement applicable, c'est-à-dire qu'il peut créer directement, immédiatement, des droits et obligations au profit ou à l'encontre des particuliers* »¹⁴. Ce faisant, le droit communautaire influence l'ordre juridique des différents Etats membres de la communauté dans lequel il trouve son champ d'application. Il en est ainsi de **la Directive N°01/11-UEAC-190-CM-22 Relative aux Lois de Finances** qui se reflète dans la législation financière au Cameroun via la **loi N°2018/012 du 11 Juillet 2018 portant Régime Financier de l'Etat** qui dispose successivement en son **article 9**, « **(2)** La politique budgétaire [...] repose sur les objectifs de déficit garantissant à moyen et long terme, la soutenabilité des finances publiques prévue à l'alinéa 1 ci-dessus. Elle doit prendre en compte les exigences des convergences des politiques économiques et financières résultant des conventions internationales et régionales auxquelles la République du Cameroun adhère. **(3)** A cette fin, le Gouvernement définit la politique budgétaire à moyen terme conforme aux critères fixés par les conventions sous régionales régissant le Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale. Il en assure également la bonne mise en œuvre et se prête aux obligations de la surveillance multilatérale.»¹⁵. C'est ce qui justifie l'avènement du Comité Nationale de la Dette Publique par **décret N°2008/2370/PM du 04 Aout 2008**. Ce comité est chargé des questions relatives à l'endettement de l'Etat du Cameroun et fait suite au règlement **N°12/07-UEAC-186-CM-15 du 19 Mars 2007** portant cadre de référence de la politique d'endettement public dans les Etats membres de la CEMAC dont fait partie le Cameroun.

b- La loi N°2016/010 du 12 juillet 2016 régissant les OPCVM au Cameroun

Les organismes de placement des valeurs mobilières en abrégés OPCVM, sont des intervenants de la plateforme boursière BVMAC qui jouent un rôle crucial dans la commercialisation auprès du grand public, des valeurs mobilières que sont les Bons et

¹³ MINKOA SHE Adolphe, *Cours d'introduction au droit*, Université de Yaoundé II-Soa, 2005-2006 ;

¹⁴ Jacques MEGRET, « La spécificité du droit communautaire », *Revue internationale de droit comparé*, 1967, pp.570-571

¹⁵ Article 9 (2) et (3) de la loi N°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques

Obligations du Trésor Assimilables. De prime à bord, les OPCVM prennent leurs sources juridiques dans ***l'article 4 alinéa 2 de la loi N°99/015 du 22 décembre 1999*** portant création et organisation du marché financier au Cameroun¹⁶. Cependant, le caractère dynamique du droit va donner lieu à la loi ***N°2016/ 010 du 12 juillet 2016 régissant les OPCVM au Cameroun***. Depuis lors les OPCVM se composent¹⁷ de Sociétés d'Investissement à Capital Variable (SICAV) et de Fond Commun de Placement (FCP). L'acquisition de ces différentes qualités au rang de SVT sont soumises à l'agrément de la commission des marchés financiers¹⁸ qui en fixe les conditions d'obtention. Ainsi, l'on retient que la société d'investissement à capital variable est une société anonyme avec conseil d'administration dont l'unique objectif est la gestion du portefeuille des valeurs mobilières et de dépôt¹⁹. Elle est soumise à la législation ainsi qu'à la réglementation applicable aux sociétés anonymes et à l'appel public à l'épargne. Ensuite pour ce qui est du Fond Commun de Placement, il est une copropriété de valeurs mobilières et de dépôts dont les parts sont émises et rachetées à la demande, par les souscripteurs ou porteurs. Ce fond que constitue le FCP est également soumis à la législation et réglementation applicable à l'appel public à l'épargne même si, il n'a cependant pas de personnalité juridique²⁰.

B- Les conditions de souscription à un emprunt obligataire sur le marché financier de la CEMAC.

L'acquisition des titres obligataires varie selon qu'on est sur le marché des titres du neuf **(1)** ou sur le marché des liquidités **(2)**. A la vérité, un fait majeur nécessite d'être mis en exergue, c'est celui de la présence forte d'intermédiaires que sont les établissements de crédit qui y jouent un rôle fondamental au niveau de chaque marché et ceci depuis l'appel d'offres émis par l'émetteur qu'est l'Etat, tant à l'achat sur le marché primaire, qu'à la vente au public sur le marché secondaire. Au reste, les conditions de souscription à un emprunt obligataire sur le marché financier de la CEMAC obéissent principalement au règlement relatif aux Valeurs mobilières émises par les Etats membres de la CEMAC ainsi qu'aux cahiers des charges des Spécialistes des Valeurs du Trésor.

1-Les modalités de souscription sur le marché primaire

Encore appelé marché des titres du neufs, le marché primaire est exceptionnellement réservé aux SVT constituées en consortium bancaire qui ont pour obligation de garantir, la réussite de l'opération de lever de fond à toutes ses phases et ceci de la conception à son extinction totale par amortissement du capital et des intérêts échus. Il importe donc, de présenter

¹⁶ L'article 4 de la loi N°99/015 du 22 décembre 1999 portant création et organisation du marché financier au Cameroun dispose en son (1) « Les organismes de placements collectifs en valeurs mobilières sont, au sens de la présente loi :

*Les sociétés d'investissement à capital variable ou fixe ;

*Les fonds communs de placement ;

*Les fonds communs de créance ».

¹⁷ Article 3, de la loi N°2016/010 du 12 juillet 2016 régissant les OPCVM au Cameroun

¹⁸ Article 4, de la loi N°2016/010 du 12 juillet 2016 régissant les OPCVM au Cameroun ;

¹⁹ Article 8 (1) et (3), de la loi N°2016/010 du 12 juillet 2016 régissant les OPCVM au Cameroun ;

²⁰ Article 19(1) et (5), de la loi N°2016/010 du 12 juillet 2016 régissant les OPCVM au Cameroun ;

tout d'abord **le marché primaire ou marché des titres du neufs** et de traiter ensuite, **des droits et obligations y rattachés**.

-Présentation du marché primaire ou marché du neuf.

C'est un marché réservé uniquement aux établissements de crédits et aux banques, c'est-à-dire que, ses conditions d'accès et de souscription aux titres publics sont spécialement dédiées aux SVT agréés par le Ministre des finances de l'Etat de résidence. De plus, il garantit la réussite de l'opération.

Un marché réservé aux banques et établissements financiers : Au terme de la circulaire N°004/GR/2021 ci-dessus citée, il ressort relativement à la préoccupation des conditions à satisfaire pour revêtir la qualité de SVT en zone CEMAC que « *seuls les établissements de crédits (banques et établissements financiers), au sens de l'article 4 de l'annexe à la convention du 17 janvier 1992 portant harmonisation de la réglementation bancaire dans les Etats de l'Afrique Centrale et les sociétés de bourse agréés par le Régulateur du marché financier de l'Afrique Centrale, ont vocation à acquérir la qualité de SVT* »²¹. Cette disposition est complétée par **l'article 7** du règlement sur les valeurs mobilières qui prescrit que « *Les valeurs mobilières sont agréées par le Ministre en charge des Finances parmi les établissements de crédit et les sociétés de bourse installés dans la CEMAC, qui satisfont au cahier des charges qu'il arrête suivant un modèle adopté par le Comité Ministériel, après avis du Comité de Politique Monétaire de la BEAC* »²². Une fois la qualité de SVT acquise, la souscription des titres d'obligation sur le marché primaire reste tributaire de la stratégie financière des établissements de crédits agréés comme SVT, même si, il faut dire et préciser que la souscription des valeurs mobilières par les SVT n'est pas facultative mais bien un impératif dont ils se doivent de s'acquitter²³.

En effet sous peine de se voir retirer leur agrément, les SVT formalisent leur engagement à respecter le Cahier des charges. Une copie ou exemplaire de cet engagement est remise au Ministre des finances et à la direction nationale de la BEAC revêtue de la signature d'un responsable habilité à engager l'établissement de crédit ou société de bourse à l'égard des tiers. Le Ministre des finances à son tour communique aux SVT, le calendrier trimestriel des adjudications au moins deux semaines en avance²⁴. En somme, il est donc logique que les SVT,

²¹ Voir circulaire N°004/GR/2021 prescrivant aux Spécialistes en Valeurs du Trésor (SVT) de la CEMAC l'application obligatoire du nouveau Cahier des charges régissant leurs activités ;

²² Article 7 du règlement N°03/19/CEMAC/UMAC/CM relatif aux valeurs du Trésor émises par les Etats membres de la CEMAC ;

²³ « Le cahier des charges définit les principales missions assignées aux Spécialistes en Valeurs du Trésor (SVT), notamment : -participer aux émissions des valeurs du Trésor ; -Contribuer au bon déroulement et à la réussite des émissions des valeurs du Trésor ;favoriser la liquidité du marché secondaire des valeurs du Trésor ;-fournir au Trésor des conseils de qualité et des informations pertinentes en matière de politique d'émission de la dette ; faire la promo

-tion des valeurs du Trésor », Lettre circulaire N°004/GR/2021, Op.Cit.,

²⁴ Article 8 du règlement N°03/19/CEMAC/UMAC/CM, Op.cit.,

s'emploient à souscrire aux différents appels publics à l'épargne, d'autant plus qu'ils y font office d'organisme de consortium bancaire ²⁵ qui veille à la réussite de l'opération.

-Un marché de garantie pour l'émission de l'emprunt obligataire : André STRAUSS, dans son article paru à la revue historique aborde l'aspect technique relatif à celui du placement des titres dans l'optique avouée, de démontrer le lien fort et étroit qui unit l'Etat à la banque dans ses différentes activités et partant pour ce qui est de l'endettement au moyen des titres publics par appel public à l'épargne. Pour ce faire, il distingue l'opération de souscription publique de celle de la répartition proportionnelle. A ce titre, il souligne que le procédé de la souscription publique «se distingue de l'adjudication à un banquier ou à un syndicat bancaire et de la vente en Bourse par l'intermédiaire des agents de change »²⁶ car, l'Etat place lui-même les titres dans le public, comme, il le décrit si bien en ses propres mots, « l'innovation consista donc à utiliser le réseau des guichets du trésor pour recueillir les souscriptions : Caisse centrale du Trésor à Paris, trésoreries-paierie générales des départements, receveurs particuliers des finances, ainsi que les percepteurs (au nombre de 1982 pour un emprunt d'un milliard en 1881) . Les souscriptions recueillies (..) dépassaient en général très largement le montant de l'emprunt offert. C'est alors qu'intervenait le système de répartition proportionnelle, qui consistait à réduire chaque souscription individuelle de façon à ce que le plafond global fixé à l'emprunt ne soit pas dépassé. [...]. Si elle avantageait les petits épargnants (elle) pouvait donner lieu à certains abus »²⁷ .C'est ce qui explique l'échec de la méthode par appel direct à l'épargne²⁸.

La souscription bancaire pour les emprunts de l'Etat reprit donc vie en lieu et place de la souscription publique au moyen des guichets du Trésor. Trois arguments²⁹ sont invoqués à son profit et tout d'abord il faut noter comme aujourd'hui avec les SVT, que ce n'est que, les établissements de crédit autorisés par le Ministre des finances de cette époque qui établissait une liste des institutions retenues. De plus le critère de sélection était objectif à savoir : l'importance du capital déclaré qui atteste d'une clientèle abondante et d'horizons multiples.

²⁵ Groupe d'établissement bancaires agréés comme SVT et désignés comme arrangeurs de l'opération d'émission d'OTA.A cet effet, ils participent pleinement à la préparation des documents et diligences nécessaires à sa réalisation ; Article 16 du règlement général de la BVMA

²⁶ André STRAUSS, « Trésor public et marché financier. Les emprunts d'Etat par souscription publique (1878-1901) », *Revue Historique*, Presse Universitaire de France, Janvier-Mars 1982,p...

²⁷ Ibid.

²⁸ « En effet , cette méthode bien qu'elle démontre à suffire la volonté pour l'Etat de faciliter l'accès de sa population toutes classes confondues aux titres publics, tout en levant les fonds nécessaires pour palier à son déficit budgétaire, soulève cependant une préoccupation majeure à savoir : La capacité pour le trésor public de réaliser une levée de fonds considérable sans faire appel à la garantie financière qu'offre la participation des intermédiaires privés que sont les banques et établissements de crédit. Cette méthode utilisée en 1878 et en 1884 essuya donc un cuisant échec relayé par la presse de l'époque qui y formula en guise d'observation trois griefs majeurs : Tout d'abord, l'auteur note comme fait marquant un paradoxe non négligeable, celui d'un cours qui était trop élevé et le rendement du titre inférieur à celui des obligations de chemin de fer. Ensuite, une incompréhension notoire dans ce qui jouait le rôle de note d'information car les **circulaires des 3 et 6 aout** adressées aux trésoriers généraux ont été mal comprises tant par les populations cibles que par les services déconcentrés de trésorerie. Enfin, la grande complexité des démarches à accomplir par les souscripteurs a considérablement nui, à la pénétration de l'emprunt, dans l'arrière-pays et en particulier dans les campagnes. », André STRAUSS, « Trésor public et marché financier. Les emprunts d'Etat par souscription publique (1878-1901) »,Op.Cit.,

²⁹ Ibid.,pp.85-87.

Le second argument porte sur les liens de la finance bancaire avec la presse financière et enfin, le troisième argument touche aux relations bancaires avec l'administration centrale et le politique.

-Les droits et obligations rattachés à l'accès au marché primaire

L'accès au marché primaire *donne lieu* pour son bénéficiaire **à un ensemble de droits et d'obligations** qui sont liés à la qualité de Spécialiste en Valeur du Trésor agréé par le MINFI

****Des droits et privilèges des SVT agréé par le MINFI***

L'agrément accordé par le Ministre des finances donne aux établissements de crédit, des droits³⁰ parmi lesquels le monopole de l'accès aux émissions des valeurs du Trésor, des droits exclusifs sur l'activité des marchés mais également, des privilèges à l'instar d'être un conseil et un partenaire privilégié du Trésor. Corrélativement à cette activité, les SVT reçoivent la primeur de l'information sur les valeurs du Trésor et peuvent être consultés sur les opérations y afférentes.

