

« 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° 071 – Juillet 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

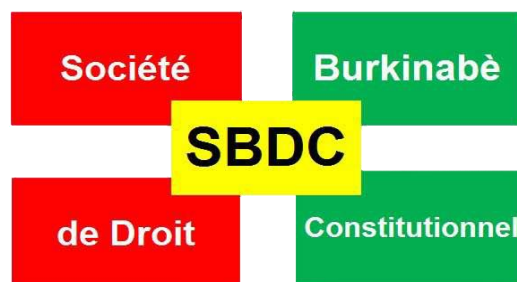
Professeur Abdoulaye SOMA

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 et incluant un résumé en français et en anglais.
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 proscrit 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

LE CONSTITUTIONNALISME AFRICAIN A L'EPREUVE DU NUMERIQUE

Marphin Semarg NGAKOSSO, (*Ecole Supérieure de Gestion et d'Administration des Entreprises (ESGAE) / Congo-Brazzaville*).....1

LA REFORME DU DROIT PENAL MALIEN AU REGARD DES STANDARDS INTERNATIONAUX

Moussa SIDIBE, (*Université Kurukanfuga de Bamako / Mali*)

Sekou SANGARE, (*Université Kurukanfuga de Bamako / Mali*).....31

L'« AVIS » DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SENEGALAIS DU 13 MAI 2026 : UNE DECISION DEFIANT LA THEORIE CONSTITUTIONNELLE ?

Gote Diakhaté, (*Université Kurukanfuga de Bamako / Mali*).....49

ENTRE MEFIANCE ET FASCINATION : CE QUE L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE REVELE SUR L'IDENTITE PROFESSIONNELLE DES ENSEIGNANTS DU PRIMAIRE AU BURKINA FASO

Adama Coulibaly, (*Université Kurukanfuga de Bamako / Mali*)

ZOUNGRANA Rabangbè Nindia, (*Université Américaine des Sciences et du Développement International (UNASDI)*).....71

LA RECONSTRUCTION DES STRUCTURES ETATQUES MALIENNES : ENJEUX CROISES DE SOUVERAINETE ET DE GOUVERNANCE LEGITIME

Amadou Tidiani TRAORE,93

LA PRISE EN CHARGE DES VICTIMES DES VIOLENCES SEXUELLES ET BASEES SUR LE GENRE (VSBG) EN DROIT MALIEN

GUINDO Harouna Boucary, (*Université Kurukanfuga de Bamako / Mali*)

COULIBALY Alou, (*Université Kurukanfuga de Bamako / Mali*).....105

LE DROIT A L'EDUCATION DES PEUPLES NOIRS DE COTE D'IVOIRE PENDANT LA COLONISATION

KONAN Alex Fréjus, (*Université Alassane Ouattara de Bouaké / Côte d'Ivoire*)127

LA NECESSITE D'UN STATUT CONSENSUEL DE L'OPPOSITION DANS LES ETATS D'AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

Paul Alain BIYA, (*Université d'Ebolowa (Cameroun)*)..... 149

LE JUGE CONSTITUTIONNEL SENEGALAIS ET LE CONTROLE DES LOIS CONSTITUTIONNELLES

Moussa BOCOUM, (*UGB/ED-SHS/LACPU*)..... 169

LA PARTICIPATION DU PUBLIC DANS LES PROCEDURES D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE AU TCHAD : CONTRIBUTION A LA PREVENTION DES POLLUTIONS

Excellent BAROUM, (Université de Garoua / Cameroun).....187

L'OBLIGATION D'INFORMATION BUDGETAIRE EN DROIT PUBLIC FINANCIER CAMEROUNAIS

NGOMO NGOMO Marcel, (Université de Yaoundé II / Cameroun)..... 205

L'ADAPTATION DE LA LOI DE FINANCES EN COURS D'EXERCICE BUDGETAIRE EN DROIT PUBLIC FINANCIER CAMEROUNAIS

NGONO MASSAGNIKI Célestin Thierry, (Université de Yaoundé II / Cameroun).....227

ADDENDA IN EXTRA

MINERAL RESOURCE EXPLOITATION REGULATION AND IMPLEMENTATION: IS THERE AN INSTITUTIONAL EXTRACTIVE SECTOR ARCHITECTURE IN CAMEROON TO ENSURE EXPLOITATION FOR OPTIMUM DEVELOPMENT OF LOCAL POPULATIONS?

ADAMU YUSUFA, (Université de Garoua / Cameroun).....257

LA PROTECTION CONTRE LES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES EN ZONE CEMAC

Frédéric LÉFA, (Université Marien NGOUABI / Congo Brazzaville)..... 279

INTEGRATION FISCALE EN AFRIQUE DE L'OUEST FRANCOPHONE : ANALYSE D'UNE BIVALENCE DU REGIONALISME FISCAL DE L'UEMOA

Memel Michel Stéphane AKPA, (Université Félix Houphouët Boigny de Cocody / Côte d'Ivoire).....311

JURISPRUDENCE

Décision N°4/C/2026 du Conseil constitutionnel Sénégalais du 13 Mai 2025 relative à la demande d'avis du Président de la République du 05 mai 2026, République du Sénégal.....339

LEGISLATION

Loi N° 2026-12 du 14 juillet 2026 portant modification de l'article 94 de la loi n°2024-28 du 26 juillet 2024 portant créations des ordres nationaux du Bénin, République du Bénin.....347

DOCTRINE

LE CONSTITUTIONNALISME AFRICAIN A L'EPREUVE DU NUMERIQUE

Par

Marphin Semarg NGAKOSSO*,

Docteur en Droit Public,

Enseignant à L'Ecole Supérieure de Gestion et d'Administration des Entreprises (ESGAE) (Congo-Brazzaville)

Membre du Centre d'Etudes et Recherches Constitutionnelles, Administratives et Financières ;

Email : Marphinsemarg@gmail.com

Résumé

Le développement du numérique constitue une transformation structurelle majeure qui interroge les fondements du constitutionnalisme africain. En reconfigurant l'exercice du pouvoir, l'expression des libertés et la circulation de l'information, il impose une redéfinition des catégories classiques du droit constitutionnel. L'étude met en évidence une progressive intégration normative du numérique, à travers l'extension interprétative des libertés fondamentales et l'émergence d'instruments juridiques régionaux relatifs à la cybersécurité et à la protection des données personnelles.

Cette dynamique demeure toutefois limitée par des insuffisances normatives et institutionnelles, notamment la faiblesse des garanties constitutionnelles explicites, les difficultés d'accès au juge constitutionnel et la dépendance de certaines autorités de régulation. Il en résulte une protection incomplète des droits numériques et une tension entre innovation technologique et effectivité de l'État de droit.

Le numérique apparaît ainsi comme un facteur ambivalent : il révèle les fragilités du constitutionnalisme africain tout en offrant des perspectives de renouvellement. L'avenir du constitutionnalisme numérique dépend dès lors du renforcement des cadres normatifs, de l'indépendance des institutions et de la consolidation d'une protection effective des libertés dans l'espace numérique.

Mots-clés : Constitutionnalisme africain – Numérique – Droits fondamentaux – Cybersécurité – Protection des données – État de droit – Souveraineté numérique

INTRODUCTION

« *Aux yeux des Africains, la Constitution, loi suprême, peut tout faire* », affirmait Stéphane Bolle¹. Cette conception extensive de la Constitution, perçue comme l'instrument par excellence de régulation des transformations sociales, trouve aujourd'hui un terrain d'épreuve inédit avec l'irruption du numérique. En effet, à chaque révolution technologique correspond une remise en question des catégories juridiques établies². Or, par son ampleur et sa

* Mode de citation : Marphin Semarg NGAKOSSO, « Le constitutionnalisme africain à l'épreuve du numérique », *Revue RRC*, n° 071 / Juillet 2026, p.1-29.

¹Stéphane BOLLE, « Faveur et Constitution, aujourd'hui en Afrique », in *La faveur et le droit*, Sous la direction de Gilles J. Guglielmi Hors collection 2009, Pages 179 à 196.

² Cette réflexion s'inscrit dans la théorie de l'adaptation du droit au progrès technique, un concept fondamental en philosophie du droit et en droit constitutionnel. L'idée centrale est que le droit, par nature conservateur et sédimentaire, se heurte à la "disruption" technologique qui ignore les frontières et les définitions classiques. Le Professeur Christian ATIAS explique que le droit est souvent "pris de vitesse" par la technique. Il analyse comment

transversalité, le numérique soumet le constitutionnalisme africain à l'une de ses interrogations les plus profondes³.

L'essor du numérique constitue l'une des transformations structurelles majeures des sociétés africaines contemporaines⁴. L'expansion rapide de l'internet mobile, la généralisation des réseaux sociaux, la dématérialisation des services publics et l'émergence d'acteurs technologiques globaux reconfigurent profondément les modes d'exercice du pouvoir⁵, les formes de participation citoyenne et les conditions d'effectivité des droits fondamentaux⁶.

A ce propos, Dominique CARDON soulignait que : « *L'élargissement de l'espace public numérique favorise une forme de "citoyenneté de surveillance" où l'individu n'est plus seulement un électeur, mais un producteur d'alerte et un contrôleur permanent du pouvoir.* »⁷.

Selon l'Union Internationale des Télécommunications, le taux de pénétration d'internet en Afrique a dépassé 37 % en 2023, avec une progression particulièrement marquée par l'accès mobile à haut débit⁸. Cette dynamique s'inscrit dans le cadre plus large de la transformation numérique mondiale, dont les effets institutionnels et juridiques sont désormais patents⁹.

chaque innovation majeure (l'imprimerie, la machine à vapeur, et aujourd'hui l'IA) force le juriste à redéfinir des catégories que l'on pensait immuables, comme la propriété, la responsabilité ou la personnalité juridique. Voir Christian ATIAS, *Épistémologie du droit*, coll. « Que sais-je ? n° 2840 », Paris, Presses universitaires de France, 1994, 128 p.

³ L'affirmation selon laquelle le numérique interroge profondément le constitutionnalisme africain soulève des enjeux cruciaux de souveraineté, de libertés fondamentales et de régulation. Le passage de l'État analogique à l'État numérique ne se limite pas à une modernisation technique ; il redéfinit le contrat social entre les gouvernants et les citoyens. Voir Pierre ROSANVALLON, *la légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, 2008, p.50.

⁴ Annie CHENEAU-LOQUAY, (2012). *L'Afrique au seuil de la révolution numérique : Une mutation des modes de vie*. Éditions Karthala.

⁵ Cette thématique, au croisement de la science politique et de la sociologie numérique, est au cœur des travaux de Manuel Castells. Il analyse comment la technologie ne se contente pas d'être un outil, mais devient le nouveau terrain où le pouvoir se négocie et se fragmente. Voir Manuel CASTELLS, *Communication et pouvoir*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, Paris, version traduite, 2021 p.54.

⁶ Dominique CARDON, *La démocratie Internet : Promesses et limites*, Seuil 2010, p.62.

⁷ *ibid.*

⁸ Dans son rapport annuel phare, « *Measuring digital development: Facts and Figures 2023* », l'UIT confirme cette dynamique de croissance pour le continent africain.

- Taux de pénétration : Le rapport indique qu'en 2023, environ 37 % de la population en Afrique utilise Internet.
- Croissance : Bien que ce chiffre soit le plus bas au niveau mondial (la moyenne mondiale étant de 67 %), il masque une progression rapide : le nombre d'utilisateurs a augmenté de manière significative par rapport aux 16 % enregistrés en 2013, soit un doublement en une décennie.
- Prédominance du mobile : En Afrique, la connectivité est intrinsèquement liée au mobile. Le taux de pénétration des abonnements au haut débit mobile (3G, 4G et début de la 5G) est le moteur principal, car les infrastructures de haut débit fixe restent marginales (moins de 1 % de pénétration).

Voir International Telecommunication Union (2023), *Measuring digital development: Facts and Figures 2023* Geneva: ITU Publications.

⁹ Cette observation souligne que la transformation numérique n'est plus un simple phénomène technique, mais une révolution structurelle qui redéfinit le contrat social et l'architecture juridique des États. Les droits fondamentaux sont désormais interprétés à travers le prisme numérique (droit à l'oubli, protection des données, neutralité du net). Voir Cécile DE TERWANGNE, Karen ROSIER, *Le Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD) : Vers un nouveau modèle de gouvernance des données*, éditions Larcier, 2018, p. 542.

Le numérique n'est pas un simple outil technique ; il constitue un espace normatif à part entière¹⁰. Il modifie les rapports entre gouvernants et gouvernés¹¹, redéfinit les modalités d'expression de la souveraineté et introduit de nouveaux centres de pouvoir, notamment privés¹². En Afrique, cette mutation intervient dans des contextes institutionnels parfois fragiles¹³, marqués par des transitions démocratiques inachevées ou par une consolidation progressive de l'État de droit depuis les vagues constitutionnelles des années 1990¹⁴.

Or, le constitutionnalisme africain, entendu comme l'ensemble des mécanismes juridiques visant à soumettre le pouvoir politique à la Constitution et à garantir les droits fondamentaux¹⁵, n'a pas été conçu à l'origine pour encadrer l'environnement numérique¹⁶. Les constitutions adoptées ou révisées dans le contexte du renouveau démocratique africain ne contiennent, pour la plupart, aucune référence explicite aux droits numériques, à la protection des données ou à la cybersécurité¹⁷. Elles consacrent néanmoins des libertés classiques¹⁸,

¹⁰ Cette affirmation rejoint le concept de « l'environnement numérique » comme nouveau milieu de vie, où les règles techniques (le code) et les usages sociaux produisent une nouvelle forme de normativité qui s'impose aux individus, parfois plus efficacement que la loi étatique. Antonio CASILLI, *Les liaisons numériques : vers une nouvelle sociabilité ?* 2008, Seuil, Paris, p.284.

¹¹ Cette affirmation est au cœur de la sociologie politique et du droit constitutionnel. Dire qu'un élément (qu'il soit technologique, juridique ou social) "modifie les rapports entre gouvernants et gouvernés" signifie que le contrat social, la communication ou la légitimité du pouvoir sont en pleine mutation. Voir Bernard MANIN, (1995). *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, Paris 1995, p. 284.

¹² Cette affirmation touche au cœur des mutations géopolitiques contemporaines. Le passage d'une souveraineté territoriale classique à une souveraineté numérique (ou « cyber-souveraineté ») bouleverse le contrat social et l'équilibre des puissances. Voir Pierre BELLANGER, *Souveraineté numérique*, Stock, 2014 pp.14 et 124.

¹³ Jean-François BAYART, *L'Etat en Afrique*, Edition Fayard 2026, p.261.

¹⁴ Cette précision temporelle est cruciale. Les années 1990 marquent en effet le "moment constitutionnel" africain, initié par la Conférence nationale du Bénin (1990) et suivi par une vague de démocratisation à travers le continent. Cependant, la recherche académique souligne que cette transition s'est souvent heurtée à une "résilience autoritaire" ou à une "démocratie de façade". Michel ALLIOT et Gérard CONAC, « L'Afrique en transition vers le pluralisme politique » *colloque, Paris, 12-13 décembre 1990*, Economica 1993, pp.11-25.

¹⁵ Luc SINDJOUN analyse la "constitutionnalisation de la vie politique". Il explique que dans les contextes fragiles, le droit constitutionnel est souvent "instrumentalisé" par le pouvoir politique pour se légitimer, créant une tension entre la norme juridique et la pratique politique. Voir Luc SINDJOUN, *L'État ailleurs : Entre noyau dur et case vide*, Agence intergouvernementale de la Francophonie, 2002, pp. 152-168.

¹⁶ Le constitutionnalisme classique, tel qu'il a été théorisé par Montesquieu ou Locke, et appliqué en Afrique lors des vagues de 1990, repose sur trois piliers que le numérique vient bousculer : le territoire (frontières de l'État), la souveraineté (contrôle de la norme) et la séparation des pouvoirs (face à des acteurs privés globaux). Voir Giovanni DE GREGORIO, *Digital Constitutionalism in Europe : Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*. Cambridge University Press, 2022, p.12.

¹⁷ C'est un constat qui souligne le déphasage temporel entre le constitutionnalisme de la "troisième vague" (début des années 1990) et l'avènement de la société de l'information. À cette époque, la priorité était la sortie du monolithisme politique et la consécration des libertés civiles fondamentales (multipartisme, liberté de la presse, limitation des mandats). Alex B. MAKULILO, *African Data Privacy Laws*. Springer, 2016, p.25-31.

¹⁸ C'est précisément là que réside le nœud du conflit juridique : les textes constitutionnels africains des années 1990 ne sont pas "vides", ils sont anachroniques. Ils protègent vigoureusement des libertés conçues pour un monde physique, créant ce que les juristes appellent une "protection par analogie", souvent insuffisante face aux technologies de rupture.

notamment la liberté d'expression¹⁹, le droit à l'information²⁰, le respect de la vie privée dont la portée ne saurait être limitée au seul espace physique²¹.

Dès lors, une tension apparaît entre la normativité constitutionnelle et la dynamique technologique²². D'un côté, le numérique peut renforcer les principes constitutionnels en facilitant la transparence, la participation citoyenne et l'accès à l'information²³. De l'autre, il peut servir de vecteur à des restrictions des libertés, notamment à travers les coupures d'internet,

¹⁹ La liberté d'expression est souvent qualifiée de « liberté des libertés » ou de pierre angulaire de toute société démocratique. Dans le cadre des libertés classiques (de première génération), elle occupe une place singulière car elle conditionne l'exercice de la plupart des autres droits civiques et politiques. Voir John Stuart MILL, De la liberté, édition électronique réalisée par Jean-Marie Tremblay à partir de la traduction de l'anglais par Laurence Lenglet, 2002, p.85 ; Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (Art. 11), PIDCP (Art. 19).

²⁰ Le droit à l'information est intimement lié à la liberté d'expression, dont il constitue le versant passif (recevoir) et fonctionnel (accéder). Dans le constitutionnalisme moderne, il n'est plus seulement perçu comme une liberté d'opinion, mais comme un droit de créance sur l'État et les institutions publiques. Voir l'article 19 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (1948) et l'article 19 du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (1966)

²¹ Cette affirmation traduit l'évolution majeure du droit constitutionnel et des droits de l'homme : le passage d'une conception « spatiale » de la vie privée à une conception « fonctionnelle » ou « informationnelle ». Voir Anmonka Jeanine-Armelle TANO-BIAN, « les garanties des droits humains à l'ère du numérique en Afrique », in *revue juridique et politique en Afrique*, 2025/2 numéro5, pp.89-119.

²² Cette tension que vous soulevez est au cœur de ce que la doctrine contemporaine appelle le « constitutionnalisme numérique ». Elle oppose la rigidité protectrice de la norme fondamentale à la fluidité disruptive de l'innovation technologique. Voir Edoardo CELESTE, « Constitutionnalisme numérique : une nouvelle théorisation systématique », in *Revue internationale du droit, de l'informatique et de la technologie*, Volume 33, 2019 - Numéro 1 : Conférence de la British and Irish Law Education and Technology Association (Édition spéciale BILETA), PP. 76-99.

²³ Cette perspective présente le numérique non plus comme une menace, mais comme un accélérateur de la normativité constitutionnelle. Dans cette optique, la technologie devient un instrument au service de l'État de droit et de l'approfondissement démocratique.

Cette dynamique renforce les piliers classiques du constitutionnalisme :

1. La Transparence : Vers une "Open Constitution"

Le numérique permet de passer d'une transparence subie (réponse aux requêtes) à une transparence proactive.

- L'Open Data Gouvernemental : La mise en ligne des budgets publics, des marchés publics et des processus décisionnels rend effectif le principe de reddition de comptes (*accountability*).
- Impact : La lutte contre la corruption et l'arbitraire, principes chers à toute Constitution, trouve dans la traçabilité numérique un allié de poids.

2. La Participation Citoyenne : Le passage à la "E-Démocratie"

La technologie brise les barrières géographiques et temporelles de la participation politique.

- La co-construction législative : Des plateformes permettent aux citoyens de commenter des projets de loi avant leur vote, redonnant du sens à l'article 6 de la DDHC (la loi comme expression de la volonté générale).
- Le monitoring électoral : En Afrique, l'usage des réseaux sociaux et d'applications dédiées permet une surveillance citoyenne des scrutins en temps réel, renforçant la légitimité constitutionnelle des élus.
- Concept clé : On parle de "Crowdsourced Constitution" (Constitution participative), à l'image de l'expérience islandaise de 2011, où le numérique a servi de forum constituant.

3. L'Accès à l'Information : Un nouveau Droit Fondamental

L'accès à Internet est de plus en plus considéré par les cours constitutionnelles comme le "**droit des droits**", car il conditionne l'exercice de tous les autres.

- L'accès au Droit : La numérisation des journaux officiels et des bases de données juridiques rend le principe « Nul n'est censé ignorer la loi » enfin réaliste pour le citoyen lambda.
- Éducation et Liberté : L'accès à l'information permet une formation de l'opinion publique libre, rempart essentiel contre le totalitarisme.

Voir Edoardo CELESTE, *ibid*.

la surveillance électronique ou l'adoption de législations sécuritaires extensives²⁴. À cela s'ajoute l'influence croissante des grandes plateformes numériques, dont le pouvoir de modération et de structuration de l'espace public échappe largement aux mécanismes classiques de responsabilité constitutionnelle.

La doctrine contemporaine souligne ainsi que le numérique impose une redéfinition des catégories traditionnelles du droit constitutionnel²⁵. En effet, l'émergence de nouveaux droits tels que : le droit à la protection des données personnelles ou le droit à l'accès à Internet conduit à repenser les prolongements contemporains des libertés classiques consacrées notamment par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la Convention européenne des droits de l'homme²⁶.

Par ailleurs, le numérique reconfigure les modalités d'exercice de la souveraineté étatique²⁷. L'influence croissante des grandes plateformes numériques, souvent contrôlées par des entreprises transnationales comme Google ou Meta, remet en cause le monopole traditionnel de l'État sur la régulation de l'espace public et de l'information. Cette évolution nourrit une réflexion doctrinale sur l'émergence d'une forme de « souveraineté numérique », impliquant une recomposition des rapports entre pouvoirs publics et acteurs privés globaux.

En outre, les principes constitutionnels classiques, tels que la séparation des pouvoirs ou la hiérarchie des normes, se trouvent confrontés à de nouveaux défis liés à l'instantanéité, à la

²⁴ C'est ici que s'articule le revers de la médaille : la technologie, initialement perçue comme un outil d'émancipation, peut être détournée par le pouvoir régalien pour devenir un instrument de « constitutionnalisme de façade » ou de contrôle social.

Cette dynamique de restriction s'appuie sur trois leviers principaux que la doctrine analyse avec une vigilance accrue :

1. La rupture de la communication (Le levier technique)

Il s'agit de la forme la plus radicale de coercition numérique. En isolant le citoyen, l'État neutralise l'espace public numérique. La doctrine (notamment Alain Pellet) y voit une remise en cause de la "fonction pacificatrice" du droit, le silence forcé remplaçant le débat contradictoire.

2. Le contrôle de l'espace privé (Le levier technologique)

La surveillance de masse transforme la relation entre le gouvernant et le gouverné. Comme le souligne Shoshana Zuboff, le risque est l'émergence d'un pouvoir qui ne cherche plus à convaincre, mais à modifier les comportements par la surveillance constante, rendant caduque la notion d'autonomie individuelle protégée par la Constitution.

3. La répression par la norme (Le levier juridique)

C'est le paradoxe du "Droit contre le Droit". Sous couvert de protection de la cybersécurité, le législateur crée des délits d'opinion modernes. Mireille Delmas-Marty qualifie ce phénomène de dérive vers un "Droit de la sécurité" qui finit par absorber le "Droit des libertés".

Voir La Cour de Justice de la CEDEAO, dans son arrêt *Amnesty International & autres c. Togo* (25 juin 2022), qui a établi que l'accès à Internet est un droit dont la restriction doit être prévue par une loi précise et nécessaire dans une société démocratique. Toute coupure arbitraire est donc une violation constitutionnelle.

²⁵ Cette affirmation place le curseur sur une réalité incontournable : l'architecture de l'État et l'exercice de la souveraineté ne sont plus les mêmes à l'ère du cyberspace. Le passage d'un constitutionnalisme analogique à un constitutionnalisme numérique ne se limite pas à une simple mise à jour technique ; il s'agit d'une mutation structurelle. Voir Stéphane PINON, « les visages cachés du constitutionnalisme global », *Revue française de Droit constitutionnel*, volume n°108, 2016.

²⁶ Emmanuel CARTIER et Jean-Philippe DEROSIER, « Chronique de droits fondamentaux et libertés publiques » in Titre VII Chroniques numéro 15 – novembre 2025, disponible sur <https://droit.cairn.info/revue-titre-vii-2026-1-page-73?lang=fr>, consulté le 16 mars 2026 à 12h49.

²⁷ C'est un point de rupture majeur dans la théorie générale de l'État. Traditionnellement, la souveraineté est indissociable d'un territoire physique et d'une population sur laquelle s'exerce une puissance légitime. Le numérique vient briser cette unité de lieu et d'action. Voir Antoine CORRE-BASSET, « Chronique de droit constitutionnel comparé », in Titre VII Chroniques numéro 15 – novembre 2025, disponible sur <https://droit.cairn.info/revue-titre-vii-2026-1-page-73?lang=fr>, consulté le 16 mars 2026 à 13h50.

déterritorialisation et à la technicité des phénomènes numériques²⁸. Comme le souligne notamment Dominique Rousseau, le constitutionnalisme contemporain tend à évoluer vers une forme plus ouverte et interactive, intégrant des acteurs multiples et des sources normatives diversifiées²⁹.

Ainsi, loin d'être un simple objet de régulation technique, le numérique apparaît comme un vecteur de transformation profonde du droit constitutionnel, appelant à une adaptation de ses concepts fondamentaux afin de préserver l'effectivité de l'État de droit dans un environnement globalisé et dématérialisé.

La question n'est plus seulement celle de la limitation du pouvoir étatique, mais également celle de l'encadrement des pouvoirs technologiques privés et de la protection effective des droits fondamentaux dans un espace déterritorialisé.

L'intérêt du sujet est double. Il est d'abord théorique : il interroge la capacité d'adaptation du constitutionnalisme africain face à une mutation technologique globale. Il est ensuite pratique : il touche à l'effectivité concrète des libertés fondamentales dans les États africains. À cet égard, la Convention de l'Union africaine sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel (Convention de Malabo, 2014)³⁰ témoigne d'une prise de conscience normative continentale⁶, bien que son processus de ratification demeure progressif.

La problématique peut ainsi être formulée : dans quelle mesure le numérique redéfinit-il les fondements et les mécanismes du constitutionnalisme africain ?

L'hypothèse défendue est que le numérique agit à la fois comme un facteur d'extension matérielle des garanties constitutionnelles³¹ et comme un révélateur de leurs insuffisances structurelles. Il en résulte un mouvement ambivalent : une progressive intégration normative du numérique dans l'ordre constitutionnel, mais également l'apparition de tensions exigeant une reconfiguration conceptuelle et institutionnelle.

L'analyse adoptera une approche juridique et institutionnelle, fondée sur l'examen des textes constitutionnels, des instruments régionaux africains et de la pratique normative des États³². Elle s'inscrira dans une perspective à la fois descriptive et critique³³.

Il sera ainsi démontré, d'une part, que le numérique fait l'objet d'une progressive normativisation au sein du constitutionnalisme africain (I) et, d'autre part, qu'il engendre des tensions structurelles appelant une reconfiguration de l'ordre constitutionnel (II).

²⁸ La doctrine souligne que ces mutations traduisent une remise en cause des schémas classiques du constitutionnalisme, dans la mesure où, comme le relève notamment Laurence Lessig, « le code fait loi », tandis que Mireille Delmas-Marty met en évidence une recomposition des ordres normatifs sous l'effet de la mondialisation numérique, conduisant à un affaiblissement relatif de la hiérarchie des normes et à une redéfinition des équilibres entre les pouvoirs.

²⁹ Dominique ROUSSEAU, « Le numérique, nouvel objet du droit constitutionnel », dans Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel 2017/4 N° 57, pages 9 à 12 Éditions Lextenso.

³⁰ Union Africaine, *Convention de l'Union africaine sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel*, adoptée le 27 juin 2014 à Malabo (Guinée Équatoriale). Elle constitue le socle du droit africain du numérique, bien que son entrée en vigueur effective ait été tardive (juin 2023).

³¹ Rym FASSI-FIHRI, « Le constitutionnalisme numérique : nouvel horizon du droit constitutionnel ? » in *Revue française de droit constitutionnel* 2025/3 n° 143.

³² Madeleine GRAWITZ, *Méthodes des sciences sociales*, 11e éd., Dalloz, 2001. L'approche juridique privilégie l'analyse interne de la cohérence des normes, tandis que l'approche institutionnelle examine les organes (Parlement, Cours constitutionnelles, Agences de régulation) chargés de leur application.

³³ Cette double perspective est la marque d'un travail de recherche approfondi. L'approche descriptive permet de poser le cadre légal existant (le "dire" du droit), tandis que l'approche critique interroge l'effectivité de ces normes face à la puissance technologique (le "faire" du droit). *Ibid.*

I- LA PROGRESSIVE NORMATIVISATION DU NUMERIQUE DANS LE CONSTITUTIONNALISME AFRICAIN

Le numérique n'est plus une zone de non-droit ou un simple espace technique³⁴ ; il est devenu un champ d'application privilégié du droit constitutionnel³⁵. En Afrique, cette "normativisation" s'opère par un double mouvement : d'une part, une intégration silencieuse et interprétative des libertés dans l'espace virtuel³⁶ **(A)** et, d'autre part, une affirmation plus formelle de la Constitution comme rempart contre les dérives technologiques³⁷ **(B)**.

A- La constitutionnalisation implicite des droits et libertés numériques

À l'ère du numérique, les droits et libertés fondamentaux connaissent une extension progressive à l'espace dématérialisé, sans qu'il soit toujours nécessaire de consacrer de nouveaux droits constitutionnels³⁸. Cette adaptation repose largement sur l'intervention du juge constitutionnel qui, par une interprétation évolutive, garantit l'effectivité des droits face aux mutations technologiques³⁹.

Dès lors, cette dynamique se manifeste, d'une part, par l'extension des libertés classiques à l'environnement numérique⁴⁰ **(1)** et, d'autre part, par le rôle déterminant du juge constitutionnel dans leur interprétation et leur adaptation⁴¹ **(2)**.

³⁴ C'est le point de départ de tout le constitutionnalisme numérique. Cette affirmation marque la fin de l'utopie du "cyberespace" comme zone franche, telle que théorisée dans les années 90 (notamment par la Déclaration d'indépendance du cyberspace de John Perry Barlow). Voir Lawrence LESSING, *Code and Other Laws of Cyberspace*, Basic Books, 1999.

³⁵ Cette transition vers un « constitutionnalisme numérique » marque une étape historique : la Constitution ne se contente plus de régir les institutions physiques (Parlement, Gouvernement, Tribunaux), elle investit les infrastructures immatérielles qui conditionnent désormais l'exercice de la citoyenneté. Voir Cour de Justice de la CEDEAO, Affaire Amnesty International Togo et autres c. État togolais, Arrêt du 25 juin 2020. Cet arrêt est fondamental car il lie l'accès à Internet à la liberté d'expression constitutionnelle.

³⁶ Ce "mouvement silencieux" est particulièrement fascinant dans le contexte africain, car il pallie le mutisme de nombreuses Constitutions rédigées avant l'explosion du Web 2.0. Cette intégration ne passe pas par une réforme solennelle du texte, mais par une "infusion numérique" des principes existants. Voir Stéphane PINON, op.cit.

³⁷ Cette seconde facette de la normativisation marque le passage d'une adaptation subie à une régulation active. Ici, la Constitution n'est plus seulement "interprétée" pour inclure le numérique ; elle est brandie comme une norme de contrôle supérieure pour discipliner l'usage que l'État et les acteurs privés font de la technologie. Voir Barbara LOUIS-SIDNEY, « La dimension juridique du cyberspace », in *Revue internationale et stratégique* 2012/3 n° 87, pages 73 à 82.

³⁸ Dans le contexte du constitutionnalisme africain, la question de l'extension des droits au numérique est particulièrement fertile. Les chercheurs et les juridictions du continent s'interrogent sur la capacité des textes fondateurs souvent inspirés de modèles classiques à encadrer les nouveaux rapports de force entre l'État, les plateformes numériques et les citoyens. Voir Lawrence LESSIG, Op.cit, p. 6 et s.

³⁹ Adama KPODAR, « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », in *AFRILEX* 2013 page 1. Disponible en ligne sur <https://afrilex.u-bordeaux.fr/2013/01/23>, consulté le 23 mars 2026 à 13h 10.

⁴⁰ Cette dynamique d'extension, que la doctrine qualifie souvent de "transposition fonctionnelle", est le premier pilier de l'adaptation du constitutionnalisme africain aux défis du XXI^e siècle. Elle repose sur l'idée que le changement de support (du papier au bit) ne doit pas entraîner une régression de la protection juridique.

⁴¹ Cette seconde branche met en lumière le passage d'un constitutionnalisme statique à un constitutionnalisme dynamique.

1- L'extension des libertés classiques à l'espace numérique

Le constitutionnalisme africain, issu pour une large part des vagues de démocratisation des années 1990, repose sur un socle normatif structuré autour des droits fondamentaux⁴². Liberté d'expression, liberté de communication, droit à l'information, droit au respect de la vie privée, liberté individuelle⁴³ : ces garanties sont consacrées dans la quasi-totalité des constitutions africaines contemporaines⁴⁴.

Même en l'absence de référence explicite au numérique, ces droits possèdent une vocation universelle et technologique neutre⁴⁵. Autrement dit, ils ne sont pas attachés à un support déterminé, mais s'appliquent à toute forme d'expression ou de communication, quel qu'en soit le vecteur, y compris numérique⁴⁶. Cette neutralité permet leur application aux environnements numériques sans nécessité de révision constitutionnelle formelle⁴⁷.

L'article 9⁴⁸ de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples dispose que :

- toute personne a droit à l'information ;
- toute personne a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions dans le cadre des lois et règlements.

Aucune distinction n'est opérée entre médias traditionnels et supports numériques⁴⁹. En conséquence, les publications sur les réseaux sociaux, les plateformes de partage de contenus, les blogs, les journaux électroniques et les communications par messagerie relèvent du champ de protection conventionnel et constitutionnel⁵⁰.

Cette extension repose sur trois fondements juridiques majeurs :

⁴² Le constitutionnalisme africain post-1990 ne se limite pas au texte de la Constitution. Il intègre, par le biais de préambules souvent très denses, des instruments internationaux qui sanctuarisent les droits fondamentaux. La plupart des constitutions (Bénin, Togo, Congo, Sénégal, etc.) renvoient explicitement à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 et à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) de 1981.

⁴³ Voir notamment Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 4, 5 et 9 ; ainsi que, à titre illustratif : Constitution de la République du Congo, art. 25 et s. ; Constitution du Gabon, art. 1er et s. ; Constitution de la République centrafricaine, art. 12 et s. ; Constitution de la République démocratique du Congo, art. 23 et 24 ; Constitution du Maroc, art. 24 à 28 ; voir également Constitution du Bénin, art. 23 et 24 ; Constitution du Sénégal, art. 8 et 10 ; Constitution de la Côte d'Ivoire, art. 18 et 19.

⁴⁴ Voir notamment Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 9 (liberté d'expression et droit à l'information) et art. 4 et 5 (dignité et intégrité de la personne) ; voir également, à titre d'exemples constitutionnels : Constitution du Sénégal, art. 8 et 10 ; Constitution de la Côte d'Ivoire, art. 18 et 19 ; Constitution du Bénin, art. 23 et 24.

⁴⁵ Cette analyse est le pivot de la modernité du constitutionnalisme africain. Elle consacre le passage d'une lecture littéraliste (s'en tenir aux mots du texte de 1990) à une lecture anthropocentrée du droit : la protection suit l'individu, peu importe qu'il agisse dans le monde physique ou dans le cyberspace.

⁴⁶ Voir Lawrence LESSIG, *Op.cit.*, pp. 120 et 233.

⁴⁷ *ibid.*, p. 120.

⁴⁸ L'article 9 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), adoptée en 1981, constitue le "Code génétique" de la liberté d'expression sur le continent. Bien que rédigé à une époque pré-numérique, sa formulation concise a permis une interprétation évolutive majeure qui irrigue aujourd'hui tout le constitutionnalisme africain.

⁴⁹ Voir Cour de Justice de la CEDEAO (Amnesty International et autres c. République Togolaise, 25 juin 2020), qui constitue la première grande "victoire" numérique fondée sur l'article 9 de la Charte africaine.

⁵⁰ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, 2019.

- Le principe d'universalité des droits fondamentaux :

Les droits garantis s'attachent à la personne humaine et non au vecteur d'expression⁵¹. L'environnement numérique n'est qu'un nouveau canal d'exercice des libertés classiques⁵².

- Le principe de continuité normative

Le numérique ne crée pas ex nihilo des droits nouveaux, mais transforme les modalités d'exercice de droits préexistants. Il s'inscrit ainsi dans une logique de continuité, dans laquelle les normes constitutionnelles existantes conservent leur pertinence en s'adaptant aux évolutions technologiques⁵³. Il s'agit dès lors moins d'une rupture juridique que d'une mutation fonctionnelle des cadres normatifs⁵⁴.

- L'exigence d'effectivité des droits

Refuser l'application des garanties constitutionnelles à l'espace numérique reviendrait à priver une partie substantielle de l'expression publique contemporaine de protection juridique⁵⁵.

Ainsi, la liberté d'expression couvre les publications sur les plateformes numériques, la participation aux débats en ligne et la critique des autorités publiques sur Internet⁵⁶. Le droit à l'information inclut désormais l'accès aux sites d'information, la liberté de consulter des contenus numériques et la protection contre les coupures générales d'Internet⁵⁷.

Le droit au respect de la vie privée quant à lui protège les correspondances électroniques⁵⁸, les données personnelles⁵⁹ et l'identité numérique⁶⁰.

Il s'opère donc une constitutionnalisation matérielle du numérique, fondée sur l'interprétation extensive des droits classiques⁶¹.

⁵¹ Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 1 et 2.

⁵² Mireille DELMAS-MARTY, *Aux quatre vents du monde*, Seuil, 2016.

⁵³ Voir Lawrence LESSIG, *Op.cit.*, p. 10 et s.

⁵⁴ *ibid.*

⁵⁵ Nations unies, Rapport du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression, 2011 (A/HRC/17/27), reconnaissant Internet comme un vecteur essentiel d'exercice des libertés.

⁵⁶ Cette affirmation constitue l'aboutissement logique de la neutralité technologique. En droit constitutionnel africain, la protection de l'opinion n'est pas "zonée" : elle ne s'arrête pas là où commence la connexion Wi-Fi. Voir Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Résolution 20/8, 2012 ; voir également Cour de justice de la CEDEAO, Lohé Issa Konaté c. Burkina Faso, 2014, consacrant la protection renforcée de la liberté d'expression.

⁵⁷ Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Résolution 32/13, 2016, condamnant les interruptions intentionnelles d'accès à Internet ; voir également Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, 2019.

⁵⁸ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 17 ; voir également Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, 2019.

⁵⁹ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 17 ; voir également Union africaine, Convention de Malabo relative à la cybersécurité et à la protection des données à caractère personnel.

⁶⁰ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 17 ; voir également Union africaine, Convention de Malabo relative à la cybersécurité et à la protection des données à caractère personnel.

⁶¹ Cette observation est le point d'orgue de votre démonstration : la constitutionnalisation matérielle signifie que le numérique n'est plus un "objet technique" extérieur au droit, mais une substance intégrée au bloc de constitutionnalité par la force de l'interprétation.

2- L'interprétation évolutive du juge constitutionnel

La consolidation de ce constitutionnalisme numérique repose largement sur l'office du juge constitutionnel et, plus largement, sur les mécanismes africains de protection des droits humains. Il existe un lien indissociable entre le constitutionnalisme et la justice constitutionnelle⁶².

Comme le souligne Adama KPODAR, en citant Yves POINEUR et Dominique Rosenberg qui qualifient la Constitution de « *veau d'or* »⁶³. Dans cette perspective, le juge en est donc l'« *oracle* » indispensable pour que la norme ne devienne pas une « *préhistoire juridique* »⁶⁴. De là, on peut déduire, comme le fait si bien Steven Modeste YOMBI, qui estime que : « *la justice constitutionnelle est consubstantielle au constitutionnalisme dont le but est d'encadrer le pouvoir des gouvernants et de garantir les pouvoirs des gouvernés* »⁶⁵.

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples⁶⁶ et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples⁶⁷ jouent un rôle structurant dans l'adaptation des normes aux mutations technologiques⁶⁸. Leur jurisprudence s'inscrit dans une logique téléologique : les instruments africains doivent être interprétés à la lumière des conditions contemporaines.

L'interprétation évolutive permet plusieurs extensions significatives :

- La protection des données personnelles comme prolongement du droit à la vie privée

La collecte massive d'informations, la traçabilité numérique et l'exploitation algorithmique des données appellent un encadrement constitutionnel⁶⁹. Le droit au respect de la vie privée s'étend désormais aux données stockées, traitées ou transférées par voie électronique⁷⁰.

⁶² Voir Steven Modeste YOMBI, « La protection des droits fondamentaux par les juridictions constitutionnelles dans le néo-constitutionnalisme africain : cas du Bénin et du Gabon », in Revue CADI, n°007/juillet 2019, p.1.

⁶³ Adama KPODAR, « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », *op.cit* p.1.

⁶⁴ Nous le soulignons.

⁶⁵ Voir Steven Modeste YOMBI, « La protection des droits fondamentaux par les juridictions constitutionnelles dans le néo-constitutionnalisme africain : cas du Bénin et du Gabon », *op.cit.* p.2.

⁶⁶ La Commission ne se contente pas de surveiller ; elle anticipe les mutations par des textes de "Soft Law" qui servent de boussole aux juges nationaux. Voir notamment Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, 2019.

⁶⁷ La Cour transforme les principes en obligations contraignantes pour les États, créant une jurisprudence qui "numérise" les droits de l'homme.

⁶⁸ Cette observation souligne le passage d'un constitutionnalisme purement national à un constitutionnalisme de réseau, où les instances d'Arusha (la Cour) et de Banjul (la Commission) agissent comme des "laboratoires de modernisation" du droit.

Leur rôle structurant se manifeste par une double action : la standardisation normative et la protection juridictionnelle.

⁶⁹ Cette affirmation s'inscrit au cœur du constitutionnalisme numérique, un courant doctrinal qui soutient que les constitutions doivent désormais protéger les citoyens non seulement contre l'arbitraire de l'État, mais aussi contre la puissance des acteurs technologiques et l'invisibilité des algorithmes.

⁷⁰ Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, Acte additionnel A/SA.1/01/10 relatif à la protection des données à caractère personnel (2010).

- L'encadrement des mesures de cybersurveillance

Les dispositifs de surveillance étatique⁷¹ tels que : les interceptions de communications, la conservation des métadonnées, les restrictions d'accès à Internet doivent respecter les principes classiques de légalité, de nécessité et de proportionnalité⁷².