Ils reçoivent les informations sur la situation économique du pays, notamment sur la dette, les finances publiques et les informations statistiques. Enfin, les SVT peuvent être consultés par le Trésor public pour savoir quelles orientations et évolutions peuvent être apportées à la politique d'émission des valeurs du Trésor.

****Des obligations des SVT agréés par le MINFI***

En plus de l'obligation principale qui est de respecter scrupuleusement le cahier des charges lié à leurs activités sur le marché des valeurs mobilières, les SVT se doivent d'adhérer à la Cellule de Règlement et Conservation des Titres et à l'association des SVT³¹. Mais tout d'abord pour ce qui est de l'association des Spécialistes en Valeurs du Trésor son objet est de définir, promouvoir et mettre en œuvre toutes les actions susceptibles d'améliorer le bon fonctionnement du marché des valeurs mobilières et par ricochet les activités des SVT. Pour la réalisation de cet objectif un code de bonne conduite est mis sur pieds par l'ensemble des SVT de l'association. Celui-ci, prescrit la déontologie à laquelle ils s'engagent tous de respecter. Aussi, les SVT ont obligation de participer et de financer les activités qui s'y déroulent³². En second et dernier lieu, les SVT ont obligation de s'affilier à la Cellule de Règlement et de Conservation des Titres comme l'attestent les dispositions de ***l'article 5 du règlement général de la CRCT*** et ***l'article 19*** du règlement relatif au valeurs du Trésor émis dans le CEMAC. Cette affiliation à la CRCT tient une place de premier choix dans la suite des opérations liées à l'endettement par émission des titres publics. En effet, la CRCT est chargée³³ dans ses grandes lignes portant administration des titres publics de Codifier les Titres publics, de les conserver, de les comptabiliser et de les mettre en circulation.

2-Les modalités de souscription sur le marché secondaire

³⁰ Lettre circulaire N°004/GR/2021, Op.Cit.,

³¹ Lettre circulaire N°004/GR/2021, Op.Cit., ; «L'admission d'un affilié fait l'objet d'une convention d'adhésion qui le lie à la CRCT. Cette convention fixe notamment les obligations respectives de la CRCT et de l'affilié.», Article 5 du règlement générale de la CRCT

³² Lettre Circulaire N°004/GR/2021, Op.Cit.,

³³ Voir article 4 du règlement général de la CRCT relatif à ses attributions ;

C'est le marché de la liquidité des titres publics déjà émis sur le marché primaire. En effet, le marché secondaire permet la commercialisation des Obligations du Trésor Assimilables auprès de tout résident et non résident CEMAC qui bénéficient de la personnalité juridique en vertu du **principe de la liberté de souscription des titres publics** et **des atteintes y relatives**.

- Le respect du principe de la liberté de souscription

Le principe de la liberté de souscription des titres publics sur le marché financier de la BVMAC s'inspire de la liberté d'accès à la commande publique inscrite à **l'article 2** du Code des marchés publics. Au Cameroun, ces deux principes trouvent leurs fondements juridiques dans le préambule de la constitution de 1996 qui affirme son attachement aux libertés fondamentales inscrites dans la *déclaration universelle des droits de l'Homme de 1789* qui veut que, *tous les Hommes sont égaux en droits et en devoirs*. Selon Jean Jacques Rousseau, l'Homme est un être libre et cette liberté tire ses sources dans la volonté de celui qui s'engage, ainsi « *La famille est donc le premier modèle des sociétés politiques ; le chef est à l'image du père, le peuple est l'image des enfants, & tous étant nés égaux & libres n'aliènent leur liberté que pour leur utilité. [...]* »³⁴, Cette phrase de ROUSSEAU, traduit bien le fondement du droit des contrats qui repose, sur la liberté contractuelle, corollaire de *l'autonomie de la volonté* qui renvoie à l'idée selon laquelle la volonté est seule créatrice de droits et d'obligation. **L'article 1101 du Code Civil** affirme d'ailleurs à ce propos que « *Le contrat est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres personnes, à donner, à faire ou ne pas faire quelque chose* »³⁵. De ce qui précède, il ressort donc que, le respect du principe de la liberté de souscription des titres publics ou valeurs du Trésor aboutit dans son application à des exceptions et à des atteintes. Au reste, la présente étude s'assigne l'objectif d'en donner la consistance.

***Le principe de la liberté de souscription dans son application**

De **l'article 16** portant sur les valeurs du Trésor émises par les Etats membres de la CEMAC, il ressort, que « *les valeurs du Trésor peuvent être acquises par toute personne résidente (dans la CEMAC) [...]* »³⁶. A la lecture de cette prescription réglementaire, il s'en dégage une double interprétation. Et tout d'abord, celle fournie par la maxime, **INTERPRETACION CESSA IN CLARIS**, soit que l'on s'en tient à l'expression de l'intention formulée dans cette phrase qui pose, que les Bons et Obligations du Trésor Assimilables peuvent être acquis par toutes les personnes physiques ou morales de droit privé comme de droit public à la seule condition qu'ils soient ressortissant de la zone CEMAC. *Seulement*, une deuxième lecture appelle l'attention du lecteur sur les termes « *toute personne* » et **éveille sa compréhension relativement à la définition de la personne en droit**. En effet, la personne en droit se définit comme un « *Titulaire de droits et d'obligations, ayant de ce fait, un rôle dans l'activité juridique* »³⁷. En outre, le droit considère que la personne est un sujet de droit et

³⁴ Jean Jacques ROUSSEAU, *Du CONTRAT SOCIAL ou Du DROIT POLITIQUE*, Chez Marc Michell REY, Amsterdam 1762, Exporté de Wikisource le 10/03/2019

³⁵ Article 1101 du Code Civil ;

³⁶ Article 16 du règlement N°03/19/CEMAC/UMAC/CM relatif aux valeurs du Trésor émis par les Etats membres de la CEMAC ;

³⁷ Serge GINCHARD, Thierry DEBARD, (Dir.), *Lexique des Termes Juridiques*, Paris, P.U.F, 2018, 25^{ed}, p.1523.

comme telle possède en elle, la personnalité juridique soit plus précisément, « *l'aptitude à pouvoir ester en justice* »³⁸. Cette personne juridique et cette aptitude qu'elle possède, sont toutes aussi bien accordées aux personnes physiques mais également aux choses telles que les entreprises. De plus, les personnes en droit restent tributaires de la *summa divisio*³⁹ des différents droits fondamentaux que sont le droit public et le droit privé. De l'analyse qui précède, l'on retient donc que, les Obligations du Trésor Assimilables, peuvent être acquises au moyen de la souscription par toutes les personnes physiques ou morales dont le lieu de résidence se situe dans l'un des Etats membres de la communauté CEMAC. A ce principe juridique qui est une règle établie et d'application obligatoire s'additionne une exception.

*** *L'exception au principe de la liberté de souscription dans son application.***

Du même **article 16** ci-dessus cité, il est mentionné la disposition selon laquelle « *Les valeurs du Trésor peuvent être acquises par toute personne [...] non résidente sous réserve des aspects liés à la réglementation des changes en vigueur dans la CEMAC* »⁴⁰. A la lecture de la deuxième partie de cette disposition, l'on saisit d'emblée par la présence des termes « *sous réserve* » qu'il s'agit là de *l'exception* qui découle du principe de la liberté de souscription des valeurs du Trésor. De l'interprétation juridique qui en découle, la maxime d'interprétation privilégiant qu'est « **SPECIALIA GENERALIBUS DEROGANT** »⁴¹ s'avère la plus indiquée car, elle consiste à combiner deux textes successifs dont pour le cas d'espèce, l'un se veut *générale* à savoir le principe de la liberté de souscription et l'autre *spéciale* ou *exceptionnel*, qui ici consiste à admettre à la souscription des Obligations du Trésor Assimilables des personnes physiques et morales non résidentes dans la CEMAC, c'est-à-dire qui utilisent une monnaie autre que celle qui a cours légal dans la communauté, à savoir le *Franc de la Coopération Financière en Afrique*⁴² toute chose qui pose la préoccupation relative au change monétaire de telles souscriptions qui font entrer en ligne de compte les devises⁴³.

-Les atteintes à la liberté des souscripteurs

Les atteintes à la liberté des souscripteurs s'entendent du *déséquilibre* relationnel qui existe entre l'Etat, personne morale de droit public et le cocontractant de l'administration, qui est une personne physique ou morale de droit privé. Ce déséquilibre contractuel qui consiste pour l'essentiel à ne recueillir que le consentement écrit du cocontractant de l'administration, consacre là, les aspects juridiques primordiaux des contrats d'adhésion. Au nombre de ceux-ci, on recense pour le contrat d'émission d'un appel public à l'épargne ***l'absence de négociation.***

³⁸ Serge GINCHARD, Thierry DEBARD, (Dir.), *Lexique des Termes Juridiques*, Paris, P.U.F, 2018,.25 éd., pp.909-910.

³⁹ La division la plus élevée. Autrement dit c'est la division entre les deux branches du droit que sont le droit Public et le droit Privé.

⁴⁰ Article 16 du règlement N°03/19/CEMAC/UMAC/CM ,Op.Cit.,

⁴¹ Les lois spéciales dérogent aux lois générales ;

⁴² Signification du sigle Franc C.F.A de la zone CEMAC ;

⁴³ C'est l'ensemble de monnaie étrangères par opposition à la monnaie nationale, voir à cet effet Serge GINCHARD, Thierry DEBARD, (Dir.), *Lexique des Termes Juridiques*, Paris, P.U.F, 2018,.25 éd., p.744.

A cet absence de négociation, l'on retient également pour l'exposé de la présente étude **la présence marquée d'une clause exorbitante de puissance publique** ⁴⁴.

***L'absence de négociation des souscripteurs**

En dépit de la prescription selon laquelle, « **les valeurs du Trésor sont librement négociables** »⁴⁵, l'on assiste cependant à une atteinte prononcée de cette disposition portant sur l'équilibre des contrats entre les parties, toute chose qui a une forte incidence sur la volonté des souscripteurs ordinaires que sont les personnes physiques ou morales résidentes ou externes à la CEMAC. En effet, si l'on observe au niveau du marché primaire, une négociation durant la phase d'adjudication des offres des soumissionnaires, il n'en est rien pour ce qui est de la commercialisation des titres auprès du grand public. A la vérité, les différents souscripteurs se contentent de lire les différentes annonces et affiches publiées çà et là par les services compétents de l'Emetteur, et dans l'hypothèse d'un certain intérêt manifesté de leur part, ils se rapprochent de l'une des banques ou établissements financiers retenus en qualité de SVT, à l'effet d'acheter par souscription à l'emprunt émis, le nombre minimum de titres au prix fixé sans pouvoir aucunement influencer sur une seule des conditionnalités proposées dans la note d'information.

*** La présence d'une clause exorbitante de puissance publique**

Dans une convention, la présence d'une personne morale de droit public usant de clauses exorbitantes de puissance publique à vocation à sceller ce contrat du sceau du droit public⁴⁶ et de la compétence du juge administratif⁴⁷. En effet, la présence d'une clause exorbitante de puissance publique dans une convention se justifie pour des raisons d'intérêt général au bénéfice de toute la société : C'est le cas de l'endettement par appel public à l'épargne de l'Etat ou de l'un de ses démembrements.

Certes la clause exorbitante de puissance publique crée un déséquilibre contractuel entre les parties, au grand dam du cocontractant de l'administration qui voit sa liberté contractuelle réduite simplement à produire ou à refuser son consentement écrit⁴⁸. Seulement dans le cadre de l'émission d'un appel public à l'épargne par adjudication, ce déséquilibre s'observe tout particulièrement au niveau du marché secondaire durant la commercialisation des titres auprès du grand public. En effet, « *les modalités de constitutions, présentation et de dépouillement des offres des soumissionnaires sont fixées par des conventions conclues, d'une part, entre la BEAC et les Trésors nationaux, et d'autre part, entre la BEAC et les Spécialistes en Valeurs du Trésor.* »⁴⁹ ceci traduit bien l'idée de partialité des soumissionnaires que sont les banques et les

⁴⁴ « La clause exorbitante, inhabituelle ou inconcevable dans un contrat de droit privé, est celle qui révèle le caractère d'intérêt générale d'un contrat administratif et implique, de ce fait, l'application des règles de droit administratif. », Serge GINCHARD, Thierry DEBARD, (Dir.), *Lexique des Termes Juridiques*, Paris, P.U.F, 2018, 25^e éd., p.401

⁴⁵ Article 3, du règlement N°03/19/CEMAC/UMAC/CM relatif aux valeurs du Trésor émises par les Etats membres de la CEMAC ;

⁴⁶ CS/CA, Jugement N°147/04-05/ADD du 31 Aout 2005, Affaire UM NTJAM François c/ Etat du Cameroun ;

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Un marché public est un contrat écrit, voir article 5-w du décret N°2018/366 du 20 Juin 2018 portant Code des Marchés Publics

⁴⁹ Article 11 du règlement N°03/19/CEMAC/UMAC/CM, Op.Cit.,

établissements financiers qui depuis la conception à la passation proprement dite de l'opération de levée de fonds, remplissent tantôt une mission de service public au nom et pour le compte de l'émetteur par une assistance technique et tantôt participe financièrement à la souscription de l'emprunt émis en qualité de SVT retenu par le Ministère des finances pour la réussite de la levée de fond sur le marché boursier. C'est ce qui justifie que les résultats soient réparties par ordre de mérite aux participants et transmis au Ministre en charge des finances de l'Etat émetteur⁵⁰ pour être publiés. Egalement, il revient de la convention liant les SVT aux adjudications à souscription libre que, celle-ci donne droit à un règlement de contestation devant les tribunaux⁵¹. Cependant, s'il est admis que les relations humaines sont loin d'être un long fleuve tranquille, il faut encore souligner qu'en cas de désaccord entre les parties c'est le règlement amiable qui l'emporte toujours.

II-LA PROCEDURE DE SOUSCRIPTION A UN EMPRUNT OBLIGATAIRE

La procédure de souscription à un emprunt obligataire renvoie à l'acquisition des valeurs mobilières par les établissements de crédit agréés SVT pour une commercialisation auprès du grand public sur le marché de la liquidité. Elle consiste pour l'essentiel au placement des titres d'Obligations du Trésor Assimilables par la conclusion d'un contrat **(A)** et **(B)** au règlement des procédures incidentes liées à la souscription d'un emprunt obligataire.

A-Le placement des Obligations du Trésor Assimilables Auprès du public.

La vente des OTA dans le grand public tient d'une obligation fondamentale des SVT envers l'autorité financière qu'est le Ministère des finances. Cette activité de commercialisation des titres d'OTA comporte deux mouvements principaux que sont **(1)** l'animation du marché secondaire et **(2)** la circulation des titres publics.

1-Animation du marché de la liquidité par les SVT

Des privilèges et obligations des Spécialistes des Valeurs du Trésor, l'animation du marché secondaire est une activité en laquelle, les SVT exercent le monopole⁵². Celle-ci consiste à faire ***la promotion des valeurs du Trésor*** et à ***faciliter la liquidité du marché des valeurs du Trésor***.

-Les facilités de liquidité du marché des Valeurs du Trésor

La liquidité du marché secondaire des valeurs du Trésor est assurée par les banques et les établissements de crédit agréés en qualité de SVT. Cette activité n'est pas chose fortuite mais bien ***consacrée*** et ***garantie juridiquement*** par les textes en vigueur.

****La Consécration des obligations relatives aux activités de marché***

⁵⁰ Article 12 du règlement N°03/19/CEMAC/UMAC/CM, Op.Cit.,

⁵¹ « Les parties conviennent de privilégier le règlement amiable des contestations ou litiges qui pourraient survenir à l'occasion de l'exécution de la présente convention », Convention relative à la participation des Spécialistes en Valeurs du Trésor aux adjudications des titres publics à souscription libre

⁵² Lettre circulaire N°004/GR/2021, Op.Cit.,

Cette consécration juridique prend source à ***l'article 16 du règlement N°03/19/CEMAC/UMAC/***

CM portant sur les valeurs du Trésor émises par les Etats membres de la CEMAC qui dispose clairement que « ***Les Spécialistes en Valeurs du Trésor ont l'obligation de placer dans le public les Valeurs du Trésor dans les conditions prévues au cahier des charges [...]*** »⁵³. A son tour, la ***circulaire N°004/GR/2021*** jointe au cahier des charges, dispose en ce qui est des obligations des SVT relatives aux activités de marché que « *Les SVT ont l'obligation d'animer le marché secondaire des valeurs du Trésor. A ce titre, ils s'engagent à faciliter la liquidité du marché des valeurs du Trésor. A cet effet, ils s'obligent à ;*

-vendre ou acheter, à la demande de tout investisseur, les valeurs du Trésor sur le marché secondaire ;

-céder annuellement au minimum 30% de leurs souscriptions des valeurs du Trésor ;

-participer annuellement à au moins 2% de l'ensemble des transactions (achats et ventes) sur le marché secondaire des valeurs du Trésor ;

-mettre tout en œuvre pour livrer, en toutes circonstances, leurs contreparties en titres de valeurs du Trésor. [...] »⁵⁴. A ces obligations des SVT sur le marché des valeurs du Trésor, s'ajoute la garantie de la transparence du marché qui en somme toute, est toujours assurée par les établissements de crédits agréés.

****La garantie de la transparence du marché des Valeurs du Trésor par les SVT***

Les Spécialistes en Valeurs du Trésor ont l'obligation de garantir la transparence du marché secondaire⁵⁵. Cette transparence renvoie au traitement équitable de tous les potentiels souscripteurs venant du grand public et mentionnée dans le cahier des charges des SVT qui dispose succinctement, « *En outre, les SVT garantissent la transparence du marché des valeurs du Trésor et sont en permanence, tenu :*

-d'afficher à leurs guichets, les cours d'achat et de vente des valeurs du Trésor ;

-de conclure les transactions aux prix affichés ;

-de délivrer aux acquéreurs qui en font la demande, des récépissés sur lesquels seront indiquées toutes les caractéristiques des valeurs du Trésor souscrites et la mention que celles-ci ont vocation à être négociées jusqu'à leurs échéances et à n'importe quel guichet de SVT ;

-d'effectuer les cotations conformément aux règles et selon les usages du marché ;

*-de mettre en œuvre tous les moyens de nature à favoriser la liquidité du marché des valeurs du Trésor, notamment l'affichage des cotations sur tout support approprié (site web, etc.) »*⁵⁶.

Ainsi énoncé, les différentes obligations des SVT forment la transparence du marché secondaire vis-à-vis de tous les souscripteurs et rentrent en droite ligne avec le principe commun

⁵³ Article 16 du règlement N°03/19/CEMAC/UMAC/CM ,Op.Cit.,

⁵⁴ Voir Circulaire N°004/GR/2021,Op.cit.,

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

de l'égalité de traitement de tous les candidats en matière de commande et de marchés publics. Cependant, si ces différentes obligations des SVT, participent à favoriser la liquidité du marché secondaire, il ne faut pas omettre qu'elles bénéficient dans leur mise en œuvre d'une promotion certaine des services de communication de l'émetteur, qui invitent les résidents et les non-résidents CEMAC à venir souscrire à l'opération d'appel public à l'épargne.

-La promotion des valeurs du Trésor par les SVT

Cette promotion passe par *les obligations des SVT envers le Trésor public et les réunions de concertations* tenues par le Ministère des finances.

*** Les obligations des SVT envers le Trésor public**

Les obligations des SVT se subdivisent en deux mouvements principaux que sont : *promouvoir les valeurs du Trésor et conseiller le Trésor public.*

Sur la **promotion des valeurs du Trésor**, conformément au cahier des charges des SVT, il y est fait mention de ce que « *Les SVT s'obligent à promouvoir les valeurs du Trésor auprès d'une communauté large et diversifiée d'investisseurs et à développer le marché y afférent dans le cadre de leur stratégie commerciale. Pour ce faire, ils disposent de professionnels, notamment d'économistes en mesure d'informer régulièrement les investisseurs des évolutions des économies des Etats membres de la CEMAC. A cet égard, ils contribuent aux actions de promotion organisées par le Trésor et organisent avec celui-ci des actions conjointes de promotion des valeurs du Trésor dont les modalités sont définies d'un commun accord. Le Trésor peut également, à la demande des SVT, Participer à leurs actions de promotion. Les SVT contribuent à l'élaboration de la politique d'émission de la dette de l'Etat et au développement de nouveaux produits y afférents. Dans cette optique, ils portent à la connaissance du Trésor les éléments susceptibles de l'éclairer sur les investisseurs potentiels, résidents ou non-résidents ainsi que les mesures de nature à rendre les valeurs du Trésor attractives, tout en lui garantissant un meilleur cout de revient pour l'élaboration de sa stratégie d'endettement* »⁵⁷.

Cette politique de promotion des Valeurs du Trésor est complétée par **le rôle de conseiller** que joue les SVT auprès du Trésor public dans sa politique d'émission de la dette. Toujours en accord avec le cahier des charges, l'on note que « *Les SVT conseillent et assistent le Trésor dans la définition et la mise en œuvre de sa politique d'émission, ainsi que sur toute question intéressant le bon fonctionnement des marchés primaire et secondaire des valeurs du Trésor. Les SVT conseillent le Trésor sur sa politique d'émission et proposent notamment toute évolution susceptible d'améliorer l'efficacité du marché et de susciter l'attrait des valeurs du Trésor. A cet effet, ils affectent des ressources spécifiques à cette activité. Le Trésor peut consulter les SVT et sur toute proposition d'amélioration du fonctionnement dudit marché. [...]. (Aussi), les SVT rendent régulièrement compte au Trésor et à la Banque Centrale de l'évolution du marché des valeurs du Trésor, des conditions pratiquées, du volume des opérations traitées et, le cas échéant, de leurs propres positions. A cet effet, ils rendent compte trimestriellement du Trésor de leur activité sur le marché secondaire des valeurs du Trésor. Ils distinguent dans*

⁵⁷ Circulaire N°04/GR/2021, Op.cit.,

ce rapport, l'activité selon la maturité, le type de clientèle et la localisation géographique. »⁵⁸.
Au reste, que dire réunions de concertations tenues par l'autorité financière et monétaires ?

***La tenue des réunions de concertation Trésor public-SVT**

Les établissements de crédit retenus sur la liste des SVT agréés ont le devoir d'assister aux différentes réunions de concertation que tient le Ministère des finances et ses démembrements en matière de valeurs du Trésor. Cette stratégie vise à maintenir l'harmonie et la cohésion dans l'action de politique d'endettement de l'Etat au moyen d'émission de titres Obligataires. Pour ce faire, « *Le Trésor réunit, au moins une fois par trimestre, l'ensemble des SVT pour le point sur l'évolution du marché des valeurs du Trésor. A cet effet, il leur communique le calendrier prévisionnel annuel des réunions de concertations. Il les informe dans les meilleurs délais des décisions portant sur tout sujet d'intérêt commun. Le Ministère en charge des Finances entretient un dialogue suivi et étroit avec l'association des spécialistes en valeurs du Trésor notamment sur toute question intéressant le marché des valeurs du Trésor. Il prend en compte, dans la mesure du possible, les propositions de l'association tendant à assurer le bon fonctionnement du marché des valeurs du Trésor.* »⁵⁹. L'animation du marché secondaire étant acquise par la liquidité du marché et promotion des valeurs du Trésor, il faut dès lors mettre les titres publics en circulation.

2- La circulation des titres publics à souscription libre.

La circulation des valeurs du Trésor ou titres publics à souscription libre revient à leur mise en vente auprès des résidents et non-résidents CEMAC. Cette activité porte sur deux principaux mouvements que sont l'appariement **(a)** et le dénouement ou règlement-livraison **(b)**.

a-Appariement

De manière générale, l'appariement est le fait d'unir ou de mettre en couple deux éléments complémentaires. Pour *les économistes*⁶⁰, l'appariement renvoie à la comptabilité entre les demandes et les offres de travail selon le secteur professionnel, le lieu et la qualification. Dans le domaine de la *finance*⁶¹, il équivaut au rattachement, des ordres d'achat et de vente de titre publics appartenant aux clients, en vue de leur exécution au sein même de cet établissement. Mais l'appariement pratiqué dans la zone CEMAC pour ce qui est des valeurs du Trésor, tire son fondement juridique, dans le règlement portant sur la cellule de règlement et de conservation des titres (CRCT) qui, dans ses dispositions générales affirme « *l'appariement (est la) validation des transactions effectuées sur le marché secondaire des valeurs du Trésor par mise en correspondance des instructions émises par les affiliés à la CRCT, selon un ensemble de règles ou de critères pré définis afin de s'assurer de leur concordance ; [...]* »⁶². Il

⁵⁸ Circulaire N°04/GR/2021, Op.cit.,

⁵⁹ Circulaire N°04/GR/2021, Op.Cit.,

⁶⁰ CARZOLA et Estelle HEMDANE, in Alain BEITONE (Dir.), *Dictionnaire de science économique*, 6Ed., DUNOD, 2019, p.15

⁶¹ Cathérine CARMENT, (Dir), *Vocabulaire de l'économie et des finances*, le reflexe, France terme, 1^{er} édition., Novembre 2012, p.16.

⁶² Article 1, règlement général de la CRCT 0001

s'agira donc, parvenu à cette étape, de dire en quoi consiste spécifiquement cette procédure dans le mécanisme générale de souscription des titres. Mais d'ores et déjà il faut rappeler que, la procédure d'appariement fait suite à celles de **codification** et **conservation des titres**⁶³ d'une part et à celle de **comptabilisation**⁶⁴ d'autre part. Si la codification vise à attribuer un *Code valeur* ou *Code d'identification unique*⁶⁵ et un *Code d'émission*⁶⁶ à chaque ligne de titre, la conservation quant à elle consiste à s'assurer au moyen de procédures comptables internes, que le compte émission est, à tout moment égale à la somme des titres inscrits aux comptes des titres de ses affiliés. Pour ce qui est de *la comptabilité des titres*⁶⁷, elle s'étend du 01 janvier au 31 Décembre de l'année et se doit de refléter la situation de ses affiliés que sont les SVT. Pour ce faire, elle ouvre à chacun de ses affiliés un compte-miroir titre dont le rôle est d'indiquer les caractéristiques d'identification de l'affilié. Ceci lui permet également, de distinguer ses comptes, de ceux appartenant à ses affiliés. Dans ce sillage, l'on conclut alors que l'appariement qui n'est qu'une partie de la circulation des valeurs du Trésor, se résume à *l'accord des parties* et au *règlement de sa transaction*.

-La constatation de l'accord entre les parties

De *l'autonomie de la volonté*⁶⁸ décrite plus haut, il en découle la liberté de contracter. C'est fort de cela, que le *Code Civil* dans sa mission de régulation des relations humaines en société a prescrit, les conditions essentielles de validité des contrats au travers des articles 1108 et 1134.

Si *l'article 1108* du *Code Civil* dans sa substance porte sur les conditions de formes et de recevabilité d'un contrat devant l'autorité du juge, *l'article 1134* quant à lui, se focalise à constater la validation et l'obligation d'exécution de la convention passée entre les parties. La souscription des valeurs du Trésor n'échappe pas à ce processus. Néanmoins, quelques spécificités nécessitent d'être apportées. En effet, « *les affiliés transmettent à la CRCT les instructions correspondant aux transactions qu'ils ont réalisés de gré à gré avec leur contrepartie. Ces instructions comportent notamment la nature de l'opération, le nombre et les caractéristiques des titres, le prix éventuel et la date de l'opération, la date de dénouement ainsi que les noms des contreparties.*

La CRCT contrôle la régularité formelle des instructions, vérifie la conformité des signatures autorisées ainsi que les concordances des informations reçues des parties. »⁶⁹. Au

⁶³ Article 15, règlement général de la CRCT 0001

⁶⁴ Article 16, règlement général de la CRCT 0001

⁶⁵ Voir Détermination du Code Valeur de l'Instruction N°02/CRCT/2010 relative à la Comptabilité-Titres de la Cellule de Règlement et de Conservation des Titres ;

⁶⁶ Voir Détermination du Code Emetteur de l'Instruction N°02/CRCT/2010, Op.cit., ;

⁶⁷ « Le système comptable de la CRCT est inspiré des systèmes comptables propres aux organismes dépositaires des titres. L'exercice comptable de la CRCT commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre » Article 16 du règlement général de la CRCT

⁶⁸ Principe de philosophie juridique et de théorie générale du droit en vertu duquel la volonté librement exprimée a le pouvoir de créer des obligations : Serge GINCHARD, Thierry DEBARD, (Dir.), *Lexique des Termes Juridiques*, Paris, P.U.F, 2018, 25 éd., p.232. ;

⁶⁹ Article 17(2) règlement général de la CRCT 0001

reste, une instruction *appariée*⁷⁰, ne peut pas être annulée unilatéralement par celui qui l'a émise, mais en revanche, une demande d'annulation de deux instructions qui portent sur une seule et même transaction est recevable à la condition unique qu'elle intervient avant le dénouement de l'opération.