- Le contrôle des restrictions numériques

Les coupures d'Internet, le blocage de plateformes ou la suspension des réseaux sociaux constituent des atteintes graves à la liberté d'expression et au droit à l'information. Leur compatibilité avec les normes constitutionnelles suppose un contrôle juridictionnel rigoureux.

L'exemple du Gabon illustre de manière particulièrement significative les tensions entre impératifs sécuritaires et protection des libertés fondamentales à l'ère numérique⁷³. À plusieurs reprises, les autorités gabonaises ont eu recours à des coupures d'Internet ou à des restrictions d'accès aux réseaux sociaux, notamment dans des contextes électoraux ou de contestation politique⁷⁴.

⁷¹ L'application des principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité constitue le socle du constitutionnalisme face aux technologies de surveillance. En droit constitutionnel, ces principes forment le "test de constitutionnalité" qui permet de déterminer si une ingérence de l'État dans la vie privée est acceptable dans une société démocratique.

⁷² Cour de Justice de la CEDEAO, Amnesty International Togo et autres c. République Togolaise, Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/09/20, 25 juin 2020 op.cit. La Cour de justice communautaire de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a estimé que le gouvernement togolais avait violé le droit à la liberté d'expression des requérants en coupant Internet lors de manifestations en septembre 2017. La Cour a estimé que l'accès à Internet est un « droit dérivé » car il renforce l'exercice de la liberté d'expression. » En tant que tel, l'accès à Internet est « un droit qui nécessite la protection de la loi » et toute ingérence dans celui-ci « doit être prévue par la loi avec justificatif des restrictions au droit garanti. » [Paragraphe 11] Comme il n'existait pas de loi nationale permettant de déroger au droit d'accès à Internet, la Cour a conclu que l'Internet n'était pas coupé conformément à la loi et que le gouvernement togolais avait violé l'article 9 de la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. La Cour a par la suite ordonné à l'État togolais de prendre des mesures nécessaires pour éviter que cette « situation » ne se reproduise à l'avenir, de promulguer des lois pour s'acquitter de ses obligations en matière de droit à la liberté d'expression et de payer une indemnité à chaque requérant d'un montant de 2 000 000 F.

⁷³ Lors des crises post-électorales, notamment en 2016 et plus récemment en 2023, les autorités ont procédé à des coupures totales ou partielles de l'accès à Internet sur l'ensemble du territoire national, justifiées par la nécessité de prévenir la diffusion de fausses informations et de contenir les troubles à l'ordre public. Ces mesures, souvent générales et indiscriminées, ont suscité de vives critiques au regard de leur impact sur la liberté d'expression et le droit à l'information. Voir Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, principe 3 : l'Accès à l'internet.

⁷⁴ Plus récemment, en 2026, la suspension des réseaux sociaux décidée par la Haute Autorité de la communication a donné lieu à un contentieux juridictionnel inédit. Des acteurs politiques et des citoyens ont saisi les juridictions nationales pour contester cette mesure, qu'ils considéraient comme une atteinte grave aux libertés fondamentales. Toutefois, le tribunal de première instance de Libreville s'est déclaré incompétent pour connaître du litige, estimant que celui-ci relevait du juge administratif.

Parallèlement, une requête introduite devant la juridiction constitutionnelle a été déclarée irrecevable, ce qui a contribué à priver, à court terme, les requérants d'un contrôle juridictionnel effectif de la mesure contestée. Cette situation met en évidence les difficultés d'accès au juge dans le contentieux du numérique, ainsi que les lacunes du cadre juridictionnel face à des atteintes rapides et massives aux droits fondamentaux.

D'un point de vue juridique, cette affaire soulève plusieurs enjeux majeurs. D'une part, elle interroge la qualification juridique des mesures de suspension des réseaux sociaux : acte administratif, acte de régulation ou mesure de police exceptionnelle. D'autre part, elle met en lumière la question de l'effectivité du recours juridictionnel, pourtant consacrée comme une garantie fondamentale des droits de l'homme.

En définitive, l'affaire gabonaise révèle une tension structurelle entre l'expansion des pouvoirs de régulation de l'État dans l'espace numérique et la capacité des juridictions à en assurer un contrôle effectif et rapide. Elle illustre, plus largement, les défis du constitutionnalisme africain face aux nouvelles formes de restriction des libertés dans l'environnement numérique. Voir <https://www.lemonde.fr/afrique/article/2026/03/17/au-gabon-les-reseaux-sociaux-sont-coupees-depuis-un-mois>, consulté le 26 mars 2026 à 10h31 minutes.

Dans cette perspective, l'émergence d'un constitutionnalisme numérique africain dépend de plusieurs facteurs :

- la capacité des juridictions nationales à intégrer les standards internationaux relatifs à la protection des données⁷⁵ ;
- l'indépendance effective des juges constitutionnels⁷⁶ ;
- l'existence de mécanismes de recours accessibles aux citoyens⁷⁷ ;
- l'articulation harmonieuse entre droit interne et droit régional africain⁷⁸.

La normativisation du numérique s'inscrit également dans une dynamique continentale plus large, marquée par l'adoption d'instruments spécialisés relatifs à la cybersécurité⁷⁹ et à la protection des données personnelles, qui viennent renforcer l'architecture juridique existante.

En définitive, le constitutionnalisme africain n'est pas resté imperméable à la révolution numérique⁸⁰. Par une combinaison d'extension matérielle des droits fondamentaux⁸¹ et d'interprétation jurisprudentielle dynamique⁸², il intègre progressivement l'espace numérique dans le champ de la protection constitutionnelle, consacrant ainsi une transformation silencieuse mais profonde de l'ordre juridique africain.

B- L'affirmation du rôle de la Constitution dans l'encadrement du numérique

L'encadrement juridique du numérique en Afrique s'inscrit dans un mouvement de consolidation de l'État de droit, dans lequel la Constitution occupe une place centrale en tant que norme suprême d'organisation et de protection des droits fondamentaux⁸³. Face à la prolifération des législations sectorielles relatives aux technologies de l'information, à la cybersécurité et à la protection des données personnelles, les exigences constitutionnelles

⁷⁵ Union africaine, Convention de Malabo sur la cybersécurité et la protection des données de 2014.

⁷⁶ L'indépendance effective des juges constitutionnels est la clé de voûte du constitutionnalisme numérique. Sans un juge capable de s'opposer aux excès de l'exécutif ou à la puissance des firmes technologiques, les droits numériques ne restent que des "déclarations de papier".

Dans le contexte africain, cette indépendance est à la fois un défi institutionnel et une nécessité démocratique.

⁷⁷ Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 7 (droit à un recours effectif).

⁷⁸ Union africaine, cadre normatif de la cybersécurité et de la protection des données (Convention de Malabo, 2014).

⁷⁹ Cette dynamique continentale repose sur une volonté d'harmonisation juridique face aux défis de la souveraineté numérique et de la protection des données. L'instrument de référence dans ce domaine est la Convention de l'Union Africaine sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel, adoptée à Malabo en 2014 (souvent appelée Convention de Malabo).

⁸⁰ Bien au contraire, il s'est progressivement adapté aux mutations technologiques en intégrant de nouvelles exigences normatives liées à la protection des droits fondamentaux dans l'espace numérique. Sous l'influence d'instruments régionaux tels que la Convention de Malabo, ainsi que de la jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et des travaux de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, les États africains ont amorcé une véritable constitutionnalisation du numérique. Voir Union africaine, Convention sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel (Convention de Malabo), adoptée le 27 juin 2014.

⁸¹ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, révisée en 2019.

⁸² Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, notamment : Affaire Lohé Issa Konaté c. Burkina Faso, arrêt du 5 décembre 2014 (liberté d'expression à l'ère moderne).

⁸³ Michel Troper, La théorie du droit, le droit, l'État, Paris, PUF, 2001, p. 85 et s.

s'imposent comme un cadre de référence incontournable pour assurer la cohérence⁸⁴, la légitimité⁸⁵ et la conformité des interventions normatives⁸⁶.

Dans cette perspective, l'affirmation du rôle de la Constitution se manifeste à la fois par la soumission des législations numériques aux principes constitutionnels **(1)** et par la consolidation progressive d'un cadre normatif continental, porté notamment par les dynamiques d'intégration juridique africaine et les instruments régionaux de protection des droits fondamentaux **(2)**.

1- La soumission des législations numériques aux principes constitutionnels

L'essor du numérique a entraîné, dans de nombreux États africains, l'adoption de textes spécifiques relatifs à la cybercriminalité⁸⁷, à la cybersécurité, à la régulation des communications électroniques⁸⁸ et à la protection des données personnelles⁸⁹. Cette inflation normative répond à des préoccupations légitimes : lutte contre la fraude en ligne, protection des infrastructures critiques, prévention du terrorisme numérique, sécurisation des transactions électroniques⁹⁰.

Toutefois, l'édiction de ces lois ne saurait s'affranchir du cadre constitutionnel⁹¹. En vertu du principe de suprématie de la Constitution, toute norme infra-constitutionnelle doit être conforme aux droits et libertés garantis par la Loi fondamentale⁹².

Dans l'ordre juridique africain, cette exigence trouve également un fondement régional dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, dont l'article 9 protège la liberté d'expression et le droit à l'information, tout en encadrant strictement leurs limitations.

Trois principes structurent le contrôle de constitutionnalité des lois numériques :

- Le principe de légalité

Toute restriction aux libertés numériques doit reposer sur une base légale claire, précise et accessible⁹³. Les formulations vagues relatives à la « fausse information », à l'« atteinte à

⁸⁴ Union africaine, Agenda 2063 : L'Afrique que nous voulons, édition finale, avril 2015.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid. p.3.

⁸⁷ Il en est ainsi des pays suivants : Cameroun : Loi n°2010/012 du 21 décembre 2010 relative à la cybersécurité et à la cybercriminalité ; Sénégal : Loi n°2008-11 sur la cybercriminalité ; Côte d'Ivoire : Loi n°2013-451 relative à la lutte contre la cybercriminalité ; Bénin : Loi n°2017-20 portant code du numérique ; Togo : Loi n°2017-007 relative à la cybersécurité et à la lutte contre la cybercriminalité ; Mali : Loi n°2019-056 portant répression de la cybercriminalité ; Maroc : Loi n°07-03 complétant le Code pénal en matière de criminalité informatique ; Tunisie : Loi n°2004-5 relative à la sécurité informatique ; Kenya : Computer Misuse and Cybercrimes Act, 2018 ; Rwanda : Law relating to the prevention and punishment of cybercrimes (2018) ; République du Congo : Loi n°27-2020 du 5 juin 2020 portant lutte contre la cybercriminalité en République du Congo etc.

⁸⁸ Voir la Loi n°9-2009 du 25 novembre 2009 relative aux communications électroniques et à la régulation du secteur des télécommunications et TIC au Congo.

⁸⁹ Loi n°29-2019 du 10 octobre 2019 portant protection des données à caractère personnel en République du Congo.

⁹⁰ Convention de Malabo, Op.cit.

⁹¹ C'est précisément là que réside le cœur du constitutionnalisme numérique : la loi peut réguler la technique, mais la Constitution régule la loi. En Afrique, cette "soumission" du législateur au bloc de constitutionnalité est le garant contre ce que certains auteurs appellent le "constitutionnalisme de façade" ou l'autoritarisme numérique. Voir Michel Tropper, *Op.cit.*

⁹² Sur la hiérarchie des normes et la primauté de la norme fondamentale, voir Hans Kelsen, *Théorie pure du droit*, trad. fr., Paris, Dalloz, 1999.

⁹³ Voir Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, 2019.

l'ordre public numérique » ou à la « cyberpropagande » peuvent soulever des difficultés de constitutionnalité si elles ne satisfont pas à l'exigence de prévisibilité normative⁹⁴. La sécurité juridique constitue ici une garantie essentielle contre l'arbitraire⁹⁵.

- Le principe de nécessité

La limitation d'une liberté numérique doit poursuivre un objectif légitime reconnu dans un État démocratique : sécurité nationale, protection des droits d'autrui, prévention du crime⁹⁶. L'invocation générale de la stabilité politique ou de la moralité publique ne suffit pas si elle n'est pas démontrée concrètement⁹⁷.

- Le principe de proportionnalité

Il s'agit du critère décisif. La mesure adoptée doit être strictement adaptée et proportionnée au but poursuivi⁹⁸. Une coupure généralisée d'Internet, le blocage massif de réseaux sociaux ou la surveillance indiscriminée des communications électroniques constituent des atteintes graves susceptibles d'être jugées excessives au regard de la liberté d'expression et du droit à l'information⁹⁹.

La Constitution agit ainsi comme un instrument de rationalisation du pouvoir numérique de l'État. Elle garantit une protection juridictionnelle effective des citoyens contre les abus numériques, contribuant ainsi à la consolidation d'un État de droit numérique¹⁰⁰.

En outre, l'émergence de contentieux liés aux données personnelles, à la surveillance électronique ou aux restrictions d'accès aux plateformes numériques renforce la centralité du juge constitutionnel dans l'équilibre entre sécurité et libertés¹⁰¹.

Le numérique devient donc un terrain privilégié d'actualisation du constitutionnalisme africain¹⁰², révélant la tension structurelle entre impératif sécuritaire et exigence démocratique.

2- La consolidation d'un cadre normatif continental

L'encadrement constitutionnel du numérique ne se limite pas à la sphère interne. Il s'inscrit dans une dynamique continentale visant l'harmonisation et la structuration juridique de l'espace numérique africain¹⁰³.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 27(2) relatif aux limitations des droits dans le respect des droits d'autrui et de l'intérêt collectif.

⁹⁷ Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 9. *op.cit.*

⁹⁸ Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, Lohé Issa Konaté c. Burkina Faso, arrêt du 5 décembre 2014, consacrant le contrôle de proportionnalité en matière de liberté d'expression.

⁹⁹ L'Observation générale n°34 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies (2011) précise que les restrictions à la liberté d'expression doivent être strictement nécessaires et proportionnées.

¹⁰⁰ La constitution permet le contrôle des lois relatives à la cybercriminalité, la censure des dispositions attentatoires à la vie privée, l'encadrement des pouvoirs des autorités de régulation des télécommunications et la protection juridictionnelle des citoyens contre les abus numériques. *CF, Hans KELSEN et la théorie de la pyramide des normes.*

¹⁰¹ Dominique ROUSSEAU, « Le numérique, nouvel objet du droit constitutionnel », *op.cit.*

¹⁰² Jean Du Bois DE GAUDUSSON, Gérard CONAC, Christine DESOUCHES, *Les constitutions africaines*, Bruylant, 1997, 456 pages.

¹⁰³ Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 9 et 27 ; Convention de l'Union africaine sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel de 2014.

L'adoption de la Convention de l'Union africaine sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel (dite Convention de Malabo) en 2014 constitue une étape déterminante. Ce texte établit un cadre global couvrant :

- la cybersécurité¹⁰⁴ ;
- la lutte contre la cybercriminalité¹⁰⁵ ;
- la protection des données à caractère personnel¹⁰⁶ ;
- la régulation du commerce électronique¹⁰⁷.

La Convention poursuit une double ambition :

1. harmoniser les législations nationales, afin de prévenir les disparités normatives susceptibles de fragiliser la coopération judiciaire et la sécurité numérique régionale ;
2. garantir le respect des droits fondamentaux, en intégrant explicitement la protection de la vie privée et des libertés publiques dans la régulation technologique.

Ce mécanisme renforce indirectement le rôle de la Constitution dans chaque État membre. En effet :

- Les lois de transposition doivent être conformes aux principes constitutionnels internes ;
- Les juges nationaux peuvent mobiliser les standards régionaux comme outil d'interprétation ;
- Les juridictions régionales, notamment la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, peuvent contribuer à consolider une jurisprudence protectrice des libertés numériques.

Il se dessine ainsi une interaction normative à trois niveaux, à savoir : le niveau constitutionnel interne, le niveau législatif national et le niveau conventionnel continental.

Le numérique s'intègre progressivement dans la hiérarchie des normes africaines, sous l'autorité structurante de la Constitution. Cette intégration traduit une mutation profonde : l'espace numérique cesse d'être un domaine périphérique pour devenir un champ pleinement constitutionnalisé, soumis aux principes de légalité, de suprématie normative et de protection juridictionnelle des droits fondamentaux.

En définitive, l'affirmation du rôle de la Constitution dans l'encadrement du numérique révèle une maturation du constitutionnalisme africain. Face aux défis technologiques contemporains, la Constitution demeure la norme de référence, garantissant que la modernisation juridique ne s'opère pas au détriment des libertés publiques, mais dans le respect de l'État de droit et des engagements continentaux.

II-LES TENSIONS ENTRE L'ORDRE CONSTITUTIONNEL ET LA DYNAMIQUE DU NUMERIQUE

L'essor des technologies numériques bouleverse profondément les fondements classiques de l'ordre constitutionnel¹⁰⁸, en mettant à l'épreuve ses catégories juridiques, ses mécanismes

¹⁰⁴ ; Convention de l'Union africaine sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel, op.cit chapitre 2.

¹⁰⁵ ibid chapitre 3.

¹⁰⁶ ibid. chapitre 2 et 4.

¹⁰⁷ Voir Loi type de la CNUDCI sur le commerce électronique (1996).

¹⁰⁸ Serge ABITEBOUL et Gilles DOWEK, *Le temps des algorithmes*, Paris, Le Pommier, 2017, p. 15-25

de régulation et ses institutions de garantie¹⁰⁹. Face à la dématérialisation des activités publiques et privées, ainsi qu'à la montée en puissance de nouveaux acteurs numériques, le cadre constitutionnel apparaît souvent en décalage avec les réalités contemporaines de l'exercice du pouvoir et de la protection des droits fondamentaux¹¹⁰. Cette situation révèle, d'une part, les insuffisances normatives et institutionnelles du dispositif constitutionnel traditionnel **(A)**, et, d'autre part, la nécessité d'une reconfiguration du constitutionnalisme afin de l'adapter aux exigences de l'ère numérique **(B)**.

A- Les insuffisances normatives et institutionnelles du cadre constitutionnel

L'analyse du cadre constitutionnel à l'ère numérique met en évidence des limites structurelles qui tiennent tant à l'incomplétude des normes existantes qu'à l'insuffisance des mécanismes institutionnels de protection¹¹¹. En effet, la rapidité des évolutions technologiques contraste avec la lenteur d'adaptation des textes constitutionnels¹¹², lesquels demeurent souvent silencieux ou imprécis face à des enjeux tels que la protection des données personnelles, la régulation des plateformes numériques ou encore la surveillance électronique¹¹³. Par ailleurs, même lorsque des garanties existent, leur mise en œuvre se heurte à des défaillances

¹⁰⁹ Voir Mireille DELMAS-MARTY, *Aux quatre vents du monde. Petit guide de navigation sur l'océan de la mondialisation*, Paris, Seuil, 2016, p. 85-92 (sur les transformations des cadres juridiques sous l'effet de la mondialisation et ses effets).

¹¹⁰ Ce décalage entre la norme constitutionnelle (souvent héritée de l'ère analogique) et la réalité numérique crée ce que les chercheurs appellent un "vide juridique" ou une "zone d'ombre constitutionnelle". Cette tension s'articule autour de la dématérialisation et de l'émergence des nouveaux pouvoirs :

1. La dématérialisation : une administration sans visage face à un droit localisé

Le droit constitutionnel s'est construit sur la proximité physique entre l'administration et l'administré. La dématérialisation brise ce lien :

L'exclusion numérique : L'accès aux services publics en ligne devient une condition sine qua non de l'exercice de la citoyenneté. Pourtant, peu de Constitutions consacrent encore l'accès à Internet comme un droit fondamental.

L'automatisme décisionnel : Le recours aux algorithmes pour prendre des décisions administratives (impôts, bourses, sécurité) remplace le discernement humain. Cela interroge le principe constitutionnel d'égalité et de motivation des actes administratifs.

2. La montée en puissance des "Léviathans numériques"

Le cadre constitutionnel classique ne connaît que deux acteurs : l'État et le Citoyen. Aujourd'hui, un troisième acteur s'impose : les plateformes systémiques (Gafam et autres).

La concurrence normative : Ces acteurs édictent leurs propres "lois" (Conditions Générales d'Utilisation) et disposent de leurs propres "tribunaux" (modération). Ils exercent un pouvoir de police privée sur la liberté d'expression qui échappe souvent au contrôle du juge constitutionnel.

La dépossession de la souveraineté : Lorsque les données des citoyens africains sont stockées sur des serveurs étrangers, la capacité de l'État à protéger la vie privée de ses nationaux devient théorique. Voir Rym FASSI-FIHRI, « Le constitutionnalisme numérique : nouvel horizon du droit constitutionnel ? » in *Revue française de Droit constitutionnel* 2025/3 n° 143, pp- 683 à 698.

¹¹¹ L'analyse du passage du constitutionnalisme classique au constitutionnalisme numérique révèle une crise de l'effectivité. Cette "incomplétude structurelle" signifie que le texte constitutionnel ne parvient plus à couvrir l'intégralité du champ d'exercice du pouvoir, laissant des pans entiers de la vie numérique dans une forme d'anomie juridique ou sous le seul contrôle d'acteurs privés. Voir Antoinette ROUVROY, Thomas BERNS, « Gouvernamentalité algorithmique et perspectives d'émancipation Le disparate comme condition d'individuation par la relation ? », in *Réseaux* 2013/1 n° 177, Éditions La Découverte, pp.163-196.

¹¹² Mireille DELMAS-MARTY, *Aux quatre vents du monde. Petit guide de navigation sur l'océan de la mondialisation*, op.cit. p. p. 70-75. (Sur le décalage entre la rapidité des transformations globales et l'adaptation des cadres juridiques).