La perfection n'étant pas ce monde, il peut arriver que des instructions ne soient pas appariées ou qu'il y ait, deux instructions au même moment pour une ligne de titre. Pour ce qui est de la première préoccupation concernant les **instructions non appariées**, « *elles font l'objet d'une relance aux fins de régularisation par les contreparties avant le dénouement de l'opération, sous peine d'être purement et simplement rejetées.* »⁷¹ et pour ce qui est de l'appariement de deux instructions, l'on retient qu'« *elle donne lieu, le cas échéant, à l'émission par la CRCT d'un ordre de paiement à la banque de règlement* »⁷². La constatation de l'accord entre les parties étant acquises, la procédure d'appariement doit, dès lors, être parachever par la constatation de l'engagement des parties : ***La constatation de l'engagement des parties**. L'appariement est complété par la constatation de l'engagement entre les parties. Cet engagement consiste pour l'émetteur, à livrer la valeur du Trésor dont il s'agit, à savoir les titres d'Obligations du Trésor Assimilables et pour le souscripteur à régler la somme financière correspondante à cette transaction comme prescrit par le règlement de la CRCT en son **article 17 alinéa 2** qui dispose que « *l'appariement constate, [...], d'autre part, leur engagement à livrer les titres ou à régler les sommes correspondantes à cette transaction. [...]* »⁷³. Une fois l'exécution de l'appariement faite et réussie, il ne reste plus que le règlement des sommes financières convenues d'accord partie. Celui-ci s'effectue au guichet du SVT auprès duquel l'on a consenti à souscrire un nombre minimum de titre d'OTA soit trente (30) obligations⁷⁴, au prix de dix mille (10.000) FCFA⁷⁵ qui équivaut à trois cent mille (300.000) FCFA la souscription minimale à un emprunt obligataire lancé par l'Etat en zone CEMAC. Il va de soi que relativement aux souscriptions des non-résidents CEMAC cette opération devra préalablement obéir aux normes sur le change monétaire de la zone du Franc de la Coopération financière d'Afrique⁷⁶ au grand profit des caisses de l'Etat émetteur.

b-Dénouement ou règlement-livraison

Le dénouement est encore appelé le *règlement-livraison*, il désigne la phase finale du processus de commercialisation des titres sur le marché secondaire de la BVMAC par le mécanisme d'échange simultané d'achat et de vente des titres contre les espèces, afin de finaliser la transaction entamer à l'appariement. Quoiqu'il puisse exceptionnellement aboutir à **des cas de défaillance** dans le processus de dénouement, son principe, donne toujours lieu à un simple **règlement de transaction**, pour un dénouement heureux.

⁷⁰ Voir définition appariement, Op.cit., ; Article 17(2) du règlement général de la CRCT

⁷¹ Article 17(2) du règlement général de la CRCT

⁷² Article 17(4) du règlement général de la CRCT

⁷³ Article 17(2) du règlement général de la CRCT

⁷⁴ Voir Document d'information « ECRM 6,25% Net 2022-2029 »

⁷⁵ Article 4 du règlement N°03/19/CEMAC/UMAC/CM, Op.Cit.,

⁷⁶ Règlement N°02/18/CEMAC/UMAC/CM du 21 décembre 2018 portant réglementation des changes dans la CEMAC

-Le règlement de la transaction

Les conditions du règlement de la transaction sur le marché financier de la BVMAC sont clairement prédéfinies par son règlement général qui dispose en son **article 30**, que « *Les négociations interviennent exclusivement au comptant. Les donneurs d'ordres acheteurs doivent disposer de la totalité des fonds et les donneurs d'ordres vendeurs doivent disposer des titres dès la passation de l'ordre.[...]* »⁷⁷ et ensuite, « *La livraison des titres et le règlement de leurs contreparties sont exécutées conformément aux dispositions du Règlement Général du Dépositaire Centrale* »⁷⁸ or, c'est la Cellule de Règlement et Conservation des Titres qui fait office de Dépositaire. A ce titre, il est mentionné en à ce règlement à l'**article 1** définissant le Dépositaire Central, qu'il est l'« *entité chargée du règlement-livraison, de la conservation et de l'administration des titres. En application du présent règlement, cette fonction est assurée par la Cellule de Règlement et de Conservation des Titres (CRCT) ;* »⁷⁹. Au regard de ce qui précède, il ressort que le règlement de la CRCT décrit les grandes lignes du règlement-livraison⁸⁰.

Les articles 21 à 25 de la CRCT donnent de plus amples informations dans la description du processus de règlement livraison. Au reste, les valeurs du Trésor inscrites se transmettent par virement de compte en compte. Le transfert de la propriété des valeurs du Trésor, résulte de leur inscription au compte de l'acquéreur. Le défaut de livraison ou de règlement constaté à la date prévue entre les parties, délie de plein droit et de toute obligation, la partie non défaillante.

-Les Cas de défaillance dans le Processus de dénouement

En dépit de ce que ce soit le règlement général de la CRCT qui demeure le texte principale régissant l'organisation et le fonctionnement du dépositaire central dont elle assure les fonctions, les cas de défaillance dans le processus de *dénouement ou de règlement-livraison* sont administrés par le *règlement général de la BVMAC* en **ses articles 43 à 45** qui traitent des cas de SVT ou sociétés de bourses défaillantes d'une part et d'autre part le règlement CEMAC des valeurs du Trésor en son **article 25** qui résout la question des clients défaillants. En effet, il ressort de l'**article 43** du règlement général de la BVMAC qu'« *en cas de défaillance d'une société de bourse dans le processus de dénouement, la ou les société(s) de bourse créancière(s) de l'obligation non exécutée, est ou sont autorisée(s), dans les conditions définies par le Dépositaire Central, à présenter hors marché un ordre dit de « déboucement » sur la Valeur Mobilière concernée* »⁸¹, le **déboucement** en lui-même, se fait au risque et frais de la société de bourse défaillante qui supporte les pertes et charges afférentes à l'opération.

Pour ce qui du **cas des clients défaillants**, le règlement CEMAC sur les valeurs mobilières prescrit le remplacement ou la substitution par le SVT ou affilié CRCT. Seulement, cette action

⁷⁷ Article 30 du règlement général de la BVMAC

⁷⁸ Article 42 du règlement général de la BVMAC

⁷⁹ Article 01 du règlement général de la CRCT

⁸⁰ « La CRCT administre les titres publics inscrits en compte dans ses livres. A ce titre, elle gère les échéanciers de paiement et effectue le décompte des intérêts ainsi que des remboursements à recevoir par chaque SVT. Elle donne l'ordre à la banque de Règlement de débiter le compte du Trésor par le crédit des Comptes des SVT bénéficiaires, à charge pour ces derniers de reverser les sommes correspondantes à leurs clients.» Article 18, du règlement général de la CRCT

⁸¹ Article 43, du règlement général de la BVMAC

emporte des conséquences dont principalement l'entrée des titres dans le patrimoine du dernier acquéreur et l'impossibilité pour les tiers de s'opposer à cette nouvelle situation, d'où la prescription selon laquelle « *Lorsqu'un affilié teneur de compte procède au dénouement d'une opération, par livraison de valeurs du Trésor contre règlement au comptant, en se substituant à son client défaillant, il acquiert la pleine propriété des valeurs du Trésor ou des sommes reçues de la contrepartie. Aucun créancier du client ne peut opposer un droit quelconque sur ces valeurs du Trésor ou ce paiement* »⁸². La commercialisation des titres publics émis étant consommée par la conclusion du contrat de souscription porté à l'achat et vente des titres, il faut dès lors procéder au règlement des procédures incidentes à la souscription.

B- Les Procédures Postérieures à La Souscription Des OTA à La BVMAC

La souscription des valeurs du Trésor dont les Obligations Assimilables font parties, est l'acte par lequel une personne physique ou morale de droit privé ou de droit public, accorde son consentement écrit à l'opération de lever de fonds initiée par l'émetteur. Ce faisant, il se forme un contrat de prêt⁸³, dans lequel l'émetteur qui est l'Etat, revête la qualité de débiteur⁸⁴ et la communauté

ou l'ensemble des souscripteurs, celle de créancier⁸⁵. Le suivi de l'investissement de chaque créancier devant être effectif et actualisé au jour le jour, il incombe aux Spécialistes des Valeurs du Trésor de garantir l'exécution de cette tâche après commercialisation des titres émis et acquis par eux : En effet, **l'article 40** du règlement de la BVMAC dispose relativement à l'obligation d'information sur les transactions que « *Pour chaque transaction sur le marché boursier qu'elle réalise, une société de Bourse est tenue de remettre à son client une pièce comptable justificative qui mentionne impérativement :*

- (i) *La dénomination sociale et son siège social,*
- (i) *Le nom et l'adresse du client auquel la pièce justificative comptable est destinée,*
- (ii) *La date à laquelle la transaction a été réalisée,*
- (iii) *La nature de la transaction,*
- (iv) *Les références, nombre, description et cours à l'unité des valeurs mobilières, objet de la transaction,*
- (v) *Le montant total de la transaction,*
- (vi) *Le montant des frais de courtage et le cas échéant, de tout autre frais prélevé,*
- (vii) *Le montant de tout impôt et de toute taxe auxquels la transaction est assujettie.*»⁸⁶. L'accomplissement de cette tâche passe donc par l'ouverture d'un compte-titre

⁸² Article 25 du règlement N°03/19/CEMAC/UMAC/CM, Op.cit.,

⁸³ Ce contrat fait naître des obligations **réciproques** ou chaque partie devient à la fois débitrice et créancière d'obligations envers son cocontractant, aussi on y note des obligations **corrélatives** ou chaque partie ne s'engage que pour obtenir une contrepartie. On saisit mieux la qualification d'une telle convention de contrat **synallagmatique** article 1102 du Code Civil.

⁸⁴ « Personne tenue envers une autre d'exécuter une prestation » : Serge GINCHARD, Thierry DEBARD, (Dir.), *Lexique des Termes Juridiques*, Paris, P.U.F, 2018,,25 éd., pp.657-658.

⁸⁵ Titulaire d'un droit de créance, qui n'est autre qu'un droit personnel généralement utilisé pour désigner le droit d'exiger la remise d'une somme d'argent, voir à cet effet Serge GINCHARD, Thierry DEBARD, (Dir.), *Lexique des Termes Juridiques*, Paris, P.U.F, 2018,,25 éd., p.638.

⁸⁶ Article 40 du règlement général de la BVMAC

client au bénéfice de chaque investisseur ou épargnant. Il s'agira donc ici, de mettre en relief l'ouverture d'un portefeuille au nom de chaque souscripteur d'une part **(1)** et d'autre part de s'attarder sur la tenue de ce compte-titres **(2)**.

1-L 'ouverture d'un compte-titre ou portefeuille par un SVT

Il revient à chaque SVT retenu dans la participation d'une opération d'émission des titres d'obligations du Trésor Assimilables, *d'ouvrir un compte-titre ou portefeuille* à chaque épargnant ou souscripteur, d'autant plus qu'au sens de *l'article 4* de l'annexe de la **convention du 17 janvier 1992** portant harmonisation de la réglementation bancaire dans les Etats de l'Afrique Centrale, les SVT sont des établissements de crédit qui exécutent habituellement des opérations de banque. Ces dernières reposent sur **un support juridique** et reçoivent fort de cela, un premier traitement au niveau des SVT qui commercialisent les valeurs du Trésor, se voient au final centralisées et enregistrées dans les livres de la Cellule de Règlement et Conservation des Titres à dessein de comptabilisation et d'administration.

-L'ouverture d'un portefeuille de titres publics à chaque souscripteur

L'ouverture d'un compte-titre trouve assurément son fondement juridique au travers de l'autonomie de la volonté en droit des contrats et de l'encadrement qui lui est réservé par le Code Civil comme évoqué plus haut. Cependant, **la nécessité de formuler une convention écrite***, découle de ce que l'on ne saurait faire fi, **de l'objet et du contenu*** d'une telle convention qui porte sur des sommes considérables qui sont confiées à l'Etat-émetteur.

****La nécessité d'une convention écrite.***

A plus d'un égard elle se pose avec acuité et relève donc, de la sauvegarde de l'investissement commis par les épargnants et de la protection des intérêts des tiers que sont, à tout le moins les ayants droit des souscripteurs. En effet, *l'article 4* de l'annexe de la **convention du 17 janvier 1992** portant harmonisation de la réglementation bancaire dans les Etats de l'Afrique Centrale, définit les grandes lignes des opérations de banque ainsi qu'il suit, « *Les établissements de crédit sont des organismes qui effectuent à titre habituel des opérations de banque. Celles-ci comprennent la réception de fonds de public, l'octroi de crédit, la délivrance de garantie en faveur d'autres établissements de crédit, la mise à la disposition de la clientèle et la gestion de moyens de paiement* »⁸⁷. *L'article 8* de la même convention, complète cette définition et se veut plus spécifique au contexte de la présente étude, à ce titre il dispose, « *Les établissements de crédit peuvent effectuer les opérations connexes à leur activité telle que : [...]* 4)-*le placement, la souscription, l'achat, la gestion, la garde et la vente de valeurs mobilières et de tout produit financier ;*»⁸⁸. Ceci étant, la nécessité d'une convention écrite relativement aux titres souscrits, se voit exhausser par le législateur communautaire CEMAC à travers le règlement N°03/19/ CEMAC/ UMAC/CM, qui affirme en son **article 19** que « *Les valeurs du Trésor émises par les Etats membres de la CEMAC sont obligatoirement inscrites*

⁸⁷ Article 4 de l'annexe de la convention du 17 janvier 1992 portant harmonisation de la législation bancaire dans les Etats de l'Afrique Centrale

⁸⁸ Article 8 de l'annexe à la convention du 17 janvier 1992, Op.cit.,

au crédit d'un compte tenu par un affilié, teneur de compte »⁸⁹ et **l'article 22** du même règlement communautaire précise que « l'affilié teneur de compte inscrit les valeurs du Trésor au crédit du compte titre du client »⁹⁰, toute chose qui traduit d'une part l'obligation de tenir un contrat écrit et d'autre part de se conformer au principe de la légalité administrative.