¹¹³ Antoinette ROUVROY, Thomas BERNS, « Gouvernamentalité algorithmique et perspectives d'émancipation Le disparate comme condition d'individuation par la relation ? », op.cit.,.

institutionnelles liées à la faiblesse des organes de contrôle et à la difficulté d'encadrer effectivement les nouveaux centres de pouvoir numériques¹¹⁴. Dans cette perspective, il convient d'examiner, d'une part, les lacunes textuelles et la fragilité des garanties explicites (1) et, d'autre part, les faiblesses institutionnelles et le déficit de contrôle (2).

1- Les lacunes textuelles et la fragilité des garanties explicites

La plupart des constitutions africaines ont été adoptées ou révisées à une époque où le numérique n'occupait pas la place structurante qu'il revêt aujourd'hui¹¹⁵. Leur silence sur les droits numériques s'explique historiquement¹¹⁶, mais il produit désormais des effets juridiques significatifs¹¹⁷.

En effet, rares sont les textes fondamentaux qui consacrent explicitement le droit d'accès à Internet comme condition d'exercice des droits civiques et politiques, le droit autonome à la protection des données à caractère personnel, le principe de neutralité du réseau, la protection contre la surveillance numérique de masse, ainsi que la garantie d'un environnement numérique

¹¹⁴ *ibid.*

¹¹⁵ Cette observation est le point de départ de la réflexion sur l'obsolescence normative face à la révolution technologique. Elle explique pourquoi le droit constitutionnel en Afrique semble souvent "réactif" plutôt que "proactif". Ce décalage temporel et ses conséquences juridiques s'analyse par : 1. Le décalage temporel : des textes "pré-numériques"

La majorité des constitutions de la "troisième vague" de démocratisation en Afrique (années 1990) ont été conçues pour répondre à des crises de légitimité politique, et non à des mutations technologiques.

Une conception analogique des libertés : La liberté d'expression a été pensée pour la presse écrite et la radiodiffusion. Le secret de la correspondance était conçu pour le courrier postal.

L'imprévisibilité du pouvoir technologique : À cette époque, l'État était le seul détenteur de la force légitime. On n'anticipait pas que des algorithmes ou des plateformes transnationales puissent exercer un pouvoir de censure ou de surveillance supérieur à celui des institutions publiques.

2. Les conséquences de ce "silence constitutionnel"

Ce déphasage crée des vulnérabilités majeures dans l'ordre juridique :

Le recours abusif à l'analogie : Le juge doit souvent étendre les textes existants (par exemple, assimiler le domicile numérique au domicile physique). Cependant, l'analogie a ses limites face à la complexité technique du traçage de données.

L'insécurité juridique : En l'absence de protection constitutionnelle explicite, les gouvernements légifèrent par voie réglementaire ou via des "lois sur la cybersécurité" qui sont souvent plus restrictives que protectrices, créant un déséquilibre au détriment des libertés. Voir Union africaine, Convention de l'Union africaine sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel (Convention de Malabo), 2014, *op.cit.*

¹¹⁶ Ce silence s'explique par le fait que la majorité des constitutions africaines contemporaines ont été adoptées dans les années 1990, dans le contexte des transitions démocratiques, antérieurement à la généralisation d'Internet et des technologies numériques. Voir Union africaine, *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, 1981 ; Organisation internationale de la Francophonie, *Déclaration de Bamako sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*, 2000, mettant en évidence l'émergence tardive des problématiques juridiques liées au numérique.

¹¹⁷ Organisation des Nations unies, Rapport du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression, 2011 et 2025 consacré dans le contexte des élections, soulignant l'obligation des États de garantir l'accès à Internet comme prolongement des libertés fondamentales.

libre et ouvert¹¹⁸. Cette absence n'implique pas une inexistence de protection, mais elle fragilise la lisibilité et la densité normative des garanties¹¹⁹.

Les libertés numériques sont protégées indirectement par l'extension de droits classiques : liberté d'expression, droit à l'information, respect de la vie privée¹²⁰. Toutefois, cette technique interprétative laisse subsister des zones d'incertitude¹²¹. Par exemple, la qualification constitutionnelle d'une coupure totale d'Internet dépendra de son rattachement au droit à l'information ou à la liberté de communication, sans que le texte ne vise expressément la connectivité numérique¹²².

Le développement du numérique s'opère à une cadence telle que le constituant éprouve des difficultés structurelles à en saisir toutes les implications¹²³. L'essor de l'intelligence artificielle, la massification des traitements de données, la montée en puissance des plateformes transnationales et le recours croissant aux algorithmes décisionnels font émerger des enjeux juridiques nouveaux, que les normes constitutionnelles existantes n'ont ni prévus ni encadrés de manière explicite.¹²⁴

La protection effective des libertés numériques repose principalement sur l'audace interprétative du juge constitutionnel. Cette situation engendre un constitutionnalisme « jurisprudentiel », dans lequel l'étendue des droits dépend moins de la lettre du texte que de la

¹¹⁸ Sur l'absence de consécration explicite des droits numériques dans les constitutions, voir Union africaine, *Convention sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel* (Convention de Malabo), 2014, qui constitue l'un des premiers instruments africains abordant ces questions ; voir également Cour de justice de la CEDEAO, *Amnesty International Togo et autres c. République togolaise*, arrêt du 25 juin 2020, reconnaissant que l'accès à Internet est indissociable de la liberté d'expression ; Organisation des Nations unies, Conseil des droits de l'homme, Résolution 32/13, 2016 .

¹¹⁹ Sur l'idée selon laquelle les droits fondamentaux peuvent recevoir une protection implicite malgré leur absence de consécration explicite, dans le contexte africain du numérique, voir Cour de justice de la CEDEAO, *Amnesty International Togo et autres c. République togolaise*, 25 juin 2020, consacrant une protection indirecte de l'accès à Internet à partir de la liberté d'expression.

¹²⁰ Cette approche, dite de protection par ricochet ou par équivalence fonctionnelle, est le pilier central du constitutionnalisme de transition en Afrique. Faute de dispositions textuelles spécifiques dans les constitutions originelles, le juge et le législateur procèdent à une "lecture numérique" des libertés classiques. Voir à cet effet, John Richard KEUDJEU DE KEUDJEU, « l'effectivité de la protection des droits fondamentaux en Afrique subsaharienne francophone », in *Revue Cames*, n°001/2017 ? 1^{ER} Semestre p.93-124. Sur l'aspect protection des droits par le juge, Voir Stéven Modeste YOMBI, « La protection des droits fondamentaux par les juridictions constitutionnelles dans le néo-constitutionnalisme africain : cas du Bénin et du Gabon », op.cit.

¹²¹ L'usage de l'interprétation par analogie (le " ricochet ") pour protéger les droits numériques à travers les textes classiques révèle ses limites structurelles. Ce que la doctrine appelle parfois « l'obscurité grise du droit numérique » crée des vulnérabilités tant pour le justiciable que pour l'État de droit. Voir Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, 1962, sur l'indétermination structurelle des normes juridiques et le rôle du juge dans leur concrétisation ; sur les incertitudes propres à la régulation du numérique, voir Lawrence Lessig, *Code and Other Laws of Cyberspace*, op.cit, mettant en évidence la gouvernance diffuse du cyberspace

¹²² Sur la qualification juridique des restrictions d'accès à Internet à partir des droits fondamentaux classiques, voir Cour de justice de la CEDEAO, *Amnesty International Togo et autres c. République togolaise*, arrêt du 25 juin 2020, reconnaissant l'impact des restrictions d'Internet sur la liberté d'expression ; voir également Organisation des Nations unies, Conseil des droits de l'homme, Résolution 32/13, 2016, affirmant que les mêmes droits dont disposent les individus hors ligne doivent être protégés en ligne.

¹²³ Union africaine, *Convention sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel* (Convention de Malabo), 27 juin 2014 ; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique*, 2019.

¹²⁴ Cette asymétrie temporelle entre la vitesse technologique et le temps constitutionnel crée ce que les chercheurs appellent un décalage normatif. Le numérique ne se contente pas de s'ajouter aux objets juridiques existants ; il en bouleverse la logique profonde par son caractère immatériel et transnational.

philosophie du juge¹²⁵. Or, cette dépendance peut produire une protection inégale selon les contextes institutionnels.

À l'échelle continentale, si la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples protège la liberté d'expression et le droit à l'information, elle ne consacre pas davantage un droit explicite à l'accès à Internet¹²⁶. La normativisation demeure donc indirecte¹²⁷.

Ainsi, les lacunes textuelles traduisent une tension structurelle : le numérique est devenu un espace central de citoyenneté¹²⁸, alors que la reconnaissance constitutionnelle explicite de cette centralité reste limitée.

2- Les faiblesses institutionnelles et le déficit de contrôle

Au-delà des insuffisances textuelles, la mise à l'épreuve du constitutionnalisme numérique tient aux fragilités institutionnelles¹²⁹.

L'État de droit numérique suppose la mise en place d'une architecture institutionnelle robuste, reposant notamment sur des juridictions constitutionnelles indépendantes, des autorités de protection des données effectivement autonomes, des régulateurs des communications électroniques dotés de garanties statutaires solides, ainsi que des mécanismes de recours accessibles et effectifs au profit des citoyens¹³⁰.

Or, plusieurs facteurs limitent l'effectivité de ce contrôle. D'une part, l'indépendance des organes de régulation demeure souvent relative¹³¹. Dans certains États africains, à l'instar du Cameroun, les autorités chargées de la régulation du secteur numérique sont placées sous une influence significative de l'exécutif. Clémentine ENGONO, épouse KABADIANG parle d'une « *emprise étatique sur les institutions de contrôle numérique* »¹³². Ce qui peut restreindre leur

¹²⁵ La Cour constitutionnelle du Bénin est régulièrement intervenue pour censurer les violations des droits fondamentaux. Elle a ainsi, dès 1994, censuré la violation de la liberté d'association (DCC 16-94) en se fondant sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée dans le cadre de l'OUA, en 1981, et entrée en vigueur en 1986. Elle a également sanctionné l'atteinte à l'égalité d'accès à la fonction publique (DCC 18-94) ou réaffirmé (DCC 96-026) l'égalité des citoyens devant la loi. Voir à cet effet, Albert BOURGI, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », in *Revue française de droit constitutionnel*, 2002/4 n° 52, pages 721 à 748, disponible sur <https://droit.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2002-4-page-721?lang=fr>, consulté le 10 avril 2026 à 14 heures 10 minutes.

¹²⁶ ¹ Union africaine, Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée le 27 juin 1981, art. 9 ; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, 2019 (qui précise l'évolution interprétative vers la protection des libertés numériques sans consacrer formellement un droit autonome à Internet).

¹²⁷ Cette idée s'explique par le fait que, en l'absence de consécration explicite d'un droit à l'accès à Internet dans les instruments régionaux africains, la protection des libertés numériques résulte principalement d'une interprétation évolutive des droits classiques tels que la liberté d'expression et le droit à l'information.

¹²⁸ *ibid.*

¹²⁹ Anmonka Jeanine-Armelle TANO-BIAN, « Les garanties des droits humains à l'ère du numérique en Afrique », *Revue juridique et politique en Afrique*, vol. 6, n° 2, 2025, p. 89-119.

¹³⁰ Sur les exigences institutionnelles de l'État de droit à l'ère numérique et la nécessité de garanties d'indépendance des organes de régulation et de protection des droits, v. Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, 2019 ; Union africaine, Convention sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel (Convention de Malabo), 2014 ; Nations Unies, Rapport du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression, A/HRC/38/35, 2018.

¹³¹ Voir Clémentine ENGONO, épouse KABADIANG, *la régulation du Secteur du numérique en droit administratif camerounais*, thèse soutenue et présentée publiquement pour le Grade de Docteur en Droit, à l'Université de DOUALA, année académique 2021-2022, 758 pages.

¹³² *Ibid* p.61.

capacité à remettre en cause des décisions gouvernementales, notamment en matière de coupures d'Internet ou de blocage de plateformes numériques¹³³.

D'autre part, le contrôle des traitements de données, de la cybersurveillance et des infrastructures critiques requiert des compétences techniques spécialisées, dont l'insuffisance en ressources humaines et technologiques affaiblit la portée effective des mécanismes de supervision¹³⁴.

En outre, l'accès au juge constitutionnel demeure parfois limité en raison de conditions de saisine restrictives, telles que l'absence d'action populaire¹³⁵, le filtrage des recours ou encore le coût du contentieux constitutionnel, réduisant ainsi la judiciarisation des atteintes aux libertés numériques¹³⁶.

Enfin, un écart persistant entre la proclamation normative des droits et leur effectivité pratique peut être observé, comme l'illustrent les coupures d'Internet survenues dans plusieurs contextes électoraux, révélant la tension entre impératifs politiques et respect des droits fondamentaux, parfois en dehors de tout contrôle juridictionnel effectif¹³⁷.

À l'échelle régionale, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples constitue un mécanisme juridictionnel potentiel de protection, mais son efficacité demeure conditionnée par

¹³³ Sur les enjeux d'indépendance des autorités de régulation dans le secteur numérique en Afrique, v. Union africaine, Convention sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel (Convention de Malabo), 2014 ; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, 2019.

¹³⁴ Sur les limites techniques et institutionnelles du contrôle des infrastructures numériques et de la cybersurveillance, v. Nations Unies, Rapport du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression, A/HRC/38/35, 2018 ; Paradigm Initiative, Digital Rights and Inclusion in Africa Report, éditions annuelles.

¹³⁵ Dans de nombreux systèmes juridiques, la saisine du juge constitutionnel est réservée à des autorités politiques (Président, Parlement, Premier ministre). Cette configuration transforme souvent le procès constitutionnel en un arbitrage entre pouvoirs publics plutôt qu'en un mécanisme de protection des citoyens. Sur les modèles de saisine des juridictions constitutionnelles en Afrique et leurs effets sur l'accès des individus au juge, Voir à cet effet, Markus BÖCKENFÖRDE, Babacar KANTE, Yuhniwo NGENGE et H. Kwasi PREMPEH (dir.), *Les juridictions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest : analyse comparée*, Dakar, CODESRIA / African Network of Constitutional Law, 2011. p. 127.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Floribert Patrick C. ENDONG, « Internet blackouts in Africa : A critical examination, with reference to Cameroon and Nigeria », in Digital Policy Studies (DPS) 1(1)2022, disponible sur https://www.researchgate.net/publication/361170603_Internet_blackouts_in_Africa_A_critical_examination_with_reference_to_Cameroon_and_Nigeria/, consulté le 10 avril 2026 à 15h40.

la reconnaissance de sa compétence par les États¹³⁸ et par l'épuisement préalable des voies de recours internes¹³⁹.

Il en résulte un phénomène de dissociation entre la norme et la pratique. En effet, la Constitution proclame des libertés, le législateur encadre le numérique, mais l'effectivité de ces garanties demeure largement conditionnée par la solidité des dispositifs institutionnels chargés d'en assurer la mise en œuvre¹⁴⁰.

La dynamique numérique agit ainsi comme un révélateur des fragilités structurelles du constitutionnalisme africain. Elle met en lumière que la protection des droits ne réside pas uniquement dans leur reconnaissance formelle, mais dans la capacité institutionnelle à les garantir concrètement.

En définitive, les tensions entre ordre constitutionnel et numérique tiennent moins à une incompatibilité de principe qu'à un déficit d'actualisation normative et de consolidation institutionnelle. La maturation du constitutionnalisme numérique africain passe donc par une double exigence : clarification textuelle et renforcement effectif des mécanismes de contrôle.

B- La nécessaire reconfiguration du constitutionnalisme à l'ère numérique

La transformation du constitutionnalisme à l'ère numérique impose une relecture des catégories classiques de protection des droits fondamentaux¹⁴¹. Elle se manifeste, d'une part, par une dynamique de formalisation progressive des droits numériques **(1)**, encore inachevée mais de plus en plus perceptible dans les instruments juridiques contemporains, et, d'autre part, par la nécessité d'intégrer de nouveaux acteurs technologiques dans l'équilibre constitutionnel, dès lors que ceux-ci participent désormais à la structuration et à la régulation de l'espace public numérique **(2)**.

¹³⁸ Cette analyse touche au cœur de l'ineffectivité fréquente du système régional africain. La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) illustre parfaitement le paradoxe entre une ambition textuelle forte et une réalité procédurale restrictive. Cela s'explique par le verrou exercé à l'article 34(6) de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 1981.

des : La compétence facultative

Le principal obstacle à l'accès direct des citoyens à la Cour n'est pas le manque de base légale, mais la souveraineté étatique.

Le mécanisme : Si le Protocole de Ouagadougou crée la Cour, c'est l'article 34(6) qui permet aux individus et aux ONG de la saisir directement. Sans une "déclaration spéciale" déposée par l'État, la Cour est incompétente pour recevoir ces requêtes.

La crise de légitimité : On observe une tendance au retrait. Plusieurs États (comme le Rwanda, la Tanzanie, le Bénin et la Côte d'Ivoire) ont retiré leur déclaration après des décisions de la Cour jugées trop intrusives dans leurs affaires internes.

¹³⁹ Sur le rôle et les limites de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, v. Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, Protocole de Ouagadougou, 1998 ; Union africaine, Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 1981.

¹⁴⁰ Markus Böckenförde, Babacar Kanté, Yuhniwo Ngenge et H. Kwasi Prempeh (dir.), Les juridictions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest : analyse comparée, op.cit.

¹⁴¹ La révolution numérique exerce un effet ambivalent sur l'exercice et la protection des droits fondamentaux. En premier lieu, elle catalyse et amplifie l'exercice de certains droits. En second lieu, la révolution numérique fait émerger, en parallèle, des risques nouveaux ou accrus pour certains droits fondamentaux. Voir Jean-Marc SAUVE, dans son intervention lors de la remise des prix de thèse de la Fondation Varenne le 12 décembre 2017, disponible sur <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-contributions/la-protection-des-droits-fondamentaux-a-l-ere-du-numerique> .

1- La formalisation croissante des droits numériques fondamentaux

La dynamique numérique ne se contente pas de mettre à l'épreuve les cadres constitutionnels existants ; elle impose une transformation structurelle de la pensée constitutionnelle elle-même¹⁴². Le constitutionnalisme africain, historiquement centré sur la limitation du pouvoir politique et la protection des libertés classiques, est désormais confronté à la nécessité d'intégrer explicitement les droits liés à l'environnement numérique. A ce propos, Clément MABI pense que « *les technologies numériques jouent un rôle de plus en plus structurant dans nos activités démocratiques* »¹⁴³.

L'accès à Internet constitue aujourd'hui une condition matérielle d'exercice de plusieurs droits fondamentaux¹⁴⁴ : liberté d'expression, droit à l'information, droit à l'éducation, participation à la vie publique, liberté d'entreprendre. Dans de nombreuses sociétés africaines, les plateformes numériques constituent aujourd'hui le principal espace structurant de débat public et d'expression citoyenne, en raison à la fois de la diffusion rapide des technologies mobiles et des limites des canaux traditionnels de participation politique.¹⁴⁵

Sa consécration explicite au niveau constitutionnel conférerait à l'accès à Internet une triple dimension. D'une part, une portée négative, en ce qu'elle impliquerait l'interdiction des coupures arbitraires et des restrictions générales ou disproportionnées à l'accès au réseau. D'autre part, une portée positive, obligeant l'État à mettre en œuvre des politiques publiques visant à garantir l'accessibilité effective et l'inclusion numérique, notamment dans les zones rurales ou défavorisées. Enfin, une portée démocratique, dans la mesure où elle contribuerait au renforcement du pluralisme informationnel et à la consolidation de la participation citoyenne dans l'espace public numérique¹⁴⁶. Une telle évolution renforcerait la cohérence entre les constitutions nationales et les garanties prévues par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, notamment en matière de liberté d'expression et de droit à l'information¹⁴⁷.

Par ailleurs, Les données personnelles sont devenues une ressource stratégique, à la fois économique et politique¹⁴⁸. Son exploitation massive par des acteurs publics et privés soulève des enjeux de surveillance, de profilage et de manipulation algorithmique¹⁴⁹.

¹⁴² Clément MABI, « Quel(s) numérique(s) pour la démocratie ? » dans *Cahiers de l'action* 2021/1 N° 57, pp- 89-100.

¹⁴³ Ibid p.90.

¹⁴⁴ Cette observation place l'accès à Internet non plus comme un simple confort technique, mais comme un droit "socle" ou un droit instrumental. Dans le constitutionnalisme africain contemporain, cette évolution force le passage d'une protection "abstraite" à une protection "matérielle" des libertés.

¹⁴⁵ Évariste DAKOURE, Simon GADRAS, « Le concept d'espace public à l'épreuve de ses actualisations en contexte de mobilisations politiques numériques en Afrique subsaharienne francophone », dans *Communication & langages* 2020/3 N° 205, pages 129 à 146.

¹⁴⁶ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, 2019, principes 37 à 39.

¹⁴⁷ Sur la cohérence entre ordres constitutionnels nationaux et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples en matière de libertés fondamentales, v. notamment Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, 1981, art. 9 op.cit. ; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, 2019 op.cit.

¹⁴⁸ Le passage de la donnée comme simple information technique à la donnée comme ressource stratégique transforme le citoyen en un "sujet numérique" qu'il faut protéger tant contre l'appétit des entreprises (logique économique) que contre la surveillance étatique. Ibid.

¹⁴⁹ L'exploitation massive des données par des acteurs publics et privés fait passer le constitutionnalisme africain d'une logique de libertés-résistance (empêcher l'État d'agir) à une logique de libertés-protection (obliger l'État à

Une consécration constitutionnelle explicite de la protection des données permettrait, d'une part, d'en faire un principe fondamental autonome au sein des ordres juridiques africains, où cette protection demeure encore largement fragmentée ou dérivée des libertés classiques. Elle impliquerait, d'autre part, l'imposition de garanties substantielles renforcées, notamment les exigences de finalité, de proportionnalité et de transparence dans les traitements de données personnelles¹⁵⁰. Elle contribuerait également à renforcer l'effectivité de ce droit par la mise en place d'autorités nationales de protection des données indépendantes et dotées de pouvoirs de sanction effectifs¹⁵¹. Enfin, elle permettrait un encadrement constitutionnel spécifique des dispositifs de biométrie et d'identification numérique, particulièrement développés dans plusieurs États africains dans le cadre de politiques d'identification nationale et d'e-gouvernement¹⁵². Cette orientation s'inscrit dans le prolongement de la Convention de l'Union africaine sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel, qui invite les États à harmoniser leurs législations en la matière¹⁵³.

La gouvernance algorithmique, l'usage de l'intelligence artificielle dans les décisions administratives, la reconnaissance faciale ou les systèmes prédictifs de sécurité appellent une réflexion constitutionnelle prospective¹⁵⁴.

Une reconfiguration du constitutionnalisme pourrait intégrer une série de garanties nouvelles adaptées à la gouvernance algorithmique contemporaine. Elle inclurait notamment le droit à une intervention humaine dans les actes administratifs essentiels, le droit à l'explicabilité des décisions fondées sur des traitements algorithmiques, ainsi que l'interdiction de toute forme de discrimination résultant de systèmes automatisés de traitement des données¹⁵⁵.

La Constitution deviendrait ainsi un instrument d'anticipation normative face aux mutations technologiques, garantissant que l'innovation demeure subordonnée au respect de la dignité humaine et des libertés fondamentales¹⁵⁶. La supériorité normative de la Constitution constitue, en ce sens, un facteur de stabilité et de continuité de la société politique qu'elle

réguler les puissances technologiques). Voir Hanani HLOMANi et Caroline B. NCUBE, *Réglementation des Données en Afrique : Libre Circulation des Données, Régimes des Données Ouvertes et Cyber Sécurité*, CREA Document de Travail DG-004 Consortium pour la Recherche Economique en Afrique, Nairobi Février 2023.

¹⁵⁰ Union africaine, Convention de Malabo sur la cybersécurité et la protection des données personnelles, 27 juin 2014, art. 8 et 13.

¹⁵¹ Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA/UNECA), Rapport sur la gouvernance des données en Afrique, Addis-Abeba, 2021.

¹⁵² Banque mondiale, ID4D Global Dataset et rapports sur les systèmes d'identification numérique en Afrique (2019–2023) ; Union africaine, Agenda 2063, aspiration 10 (gouvernance numérique et innovation).

¹⁵³ Union africaine, Convention sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel (Convention de Malabo), adoptée le 27 juin 2014, art. 1 et 8.

¹⁵⁴ Ibid. art. 13 et 14.

¹⁵⁵ Union africaine, Convention de Malabo sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel, 2014, art. 13 ; Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA/UNECA), *L'intelligence artificielle en Afrique : opportunités et risques pour un développement inclusif*, 2021 ; UNESCO, *Recommandation sur l'éthique de l'intelligence artificielle*, 2021 ; Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Principes sur l'intelligence artificielle*, 2019.

¹⁵⁶ UNESCO, *Recommandation sur l'éthique de l'intelligence artificielle*, 2021 ; Union africaine, Convention de Malabo sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel, 2014 ; Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA/UNECA), *Rapport sur la gouvernance numérique en Afrique*, 2021.

fonde¹⁵⁷. L'inscription de l'identité de cette société dans le texte constitutionnel, ainsi que sa garantie juridictionnelle, participe à la pérennité du pacte constitutionnel¹⁵⁸.

Désormais conçue comme une philosophie de la nation formalisée dans une organisation déterminée du pouvoir, la Constitution, écrivait Paul Bastid, « *est en relation intime avec la situation ou les besoins d'un milieu donné. Si elle s'en détachait, elle serait vite emportée par les événements* »¹⁵⁹.

2- L'intégration des nouveaux acteurs technologiques dans l'équilibre constitutionnel

La transformation numérique modifie la structure même du pouvoir¹⁶⁰. Les grandes plateformes numériques, les fournisseurs d'accès, les opérateurs de données et les entreprises technologiques exercent une influence considérable sur la circulation de l'information, la formation de l'opinion publique, la protection ou l'exploitation des données personnelles, ainsi que sur l'architecture même du débat démocratique.

Or, le constitutionnalisme classique était conçu principalement pour limiter le pouvoir étatique. La montée en puissance de ces acteurs privés impose une extension de la logique constitutionnelle¹⁶¹.

Les plateformes déterminent, par leurs politiques internes, ce qui peut être publié, diffusé ou supprimé. Elles disposent d'un pouvoir quasi-réglementaire¹⁶². La reconfiguration constitutionnelle suppose que la modération des contenus respecte les principes de transparence et de non-discrimination, que les décisions de retrait puissent faire l'objet de recours effectifs, et que la régulation nationale garantisse la préservation du pluralisme informationnel. Le juge constitutionnel pourrait être amené à contrôler indirectement ces pouvoirs privés lorsqu'ils interfèrent avec les droits fondamentaux¹⁶³.

Ce qui suppose l'affirmation d'une souveraineté numérique africaine¹⁶⁴. La souveraineté numérique implique la maîtrise des infrastructures critiques, la localisation stratégique des

¹⁵⁷ Stéphane Pierre-CAPS, « Les mutations de la notion de constitution et le droit constitutionnel », in *civita Euopa*, année 2001 Volume 6/pp-39-52.

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Paul BASTID, l'idée de constitution, Paris, Economica 1985, p.184 cité par Stéphane Pierre-CAPS, « Les mutations de la notion de constitution et le droit constitutionnel », op.cit p.49.

¹⁶⁰ Cette affirmation touche au cœur du constitutionnalisme numérique. Le passage d'un espace public physique à un cyberspace immatériel ne se contente pas de changer nos outils ; il déplace les curseurs de la souveraineté, de la légitimité et de la protection des droits fondamentaux. Voir Par Rym FASSI-FIHRI, « le constitutionnalisme numérique : nouvel horizon du droit constitutionnel ? », dans *Revue française de droit constitutionnel* 2025/3 n° 143 PP. 683-698.

¹⁶¹ C'est précisément là que réside le point de bascule doctrinal. Le constitutionnalisme classique reposait sur un pacte vertical (l'État face à l'individu), mais l'ère numérique impose une transhorizontalité des droits fondamentaux.

¹⁶² Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA/UNECA), *Gouverner la transformation numérique en Afrique*, 2021 ; UNESCO, *Recommandation sur l'éthique de l'intelligence artificielle*, 2021 ; Union africaine, *Convention de Malabo sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel*, 2014 ; Banque mondiale, *Rapport sur le développement mondial 2021 : Données pour une vie meilleure*, 2021.

¹⁶³ Le juge constitutionnel n'est plus seulement le gardien de la Constitution face au législateur, mais devient le régulateur des rapports de force technologiques.

¹⁶⁴ Apparu dans le courant des années 2000, le concept de souveraineté numérique est équivoque : certains y voient une justification pour l'État d'investir légitimement le champ du cyberspace sous un angle sécuritaire et militaire, quand d'autres y mettent leurs espoirs d'une citoyenneté renouvelée via une démocratie directe connectée. Voir

données sensibles sur le territoire national ou régional, ainsi que la capacité de définir des normes juridiques et techniques adaptées aux réalités socio-économiques et institutionnelles africaines¹⁶⁵.

Toutefois, cette souveraineté doit être conciliée avec les engagements régionaux et internationaux, notamment ceux issus de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, afin d'éviter une instrumentalisation politique du concept au détriment des libertés¹⁶⁶.

La reconfiguration du constitutionnalisme numérique en Afrique implique, dans une logique de conciliation entre souveraineté numérique et protection des droits fondamentaux, un renforcement des mécanismes de contrôle¹⁶⁷. Celui-ci passe par un contrôle juridictionnel accru des décisions administratives affectant l'espace numérique¹⁶⁸, une supervision parlementaire effective des politiques de cybersécurité, ainsi qu'une amélioration de l'accessibilité des recours constitutionnels au profit des citoyens.

Il s'agit d'assurer que l'espace numérique, bien qu'immatériel, demeure soumis aux principes fondamentaux de l'État de droit¹⁶⁹ : légalité, la responsabilité, le contrôle et protection des droits.

Dans cette perspective, la reconfiguration du constitutionnalisme africain à l'ère numérique ne traduit pas une rupture, mais un approfondissement de ses fondements. Elle ouvre la voie à l'émergence d'un constitutionnalisme élargi, que l'on peut qualifier d'« informationnel », caractérisé par la reconnaissance explicite des droits numériques fondamentaux, l'intégration des acteurs privés dans le champ du contrôle normatif, la consolidation des mécanismes institutionnels de garantie, ainsi que l'anticipation des mutations technologiques futures¹⁷⁰.

Ainsi, le numérique ne constitue plus un simple objet de régulation sectorielle, mais devient un élément structurant de l'ordre constitutionnel. L'enjeu dépasse la seule dimension technologique pour revêtir une portée profondément démocratique : il s'agit de préserver la centralité de la personne humaine et des libertés fondamentales dans un environnement numérique globalisé et en constante évolution¹⁷¹.

Rafael MARTINEZ, *Une souveraineté numérique ? Pouvoirs et données numériques dans le cyberspace*, Mémoire de recherche de l'Université de Lyon, soutenu publiquement en Septembre 2020, p.13.

¹⁶⁵ Union africaine, *Stratégie de transformation numérique pour l'Afrique (2020–2030)*, 2020.

¹⁶⁶ Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 1981 ; Protocole relatif à la Charte africaine portant création de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, 1998.

¹⁶⁷ Julien GAVELLE, *Enjeux et défis de la souveraineté numérique de l'Afrique de l'Ouest en 2024 : du principe de souveraineté à une autonomie numérique stratégique, adaptative et résiliente*, Plateforme d'Analyse du Suivi et d'Apprentissage au Sahel, Production Pasas 2024, 35 pages.

¹⁶⁸ Union africaine, *Convention de Malabo sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel*, 2014, op.cit.

¹⁶⁹ C'est précisément l'enjeu de ce que la doctrine appelle la "transposition des garanties". L'immatérialité du numérique ne doit pas être un prétexte à une zone d'anomie, mais plutôt l'occasion de réaffirmer la supériorité des principes de l'État de droit sur la technique. Voir UNESCO, *Recommandation sur l'éthique de l'intelligence artificielle*, 2021

¹⁷⁰ Union africaine, *Digital Transformation Strategy for Africa (2020–2030)*

¹⁷¹ Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 1981 ; Conseil des droits de l'homme des Nations unies, *Rapports sur les droits de l'homme dans l'environnement numérique*, divers rapports.

CONCLUSION GENERALE :

Le numérique ne saurait être appréhendé comme un simple secteur de régulation technique ou comme un prolongement accessoire des politiques publiques classiques. Il constitue, au contraire, un facteur structurant de transformation profonde des régimes politiques contemporains¹⁷². En reconfigurant les modalités de communication, d'information, de participation citoyenne et de contrôle du pouvoir, il modifie substantiellement les conditions d'exercice des libertés fondamentales¹⁷³. Il redéfinit également les rapports entre l'autorité publique, les acteurs privés transnationaux et les citoyens, tout en mettant à l'épreuve les catégories traditionnelles du droit constitutionnel¹⁷⁴. Cette évolution s'inscrit dans une dynamique doctrinale désormais bien identifiée sous l'expression de *digital constitutionalism*¹⁷⁵ ou constitutionnalisme numérique, laquelle vise à penser l'intégration des technologies numériques dans l'ordonnancement constitutionnel ainsi que l'adaptation des mécanismes de protection des droits fondamentaux à l'environnement digitalIbid¹⁷⁶.

Dans cette perspective, le constitutionnalisme contemporain se trouve confronté à une double exigence : d'une part, celle de l'adaptation normative aux mutations technologiques ; d'autre part, celle de l'effectivité institutionnelle des droits proclamés¹⁷⁷. Le numérique agit ainsi comme un révélateur des forces et des limites des systèmes constitutionnels, en particulier dans les contextes où les mécanismes de garantie demeurent fragiles ou inégalement consolidés¹⁷⁸. L'enjeu ne réside plus uniquement dans la reconnaissance formelle des droits, mais dans leur mise en œuvre concrète au sein d'un espace numérique caractérisé par sa transversalité, sa rapidité d'évolution et son extraterritorialité¹⁷⁹.

Dans le contexte africain, la confrontation entre la révolution numérique et les structures constitutionnelles existantes met en évidence une tension particulièrement significative entre innovation normative et fragilité institutionnelle¹⁸⁰. D'un point de vue régional, des instruments tels que la Convention de l'Union africaine sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel, dite Convention de Malabo, traduisent une volonté d'harmonisation des

¹⁷² C'est le point de rupture doctrinal majeur : passer d'une vision instrumentale (le numérique comme outil) à une vision ontologique (le numérique comme nouveau milieu de l'existence politique). En cessant d'être un simple "secteur", le numérique devient l'infrastructure même sur laquelle repose désormais l'ordre juridique et social. Cette mutation impose de repenser les catégories classiques du droit public.

¹⁷³ Banque mondiale, World Development Report 2021 : Data for Better Lives, 2021.

¹⁷⁴ Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA/UNECA), Governing Digital Transformation in Africa, 2021.

¹⁷⁵ Edoardo CELESTE, *Digital Constitutionalism: The Role of Internet Bills of Rights*, University College Dublin. School of Law, 2020, 332 pages. Disponible sur <http://hdl.handle.net/10197/11561>, Consulté le 17 avril 2026 à 13h23 minutes.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ UNESCO, Recommandation sur l'éthique de l'intelligence artificielle, 2021.

¹⁷⁸ Union africaine, Convention de Malabo sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel, 2014, Op.Cit.

¹⁷⁹ C'est ici que s'opère le passage du constitutionnalisme de proclamation au constitutionnalisme d'effectivité. Dans l'espace numérique, la norme juridique ne peut plus se contenter d'être "déclarée" ; elle doit être "encapsulée" dans la technique pour surmonter les trois obstacles que vous avez identifiés.

¹⁸⁰ Cette observation touche au point névralgique de ce que certains chercheurs appellent le "constitutionnalisme de transition numérique". En Afrique, la révolution numérique n'est pas seulement un défi technologique, c'est un test de résistance pour des structures constitutionnelles souvent héritées ou en cours de consolidation.

cadres juridiques face aux défis transfrontaliers du numérique¹⁸¹. Cette convention illustre l'émergence progressive d'une conscience juridique continentale des enjeux liés à la cybersécurité, à la protection des données et à la gouvernance numérique¹⁸². Toutefois, son effectivité demeure dépendante de la ratification et de la mise en œuvre effective par les États, ce qui révèle les limites structurelles des instruments régionaux africains¹⁸³.

À l'échelle interne, les États africains présentent des trajectoires différenciées en matière de reconnaissance et de protection des droits numériques. Certains ont entrepris des réformes législatives substantielles, notamment à travers l'adoption de codes du numérique, de lois sur les télécommunications ou de législations spécifiques relatives à la protection des données personnelles¹⁸⁴. Ces avancées témoignent d'une volonté d'encadrer juridiquement les usages numériques et de répondre aux nouveaux risques liés à la collecte massive des données, à la surveillance électronique ou encore à la circulation transfrontalière de l'information¹⁸⁵. Toutefois, ces dispositifs normatifs demeurent souvent confrontés à des difficultés d'application, liées notamment à l'insuffisance des moyens institutionnels, à la faiblesse des autorités de contrôle et à la persistance de pratiques administratives ou politiques difficilement conciliables avec les exigences de l'État de droit¹⁸⁶.

Par ailleurs, les mécanismes régionaux africains de protection des droits de l'homme participent progressivement à cette dynamique d'adaptation. La révision et l'enrichissement de la Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique illustrent l'intégration croissante des enjeux numériques dans le cadre du *soft law* africain¹⁸⁷. Ce mouvement témoigne d'une prise de conscience institutionnelle de la nécessité d'encadrer les nouvelles formes d'atteintes aux libertés, notamment celles résultant des restrictions d'accès à Internet, de la surveillance numérique ou du contrôle algorithmique de l'information¹⁸⁸. Toutefois, en l'absence de force juridiquement contraignante, ces instruments demeurent dépendants de la volonté politique des États et de leur interprétation par les juridictions nationales et régionales¹⁸⁹.

¹⁸¹ Union africaine, Convention sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel (Convention de Malabo), adoptée le 27 juin 2014, notamment art. 1 et 2, *op.cit.*

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ *Convention de Malabo sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel*, 2014 (entrée en vigueur conditionnée à un nombre limité de ratifications) ; v. égal. Commission économique pour l'Afrique des Nations unies, *Digital Transformation Strategy for Africa (2020–2030)*, 2020, qui souligne les écarts de mise en œuvre entre États.

¹⁸⁴ v. Commission économique pour l'Afrique des Nations unies, *Digital Transformation Strategy for Africa (2020–2030)*, 2020 ; v. égal. Union africaine, *African Union Data Policy Framework*, 2022.

¹⁸⁵ Pauline TÜRCK, « Penser constitutionnellement le progrès technique », *op.cit.*

¹⁸⁶ Sur les limites d'effectivité de l'État de droit dans les systèmes constitutionnels africains, v. Yash Ghai, *Constitutionalism in Africa*, *Op.cit.*

¹⁸⁷ Sur l'évolution du cadre normatif africain en matière de liberté d'expression et d'accès à l'information, voir Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, adoptée en 2002, révisée en 2019, *op.cit.*

¹⁸⁸ Sur les restrictions numériques et les nouvelles formes d'atteintes aux libertés fondamentales, v. Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, rapports thématiques sur les coupures d'Internet et la liberté d'expression numérique.

¹⁸⁹ Sur la portée juridique limitée du *soft law* régional africain et son effectivité dépendante des États, v. Yash GHAI, *Constitutionalism in Africa*, *op.cit.* sur les limites de l'effectivité normative ; comp. Mireille DELMAS-MARTY, *Aux quatre vents du monde*, *op.cit.*, sur la fragilité des instruments non contraignants dans les systèmes normatifs pluralistes.

L'un des enjeux centraux du constitutionnalisme africain réside ainsi dans sa capacité à intégrer pleinement la dimension numérique dans son architecture normative et institutionnelle. Cela implique non seulement une reconnaissance explicite des droits numériques fondamentaux tels que la protection des données personnelles, la liberté d'expression en ligne, le droit d'accès à Internet, la neutralité du réseau ou encore la transparence des systèmes algorithmiques, mais également un renforcement substantiel des mécanismes de contrôle et de garantie¹⁹⁰. À cet égard, le rôle des juridictions constitutionnelles apparaît déterminant, dans la mesure où l'effectivité des droits dépend largement de leur capacité à adopter une interprétation évolutive et dynamique des normes constitutionnelles¹⁹¹.

Toutefois, cette ambition se heurte à plusieurs contraintes structurelles, notamment la limitation de l'accès direct des citoyens au juge constitutionnel dans de nombreux systèmes, la persistance de mécanismes de filtrage des recours, ainsi que les coûts parfois dissuasifs du contentieux constitutionnel¹⁹². À ces obstacles s'ajoute la dépendance fonctionnelle de certaines autorités de régulation à l'égard du pouvoir exécutif, ce qui peut fragiliser leur indépendance et réduire leur capacité à assurer un contrôle effectif des atteintes aux libertés numériques¹⁹³. Il en résulte une protection souvent indirecte, fragmentaire et fortement dépendante des configurations institutionnelles internes¹⁹⁴.

Ainsi, le numérique apparaît à la fois comme un défi et comme une opportunité pour le constitutionnalisme africain. Un défi, en ce qu'il met en évidence les insuffisances des cadres juridiques existants et les limites des dispositifs institutionnels de protection des droits. Une opportunité, en ce qu'il offre un terrain de renouvellement du constitutionnalisme, susceptible de renforcer la protection des libertés, d'élargir les espaces de participation démocratique et de moderniser les instruments de gouvernance juridique. La réalisation de cette potentialité suppose cependant une triple exigence : le renforcement des cadres normatifs, l'effectivité des mécanismes de contrôle et l'indépendance des institutions chargées de garantir les droits¹⁹⁵.

En définitive, l'avenir du constitutionnalisme numérique en Afrique dépendra de la capacité des États à dépasser une approche purement formelle des droits pour en assurer une effectivité réelle dans l'espace numérique.¹⁹⁶ Il dépendra également de la consolidation d'une

¹⁹⁰ Sur la constitutionnalisation progressive des droits numériques, v. Union africaine, African Union Data Policy Framework, 2022 op.cit ; voir également Commission économique pour l'Afrique des Nations unies, Digital Transformation Strategy for Africa (2020–2030), 2020, op.cit. ; Voir également Frank LA RUE, rapports sur la liberté d'expression en ligne et l'accès à Internet comme droit fondamental. Disponible sur <https://www.ohchr.org/fr/press-releases/2011/10/internet-free-flow-information-and-access-all-un-expert>, consulté le 17 avril 2026 à 14h23.

¹⁹¹ Sur le rôle des juridictions constitutionnelles dans l'effectivité des droits fondamentaux, Voir Steven Modeste YOMBI, « La protection des droits fondamentaux par les juridictions constitutionnelles dans le néo-constitutionnalisme africain : cas du Bénin et du Gabon », op.cit.

¹⁹² Markus BÖCKENFÖRDE, Babacar KANTE, Yuhniwo NGENGE et H. Kwasi Prempeh (dir.), *Les juridictions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest : analyse comparée*, op.cit.

¹⁹³ Sur l'indépendance des autorités de régulation et les risques de captation par l'exécutif, Voir Martin VARD et Julien RAONE, « Penser le contrôle des agences indépendantes de régulation : de l'intérêt des perspectives multiples », dans *Pyramides Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique* Volume 28 2016, P.3.