***Le contenu de la convention du compte titre**

La convention de compte-titre est un contrat écrit et passé entre, un SVT ou service intermédiaire qui exerce sur le marché de la BVMAC d'une part, et un investisseur ou épargnant d'autre part. Ceux-ci entretiennent des relations financières de débiteur à créancier dans le cadre d'un appel public à l'épargne. Il demeure donc logique, que le support juridique qui scelle ce rapport mercantile et lucratif, soit prévu et organisé par les textes en vigueur. Ainsi en est-il, du rapport entre le titulaire du compte et l'affilié teneur de compte dont la relation est impérativement mise par écrit à travers une convention. Cette convention trouve son fondement juridique auprès de la législation communautaire qui, une fois de plus prescrit en son **article 21**, que « Les rapports entre le titulaire de compte et l'affilié teneur de compte sont obligatoirement déterminés par une convention comprenant notamment les mentions suivantes :

- l'identité du titulaire du compte ;
- la mention explicite du contrat de dépôt ;
- la tarification des services fournis ;
- la durée de validité de la convention ;
- les obligations de confidentialité à la charge de l'affilié teneur de compte, conformément aux lois et règlement en vigueur relatifs au secret professionnel ;
- les caractéristiques des ordres susceptibles d'être adressés à l'affilié tenant de compte, le cas échéant, des règles de marché sur lesquels ces ordres sont appelés à être exécutés ;
- le mode de transmission des ordres ;
- le contenu et les modalités d'information du donneur sur la réalisation de la prestation ;
- le délai de contestation des opérations effectuées ;
- l'indication que la remise des valeurs du Trésor dématérialisées peut donner lieu, sur la demande, à l'établissement d'un avis d'opéré et que l'avis d'enregistrement adressé par l'affilié à son client, à réception du dépôt de virement des titres, constitue la preuve de la remise. »⁹¹. Ces différentes mentions fixent le cadre légal dans lequel la convention de compte-titre doit être passée et exécuter entre les différentes parties. A ce titre, on note plusieurs types de conventions de compte-titres⁹² sur le marché des capitaux que la législation regroupe au

⁸⁹ Article 19 du règlement N°03/19/CEMAC/UMAC/CM relatif aux valeurs du Trésor émis par les Etats membres de la CEMAC ;

⁹⁰ Article 22 du règlement N°03/19/CEMAC/UMAC/CM ,Op.cit.,

⁹¹ Article 21 du Règlement N°03/19/CEMAC/UMAC/CM,Op.cit.,

⁹²**Les comptes titres du marché primaire** : Le législateur communautaire CEMAC en a consacré quatre (04) classes de compte qui permettent de traiter toutes les transactions et opérations concernant les titres publics à souscription libre. En respectant de manière hiérarchique la nomenclature du plan comptable et le numéro du compte qui indique la nature et le statut des titres, il y'a : En « Classe 1 Comptes des avoirs à la CRCT ; Class 2

niveau du marché des titres du neuf et du marché de la liquidité auxquels se rattachent des ordres spécifiques⁹³ de transaction. Au reste, qu'en est-il de la tenue des comptes-titres.

2- La tenue des comptes-titres

Les établissements de crédit, comme décrits à **l'article 4** de l'annexe à la convention du 17 janvier 1992 sur l'harmonisation de la réglementation bancaire en zone CEMAC, sont des organismes qui effectuent habituellement des opérations de banque. Cette activité est retracée

Comptes des titres pour compte propre ; Class 3 Comptes des titres pour compte de tiers ; Classe 4 Comptes de régularisation ; ». Dans le cadre de cette étude, l'on retient **le compte des avoirs à la CRCT**. Ce sont les comptes des avoirs du SVT à la CRCT, « débiteur par nature, (ils) enregistrent conformément aux procès-verbaux d'adjudication et aux confirmations d'opérations (d'achat/vente, de prêt/emprunt, d'échanges ou de pension-livraison des titres), l'ensemble des titres détenus par les SVT auprès de la CRCT. Le solde du compte, débiteur ou nul, pour chaque ligne de titres, correspond au solde du compte affilié ouvert dans les livres de la CRCT ». Pour ce qui est de son fonctionnement, le compte titre est débité durant l'émission des titres, par le crédit du compte « titres à recevoir », voir Instruction N°03/CRCT/2010 relative à la Comptabilité-Titres des Teneurs de comptes ; **-Les comptes titres du marché secondaire** : Le compte-titre est encore appelé *compte titre ordinaire*, il est particulièrement apprécié par les observateurs avisés du monde de la finance de marché car il offre une aisance certaine dans sa souplesse d'utilisation pour sa capacité à permettre l'investissement sur différents produits de valeurs mobilières qu'il s'agisse, d'obligations ou d'actions voir de Fond Commun de Placement ou de SICAV. A ce titre, le compte-titre se présente sous les trois formes que sont : **Le compte-titre individuel**, qui n'est la propriété que d'un seul titulaire habilité à effectuer toutes les opérations boursières. Ensuite, **le compte titre-joint**, ou deux personnes sont titulaires, celles-ci peuvent y effectuer individuellement des opérations sur ledit compte. Enfin, **le compte-titres indivis** qui est la propriété de plusieurs titulaires. Ici, les opérations doivent y être menées en accord avec tous les membres. Ces divers comptes bénéficient dans leur fonctionnement d'une subdivision en deux comptes que sont : *Le compte-titre* qui reçoit pour l'essentiel les valeurs du Trésor achetés et *le compte – espèces* destiné aux liquidités financières utilisées pour investir sur le marché comme en fait foi le règlement général de la BVMAC « *Chaque société de Bourse est tenue d'avoir un compte espèce dans une banque commerciale, affectée exclusivement aux règlement des transactions effectuées sur le marché.* ». Au demeurant, ces différents comptes ouverts sur le marché financier reçoivent des mouvements de fonds et émettent des transactions, toutes impulsées d'un donneur d'ordre qui n'est autre que le propriétaire dudit compte. Il revient donc, de faire la lumière sur ces différents ordres de transactions. Voir Catherine KARYOTIS, « L'essentiel de la Bourse et des marchés de capitaux », Les Carrés, 4^{ème} édit., Gualino, 2014, p.54 ; Catherine KARYOTIS, « L'essentiel de la Banque », Les Carrés, 2^{ème} édit., Gualino, 2015-2016, p.19 ;

⁹³ **Les différents ordres de transaction y relatif** : Les ordres boursiers sont régis par le règlement général de la Bourse des Valeurs Mobilières de l'Afrique Centrale en ses **articles 23 à 28**. Un ordre boursier se définit⁹³ d'ailleurs à ce sujet comme, une instruction donnée par un client à une société de bourse négociatrice. Ce faisant plusieurs composantes rentrent en ligne de compte dans la constitution d'un ordre de bourse, « tout ordre de bourse comporte :

- (i) l'indication du sens de l'opération,
- (ii) la désignation de la valeur mobilière sur laquelle porte l'opération,
- (iii) le nombre de titre à négocier,
- (iv) le cours ou l'indication de limite,
- (v) la durée de validité,
- (vi) le numéro ou les références du compte client. ».

Il incombe à la BVMAC de fixer les catégories d'ordres sur le marché, de plus, s'agissant de leur transmission du client donneur d'ordres à la société boursière, le principe admet tout moyen convenu de commun accord avec le souscripteur. Toutefois, les ordres transmis au moyen du téléphone doivent être confirmés dans un délai de sept (07) jours avec indication de la date et de l'heure de réception. Aussi, les sociétés de bourse ne possédant pas de système de bande enregistreuse ne pourront pas accepter de valider les ordres transmis par téléphone. Pour ce qui est des ordres à « **durée déterminée** » encore appelés ordres à « **validité jour** », le souscripteur a la latitude de fixer la période limite de validation de son ordre. Cette période ne peut excéder trente (30) jours à l'intérieur desquels, il peut modifier ou annuler l'ordre qu'il a émis. Enfin, les ordres n'ayant aucune mention pour leur durée de validité, sont considérés avoir une durée « jour », soit une durée tenant sur la séance de cotation à laquelle, ils sont présentés.

par la tenue des comptes qui elle-même renvoie à l'enregistrement systématique et précis, de toutes les transactions financières d'un client auprès de sa banque. Au Cameroun comme dans la zone CEMAC, c'est *l'Arrêté N°0000005/MINFI du 13 janvier 2011* qui institutionnalise le Service Bancaire Minimum Garanti et fixe les modalités de sa mise en œuvre. Le SBMG renvoie au « *minimum de prestations dont bénéficie à titre gratuit, tout consommateur au présent arrêté* »⁹⁴. Au total, on dénombre désormais vingt-deux (22) services gracieusement offerts par les établissements de crédit. Parmi ceux-ci, on retient pour la présente étude, *la tenue des comptes* : Les opérations de banques qui s'y déroulent, ont pour principales objectifs la justification et la documentation comptable des opérations d'achat et de vente des valeurs du Trésor ainsi que la satisfaction de l'obligation légale de l'administration fiscale. Considérant que l'appel public à l'épargne est tenu par un contrat de droit administratif et que l'adhésion des souscripteurs audit appel témoigne à suffire de leur élan patriotique, l'intérêt du traitement de leur compte client respectif suscite à plus d'un égard la curiosité pour laquelle l'on se doit d'apporter une réponse, ce qui conduit à dire que la tenue des comptes-titres emporte *l'acquittement d'un service ou loyer de la dette* et *les enjeux* d'une telle pratique.

-Le service ou le loyer de la dette

Qu'elle soit publique ou privée, la dette prend en ligne de compte, un certain nombre de charges que la doctrine financière qualifie du vocable de « *service de la dette* »⁹⁵. Le service ou le loyer de la dette, dans sa mise en exergue fait appel à une définition et à un fondement juridique. Seulement, son acquittement par les services compétents de l'Etat n'est pas chose aisée car il reste tributaire d'une nature juridique qui, selon les cas peut incorporer ou exempter les charges liées à son remboursement. En effet, aux termes du règlement CEMAC relatif à l'endettement public des Etats de la communauté, il ressort que le service de la dette renvoie à des « *obligations au titre du remboursement du principal d'un prêt et/ou du paiement des intérêts ainsi que des autres charges et commissions pendant une période donnée* »⁹⁶. Sur le fondement juridique du service de la dette au Cameroun, de manière générale l'on peut affirmer qu'il s'inspire sur le plan communautaire de *l'article 2* précédemment cité, mais plus encore du *RFE de 2018* qui dispose, « (2) [...]. *Lorsqu'ils sont accordés à l'Etat, les financements extérieurs, y compris ceux accordés à des projets ou programmes d'investissements particuliers, sont intégrés en recettes et en dépenses à son budget général. (3) Une annexe aux lois des finances donne le détail de l'origine et de l'emploi de ces fonds.* »⁹⁷. Spécifiquement, pour ce qui est des sources de droit portant sur les ressources et le financement de l'Etat commis au moyen d'émission des valeurs du Trésor, le régime financier de 2018 précise, que lesdites ressources, charges de trésorerie, et de financement de l'Etat résultent de plusieurs

⁹⁴ Article 2(4) de l'arrêté N°0000005/MINFI du 13 Janvier 2011 portant institution du Service Bancaire Minimum Garanti

⁹⁵ « Les obligations au titre de remboursement du principal d'un prêt et/ou du paiement des intérêts ainsi que des autres charges et commissions pendant une période donnée. », Article 2 du règlement N°12/07-UEAC-186-CM-15 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de la CEMAC.

⁹⁶ Article 2 du règlement N°12/07-UEAC-186-CM-15 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la Dette publique dans les Etats membres de la CEMAC.

⁹⁷ Article 2 de la loi N°2018/012 du 11 Juillet 2018 portant Régime Financier de l'Etat et des Autres Entités Publiques.

opérations parmi lesquelles l'on dénombre « *l'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et autres dettes de l'Etat, y compris les bons et obligations du trésor.* »⁹⁸. De ce qui précède, l'on conclut aisément que le service de la dette publique est une préoccupation majeure au sein de la vie d'un Etat, le Cameroun n'échappe pas à cette règle, et c'est à juste titre que la question fait l'objet d'études par les sciences sociales que sont la politique, l'économie, et la finances. Les juristes n'étant pas en reste, leur approche est relative à la viabilité⁹⁹ et la soutenabilité de la dette de l'Etat¹⁰⁰.

-L 'incorporation du loyer de la dette au remboursement.