¹⁹⁴ Sur le numérique comme facteur de transformation du constitutionnalisme et de renouvellement des garanties des droits fondamentaux, voir Commission économique pour l'Afrique des Nations unies, Digital Transformation Strategy for Africa (2020–2030) op.cit; Voir également Frank La Rue, rapports sur la liberté d'expression en ligne et l'accès à Internet op.cit.

¹⁹⁵ Mireille Delmas-Marty, *Aux quatre vents du monde*, op.cit.

¹⁹⁶ Sur la distinction entre constitutionnalisme formel et constitutionnalisme d'effectivité, *Ibid.*

culture juridictionnelle protectrice des libertés¹⁹⁷, de l'émergence d'une régulation indépendante des technologies numériques¹⁹⁸ et de l'implication active des acteurs non étatiques, notamment la société civile et la doctrine¹⁹⁹. C'est à cette condition que le numérique pourra pleinement devenir un levier de consolidation de l'État de droit et non un facteur de fragilisation des libertés fondamentales.

¹⁹⁷ Voir Julien BONNET Pauline TÜRK, « Le numérique : un défi pour le droit constitutionnel », *Op.cit*

¹⁹⁸ Union internationale des télécommunications, rapports sur la gouvernance et la régulation des télécommunications.

¹⁹⁹ Frank La Rue, rapports sur la liberté d'expression, *op.cit.*

LA REFORME DU DROIT PENAL MALIEN AU REGARD DES STANDARDS INTERNATIONAUX

Par

Moussa SIDIBE*

Docteur en Droit public, Enseignant-chercheur

Université Kurukanfuga de Bamako (UKB)

Email : moussasidib184@yahoo.fr

Et

Sekou SANGARE

Docteur en Droit privé, Enseignant-chercheur

Université Kurukanfuga de Bamako (UKB)

Email : sekousangare252@gmail.com

Résumé

Le travail montre que le droit pénal malien évolue progressivement sous l'influence des normes internationales. Dans un premier temps, cette influence se traduit par l'intégration des instruments internationaux dans l'ordre juridique national et par l'adoption de principes fondamentaux relatifs aux droits de l'homme et à la justice pénale. Cette dynamique a permis certaines avancées importantes, notamment le renforcement des garanties procédurales, la modernisation de certaines incriminations et l'adaptation du système pénal aux exigences de la lutte contre les formes contemporaines de criminalité.

Cependant, malgré ces progrès, le système pénal malien présente encore des insuffisances importantes. On observe un écart entre les textes et leur application effective, des difficultés liées aux conditions de détention, à la lenteur judiciaire, ainsi qu'un manque de moyens humains et matériels. Ces limites empêchent une pleine conformité aux standards internationaux.

Enfin, les perspectives de réforme mettent en évidence la nécessité de poursuivre la modernisation du système pénal. Cela implique l'harmonisation des textes, le renforcement des institutions judiciaires, l'amélioration des conditions de détention, la formation des acteurs judiciaires et l'adaptation aux nouvelles formes de criminalité. La coopération internationale et la volonté politique apparaissent comme des conditions essentielles pour garantir un système pénal plus efficace, moderne et respectueux des droits fondamentaux.

En somme, le droit pénal malien est engagé dans un processus d'adaptation progressive aux standards internationaux, mais cette évolution reste inachevée et nécessite des réformes approfondies pour être pleinement effective.

Mot-clé : internationaux droit pénal malien perspective reforme principe

* Mode de citation : Moussa SIDIBE, Sekou SANGARE, « La réforme du droit pénal malien au regard des standards internationaux », Revue RRC, n° 071 / Juillet 2026, p.31-47.

REFORM OF MALIAN CRIMINAL LAW IN LINE WITH INTERNATIONAL STANDARDS

Abstract

The work shows that Malian criminal law is gradually evolving under the influence of international standards. Initially, this influence is reflected in the integration of international instruments into the national legal order and in the adoption of fundamental principles relating to human rights and criminal justice. This dynamic has led to some important progress, in particular the strengthening of procedural guarantees, the modernization of certain offences and the adaptation of the penal system to the requirements of the fight against contemporary forms of crime.

However, despite this progress, the Malian penal system still has significant shortcomings. There is a gap between the texts and their actual application, difficulties related to detention conditions, judicial slowness, as well as a lack of human and material resources. These limits prevent full compliance with international standards.

Finally, the prospects for reform highlight the need to continue the modernization of the penal system. This involves harmonizing texts, strengthening judicial institutions, improving conditions of detention, training judicial actors and adapting to new forms of crime. International cooperation and political will appear to be essential conditions for ensuring a more efficient, modern and fundamental rights-respecting penal system.

In short, Malian criminal law is engaged in a process of gradual adaptation to international standards, but this evolution remains incomplete and requires in-depth reforms to be fully effective.

Keywords : international Malian criminal law perspective reform principle.

INTRODUCTION

Le droit pénal constitue l'un des instruments fondamentaux par lesquels l'État assure la protection de l'ordre public, la préservation des libertés individuelles et la garantie de la sécurité collective. En tant qu'expression du pouvoir régalien, il traduit les valeurs essentielles d'une société donnée tout en reflétant son niveau de développement institutionnel, démocratique et juridique. Toutefois, dans un contexte marqué par l'internationalisation croissante des normes juridiques et l'affirmation universelle des droits de l'homme, les systèmes pénaux nationaux sont désormais appelés à s'adapter aux exigences découlant des instruments internationaux et régionaux de protection des droits fondamentaux.

À l'instar de nombreux États africains, le Mali connaît depuis plusieurs décennies une profonde mutation de son environnement juridique et institutionnel. Les défis sécuritaires liés à la lutte contre le terrorisme, la criminalité transnationale organisée, les atteintes aux droits humains, les conflits armés internes ainsi que les exigences de bonne gouvernance imposent une réflexion renouvelée sur l'efficacité et la conformité du système pénal malien. Dans ce contexte, la réforme du droit pénal apparaît non seulement comme une nécessité politique mais également comme une exigence juridique découlant des engagements internationaux souscrits par l'État malien.¹

¹ Jean PRADEL, *Droit pénal général*, 22e éd., Paris, Cujas, 2021, p. 35.

En effet, le Mali est partie à plusieurs conventions internationales majeures relatives aux droits de l'homme, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, la Convention contre la torture de 1984, la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989 ainsi que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981.² Ces instruments imposent aux États parties l'obligation d'assurer la conformité de leur législation pénale avec les principes de légalité criminelle, de proportionnalité des peines, de respect du procès équitable, de protection contre les traitements inhumains ou dégradants et de garantie des droits de la défense.³

Par ailleurs, l'évolution contemporaine du droit pénal international contribue également à remodeler les systèmes juridiques internes. L'émergence d'infractions internationales telles que le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre ou encore certaines formes de criminalité organisée transnationale oblige les États à adapter leurs législations nationales afin de répondre efficacement aux nouvelles formes de délinquance⁴ Dans cette perspective, l'influence croissante de la justice pénale internationale et des mécanismes régionaux africains de protection des droits fondamentaux constitue un facteur déterminant dans les processus de réforme législative observés dans plusieurs États du continent.⁵

Le cas du Mali présente un intérêt particulier dans la mesure où son système pénal demeure marqué par l'héritage du droit pénal d'inspiration française tout en étant confronté à des réalités sociales, sécuritaires et culturelles spécifiques. Malgré plusieurs réformes législatives intervenues au cours des dernières décennies, certaines dispositions du droit pénal malien continuent de susciter des interrogations quant à leur conformité avec les standards internationaux les plus récents.⁶ Les questions relatives à la détention provisoire, aux garanties procédurales, à la protection des groupes vulnérables, à la répression du terrorisme, à la lutte contre la corruption ou encore à l'humanisation des sanctions pénales demeurent au cœur des débats doctrinaux et institutionnels.⁷

De surcroît, les crises sécuritaires ayant affecté le Mali depuis 2012 ont mis en évidence la nécessité d'un équilibre délicat entre les impératifs de sécurité nationale et le respect des droits fondamentaux. Si la répression des actes terroristes et des atteintes graves à la sûreté de l'État constitue une priorité légitime, elle ne saurait justifier une remise en cause des principes fondamentaux de l'État de droit consacrés tant par la Constitution malienne que par les engagements internationaux du pays.⁸ La recherche d'un tel équilibre représente aujourd'hui l'un des principaux défis de la politique pénale malienne⁹.

Dès lors, la problématique centrale de cette étude peut être formulée de la manière suivante : dans quelle mesure le droit pénal malien répond-il aux exigences des standards internationaux contemporains et quelles réformes pourraient être envisagées afin de renforcer

² Nations Unies, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté le 16 décembre 1966.

³ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 32 relative à l'article 14 du PIDCP, 2007.

⁴ Antonio CASSESE, *International Criminal Law*, Oxford University Press, 2013, p. 8.

⁵ Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, jurisprudence relative aux garanties judiciaires.

⁶ Code pénal du Mali et Code de procédure pénale du Mali, versions en vigueur.

⁷ Union africaine, Rapport sur l'état de la justice pénale en Afrique de l'Ouest, 2023.

⁸ Constitution de la République du Mali du 22 juillet 2023.

⁹ Mireil DELMAS-, *Les forces imaginantes du droit*, Paris, Seuil, 2011.

sa conformité aux principes universels de protection des droits fondamentaux tout en préservant son efficacité répressive ?

Cette interrogation principale conduit à plusieurs questions subsidiaires. D'une part, quelles sont les insuffisances normatives et institutionnelles du système pénal malien au regard des obligations internationales souscrites par l'État ? D'autre part, quelles réformes législatives, jurisprudentielles et institutionnelles permettraient d'assurer une meilleure harmonisation entre le droit pénal national et les standards internationaux en matière de justice pénale et de droits humains ?

L'hypothèse défendue dans le cadre de cette recherche est que le droit pénal malien a certes connu des avancées significatives en matière d'adaptation aux normes internationales, mais que plusieurs réformes demeurent nécessaires afin de garantir une conformité effective aux exigences contemporaines de protection des droits fondamentaux, de lutte contre l'impunité et d'efficacité de la justice pénale.

L'intérêt scientifique de cette étude est double. Sur le plan théorique, elle contribue à l'analyse des mécanismes d'internationalisation du droit pénal et de leur influence sur les systèmes juridiques africains contemporains. Sur le plan pratique, elle permet d'identifier des pistes de réforme susceptibles d'améliorer la cohérence, l'efficacité et la légitimité du ¹⁰système pénal malien dans un contexte de profondes mutations institutionnelles et sécuritaires.

Pour atteindre ces objectifs, l'étude adoptera une méthodologie fondée sur l'analyse documentaire des textes nationaux et internationaux, l'examen de la jurisprudence pertinente ainsi que l'étude comparative des réformes entreprises dans certains États africains confrontés à des problématiques similaires.

L'analyse s'articulera autour de deux axes principaux. Le premier sera consacré à l'évaluation du cadre juridique pénal malien à l'aune des standards internationaux. En (I) Le second portera sur les perspectives de réforme susceptibles de favoriser une meilleure harmonisation du droit pénal malien avec les exigences contemporaines de justice pénale et de protection des droits humains en (II)

I L'ADAPTATION PROGRESSIVE DU DROIT PENAL MALIEN AUX EXIGENCES DES STANDARDS INTERNATIONAUX

L'adaptation du droit pénal malien aux standards internationaux constitue un processus progressif marqué par plusieurs évolutions importantes. Cette dynamique se manifeste d'abord par l'influence croissante des normes internationales sur le système pénal malien.

A. L'influence croissante des normes internationales sur le système pénal malien

Le droit pénal malien connaît depuis plusieurs décennies une évolution significative sous l'effet de l'internationalisation croissante des normes juridiques. Longtemps considéré comme

¹⁰ Stéphane MANACORDA, *Droit pénal international*, Paris, Pedone, 2020.

un domaine relevant exclusivement de la souveraineté nationale, le droit pénal est désormais fortement influencé par les règles et principes élaborés au niveau international. Cette transformation résulte de la volonté de la communauté internationale d'uniformiser certains standards relatifs à la protection des droits fondamentaux et à la répression des formes les plus graves de criminalité. Dans ce contexte, le Mali, à l'instar de nombreux États africains, a progressivement adapté son système pénal aux exigences découlant des engagements internationaux auxquels il a souscrit¹¹.

L'influence des normes internationales trouve d'abord son fondement dans les engagements conventionnels librement consentis par l'État malien. Depuis son accession à l'indépendance, le Mali a ratifié un nombre important de conventions internationales relatives aux droits de l'homme, à la justice pénale et à la coopération judiciaire. Ces instruments constituent aujourd'hui des références incontournables pour l'élaboration et l'interprétation du droit pénal national¹². En adhérant à ces conventions, l'État accepte de conformer sa législation interne aux obligations internationales qui en découlent.

Cette influence est renforcée par la reconnaissance constitutionnelle de la place des traités internationaux dans l'ordre juridique interne. La Constitution malienne consacre le principe de la supériorité des traités régulièrement ratifiés sur les lois nationales¹³. Une telle disposition favorise l'intégration des normes internationales dans le système juridique national et permet aux juridictions internes de s'appuyer sur celles-ci dans l'application du droit pénal. Il en résulte une interaction constante entre les règles nationales et les standards internationaux.

L'un des principaux domaines dans lesquels cette influence se manifeste concerne la protection des droits fondamentaux de la personne poursuivie. Les grands instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont profondément marqué l'évolution du droit pénal moderne. La Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ont consacré des principes devenus essentiels dans toute procédure pénale contemporaine¹⁴. Parmi ces principes figurent notamment la présomption d'innocence, le droit à un procès équitable, le respect des droits de la défense ainsi que l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants.

Sous l'effet de ces normes internationales, le législateur malien a progressivement renforcé les garanties accordées aux justiciables. Les règles relatives à la garde à vue, à l'assistance d'un avocat ou encore à la protection des droits de la défense ont connu des améliorations importantes visant à rapprocher le système pénal national des standards internationaux reconnus¹⁵. Cette évolution traduit la volonté des autorités publiques de promouvoir une justice pénale davantage respectueuse des libertés individuelles.

L'influence internationale se manifeste également dans le domaine de la lutte contre l'impunité. La création de mécanismes internationaux de répression des crimes les plus graves a contribué à transformer la conception traditionnelle du droit pénal. Les crimes contre

¹¹ Mireil. DELMAS-MARTY, *Les forces imaginantes du droit*, Seuil, 2011, p. 52.

¹² Jean. COMBACAU et Serge. SUR, *Droit international public*, 13e éd., Montchrestien, 2021, p. 214.

¹³ Constitution de la République du Mali, disposition relative à la supériorité des traités régulièrement ratifiés.

¹⁴ Frederic. SUDRE, *Droit international et européen des droits de l'homme*, PUF, 2022, p. 89.

¹⁵ Jean. PRADEL, *Procédure pénale*, Cujas, 2022, p. 147.

l'humanité, les crimes de guerre et le génocide sont désormais considérés comme des infractions dont la répression intéresse l'ensemble de la communauté internationale¹⁶. Cette évolution a conduit le Mali à adapter progressivement son arsenal juridique afin de tenir compte des exigences du droit pénal international.

L'adhésion du Mali au Statut de Rome constitue à cet égard une étape particulièrement importante. En devenant État partie à ce traité, le Mali s'est engagé à coopérer avec la Cour pénale internationale et à intégrer dans son ordre juridique les principes fondamentaux du droit pénal international¹⁷. Cette adhésion a renforcé la nécessité de moderniser certaines dispositions du droit pénal interne afin d'assurer leur conformité aux exigences internationales.

Par ailleurs, l'émergence de nouvelles formes de criminalité transnationale a accentué l'influence des normes internationales sur le système pénal malien. Les phénomènes tels que le terrorisme, le blanchiment de capitaux, la traite des êtres humains, le trafic de drogues et la cybercriminalité dépassent largement le cadre des frontières nationales¹⁸. Face à ces menaces, les organisations internationales ont adopté de nombreux instruments juridiques destinés à harmoniser les réponses pénales des États.

Le Mali a ainsi été amené à adapter progressivement sa législation afin de satisfaire aux obligations résultant de ces instruments internationaux. Cette adaptation se traduit notamment par l'adoption de nouvelles incriminations, le renforcement des sanctions applicables à certaines infractions et le développement des mécanismes de coopération judiciaire internationale¹⁹. L'objectif recherché est de permettre une répression plus efficace des formes contemporaines de criminalité tout en respectant les standards internationaux de protection des droits fondamentaux.

En outre, l'influence des normes internationales se manifeste à travers le rôle croissant joué par les juridictions et mécanismes régionaux de protection des droits de l'homme. Les décisions rendues par la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples ainsi que par la Cour de justice de la CEDEAO contribuent à orienter l'interprétation des règles nationales relatives à la procédure pénale et à la protection des libertés fondamentales²⁰. Ces juridictions exercent une influence indirecte mais réelle sur l'évolution du droit pénal malien.

Toutefois, l'intégration des normes internationales dans le système pénal malien demeure un processus progressif qui se heurte à certaines difficultés. Les contraintes institutionnelles, les insuffisances matérielles du système judiciaire et les défis sécuritaires auxquels le pays est confronté peuvent parfois ralentir la mise en œuvre effective des standards internationaux²¹. Malgré ces obstacles, la tendance générale demeure celle d'un rapprochement croissant entre le droit pénal malien et les exigences de la communauté internationale.

¹⁶ Antonio. CASSESE, *International Criminal Law*, Oxford University Press, 2013, p. 63.

¹⁷ Wiliam. SCHABAS, *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge University Press, 2020, p. 95.

¹⁸ Alain. BAUER et Xavier. RAUFER, *La mondialisation du crime*, PUF, 2017, p. 33.

¹⁹ Mohamed. BENNOUNA, *Coopération internationale et justice pénale*, LGDJ, 2018, p. 201.

²⁰ Maurice. KAMTO, *Droit international public africain*, Pedone, 2018, p. 342.

²¹ Boubacar. SIDIBE, *Justice et État de droit au Mali*, Bamako, 2021, p. 136.

Ainsi, l'influence des normes internationales apparaît aujourd'hui comme l'un des principaux facteurs de transformation du système pénal malien. En favorisant l'adoption de nouvelles garanties procédurales, en encourageant la lutte contre l'impunité et en renforçant la coopération judiciaire internationale, ces normes participent activement à la modernisation du droit pénal national. Elles constituent dès lors le fondement de l'adaptation progressive du système pénal malien aux standards internationaux contemporains.

L'influence des normes internationales ne se limite pas à une simple orientation du système juridique malien. Elle se traduit également par des transformations concrètes et des avancées notables dans la modernisation du droit pénal national.

B. Les avancées réalisées dans la modernisation du droit pénal malien

L'adaptation du droit pénal malien aux standards internationaux s'est traduite par l'adoption de nombreuses réformes visant à moderniser tant le droit pénal substantiel que la procédure pénale. Face aux mutations de la criminalité contemporaine et aux exigences croissantes en matière de protection des droits fondamentaux, le législateur malien a progressivement entrepris une mise à jour de son arsenal juridique afin de le rendre plus conforme aux normes internationales et régionales. Cette modernisation témoigne de la volonté des pouvoirs publics de renforcer l'efficacité de la justice pénale tout en garantissant un meilleur respect des libertés individuelles²².

L'une des avancées les plus significatives concerne l'amélioration du cadre législatif relatif aux droits de la personne poursuivie. Sous l'influence des principes consacrés par les instruments internationaux de protection des droits de l'homme, le droit pénal malien a progressivement renforcé les garanties accordées aux justiciables. La présomption d'innocence, le droit à la défense, le droit à l'assistance d'un avocat ainsi que le droit à un procès équitable occupent désormais une place centrale dans le fonctionnement de la justice pénale²³.

Cette évolution s'est accompagnée d'une meilleure prise en compte des exigences relatives à la protection des libertés individuelles au cours de la procédure pénale. Les autorités judiciaires sont tenues de veiller davantage au respect des droits des personnes placées en garde à vue ou en détention provisoire. Le contrôle exercé par le juge sur certaines mesures privatives de liberté a également été renforcé afin de prévenir les atteintes arbitraires aux droits fondamentaux²⁴.

La modernisation du droit pénal malien se manifeste également par l'actualisation des incriminations pénales afin de répondre aux nouvelles formes de criminalité. Les transformations économiques, technologiques et sécuritaires ont favorisé l'apparition d'infractions qui étaient largement inconnues lors de l'adoption des premiers textes pénaux. Le législateur a ainsi été conduit à intégrer dans le droit interne des infractions liées au terrorisme, au blanchiment de capitaux, à la criminalité organisée transnationale, à la traite des personnes ainsi qu'à la cybercriminalité⁴.

²² Jean. PRADEL, *Droit pénal général*, 22e éd., Paris, Cujas, 2023, p. 71.

²³ Frederic. SUDRE, *Droit international et européen des droits de l'homme*, Paris, PUF, 2022, p. 103.

²⁴ Serge. GUINCHARD et Jacque. buisson, *Procédure pénale*, Paris, LexisNexis, 2023, p. 229.

Ces nouvelles incriminations permettent au Mali de disposer d'instruments juridiques adaptés à la lutte contre les menaces contemporaines. Elles traduisent également la volonté de l'État de respecter les engagements internationaux résultant des différentes conventions adoptées dans le cadre de la coopération internationale contre la criminalité transnationale organisée²⁵.

Par ailleurs, des progrès importants ont été réalisés dans la lutte contre l'impunité des auteurs de violations graves des droits humains. La reconnaissance croissante des principes du droit pénal international a favorisé l'intégration dans la législation nationale de mécanismes destinés à réprimer les crimes les plus graves affectant la communauté internationale. Les notions de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre et de génocide occupent désormais une place de plus en plus importante dans la réflexion juridique nationale²⁶.

Cette évolution revêt une importance particulière dans le contexte malien marqué par les crises sécuritaires successives et les conflits armés ayant affecté plusieurs régions du pays. La nécessité de poursuivre efficacement les auteurs de violations graves du droit international humanitaire a conduit les autorités à renforcer les capacités des institutions judiciaires chargées de traiter ces affaires complexes²⁷.

La modernisation du droit pénal malien se traduit également par le développement de la coopération judiciaire internationale. Face à une criminalité de plus en plus transfrontalière, l'efficacité de la répression dépend largement de la capacité des États à collaborer. Le Mali participe aujourd'hui à plusieurs mécanismes régionaux et internationaux facilitant l'extradition des personnes recherchées, l'exécution des commissions rogatoires internationales ainsi que l'échange d'informations entre autorités judiciaires compétentes²⁸.

Cette coopération constitue un élément essentiel de la modernisation du système pénal dans la mesure où elle permet d'améliorer la prévention et la répression de certaines formes de criminalité particulièrement difficiles à combattre à l'échelle nationale. Elle favorise également l'harmonisation progressive des pratiques judiciaires avec les standards internationaux.

Dans le domaine pénitentiaire, des efforts de modernisation ont également été entrepris afin de rapprocher les conditions de détention des standards internationaux relatifs aux droits humains. Les autorités publiques ont progressivement intégré dans leurs politiques pénitentiaires les principes consacrés par les Règles Nelson Mandela.

Ces normes mettent l'accent sur le respect de la dignité humaine, l'amélioration des conditions matérielles de détention et la promotion de la réinsertion sociale des personnes condamnées²⁹.

Même si les difficultés liées à la surpopulation carcérale et aux insuffisances matérielles demeurent importantes, les réformes entreprises témoignent d'une volonté réelle d'humaniser

²⁵ 5 Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, 2000.

²⁶ Antonio. CASSESE, *International Criminal Law*, Oxford University Press, 2013, p. 58.

²⁷ Wiliam. SCHABAS, *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge University Press, 2020, p. 117.

²⁸ Mohamed. BENNOUNA, *Coopération judiciaire internationale en matière pénale*, Paris, LGDJ, 2018, p. 201.

²⁹ Nations Unies, *Règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela)*, 2015.

davantage l'exécution des peines. Cette orientation reflète l'évolution contemporaine du droit pénal qui tend à privilégier non seulement la sanction de l'infraction mais également la réadaptation sociale du condamné³⁰.

En outre, la modernisation du droit pénal malien passe par le renforcement des capacités des acteurs judiciaires. Plusieurs programmes de formation ont été mis en œuvre au profit des magistrats, officiers de police judiciaire, avocats et personnels pénitentiaires afin de favoriser une meilleure connaissance des normes internationales applicables en matière pénale³¹. Ces initiatives contribuent à améliorer la qualité de l'administration de la justice et à assurer une application plus efficace des réformes législatives adoptées.

Toutefois, malgré les avancées observées, la modernisation du droit pénal malien demeure un chantier en constante évolution. Les défis liés à l'insécurité, au manque de ressources financières, à l'insuffisance des infrastructures judiciaires et aux difficultés d'accès à la justice continuent d'affecter l'effectivité de certaines réformes³². L'existence de normes modernes ne garantit pas à elle seule leur application effective sur l'ensemble du territoire national.

Néanmoins, les progrès réalisés au cours des dernières années témoignent d'une dynamique de réforme importante. Le droit pénal malien apparaît aujourd'hui beaucoup plus ouvert aux exigences contemporaines de protection des droits fondamentaux, de coopération judiciaire internationale et de lutte contre les nouvelles formes de criminalité. Cette évolution traduit la volonté des autorités nationales de construire un système pénal plus efficace, plus équitable et davantage conforme aux standards internationaux.

Ainsi, la modernisation du droit pénal malien constitue l'une des manifestations les plus visibles de l'adaptation progressive du système juridique national aux exigences de la mondialisation juridique. Les réformes entreprises ont permis d'améliorer le cadre normatif existant tout en renforçant la capacité de la justice pénale à répondre aux défis actuels de la criminalité et de la protection des droits humains.

II. LA NECESSITE D'UNE REFORME APPROFONDIE DU DROIT PENAL MALIEN POUR UNE CONFORMITE EFFECTIVE AUX STANDARDS INTERNATIONAUX

Les insuffisances relevées dans le système pénal malien montrent clairement les difficultés d'une pleine mise en conformité avec les standards internationaux. Elles appellent à examiner les faiblesses persistantes du système pénal actuel.

A. Les insuffisances persistantes du système pénal malien

Malgré les réformes entreprises au cours des dernières décennies en vue d'adapter le droit pénal malien aux exigences des standards internationaux, de nombreuses insuffisances

³⁰ Jean. -Marie. CARBASSE, *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, Paris, PUF, 2019, p. 503.

³¹ ¹¹ Boubacar. SIDIBE, *Justice et État de droit au Mali*, Bamako, 2021, p. 144.

³² Mireil. Delmas-MARTY, *Les forces imaginantes du droit*, Paris, Seuil, 2011, p. 215.

Parfait. Avec votre plan :

continuent d'affecter son efficacité et sa conformité aux principes universellement reconnus en matière de justice pénale. En effet, si des avancées notables ont été enregistrées tant sur le plan législatif qu'institutionnel, celles-ci demeurent souvent limitées par des difficultés structurelles, normatives et pratiques qui entravent la pleine réalisation des objectifs poursuivis. Cette situation met en évidence la nécessité de poursuivre les efforts de réforme afin d'assurer une meilleure protection des droits fondamentaux et une application effective des normes internationales³³.

L'une des principales insuffisances du système pénal malien réside dans le décalage existant entre les textes juridiques et leur application effective. Plusieurs dispositions inspirées des instruments internationaux de protection des droits de l'homme ont certes été intégrées dans la législation nationale, mais leur mise en œuvre demeure parfois incomplète en raison des contraintes institutionnelles auxquelles fait face l'administration judiciaire³⁴. Ainsi, l'existence de garanties procédurales reconnues par la loi ne suffit pas toujours à assurer leur respect dans la pratique quotidienne des juridictions.

Cette situation est particulièrement perceptible en matière de respect des droits de la défense. Les standards internationaux consacrent le droit pour toute personne poursuivie d'être assistée par un avocat, de disposer du temps nécessaire à la préparation de sa défense et de bénéficier d'un procès équitable devant une juridiction indépendante et impartiale³⁵. Toutefois, dans certaines situations, l'accès effectif à l'assistance juridique demeure limité en raison de l'insuffisance des moyens matériels, du nombre réduit d'avocats dans certaines localités et des difficultés économiques rencontrées par une partie importante de la population³⁶.

Les insuffisances du système pénal malien apparaissent également dans le recours fréquent à la détention provisoire. Selon les principes consacrés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la privation de liberté avant jugement doit demeurer exceptionnelle et être strictement encadrée³⁷. Or, la pratique révèle que de nombreux prévenus passent parfois de longues périodes en détention avant que leur affaire ne soit définitivement jugée. Cette situation contribue à l'engorgement des établissements pénitentiaires et soulève des interrogations quant au respect du principe de la présomption d'innocence³⁸.

À cela s'ajoutent les difficultés liées aux conditions de détention dans plusieurs établissements pénitentiaires du pays. Malgré les efforts entrepris pour améliorer le système carcéral, les infrastructures demeurent souvent confrontées à des problèmes de surpopulation, d'insuffisance sanitaire et de manque de ressources matérielles³⁹. Ces réalités sont difficilement conciliables avec les exigences prévues par les Règles Nelson Mandela, qui imposent aux États de garantir le respect de la dignité humaine des personnes privées de liberté⁴⁰.

³³ Mireil. DELMAS-MARTY, *Les forces imaginantes du droit*, Paris, Seuil, 2011, p. 218.

³⁴ Jean. Pradel, *Procédure pénale*, 20e éd., Paris, Cujas, 2022, p. 176.

³⁵ Frederic. SUDRE, *Droit international et européen des droits de l'homme*, Paris, PUF, 2022, p. 121.

³⁶ 4 Boubacar. SIDIBE, *Justice et État de droit au Mali*, Bamako, Éditions Tombouctou, 2021, p. 149.

³⁷ Article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

³⁸ Jacques. BUISSON, *Procédure pénale*, Paris, LexisNexis, 2023, p. 304.

³⁹ Andre. CABANIS, *Les systèmes pénitentiaires en Afrique francophone*, Paris, Karthala, 2018, p. 233.

⁴⁰ Nations Unies, *Règles Nelson Mandela*, Résolution 70/175 de l'Assemblée générale, 2015.

Par ailleurs, l'efficacité du système pénal malien est fortement affectée par les contraintes institutionnelles qui pèsent sur l'appareil judiciaire. Le manque de ressources financières, l'insuffisance des infrastructures judiciaires et le déficit en personnel qualifié constituent des obstacles majeurs à une administration efficace de la justice pénale⁴¹. Dans certaines juridictions, l'accumulation des dossiers et la surcharge de travail contribuent à allonger considérablement les délais de traitement des affaires.

Le problème de la lenteur judiciaire constitue d'ailleurs l'une des critiques les plus fréquemment formulées à l'encontre du système pénal malien. Or, le droit à être jugé dans un délai raisonnable figure parmi les garanties essentielles reconnues par les instruments internationaux de protection des droits de l'homme⁴². Lorsque les procédures se prolongent excessivement, elles peuvent porter atteinte non seulement aux droits des personnes poursuivies mais également à ceux des victimes qui attendent réparation.

Les insuffisances du système pénal concernent également la lutte contre certaines formes de criminalité contemporaine. Bien que des progrès aient été réalisés dans l'adaptation de la législation aux nouvelles menaces criminelles, des lacunes subsistent dans la prévention et la répression de phénomènes tels que la cybercriminalité, le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme ou encore la criminalité transnationale organisée⁴³. Ces défis exigent une actualisation permanente des instruments juridiques ainsi qu'un renforcement des capacités opérationnelles des institutions compétentes.

Le contexte sécuritaire que connaît le Mali depuis plusieurs années constitue également un facteur aggravant des difficultés rencontrées par le système pénal. Les conflits armés, l'insécurité persistante dans certaines régions et la présence de groupes armés compliquent considérablement le fonctionnement normal des institutions judiciaires⁴⁴. Dans certaines zones, l'accès à la justice demeure limité, ce qui affecte l'effectivité des droits garantis par la loi.

En outre, la lutte contre l'impunité des auteurs de violations graves des droits humains continue de poser des défis importants. Les standards internationaux imposent aux États l'obligation d'enquêter efficacement sur les crimes les plus graves et de poursuivre leurs auteurs⁴⁵. Toutefois, les difficultés d'investigation, les contraintes sécuritaires et les limites institutionnelles peuvent parfois freiner la conduite de procédures judiciaires efficaces dans certaines affaires sensibles.

Une autre insuffisance concerne la faible diffusion de la culture des droits humains au sein de certains acteurs du système pénal. Bien que des efforts de formation aient été entrepris au profit des magistrats, des officiers de police judiciaire et du personnel pénitentiaire, les exigences issues du droit international ne sont pas toujours pleinement maîtrisées ou appliquées de manière uniforme⁴⁵. Cette situation peut conduire à des pratiques incompatibles avec les standards internationaux relatifs à la protection des libertés fondamentales.

⁴¹ Maurice. KAMTO, *Droit international public africain*, Paris, Pedone, 2018, p. 371.

⁴² Article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

⁴³ George. Stefani, George. LEVASSEUR et Bernard. BOULOC, *Droit pénal général*, Paris, Dalloz, 2021, p. 118.

⁴⁴ Boubacar. N. DIAYE, *Sécurité et gouvernance en Afrique de l'Ouest*, Paris, L'Harmattan, 2020, p. 167.

⁴⁵ Andre. CASSESE, *International Criminal Law*, Oxford University Press, 2013, p. 341.

Par ailleurs, certaines dispositions législatives mériteraient encore d'être révisées afin d'assurer une meilleure harmonisation avec les engagements internationaux du Mali. Le processus d'adaptation du droit interne demeure en effet inachevé dans plusieurs domaines, ce qui crée parfois des incertitudes juridiques ou des difficultés d'interprétation pour les praticiens du droit⁴⁶.

Ainsi, malgré les progrès réalisés dans la modernisation du droit pénal malien, de nombreuses insuffisances continuent de limiter l'effectivité des garanties consacrées par les normes internationales. Ces difficultés concernent aussi bien le fonctionnement des institutions judiciaires que les conditions concrètes d'application de la législation pénale. Dès lors, la persistance de ces insuffisances justifie la nécessité d'engager des réformes plus⁴⁷ approfondies afin d'assurer une conformité réelle et durable du système pénal malien aux standards internationaux contemporains.

Face aux insuffisances constatées, il devient indispensable d'envisager des réformes structurelles et normatives. Celles-ci visent à renforcer l'efficacité du système pénal malien et à assurer sa conformité aux standards internationaux.

B. Les perspectives de réforme pour un droit pénal malien conforme aux standards internationaux

L'analyse des insuffisances persistantes du système pénal malien met en évidence la nécessité d'engager des réformes plus approfondies afin d'assurer une conformité effective aux standards internationaux. En effet, si le Mali a accompli des progrès notables dans l'adaptation de son droit pénal aux exigences contemporaines, de nombreux défis demeurent quant à l'application effective des garanties reconnues par les instruments internationaux de protection des droits de l'homme et les conventions relatives à la lutte contre la criminalité transnationale. Dans ce contexte, la poursuite du processus de modernisation apparaît indispensable pour renforcer l'efficacité de la justice pénale tout en garantissant une meilleure protection des libertés fondamentales⁴⁸.

L'une des principales perspectives de réforme concerne l'harmonisation complète de la législation pénale nationale avec les engagements internationaux souscrits par l'État malien. Malgré les adaptations déjà réalisées, certaines dispositions du droit pénal et de la procédure pénale nécessitent encore d'être révisées afin d'assurer leur pleine compatibilité avec les normes internationales applicables⁴⁹. Cette harmonisation implique notamment une actualisation régulière des textes juridiques afin de tenir compte de l'évolution des standards internationaux et des nouvelles formes de criminalité.

Une attention particulière devrait être accordée au renforcement des garanties procédurales reconnues aux personnes poursuivies. Les principes consacrés par les instruments internationaux exigent que toute personne accusée d'une infraction bénéficie d'un procès

⁴⁶ 15 Serge. GUINCHARD, *Institutions juridictionnelles*, Paris, Dalloz, 2022, p. 412.

⁴⁷ Serge. GUINCHARD, *Institutions juridictionnelles*, Paris, Dalloz, 2022, p. 412.

⁴⁸ Mireil. DDELMAS-Marty, *Les forces imaginantes du droit*, Paris, Seuil, 2011, p. 221.

⁴⁹ Jean. PRADEL, *Droit pénal général*, 22e éd., Paris, Cujas, 2023, p. 95.

équitable, du respect de ses droits de défense et d'une protection effective contre l'arbitraire⁵⁰. À cet égard, des réformes pourraient être envisagées pour améliorer davantage l'accès à l'assistance judiciaire, renforcer les mécanismes de contrôle des mesures privatives de liberté et garantir une meilleure information des justiciables sur leurs droits.

La réduction du recours excessif à la détention provisoire constitue également une priorité importante. Les standards internationaux considèrent que la privation de liberté avant jugement doit demeurer une mesure exceptionnelle et strictement encadrée⁵¹. Afin de se conformer davantage à cette exigence, le législateur malien pourrait développer les mécanismes alternatifs à la détention provisoire, tels que le contrôle judiciaire ou d'autres mesures de surveillance adaptées aux circonstances de chaque affaire. Une telle orientation contribuerait à réduire la surpopulation carcérale tout en renforçant le respect de la présomption d'innocence.

Par ailleurs, l'amélioration des conditions de détention constitue un axe fondamental de réforme. Les Règles Nelson Mandela imposent aux États l'obligation de garantir le respect de la dignité humaine des personnes privées de liberté⁵². Dans cette perspective, il apparaît nécessaire de renforcer les infrastructures pénitentiaires, d'améliorer les conditions sanitaires des établissements de détention et de développer des programmes favorisant la réinsertion sociale des personnes condamnées. La modernisation du système pénitentiaire permettrait ainsi de rapprocher davantage la pratique nationale des exigences internationales en matière de droits humains.

La réforme du droit pénal malien devrait également s'accompagner d'un renforcement significatif des capacités institutionnelles de la justice. L'efficacité d'un système pénal ne dépend pas uniquement de la qualité des textes législatifs, mais aussi des moyens mis à la disposition des institutions chargées de leur application⁵³. Dans cette optique, il est indispensable d'accroître les ressources matérielles et humaines affectées au secteur judiciaire. Le recrutement de magistrats, de greffiers et de personnels spécialisés, ainsi que l'amélioration des infrastructures judiciaires, contribueraient à renforcer l'efficacité de l'administration de la justice.

La formation continue des acteurs judiciaires constitue également un levier essentiel de modernisation. Les magistrats, les officiers de police judiciaire, les avocats et les personnels pénitentiaires doivent être régulièrement formés aux évolutions du droit international des droits de l'homme et du droit pénal international⁵⁴. Une meilleure maîtrise de ces normes favoriserait leur application effective dans la pratique judiciaire quotidienne et réduirait les risques de violations des droits fondamentaux.

En outre, le renforcement de l'indépendance de l'autorité judiciaire demeure une condition essentielle pour garantir la conformité du système pénal aux standards internationaux. L'indépendance des juridictions constitue l'un des fondements du droit à un procès équitable

⁵⁰ Frederic. SUDRE, *Droit international et européen des droits de l'homme*, Paris, PUF, 2022, p. 134.

⁵¹ Article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

⁵² Nations Unies, *Règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela)*, 2015.

⁵³ Serge. GUINCHARD, *Institutions juridictionnelles*, Paris, Dalloz, 2022, p. 425.

⁵⁴ Pascal. MBONGO, *Les droits fondamentaux en Afrique*, Bruxelles, Bruylant, 2019, p. 219.

reconnu par les principaux instruments internationaux de protection des droits de l'homme⁵⁵. Les réformes futures devraient ainsi viser à consolider les garanties institutionnelles destinées à préserver les magistrats de toute influence extérieure susceptible d'affecter leur impartialité.

L'adaptation du droit pénal malien doit également tenir compte de l'évolution rapide des formes contemporaines de criminalité. Le développement des technologies numériques, l'expansion de la criminalité transnationale organisée et la persistance des menaces terroristes imposent une actualisation constante des mécanismes de prévention et de répression⁵⁶. Le législateur devra poursuivre ses efforts afin de doter les autorités compétentes d'instruments juridiques adaptés à ces nouveaux défis tout en veillant au respect des droits fondamentaux.

Dans le même temps, la coopération judiciaire internationale mérite d'être davantage renforcée. Face à des phénomènes criminels qui dépassent souvent les frontières nationales, l'efficacité de la répression dépend largement de la capacité des États à collaborer⁵⁷. Le Mali gagnerait ainsi à consolider ses mécanismes d'entraide judiciaire, d'extradition et d'échange d'informations avec les organisations régionales et internationales compétentes. Cette coopération contribuerait à améliorer la lutte contre l'impunité et à renforcer l'efficacité globale du système pénal.

La promotion de mécanismes alternatifs de règlement des conflits pénaux constitue également une piste de réforme intéressante. Sans remettre en cause le rôle central de la justice pénale, certaines procédures alternatives peuvent contribuer à désengorger les juridictions tout en favorisant une meilleure réparation des préjudices subis par les victimes⁵⁸. Ces mécanismes s'inscrivent dans les tendances contemporaines de la justice pénale qui privilégient une approche davantage orientée vers la prévention et la réinsertion.

Enfin, la réussite de toute réforme du droit pénal malien suppose une volonté politique constante ainsi qu'une mobilisation durable des différents acteurs concernés. La conformité aux standards internationaux ne peut être atteinte uniquement par l'adoption de nouvelles normes juridiques ; elle nécessite également une application effective de ces normes dans l'ensemble du système judiciaire⁵⁹. À cet égard, l'engagement des pouvoirs publics, des professionnels du droit et de la société civile apparaît indispensable pour garantir la réussite des réformes envisagées⁶⁰.

les perspectives de réforme du droit pénal malien reposent sur une approche globale associant modernisation législative, renforcement institutionnel et promotion des droits fondamentaux⁶¹. L'objectif poursuivi est de construire un système pénal capable de répondre efficacement aux défis contemporains tout en respectant les exigences internationales relatives à la protection de la dignité humaine et à l'État de droit. Une telle évolution permettrait au Mali

⁵⁵ Article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

⁵⁶ Gaston. STEFANI, George. LEVASSEUR et Bernard. BOULOC, *Droit pénal général*, Paris, Dalloz, 2021, p. 122.

⁵⁷ Mohamed. BENNOUNA, *Coopération judiciaire internationale en matière pénale*, Paris, LGDJ, 2018, p. 233.

⁵⁸ Jean. CARBONNIER, *Flexible droit*, Paris, LGDJ, 2017, p. 301.

⁵⁹ Maurice. KAMTO, *Droit international public africain*, Paris, Pedone, 2018, p. 381.

⁶⁰ Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 1984.

⁶¹ Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Nairobi, 1981.

de consolider davantage son engagement en faveur d'une justice pénale moderne, efficace et pleinement conforme aux standards internationaux.

Face aux mutations de la criminalité et aux exigences croissantes de protection des droits fondamentaux, le droit pénal malien est appelé à évoluer afin de mieux s'aligner sur les standards internationaux. Cette nécessité découle non seulement des engagements internationaux du Mali, mais également de la volonté de renforcer l'État de droit et l'efficacité de la justice pénale. Les réformes envisagées concernent aussi bien la législation pénale que les institutions chargées de son application.