S'il est communément admis que le crédit bancaire, impose de charges de garanties considérables¹⁰¹ aux clients qui aimeraient en contracter, il va de soi que l'établissement financier, acteur intermédiaire en matière d'appel public à l'épargne ne déroge pas au dit exercice dans sa mission de collecte de dépôts d'épargnes, des personnes publiques et privées au bénéfice de l'Etat. Mais la situation n'est pas aussi simple que celle précédemment décrite, c'est-à-dire que, le sort réservé au souscripteur résident CEMAC n'est pas le même appliqué au souscripteur non-résident ou étranger. L'illustration à ce propos, est tirée du **Régime Financier de l'Etat de 2018** qui dispose pour ce qui est des « *ressources [...] et financement de l'Etat (qui) résultent des opérations (que sont) l'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et autres dettes de l'Etat, y compris les bons et obligations du trésor. [...]. Ne peuvent comprendre ni prime ni décote à l'émission (pour ce qui est des charges de trésorerie)* »¹⁰². Emboitant le pas à cette disposition de la constitution financière, la clause contractuelle dénommée **fiscalité de l'opération** en matière d'émission d'emprunt au Cameroun¹⁰³ exonère les résidents CEMAC du paiement des taxes et impôts relativement aux intérêts qu'ils perçoivent et le remboursement total et définitif des sommes qu'ils ont épargnées, elle affirme à cela que « *Les intérêts afférents aux présentes obligations sont exonérés de tout impôt et taxe au Cameroun. Ils sont en outre exonérés de l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers dans les pays membres de la zone CEMAC* »¹⁰⁴. La signification faite de cette prescription contractuelle, renvoie à une double interprétation de l'entretien du service de la dette qui porte sur une même opération d'emprunt obligataire souscrite par les résidents et non-résidents CEMAC. En effet, l'entretien du service de la dette ressort de la compétence du débiteur qui ici n'est autre l'Etat émetteur. Seulement, par la disposition contractuelle qui exempte et exonère de tout impôt les résidents CEMAC et à l'inverse oblige les non-résidents à s'acquitter des paiements fiscaux y relatifs, l'on peut conclure que le

⁹⁸ Article 52 de la loi N°2018/012 du 11 juillet 2018, Op.cit.,

⁹⁹ « Situation dans laquelle le pays est en mesure de remplir ses obligations actuelles et futures au titre du service de la dette, sans recourir aux financements exceptionnels (accumulation d'arriérés et/ou rééchelonnement) et sans compromettre la stabilité de son économie. », article 2 du règlement N°12/07/UEAC-186-CM-15, Op.Cit.,

¹⁰⁰ « La soutenabilité de la dette exprime le fait qu'un agent économique peut faire face aux charges de remboursement de ses dettes et donc au service de la dette qu'il a contractée. », CARZOLA et Estelle HEMDANE, in Alain BEITONE (Dir.), *Dictionnaire de science économique*, 6Ed., DUNOD, 2019, p.209.

¹⁰¹ Voir à cet effet, l'instruction du Gouverneur N°004/2021 fixant les modalités de déterminations, de déclaration et de publication des Taux Effectifs Globaux, des conditions de banque et des prix des services financiers

¹⁰² Article 51 de la loi N°2018/012 du 11 Juillet portant Régime Financier de l'Etat et des autres entités publiques

¹⁰³ Voir Document d'information « ECRM 6,25% Net 2022-2029 » ;

¹⁰⁴ Voir Document d'information « ECRM 6,25% Net 2022-2029 » ;

service de la dette par emprunt obligataire est supporté en partie à tout le moins par les non-résidents CEMAC, puisque leur souscription est source de gain et de recette fiscale au profit du trésor public Camerounais qui dans sa relation avec les résidents CEMAC entretient plutôt une comptabilité fiscale nulle. Tel est le sens implicite voir sous-jacent, de la disposition fiscale inscrite à la note d'information, qui pose que, « *Pour les souscripteurs étrangers (non-résidents de la CEMAC), les revenus des titres issus de l'émission seront soumis à la législation fiscale en vigueur dans leur pays respectif. Les titres devant être cotés à la BVMAC, tous les revenus qu'ils généreront consécutivement à leur négociation sur le marché secondaire seront soumis au régime d'imposition des différents pays de résidence fiscale* »¹⁰⁵. Au regard du développement qui précède, il est d'ores et déjà acté que, le fondement juridique des charges fiscales liées au loyer du service de la dette s'applique à tous les souscripteurs. Seulement, son implémentation dans une opération d'appel public à l'épargne nécessite qu'il soit apporté des clarifications sur les enjeux d'une stratégie fiscale orientée sur l'exemption fiscale des ressortissants CEMAC.

- Les enjeux de la tenue des portefeuilles clients

Considérant l'observation, selon laquelle le service de la dette de l'émission des OTA est exonéré pour les résidents CEMAC, du paiement des charges fiscales, l'on est fondé à se demander pour quelle raison devrait-on encore faire la tenue des différents portefeuilles des clients. Cependant, l'on ne saurait omettre que la tenue des comptes est une opération comptable qui comme telle repose sur la transparence vis-à-vis des institutions de contrôle de la BVMAC et l'entretien de la confiance accordée par les souscripteurs d'où ***l'intérêt et la justification*** qui en découlent.

****Intérêt de la tenue des comptes titres des souscripteurs***

Tout d'abord, la tenue des comptes titres est une obligation légale du législateur CEMAC en son **article 40** du règlement général de la BVMAC et en l'article 16 du règlement général de la CRCT. En sus, les opérations y relatives ne sont autres que des actes de comptabilité soient précisément « *des opérations réalisées par l'entreprise (de banque et) [...] traduites en termes financiers.* »¹⁰⁶ pour évaluer le patrimoine d'une personne morale ou physique qui en l'occurrence peut être le souscripteur, la SVT et la CRCT. Aussi, elle permet une meilleure gestion financière et détaillée indispensable en matière budgétaire.

****Justification de la tenue des comptes titres des souscripteurs***

Elle tient principalement sur le critère de la double partie de la comptabilité des titres de dette de la zone CEMAC. En effet, ***l'instruction N°02/CRCT/2010*** relative à la comptabilité-Titres de la CRCT énonce clairement que « *Les écritures sont comptabilisées sous réserve de l'existence de provisions d'après les informations formelles reçues :-de la BEAC (notamment des procès-verbaux des adjudications) ;-des SVT(notamment des instructions relatives aux opérations sur le marché secondaire).*

¹⁰⁵Voir Document d'information « ECRM 6,25% Net 2022-2029 ».

¹⁰⁶CARZOLA et Estelle HEMDANE, in Alain BEITONE (Dir.), *Dictionnaire de science économique*, 6^{Ed}., DUNOD, 2019, p.94.

Les écritures de la CRCT sont imputées simultanément, selon les opérations, sur les comptes titres et espèces. L'imputation est irrévocable. [...] Le système de comptabilisation des titres publics à souscription libre est composé de deux niveaux de comptabilité étroitement lié. Le premier niveau se situe dans la comptabilité des teneurs de comptes. Le second niveau correspond à la comptabilité de la CRCT, comptable du montant global des émissions. ».

Cette comptabilité qui se subdivise en créance et en débit résume bien la convention d'appel public à l'épargne au travers d'un tableau faisant état du passif et de l'actif du déroulement de l'opération de lever de fonds depuis son commencement à son terme.

Elle porte pour l'essentiel sur la traçabilité tant des titres que des espèces financières investies par les souscripteurs d'une part et sur le remboursement total majoré d'un taux d'intérêt d'autre part.

Ces différents mouvements et transactions bancaires aboutissent à la production des documents comptables tels que **le relevé de compte**, qui indique le solde initial, les mouvements en débit et crédit qui en résultent ainsi que, le nouveau solde. Enfin la *balance des opérations*¹⁰⁷ et le *bilan de la comptabilité titres*¹⁰⁸ pouvant tous servir de faire valoir, devant les tribunaux.

CONCLUSION

La souscription à un emprunt obligataire obéit aux principes de transparence et de liberté d'accès à la commande publique pour tous les ressortissants CEMAC qui jouissent de la personnalité juridique. Ce recours à l'endettement de l'Etat auprès de ses populations offre une marge certaine de sécurité au rang desquels l'on retient l'usage de la monnaie locale comme monnaie d'emprunt et de remboursement, des conditionnalités de prêts aisées ainsi que la gestion du contentieux y relatif par les juridictions nationales. Seulement, il faut malheureusement noter que l'exclusion des tontines de ce processus concourt à priver les caisses de l'Etat d'une manne financière conséquente au grand dam, du budget général et de son autonomie qui se voit ainsi contraint de contracter une dette par accord de prêt. L'admission de ces associations de fait à ce grand banquet de la finance contemporaine constituerait à n'en point douter, une avancée majeure et bénéfique à plus d'un égard.

BIBLIOGRAPHIE

- Annexe de la convention du 17 janvier 1992 portant harmonisation de la législation bancaire dans les Etats de l'Afrique Centrale ;
- Arrêté N°0000005/MINFI du 13 Janvier 2011 portant institution du Service Bancaire Minimum Garanti ;

¹⁰⁷ « Le teneur de compte édite, en tant que de besoin, une balance des opérations enregistrées en comptabilité-titres. Cette balance peut être : -globale : -par catégorie de titres : -par Trésor émetteur : -par titulaire ; », Instruction N°03/CRCT/2010 Relative à la comptabilité-titres des teneurs de compte ;

¹⁰⁸ « Le teneur de compte édite, au moins une fois par an, un bilan titres. », Instruction N°03/CRCT/2010 Relative à la comptabilité-titres des teneurs de compte ;

- CARZOLA et Estelle HEMDANE, in Alain BEITONE (Dir.), *Dictionnaire de science économique*, 6^{Ed} ., DUNOD, 2019 ;
- Catherine KARYOTIS, *L'essentiel de la Bourse et des marchés de capitaux* , 4^{Ed.}, Gualino, 2014 ;
- Catherine KARYOTIS, « *L'essentiel de la Banque* », Les Carrés, 2^{ème} édit., Gualino, 2015-2016 ;
- Code Civil ;
- Convention entre BEAC et SVT portant sur les adjudications des titres publics à souscription libre ;
- Convention relative à la participation des Spécialistes en Valeurs du Trésor aux adjudications des titres publics à souscription libre ;
- CS/CA, Jugement N°147/04-05/ADD du 31 Aout 2005, Affaire UM NTJAM François c/ Etat du Cameroun ;
- Document d'information « ECRM 6,25% Net 2022-2029 » ;
- HANS Kelsen, *Théorie pure du droit*, Dalloz, Paris, 1962, ;
- Instruction N°02/CRCT/2010 relatif à la Comptabilité-Titres de la Cellule de Règlement et de Conservation des Titres ;
- Instruction N°03/CRCT/2010 relative à la Comptabilité-Titres des Teneurs de comptes ;
- Jacques MEGRET, « La spécificité du droit communautaire », *Revue internationale de droit comparé*, 1967 ;
- Jean Jacques ROUSSEAU, *Du CONTRAT SOCIAL ou Du DROIT POLITIQUE*, Chez Marc Michell REY, Amsterdam 1762, Exporté de WIKISOURCE le 10/03/2019 ;
- Lettre circulaire N°004/GR/2021 prescrivant aux Spécialistes des Valeurs du Trésor (SVT) de la CEMAC l'application obligatoire du nouveau Cahier des Charges régissant leurs activités ;
- Loi N°99/015 du 22 décembre 1999 portant création et organisation du marché financier au Cameroun ;
- loi N°2014/007 du 23 Avril 2014 et le décret du 17 novembre 2014 fixant les conditions d'application de la loi N° 2014/007 du 23 Avril 2014 ;
- Loi N°2016/010 du 12 juillet 2016 régissant les OPCVM au Cameroun ;
- Loi N°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques ;
- Note d'information ECMR-2018 ;
- MINKOA SHE Adolphe, *Cours d'introduction au droit*, Université de Yaoundé II-Soa, 2005-2006 ;

- OHADA, Acte Uniforme relatif aux droits des Sociétés Commerciales et du Groupement d'Intérêt Economique du 30/01/2014 ;
- Règlement général de la BVMAC ;
- Règlement Général de la CRCT ;
- Règlement N°12/07-UEAC-186-CM-15 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la Dette publique dans les Etats membres de la CEMAC ;
- Règlement N°02/18/CEMAC/UMAC/CM du 21 décembre 2018 portant réglementation des changes dans la CEMAC ;
- Règlement N°03/19/CEMAC/UMAC/CM relatif aux valeurs du Trésor émis par les Etats membres de la CEMAC ;
- Serge GINCHARD, Thierry DEBARD, (Dir.), *Lexique des Termes Juridiques*, Paris, P.U.F, 2018, .25 éd., ;

JURISPRUDENCE

DECISION N° 003/DCC/SVA/26 DU 6 FEVRIER 2026

SUR LA DEMAMNDE EN INTERPRETATION DE L'ARTICLE 95 ALINEA 2 DE
LA CONSTITUTION

LA COUR CONSTITUTIONNELLE,

Saisie suivant requête écrite en date, à Brazzaville, du 14 janvier 2026 et enregistrée le 15 janvier 2026 à son secrétariat général sous le n° CC-SG 004 par laquelle monsieur Clément MIERASSA lui demande de procéder à l'interprétation de l'article 95, alinéa 2, de la Constitution à l'effet de caractériser la haute trahison à l'égard du président de la République ;

Vu la Constitution ;

Vu la loi organique n° 28 - 2018 du 7 août 2018 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 57 – 2020 du 18 novembre 2020 ;

Vu le décret n° 2023 - 143 du 8 mai 2023 portant nomination des membres de la Cour Constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2023-1748 du 16 octobre 2023 rectifiant le décret n° 2023-143 du 8 mai 2023 portant nomination des membres de la Cour constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2023 - 520 du 25 mai 2023 portant nomination du président de la Cour Constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2023 - 521 du 25 mai 2023 portant nomination du vice-président de la Cour Constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2018 - 479 du 26 décembre 2018 portant attributions, organisation et fonctionnement du secrétariat général de la Cour Constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2021 - 111 du 26 février 2021 portant nomination du secrétaire général de la Cour Constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2018 – 459 du 15 décembre 2018 portant nomination du secrétaire général adjoint de la Cour constitutionnelle ;

Vu le règlement intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

I. SUR LES GRIEFS ET MOYENS

Considérant que monsieur Clément MIERASSA demande à la Cour constitutionnelle d'interpréter l'article 95, alinéa 2, de la Constitution à la lumière des articles 80, alinéa 2, et 55 de la même Constitution à l'effet de caractériser la haute trahison à l'égard du président de la République ;

Qu'il fait, en effet, grief au président de la République d'assumer le poste de président du comité central du Parti Congolais du Travail et d'exercer les fonctions y afférentes en violation de l'article 80, alinéa 2, de la Constitution qui dispose que « Le mandat du Président de la République est, également, incompatible avec toute responsabilité au sein d'un parti politique » ;

Qu'il reproche, aussi, au président de la République de n'avoir jamais déclaré son patrimoine, ce, en violation de l'article 55, alinéa 1^{er}, de la Constitution qui dispose : « Tout citoyen élu ou nommé à une haute fonction publique est tenu de déclarer son patrimoine lors de sa prise de fonction et à la cessation de celle-ci, conformément à la loi » ;

Que le président de la République qui a prêté serment de respecter et de faire respecter la Constitution a une obligation morale pour ce faire de sorte que la violation du serment par le président de la République peut être assimilée à une faute grave ou à une haute trahison, infraction qui relève, prétend-t-il, de la compétence de la Cour constitutionnelle ;

Que, s'agissant de la compétence de la Cour constitutionnelle pour interpréter une disposition constitutionnelle, il fait savoir que le juge constitutionnel congolais ne peut plus se limiter à ses compétences d'attribution au détriment de celles, implicites, reconnues par la jurisprudence (décision n° 71-44 DC de 1971 sur la liberté d'association rendue par le Conseil constitutionnel français et l'arrêt *Marbury c/ Madison* de 1803 de la Cour suprême des USA) et par la doctrine selon laquelle la Constitution n'est que ce que le juge constitutionnel veut qu'elle soit (Michel Troper, *la théorie du droit : le système constitutionnel de la France*, Paris, PUF, 1994) ;

Que sur la recevabilité de son recours, il se fonde sur les articles 180, alinéa 1^{er}, de la Constitution et 42 de la loi organique n° 28-2018 du 7 août 2018 précitée pour soutenir qu'en sa qualité de particulier, il se trouve investi du droit de saisir la Cour

constitutionnelle pour solliciter l'interprétation de l'alinéa 2 de l'article 95 de la Constitution.

II. SUR LE DEFAUT DE QUALITE DU REQUERANT

Considérant que l'article 36 de la Constitution dispose que « La Cour constitutionnelle peut être saisie pour interprétation des dispositions constitutionnelles par le Président de la République, le Président du Sénat, le Président de l'Assemblée nationale ou le Premier ministre, chef du Gouvernement » ;

Considérant que le recours en interprétation des dispositions constitutionnelles est un recours attitré réservé aux seules autorités, ainsi, limitativement, énumérées par ce texte ;

Considérant que le requérant, qui n'y figure pas, n'a pas qualité à saisir la Cour constitutionnelle d'une telle demande ;

Qu'il est, donc, irrecevable en sa demande pour défaut de qualité.

DECIDE

Article premier – Monsieur Clément MIERASSA est irrecevable, en sa demande, pour défaut de qualité.

Article 2 - La présente décision sera notifiée au requérant, au Président de la République, au président du Sénat, au président de l'Assemblée nationale, au Premier ministre, chef du Gouvernement, au ministre d'Etat, ministre des Affaires foncières et du Domaine public, chargé des Relations avec le Parlement, au garde des Sceaux, ministre de la Justice, des Droits humains et de la Promotion des Peuples autochtones, au ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation et publiée au Journal officiel.

Délibéré par la Cour constitutionnelle, en sa séance du 6 février 2026, où siégeaient **Auguste ILOKI** (Président), **Jacques BOMBETE** (Membre), **Marc MASSAMBA NDILOU** (Membre), **Nadia Josiane Laure MACOSSO** (Membre), **ESSAMY NGATSE** (Membre), **Placide MOUDOUDOU** (Membre), **Albert MBON** (Membre), **Virginie Sheryl Nicole N'DESSABEKA** (Membre), **Emmanuel POUPET** (Secrétaire général adjoint).

LEGISLATION

les montants et les conditions d'attribution sont fixés par décret en Conseil des ministres.

Article 40 : Les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil économique, social et environnemental sont inscrits au budget de l'Etat.

Le Conseil économique, social et environnemental jouit de l'autonomie de gestion.

Les comptes du Conseil économique, social et environnemental sont soumis au contrôle de la Cour des comptes et de discipline budgétaire.

Article 41 : Le Conseil économique, social et environnemental adresse chaque année un rapport général de ses activités au Président de la République, au président du Sénat, ou président de l'Assemblée nationale et au Premier ministre, chef du Gouvernement.

Ce rapport annuel est publié au Journal officiel.

TITRE V : DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

Article 42 : Le Conseil économique, social et environnemental dispose d'un règlement intérieur proposé par son bureau et approuvé par décret en Conseil des ministres.

Article 43 : La présente loi organique, qui abroge toutes dispositions antérieures contraires, notamment celles de la loi organique n° 2-2003 du 17 janvier 2003 portant organisation, composition et fonctionnement du Conseil économique et social, sera enregistrée, publiée au Journal officiel et exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Brazzaville, le 7 août 2018

Par le Président de la République,

Denis SASSOU-N'GUESSO

Le Premier ministre, chef du Gouvernement,

Clément MOUAMBA

Le ministre d'Etat, ministre de l'économie de l'industrie et du portefeuille public,

Gilbert ONDONGO

Le vice-Premier ministre, chargé de la fonction publique, de la réforme de l'Etat, du travail et de la sécurité sociale,

Firmin AYESA

Le ministre de la justice et des droits humains et de la promotion des peuples autochtones,

Aimé Ange Wilfrid BININGA

Le ministre des finances et du budget,

Calixte NGANONGO

La ministre de la santé et de la population,

Jacqueline Lydia MIKOLO

La ministre du tourisme et de l'environnement,

Arlette SOUDAN-NONAUT

La ministre des affaires sociales et de l'action humanitaire,

Antoinette DINGA-DZONDO

Loi organique n° 28-2018 du 7 août 2018
portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle

L'Assemblée nationale et le Sénat
ont délibéré et adopté,

La Cour Constitutionnelle a déclaré
conforme à la Constitution,

Le Président de la République promulgue la loi
dont la teneur suit :

TITRE I : DISPOSITIONS GENERALES

Article premier : La Cour constitutionnelle est la haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle.

Elle est juge de la constitutionnalité des lois, des traités et accords internationaux.

La Cour constitutionnelle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et des activités des pouvoirs publics.

Article 2 : La Cour constitutionnelle veille à la régularité de l'élection du Président de la République.

Elle examine les réclamations et proclame les résultats définitifs du scrutin.

La Cour constitutionnelle veille à la régularité des opérations du référendum et en proclame les résultats définitifs.

Article 3 : La Cour constitutionnelle est juge du contentieux des élections législatives et sénatoriales. A ce titre, elle examine les recours relatifs à la contestation des candidatures et aux résultats de ces élections.

TITRE II : DE L'ORGANISATION DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Chapitre 1 : De la nomination des membres de la Cour constitutionnelle

Article 4 : La Cour constitutionnelle est composée de neuf (9) membres normés ainsi qu'il suit :

- trois (3) par le Président de la République, dont deux au moins jouissant d'une expérience dans le domaine du droit ;
- deux (2) par le Président du Sénat, dont un

au moins jouissant d'une expérience dans le domaine du droit ;

- deux (2) par le Président de l'Assemblée nationale, dont un au moins jouissant d'une expérience dans le domaine du droit ;
- deux (2) par la Cour suprême parmi les membres de cette juridiction.

Par décret conforme, le Président de la République prononce leur nomination.

Article 5 : Le Cour constitutionnelle comprend :

- un président ;
- un vice-président ;
- des membres.

Le président et le vice-président de la Cour constitutionnelle sont nommés par décret du Président de la République parmi les membres de la Cour.

Article 6 : Avant leur entrée en fonction, les membres de la Cour constitutionnelle prêtent devant le Parlement réuni en congrès le serment suivant :

«Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions de membre de la Cour constitutionnelle, de les exercer en toute impartialité dans le respect de la Constitution et des lois de la République, de garder le secret des délibérations et des votes, de ne prendre aucune position publique et de ne donner aucune consultation sur les questions relevant de la compétence de la Cour.»

Acte est donné de la prestation de serment par le président du Parlement réuni en congrès qui renvoie les membres de la Cour constitutionnelle à l'exercice de leurs fonctions.

Article 7 : La violation du serment prévu à l'article précédent constitue une forfaiture passible de la dégradation civique.

Article 8 : Les personnalités condamnées pour forfaiture, haute trahison, parjure, détournement de deniers publics, corruption, concussion, fraude, blanchiment d'argent, participation à une entreprise terroriste, génocide, atteinte à la sécurité intérieure de l'Etat, insurrection, rébellion armée ou tout autre crime, ne peuvent être nommés membres de la Cour constitutionnelle.

Article 9 : La Cour constitutionnelle dispose d'un secrétariat général dirigé et animé par un secrétaire général.

Le secrétaire général de la Cour constitutionnelle est suppléé par un secrétaire général adjoint.

Le secrétaire général et le secrétaire général adjoint sont nommés par décret en Conseil des ministres.

Les attributions et l'organisation du secrétariat général de la Cour constitutionnelle sont fixées par décret du Président de la République.

Chapitre 2 : Des droits et obligations des membres de la Cour constitutionnelle

Article 10 : Les membres de la Cour constitutionnelle perçoivent un traitement fonctionnel mensuel dont le montant est déterminé par décret du Président de la République.

Article 11 : Un membre de la Cour constitutionnelle ne peut être ni poursuivi, ni recherché, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou des votes émis dans l'exercice de ses fonctions.

Les membres de la Cour constitutionnelle sont justiciables devant la Haute Cour de justice pour les actes qualifiés de crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions.

Article 12 : Avant la prise de leurs fonctions, les membres de la Cour constitutionnelle appartenant à des partis politiques et associations ou à des syndicats démissionnent de ceux-ci.

Article 13 : Les fonctions de membre de la Cour constitutionnelle sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement, du Parlement, de la Cour suprême, de la Cour des comptes et de discipline budgétaire, de la Haute Cour de justice, de Médiateur de la République, de membre du Conseil économique, social et environnemental, du Conseil supérieur de la liberté de communication, de la Commission nationale des droits de l'homme, du Conseil supérieur de la magistrature, des Conseils des collectivités locales et des Conseils consultatifs nationaux.

Toute personne se trouvant dans l'une ou l'autre catégorie de fonctions ci-dessus citées et nommée à la Cour constitutionnelle est réputée avoir démissionné de ses fonctions si elle n'a pas exprimé une volonté contraire dans les huit jours suivant sa nomination.

Article 14 : Pendant la durée de leur mandat, les membres de la Cour constitutionnelle ne peuvent occuper aucun autre emploi public ou privé.

Ils peuvent, cependant, sans autorisation préalable, se livrer à des travaux agricoles, scientifiques, littéraires, artistiques ou d'enseignement supérieur.

Article 15 : Tout membre de la Cour constitutionnelle qui accepte les fonctions incompatibles avec sa qualité est, d'office, démissionnaire.

Le président de la Cour constitutionnelle en informe, sans délai, l'autorité ou la structure dont émane le membre démissionnaire en même temps que l'autorité de nomination afin qu'il soit pourvu à son remplacement.

TITRE III : DU FONCTIONNEMENT DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Article 16 : Le mandat des membres de la Cour constitutionnelle est de quatre ans renouvelable deux fois suivant les modalités édictées à l'article 4 de la présente loi.

Le renouvellement du mandat des membres de la Cour constitutionnelle a lieu trente (30) jours avant le terme dudit mandat.

Article 17 : En cas de décès, d'empêchement définitif, de démission ou de condamnation à une peine afflictive et infamante d'un membre de la Cour constitutionnelle, il est pourvu à son remplacement dans les quinze (15) jours, pour le reste du mandat, par nomination d'un nouveau membre suivant les modalités prévues à l'article 4 de la présente loi.

Article 18 : Le président de la Cour constitutionnelle préside les séances solennelles et les audiences publiques de la Cour.

Il est chargé du fonctionnement régulier de la Cour constitutionnelle et de la discipline de ses membres. Il en est le représentant légal.

Article 19 : Le vice-président supplée le président en cas d'absence ou d'empêchement temporaire de celui-ci.

En cas d'absence ou d'empêchement du président et du vice-président, la suppléance est assurée par le plus âgé des membres présents de la Cour constitutionnelle.

Article 20 : La Cour constitutionnelle se réunit sur convocation de son président ou de son vice-président ou du plus âgé des membres présents, dans les conditions spécifiées à l'article 19 alinéa 2 ci-dessus. Elle peut, également, se réunir à la demande du tiers de ses membres.

Article 21 : A l'occasion de l'examen de chaque affaire dont la Cour constitutionnelle est saisie, le président nomme un rapporteur parmi les membres de la Cour.

Article 22 : Le rapporteur instruit l'affaire. Il dispose des pouvoirs d'investigation les plus étendus. Il peut, dans le respect des droits de la défense, ordonner la communication des pièces, entendre le requérant, la partie adverse, tout sachant et, d'une manière générale, prendre toutes mesures d'instruction utiles.

Article 23 : Le rapporteur fait constituer le dossier par le secrétariat général de la Cour. Après distribution aux membres de la Cour constitutionnelle de son rapport écrit, auquel est annexé le projet de décision ou d'avis, le rapporteur procède à sa présentation orale. Les débats s'ouvrent entre les membres de la Cour constitutionnelle qui délibèrent à huis clos.

Le quorum des délibérations de la Cour constitutionnelle est de sept membres au moins.

Le président de la Cour constitutionnelle dirige les débats.

Article 24 : Lors des délibérations, le membre le plus jeune opine le premier, après le rapporteur, et ainsi de suite jusqu'au vice-président et au président qui opine le dernier.

Article 25 : Les décisions et les avis de la Cour constitutionnelle sont rendus à la majorité des membres présents et votants. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

La Cour constitutionnelle prend sa décision ou ordonne, en cas de besoin, des mesures d'instructions supplémentaires.

Article 26 : Toutes les décisions de la Cour constitutionnelle doivent être motivées. Elles peuvent être rendues en audience publique.

Les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics, à toutes les autorités administratives, juridictionnelles et aux particuliers.

Article 27 : Les décisions et les avis de la Cour constitutionnelle sont notifiés à toutes les parties, autorités ou institutions intéressées, par le secrétaire général de la Cour constitutionnelle.

Ils sont publiés au Journal officiel.

Article 28 : Un recueil annuel des décisions et des avis de la Cour constitutionnelle est publié par son secrétaire général sous la coordination du président de la Cour constitutionnelle.

Article 29 : Les crédits nécessaires au fonctionnement de la Cour constitutionnelle sont inscrits au budget de l'Etat.

Il est alloué à la Cour constitutionnelle une dotation spécifique avant le début de tout processus d'élections référendaires, présidentielles, législatives et sénatoriales.

Le président de la Cour constitutionnelle est l'ordonnateur principal et le vice-président, l'ordonnateur délégué de ces crédits.

TITRE IV : DE LA PROCEDURE DEVANT LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Chapitre 1 : De la saisine en matière de contrôle de constitutionnalité

Article 30 : La Cour constitutionnelle est saisie pour avis de conformité, avant la promulgation des lois organiques, soit par le Président de la République, soit par le Premier ministre, chef du Gouvernement.

Article 31 : La Cour constitutionnelle est saisie par le président du Sénat ou par le président de l'Assemblée nationale, pour avis de conformité, avant la mise en application du règlement intérieur de chaque chambre du Parlement.

Article 32 : Les lois ordinaires, avant leur promulgation, peuvent être déférées à la Cour constitutionnelle, pour avis de conformité, par le président de la République, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, le Premier ministre, chef du Gouvernement ou par un tiers des membres de chaque chambre du Parlement.

Article 33 : La saisine de la Cour constitutionnelle suspend le délai de promulgation des lois organiques et des lois ordinaires ou la mise en application du règlement intérieur de chaque chambre du Parlement.

Article 34 : L'autorité qui soumet à la Cour constitutionnelle une loi avant promulgation en avise immédiatement les autres autorités ayant qualité pour saisir la Cour constitutionnelle des actes de même nature.

Article 35 : Dans les cas prévus aux articles 30, 31 et 32 ci-dessus, la Cour constitutionnelle statue dans un délai d'un (1) mois.

En cas d'urgence et à la demande expresse du requérant, ce délai peut être ramené à dix (10) jours.

Article 36 : La Cour constitutionnelle peut être saisie pour interprétation des dispositions constitutionnelles par le Président de la République, le président du Sénat, le président de l'Assemblée nationale ou le Premier ministre, chef du Gouvernement.

Article 37 : Si la Cour constitutionnelle, saisie d'une loi avant promulgation, déclare qu'elle contient une disposition contraire à la Constitution, sans constater en même temps que celle-ci est détachable de l'ensemble de ladite loi, la loi dont s'agit ne peut être ni promulguée, ni mise en application.

Au cas où la disposition en cause, contraire à la Constitution, serait détachable de l'ensemble du texte, ladite disposition est expurgée du texte au niveau du Parlement avant que ledit texte ne soit de nouveau soumis à la Cour constitutionnelle.

Si la Cour constitutionnelle déclare que la loi ou l'une de ses dispositions est conforme à la Constitution, la loi dont s'agit est promulguée.

Article 38 : Dans le cas où la Cour constitutionnelle déclare que le règlement intérieur de l'Assemblée nationale ou du Sénat qui lui a été soumis contient une disposition contraire à la Constitution, cette disposition ne peut être mise en application.

Article 39 : L'avis conforme de la Cour constitutionnelle constatant que les textes qui lui sont soumis ne sont pas contraires à la Constitution met fin à la suspension du délai de promulgation ou de leur mise en application.

Article 40 : Si la Cour constitutionnelle, saisie sur le fondement des articles 175 alinéa 2 et 180 de la Constitution, a déclaré qu'un traité ou un accord international comporte une clause violant une norme constitutionnelle, elle émet un avis de non-ratification.

Article 41 : Si la Cour constitutionnelle, saisie par le Président de la République, déclare qu'un traité ou un accord international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.

Article 42 : Tout particulier peut saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois et des traités, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée devant une juridiction dans une affaire qui le concerne.

Article 43 : La Cour constitutionnelle est saisie, à peine d'irrecevabilité, par requête écrite, adressée à son président et signée par le requérant.

Article 44 : La requête aux fins de recours en inconstitutionnalité contient, à peine d'irrecevabilité, les noms, prénoms, date et lieu de naissance, profession et adresse du requérant et doit être explicite en ce qui concerne l'acte ou la disposition dont l'inconstitutionnalité est alléguée et la disposition ou la norme Constitutionnelle dont la violation est invoquée.

Le recours en inconstitutionnalité, par voie d'action, n'est soumis à aucun délai.

Article 45 : La Cour constitutionnelle se prononce dans le délai d'un mois à compter de l'introduction du recours.

Ce délai peut être réduit à dix (10) jours à la demande expresse du requérant.

Article 46 : La Cour constitutionnelle rejette le recours lorsqu'elle constate que le texte ou l'une de ses dispositions inséparables de l'ensemble du texte est conforme à la Constitution. Dans ce cas, ledit texte est promulgué.

La Cour constitutionnelle déclare inconstitutionnel et prononce son annulation lorsqu'elle constate que le texte ou l'une de ses dispositions inséparables de l'ensemble du texte est contraire à la Constitution.

Un texte ou une disposition déclaré inconstitutionnel ne peut être ni promulgué, ni mis en application.

Article 47 : La Cour constitutionnelle peut moduler dans le temps, les effets de ses décisions d'inconstitutionnalité.

Article 48 : Le recours en inconstitutionnalité, par voie d'exception, appartient aux parties en procès devant toute juridiction.

Article 49 : L'exception d'inconstitutionnalité doit, à peine d'irrecevabilité, être invoquée avant la mise en délibéré, en matière pénale, et en toutes autres matières par les parties au procès, dans leurs conclusions respectives.

Seul l'intervenant volontaire, devant la Cour d'appel, peut invoquer ladite exception pour la première fois.

Article 50 : Lorsque l'exception d'inconstitutionnalité est soulevée devant une juridiction, celle-ci constate, le cas échéant, sa recevabilité et, dans ce cas, sursoit à statuer, prononce le renvoi du dossier et des parties devant la Cour constitutionnelle et impartit au requérant le délai d'un (1) mois à partir de la signification de la décision pour saisir la Cour constitutionnelle. Une expédition du jugement ou de l'arrêt est, à cet effet, délivrée par le greffier, sans aucun frais, au requérant dans un délai de huit (8) jours.

Le greffier dresse inventaire des pièces de l'entier dossier qu'il fait parvenir, en l'état, au secrétariat général de la Cour constitutionnelle dans un délai de huit (8) jours.

Article 51 : Après la décision rendue par la Cour constitutionnelle, le secrétaire général transmet, dans un délai de huit (8) jours, au greffier de la juridiction concernée, l'entier dossier comportant une expédition de la décision rendue.

Chapitre 2 : Du contentieux des élections

Section 1 : Du contrôle de la régularité du référendum

Article 52 : La Cour constitutionnelle est consultée par le Président de la République sur l'organisation des opérations du référendum.

Elle est avisée, sans délai, de toutes mesures prises à cet effet.

Article 53 : La Cour constitutionnelle peut désigner, en son sein, un ou plusieurs coordonnateurs qui peuvent se faire assister de délégués pour suivre les opérations du référendum.

Article 54 : La Cour constitutionnelle est saisie, pour avis de conformité, par le Président de la République, du projet de révision de la Constitution avant de la soumettre directement au référendum.

Le même avis est obligatoire lorsque la proposition de révision émane des deux chambres du Parlement réuni en Congrès.

Article 55 : Dans le cas où la Cour constitutionnelle est saisie pour constater l'existence d'irrégularités dans le déroulement des opérations du référendum, elle apprécie, eu égard à la nature et à la gravité desdites irrégularités, s'il y a lieu, soit de valider les opérations dont s'agit, soit de prononcer leur annulation totale ou partielle et, le cas échéant, leur reformation.

Section 2 : Du contentieux de l'élection du Président de la République, des députés et des sénateurs

Article 56 : A l'occasion de l'élection du Président de la République, la Cour constitutionnelle désigne, en son sein, un ou plusieurs coordonnateurs qui peuvent se faire assister de délégués pour suivre le déroulement du scrutin.

Article 57 : Le droit de contester une élection appartient aux candidats ou à leurs représentants, aux partis et aux groupements politiques.

Article 58 : L'élection du Président de la République peut être contestée devant la Cour constitutionnelle dans les cinq (5) jours à compter de la publication des résultats provisoires par le ministre chargé des élections.

Article 59 : L'élection d'un député ou d'un sénateur peut être contestée devant la Cour constitutionnelle dans les quinze (15) jours à compter de la proclamation des résultats du scrutin par le ministre chargé des élections.

Article 60 : La Cour constitutionnelle est saisie par une requête écrite, adressée à son président, dans les conditions spécifiées aux articles 58 ou 59 ci-dessus.

Article 61 : La requête doit, à peine d'irrecevabilité, être signée par le requérant, contenir les noms, prénoms, date et lieu de naissance, profession, adresse du requérant, les noms et prénoms de l'élu dont l'élection est contestée, un exposé des faits ainsi que les textes invoqués pour l'annulation de l'élection ou la reformation des résultats.

Article 62 : A la requête doivent être annexées, à peine d'irrecevabilité, les pièces de nature à soutenir et à étayer les moyens invoqués.

La requête est soumise aux frais de timbre et d'enregistrement.

La saisine de la Cour constitutionnelle, en matière de contentieux électoral, n'a point d'effet suspensif.

Article 63 : Dans le cas prévu aux articles 58 et 59 de la présente loi, le secrétaire général de la Cour constitutionnelle donne immédiatement avis, selon le cas, à l'Assemblée nationale, au Sénat et à la personne dont l'élection est contestée. Celle-ci est tenue de répondre dans un délai de trois (3) jours.

Article 64 : Les mandataires constitués par le requérant n'interviennent qu'à l'occasion des actes ultérieurs de la procédure.

Les mandataires constitués par les parties ne sont autorisés à plaider devant la Cour constitutionnelle que sur les mémoires produits aux débats.

Article 65 : La Cour constitutionnelle, sans instruction contradictoire préalable, peut déclarer irrecevables des requêtes introduites au mépris des règles de forme ou rejeter, par décision motivée, celles contenant des griefs qui, manifestement, ne peuvent avoir une influence sur les résultats de l'élection.

La décision est aussitôt notifiée au requérant, à l'Assemblée nationale ou au Sénat, à l'élu dont l'élection est contestée, à la commission nationale électorale indépendante et au ministre chargé des élections.

Article 66 : Lorsqu'il y a lieu à instruction contradictoire, avis est donné aux parties de la date d'audience. A la fin de l'instruction à l'audience, la Cour constitutionnelle met l'affaire en délibéré et indique, à cet égard, la date à laquelle la décision sera rendue.

Article 67 : La Cour constitutionnelle peut, le cas échéant, ordonner une enquête et se faire communiquer tout document et rapport ayant trait à l'élection.

Un membre de la Cour constitutionnelle est désigné par le président pour recevoir, sous serment, les déclarations des témoins. Procès-verbal est dressé par le membre de la Cour constitutionnelle et communiqué, au cours de l'audience, aux parties intéressées, qui ont un délai de deux (2) jours pour déposer leurs observations écrites.

Article 68 : La Cour constitutionnelle peut commettre l'un de ses membres pour procéder à d'autres mesures d'instruction utiles.

Article 69 : Dès réception des observations visées à l'article 67 alinéa 2 ci-dessus, ou à l'expiration du délai imparti pour les produire, l'affaire est, de nouveau, enrôlée. La Cour constitutionnelle statue par une décision motivée. Celle-ci est notifiée au requérant, à l'Assemblée nationale ou au Sénat, à l'élu dont l'élection est contestée, à la commission nationale électorale indépendante et au ministre chargé des élections dans un délai de deux (2) jours.

Lorsqu'elle fait droit à une requête, la Cour constitutionnelle peut, selon les cas, annuler l'élection contestée ou reformer les résultats proclamés et déclarer élu le candidat qui est régulièrement, au vu desdits résultats.

Article 70 : Pour l'examen des affaires qui lui sont soumises, la Cour constitutionnelle a compétence pour connaître de toute question posée ou de toute exception soulevée à l'occasion de la procédure.

TITRE IV : DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 71 : Les délais impartis à la Cour constitutionnelle par la présente loi organique commencent à courir à compter de l'installation effective de ses membres dans leurs fonctions.

Article 72 : La Cour constitutionnelle peut prendre une délibération intérieure pour préciser ou compléter les règles de procédure prévues au titre IV de la présente loi organique.

Article 73 : La Cour constitutionnelle adopte son règlement intérieur pour déterminer ou compléter ses règles internes d'organisation, de fonctionnement et de procédure.

Article 74 : La présente loi organique abroge en toutes ses dispositions la loi organique n° 1-2003 du 17 janvier 2003 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle ainsi que toutes autres dispositions antérieures contraires.

Article 75 : La présente loi organique sera publiée au Journal officiel et exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Brazzaville, le 7 août 2018

Par le Président de la République,

Denis SASSOU-N'GUESSO

Le Premier ministre, chef du Gouvernement,

Clément MOUAMBA

Le ministre d'Etat, ministre de l'économie
de l'industrie et du portefeuille public,

Gilbert ONDONGO

Le ministre de la justice et des droits humains
et de la promotion des peuples autochtones,

Aimé Ange Wilfrid BININGA

Le ministre des finances et du budget,

Calixte NGANONGO

Le vice-Premier ministre, chargé de la fonction
publique, de la réforme de l'Etat,
du travail et de la sécurité sociale,

Firmin AYESA

Loi organique n° 29-2018 du 7 août 2018
fixant l'organisation, la composition et le fonctionne-
ment du Conseil supérieur de la magistrature

L'Assemblée nationale et le Sénat
ont délibéré et adopté,

La Cour constitutionnelle a déclaré conforme
à la Constitution,

Le Président de la République promulgue la loi
dont la teneur suit :

TITRE I : DISPOSITIONS GENERALES

Article premier : Le Conseil supérieur de la magistrature est un organe collégial de décision et de régulation au sein du pouvoir judiciaire.

Article 2 : Le Président de la République garantit l'indépendance du pouvoir judiciaire à travers le Conseil supérieur de la magistrature.

TITRE II : DE L'ORGANISATION ET DE LA COMPOSITION

Article 3 : Le Conseil supérieur de la magistrature comprend les formations suivantes :

- le Conseil supérieur de la magistrature comme commission de nomination des magistrats ;
- le Conseil supérieur de la magistrature comme commission de gestion de la carrière des magistrats ;
- le Conseil supérieur de la magistrature comme commission de discipline des magistrats.

Article 4 : Le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le Président de la République.

Le ministre de la justice en est le premier vice-président. Il peut suppléer le Président de la République dans la présidence des réunions du Conseil supérieur de la magistrature.

Article 5 : Le Conseil supérieur de la magistrature comprend les membres de droit et les membres nommés par décret du Président de la République.

Le ministre de la justice et le premier président de la Cour suprême en sont membres de droit, assurant respectivement la première et la deuxième vice-présidence.

Sont également membres de droit du Conseil supérieur de la magistrature :