En premier lieu, la consolidation des garanties procédurales constitue une réforme essentielle. Les normes internationales consacrent plusieurs droits fondamentaux dont le respect est indispensable à tout procès pénal équitable. Il s'agit notamment du droit à un procès juste et public, de la présomption d'innocence, du droit à l'assistance d'un avocat et du droit de ne pas être soumis à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants⁶². Bien que ces principes soient reconnus dans l'ordre juridique malien, leur mise en œuvre effective nécessite un renforcement des mécanismes de contrôle judiciaire et des garanties offertes aux personnes poursuivies⁶³.

En deuxième lieu, le droit pénal malien doit poursuivre son adaptation aux nouvelles formes de criminalité transnationale. Le développement du terrorisme, de la cybercriminalité, de la traite des êtres humains, du trafic de stupéfiants et du blanchiment de capitaux impose une modernisation constante des textes répressifs⁶⁴. Cette adaptation est rendue nécessaire par les engagements internationaux du Mali dans le cadre des conventions des Nations Unies relatives à la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme⁶⁵. Une harmonisation accrue de la législation nationale avec ces instruments internationaux permettrait d'améliorer l'efficacité de la coopération judiciaire internationale et de renforcer la lutte contre l'impunité⁶⁶.

Par ailleurs, l'amélioration des conditions de détention représente un enjeu majeur pour la conformité du système pénal malien aux exigences internationales. Les standards internationaux exigent que toute personne privée de liberté soit traitée avec humanité et dans le respect de sa dignité intrinsèque⁶⁶. Or, les établissements pénitentiaires maliens connaissent parfois des difficultés liées à la surpopulation carcérale, à l'insuffisance des infrastructures et au manque de ressources matérielles⁶⁷. Une réforme du système pénitentiaire devrait ainsi favoriser le développement de peines alternatives à l'emprisonnement, telles que les travaux d'intérêt général ou les mesures de probation, conformément aux recommandations internationales.

En outre, le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire constitue une condition indispensable à la réalisation d'une justice pénale conforme aux standards internationaux. Les

⁶² Article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté le 16 décembre 1966.

⁶³ Jean PRADEL, *Droit pénal comparé*, 4e éd., Dalloz, Paris, 2016, p. 112.

⁶⁴ Mireille DELMAS-Marty, *Les forces imaginantes du droit*, Tome IV, Seuil, Paris, 2011, p. 87.

⁶⁵ Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, New York, 15 novembre 2000.

⁶⁶ Joseph DJOGBENOU, *Justice pénale et coopération judiciaire internationale en Afrique*, L'Harmattan, Paris, 2018, p. 145.

⁶⁷ Association pour la prévention de la torture (APT), *Guide pratique du monitoring des lieux de détention*, Genève, 2019, p. 34.

principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature soulignent que les juges doivent exercer leurs fonctions sans influence extérieure, pression ou ingérence⁶⁸. À cet égard, le Mali gagnerait à renforcer les garanties institutionnelles protégeant les magistrats ainsi qu'à améliorer les conditions matérielles d'exercice de leurs fonctions⁶⁹. Une justice indépendante est en effet un préalable essentiel à la protection effective des droits de l'homme et à la crédibilité des institutions judiciaires⁷⁰.

La formation continue des acteurs de la chaîne pénale constitue également une perspective importante de réforme. Les magistrats, avocats, officiers de police judiciaire et personnels pénitentiaires doivent être régulièrement sensibilisés aux évolutions du droit international des droits de l'homme et du droit pénal international⁷¹. Une meilleure connaissance de ces normes favoriserait leur application effective dans les procédures nationales et contribuerait à l'amélioration globale du système judiciaire⁷².

Par ailleurs, la protection accrue des droits des victimes mérite une attention particulière dans le cadre des réformes futures. Les instruments internationaux récents mettent davantage l'accent sur la reconnaissance des droits des victimes à l'information, à la participation aux procédures judiciaires et à la réparation des préjudices subis⁷³. Le renforcement des mécanismes d'indemnisation et d'accompagnement des victimes contribuerait à humaniser davantage la justice pénale malienne et à renforcer la confiance des citoyens dans les institutions judiciaires⁷⁴.

Enfin, l'introduction progressive des mécanismes de justice restaurative pourrait constituer une avancée significative. Cette approche vise à favoriser le dialogue entre l'auteur de l'infraction, la victime et la communauté afin de réparer les conséquences du crime et de prévenir la récidive⁷⁵. Recommandée par plusieurs organisations internationales, la justice restaurative apparaît comme un complément utile à la justice pénale classique, notamment dans les sociétés confrontées à des défis de réconciliation et de cohésion sociale⁷⁶.

En définitive, les perspectives de réforme du droit pénal malien s'inscrivent dans une dynamique d'harmonisation avec les standards internationaux de protection des droits humains et de lutte contre la criminalité. Le renforcement des garanties procédurales, l'adaptation aux nouvelles formes de criminalité, l'amélioration du système pénitentiaire, la consolidation de l'indépendance judiciaire, la formation des professionnels du droit et la promotion de la justice restaurative constituent autant de pistes susceptibles de renforcer l'efficacité et la légitimité de

⁶⁸ Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, Nations Unies, 1985.

⁶⁹ Jean DU BOIS de GAUDUSSON, *La justice en Afrique*, Karthala, Paris, 2014, p. 223.

⁷⁰ Frédéric SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 15e éd., PUF, Paris, 2021, p. 476.

⁷¹ William BOURDON, *Justice internationale et droits humains*, Seuil, Paris, 2018, p. 59.

⁷² Éric DAVID, *Principes de droit des conflits armés*, Bruylant, Bruxelles, 2019, p. 102.

⁷³ Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, Nations Unies, Résolution 40/34 du 29 novembre 1985.

⁷⁴ Serge GUINCHARD et Jacques BUISSON, *Procédure pénale*, 16e éd., LexisNexis, Paris, 2022, p. 918.

⁷⁵ Tony MARSALL, *Restorative Justice: An Overview*, Home Office Research Development and Statistics Directorate, Londres, 1999, p. 5.

⁷⁶ Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2018)8 du Comité des Ministres concernant la justice restaurative en matière pénale, 2018.

la justice pénale au Mali. La mise en œuvre de ces réformes contribuerait à consolider l'État de droit et à assurer une meilleure protection des droits fondamentaux des citoyens.

CONCLUSION

L'étude de l'adaptation du droit pénal malien aux standards internationaux met en évidence un processus évolutif marqué par une internationalisation progressive du système juridique national. Sous l'influence des engagements internationaux et régionaux, le Mali a intégré dans son ordre juridique un ensemble de normes relatives à la protection des droits de l'homme, à la lutte contre la criminalité transnationale et à la répression des crimes les plus graves. Cette dynamique a permis d'importantes avancées, notamment le renforcement des garanties procédurales, la modernisation de certaines incriminations et l'amélioration progressive de la coopération judiciaire internationale.

Toutefois, malgré ces progrès, le système pénal malien demeure confronté à des insuffisances structurelles et pratiques qui limitent l'effectivité des réformes engagées. L'écart entre les normes adoptées et leur application concrète, les difficultés liées aux conditions de détention, la lenteur de la justice ainsi que l'insuffisance des moyens matériels et humains constituent autant d'obstacles à une pleine conformité aux standards internationaux. Ces défis révèlent que le processus de modernisation du droit pénal reste inachevé.

Dès lors, la consolidation d'un système pénal conforme aux exigences internationales suppose la poursuite de réformes approfondies et cohérentes. Celles-ci doivent porter sur l'harmonisation du droit interne, le renforcement des institutions judiciaires, l'amélioration des conditions de détention, la formation des acteurs de la justice et l'adaptation continue aux nouvelles formes de criminalité. La réussite de cette dynamique dépend également d'une volonté politique constante et d'un engagement effectif de l'ensemble des acteurs du secteur judiciaire.

En définitive, le droit pénal malien s'inscrit dans une trajectoire de transformation progressive vers un modèle plus moderne, plus efficace et plus respectueux des droits fondamentaux. Si des avancées significatives ont été réalisées, la pleine conformité aux standards internationaux demeure un objectif à atteindre, nécessitant des efforts soutenus et durables afin de consolider l'État de droit et garantir une justice pénale équitable et efficace.

L'« AVIS » DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SENEGALAIS DU 13 MAI 2026 : UNE DECISION DEFIANT LA THEORIE CONSTITUTIONNELLE ?

Par

Gote Diakhaté*

Docteur en Droit public, membre du LEJEP

INTRODUCTION

Le 13 mai 2026, les six sages du Conseil constitutionnel sénégalais¹ ont rendu, sur saisine consultative, une décision² ayant l'allure d'une leçon magistrale de légistique pour les rédacteurs de l'avant-projet de révision de la Constitution du 22 janvier 2001³. On y compte environ huit considérants⁴ qui récrivent ou reformulent plusieurs dispositions de l'avant-projet jugées non-conformes au principe constitutionnel de clarté⁵. En outre, des formules surabondantes ou des termes inappropriés sont relevés, ici et là, par le juge constitutionnel.

L'importance de cette décision justifie que l'on évoque brièvement le contexte de lequel elle a été rendue. Le Conseil constitutionnel a été saisi par le Président de la République d'une demande d'avis sur la conformité à la Constitution de l'avant-projet de révision initié par les

* Mode de citation : Gote Diakhaté, « L'« avis » du conseil constitutionnel sénégalais du 13 mai 2026 : une décision défiant la théorie constitutionnelle ? », *Revue RRC*, n° 071 / Juillet 2026, p.49-70.

¹ Depuis la réforme constitutionnelle de 2016, cette juridiction est composée de sept membres. Toutefois, depuis avril 2025, date de décès de son Président, Mamadou Badio Camara, six membres y siègent.

² Cons. const. du Sénégal, 13 mai 2026, décision n° 4/C/2026.

³ Au-delà de la réécriture de préambule qui abandonne sa référence à la DDHC de 1789 et se réfère, de manière symbolique, à la Charte du Mandé, l'avant-projet, entre autres nouveautés, procède à un rééquilibrage des prérogatives des deux principales figures de l'Exécutif afin d'atténuer la domination du Président de la République, crée une Cour constitutionnelle dotée de larges compétences en lieu et place du Conseil constitutionnel, attribue à l'Assemblée nationale la compétence d'auditionner, dans le cadre d'une commission d'enquête ou d'information, toute personne utile, restreint le pouvoir de décision des autorités publiques dans la période allant du scrutin présidentiel à la date d'entrée en fonction du Président nouvellement élu et établit l'incompatibilité d'une part de la fonction de Président de la République avec l'exercice d'une fonction dirigeante au sein parti ou d'une coalition de partis politiques et d'autre part de la qualité de membre du Gouvernement avec les fonctions de chef d'un exécutif territorial.

⁴ V. les considérants 10 à 19 de la décision.

⁵ L'avant-projet, tel qu'amendé par le Conseil constitutionnel, est repris sous forme de proposition de loi constitutionnelle par six députés de la majorité parlementaire. Après avoir rejeté plusieurs amendements présentés pour le compte du Président de la République dont le plus important est la suppression de la disposition rendant incompatibles les fonctions de Président de la République avec celles de dirigeant d'un parti ou d'une coalition de parti politique, l'Assemblée nationale a adopté cette proposition de loi dans sa séance du 29 juin 2026. Mais, eu égard à l'article 103 alinéa 4 de la Constitution aux termes duquel le projet ou la proposition de révision de la Constitution n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre à l'Assemblée nationale, l'adoption ne semble pas obtenue selon les procédures prescrites par la Constitution.

nouvelles autorités exécutives sénégalaises. Après avoir proposé une nouvelle mouture du préambule constitutionnel, caractérisée par la suppression de la référence à la DDHC de 1789 et la mention symbolique et inédite de la Charte du Mandé, l'avant-projet envisage modifier plusieurs dispositions de la Constitution. Les principales nouveautés introduites concernent respectivement le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, la justice constitutionnelle et les droits fondamentaux. En ce qui concerne le pouvoir exécutif, le nouvel avant-projet de révision d'une part procède à un rééquilibrage des prérogatives des deux principales figures de l'Exécutif afin d'atténuer la domination du Président de la République ; d'autre part, il établit l'incompatibilité d'abord de la fonction de Président de la République avec l'exercice d'une fonction dirigeante au sein d'un parti ou d'une coalition de partis politiques et ensuite de la qualité de membre du Gouvernement avec les fonctions de chef d'un exécutif territorial ; enfin, il restreint le pouvoir de décision des autorités publiques dans la période allant du scrutin présidentiel à la date d'entrée en fonction du Président nouvellement élu. Relativement au pouvoir législatif, l'avant-projet permet désormais aux députés d'auditionner, dans le cadre d'une commission d'enquête ou d'information, toute personne utile. Au titre de la justice constitutionnelle, il envisage la création d'une Cour constitutionnelle, dotée de larges compétences, en lieu et place du Conseil constitutionnel⁶. Enfin, au niveau des droits fondamentaux, l'avant-projet consacre le droit à l'inclusion numérique et renforce la protection constitutionnelle de l'environnement et des ressources naturelles. Il comporte, en outre, une disposition qui définit le mariage comme « l'union entre l'homme et la femme »⁷. Cette nouvelle disposition, *a priori* anodine, confère désormais une protection constitutionnelle à la réglementation prohibant le mariage homosexuel. D'après le Conseil constitutionnel, elle fait partie des dispositions qui « n'appellent pas de remarques de constitutionnalité »⁸.

La décision du 13 mai 2026 fit l'objet de nombreux commentaires dans les médias et les réseaux de communication. Ces derniers insistent essentiellement sur les corrections et réserves d'ordre formel apportées au texte par les sages de la rue Saint Jean XXIII. D'aucuns ont voulu percevoir derrière ce procédé l'amateurisme des autorités exécutives actuelles, initiatrices de la révision. Pourtant, ceux qui nourrissent un intérêt minime à la jurisprudence du Conseil constitutionnel sénégalais savent que ce procédé n'a rien d'une anecdote. Il est employé, avec la même rigueur, dans la célèbre décision 1/C/2016, dans laquelle le Conseil, s'octroyant le droit au crayon⁹, corrigea l'exposé des motifs du projet de révision qui lui était soumis¹⁰ et requit que la structure de certains de ses articles soit revue¹¹. Cinq constitutionnalistes sénégalais, dans une tribune publiée au *Journal Le Quotidien*, relevaient à propos de cette décision que le Conseil constitutionnel « avait fait montre d'une certaine maîtrise de la

⁶ Pour une présentation exhaustive de cette réforme, v. Abdou Khadre DIOP, « Les réformes constitutionnelles au Sénégal à l'épreuve de la division politique au sommet de l'Etat », <https://droit-et-politique-en-afrique.info/wp-content/uploads/2026/06/Abdou-Khadre-DIOP-Les-reformes-constitutionnelles-au-Senegal-a-lepreuve-de-la-division-politique-de-lexecutif.pdf>, 14 juin 2026, 21 pp.

⁷ V. le nouvel alinéa 2 de l'article 17 du texte.

⁸ V. considérant 30 de la décision du 13 mai 2026, préc.

⁹ Le doyen Vedel affirmait pourtant que « le Conseil constitutionnel a droit à la gomme pas au crayon », *loc. cit.* par Robert BADINTER, « Du côté du Conseil constitutionnel », *RFDA* 2002, n° 2, p. 208. v. aussi B. GENEVOIS, « Un universitaire au Conseil constitutionnel : le Doyen Georges Vedel », *RFDA* 2004, n° 2, p. 215.

¹⁰ Ce projet a conduit à l'adoption de la Loi constitutionnelle n° 2016-10 du 05 avril 2016 portant révision de la Constitution, JORS n° 6926 du 07 avril 2016, p. 505.

¹¹ V. les considérants 10 à 15 de la décision 1-C-2016 et spéc. le considérant 15.

légistique formelle pour éviter aux normes constitutionnelles quelques improvisations lors de leur rédaction »¹².

Pourtant, l'intérêt de cette décision semble se situer ailleurs. L'activité d'aide à la décision du juge constitutionnel sénégalais, quelque utile soit-elle, ne doit pas feutrer les aspérités juridiques que contient la décision du 13 mai 2026. Dans le fond, cette dernière semble défier toutes les logiques de la théorie constitutionnelle, au point où on peut se demander où ses signataires ont appris le droit constitutionnel ? Une telle question ne traduit guère un mépris vis-à-vis du Conseil constitutionnel sénégalais dont la qualité des décisions, voire l'œuvre de jurisprudence, s'est nettement améliorée depuis quelques années. Elle pose plutôt un diagnostic objectif sur certains éléments de la décision qui traduisent une ligne jurisprudentielle susceptible, à l'avenir, d'être sources de difficultés tant politiques que juridiques. On peut même, paraphrasant certains auteurs béninois, se demander si le Conseil constitutionnel sénégalais ne commence pas à en faire trop¹³.

La décision du 13 mai 2026 déclare l'essentiel des dispositions de l'avant-projet conforme à la Constitution. Toutefois, après avoir explicitement consacré la valeur décisive des avis du Conseil constitutionnel, elle juge que le nouvel alinéa 13 de l'article 92, conférant une valeur consultative aux avis de la future Cour constitutionnelle, « est contraire au principe constitutionnel de sécurité juridique en vertu duquel les décisions et avis de la haute juridiction s'imposent à tous ». En outre, le Conseil juge contraire à l'esprit général de la Constitution l'insertion de l'expression « selon sa confession » dans le serment du Président de la République.

Ce sont ces points, évocateurs en toile de fond de deux sujets différents – en l'occurrence la valeur juridique des avis du juge constitutionnel et le contrôle du pouvoir constituant –, sur lesquels sera mise la focale. Le Conseil décide, en se basant sur les dispositions de l'article 92 alinéa 4¹⁴, que son avis, au même titre que sa décision, revêt une force obligatoire. En outre, il exerce son contrôle du projet non pas au regard des limites à la révision définies par la Constitution mais en référence à des principes qui ne sont pas inscrits dans le texte fondamental sénégalais. Ainsi invalide-t-il l'article 92 alinéa 13 du texte de révision en raison d'une prétendue méconnaissance du principe de sécurité juridique ainsi que la nouvelle mouture du serment présidentiel pour non-conformité avec l'esprit général de la Constitution.

Sur ces points précis, la décision prête le flanc à la critique doctrinale. Elle pose de sérieux problèmes de théorie du droit et spécifiquement de théorie constitutionnelle. Elle suscite ce faisant une triple interrogation, expression d'un doute quant à la pertinence de la démarche du

¹² Abdel Kader BOYE et alii, « La justiciabilité incontestable de la loi constitutionnelle n° 04/2024 devant le conseil constitutionnel », *Journal Sud Quotidien*, n° 9238 des 10-11 février 2024.

¹³ Dandi GNAMOU-PETAUTON, « La Cour constitutionnelle du Bénin en fait-elle trop ? », *Revue Béninoise des Sciences Juridiques et administratives* (RBSJA), n° spécial, Année 2013, pp. 5-41. V. aussi, Frédéric Joël AÏVO, « Contribution à l'étude de la garantie juridictionnelle des droits Fondamentaux. Retour sur vingt ans de jurisprudence constitutionnelle (trop active) au Bénin », *Revue électronique Afrilex*, mai 2016, consulté le 14 juin 2026. Pour une étude récente sur l'activisme du juge constitutionnel africain, cf. Cyrille MONEMBOU, « De l'excès de pouvoir juridictionnel en Afrique noire francophone. Réflexions à partir des décisions récentes des juridictions constitutionnelles du Gabon et de Madagascar », in *L'amphithéâtre et le prétoire. Au service des droits de l'homme et de la démocratie, Mélanges en l'honneur du Président Robert Dossou*, L'Harmattan, 2020, p. 787.

¹⁴ Aux termes de ce texte, « Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucune voie de recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ».

juge. En premier lieu, peut-on tirer de l'article 92 alinéa 4 de la Constitution, ou des autres articles régissant la fonction consultative du Conseil constitutionnel, un fondement quelconque de la force décisive des avis du juge constitutionnel sénégalais ? En deuxième lieu, le Conseil peut-il s'opposer à l'inscription expresse du caractère décisif de ses avis dans la Constitution ? En troisième lieu, peut-il juridiquement contrôler le pouvoir constituant de révision en dehors des limites, d'ordre procédural, circonstanciel et matériel, déterminées par la Constitution ?

En l'état de la réflexion, on peut affirmer que l'interprétation retenue par le juge sénégalais, immanente dans sa décision 1/C/2016, de même que le refus opposé au pouvoir de révision d'insérer dans la Constitution le caractère facultatif des avis du juge constitutionnel, parce qu'ils ne procèdent d'aucune justification rigoureuse, ne résistent pas à la critique doctrinale. Ils confinent à la « fraude à la Constitution »¹⁵. D'une part, la force décisive conférée à l'avis paraît juridiquement discutable. D'autre part, l'opposabilité au pouvoir constituant des principes prétoriens de sécurité juridique et de clarté et de l'esprit de la Constitution est incertaine. Se pose ainsi la question de l'étendue du contrôle du pouvoir constituant. La lecture de la décision de mai 2016 en particulier, et de la jurisprudence récente sur le pouvoir constituant en général, donne à penser que le juge constitutionnel sénégalais s'accorde une compétence qui ne lui est pas attribuée et impose au pouvoir de révision des sujétions que la Constitution ne lui impose pas. On assiste dès lors à un dévoiement, par ce juge constitutionnel, de sa fonction consultative **(I)** et à un outrepassement, dans le cadre de son contrôle, des limites constitutionnelles au pouvoir constituant **(II)**.

I- UNE FONCTION CONSULTATIVE DEVOYEE

Le dévoiement par le juge constitutionnel sénégalais de sa fonction consultative résulte tant de l'analogie entre ses avis et ses décisions **(A)** que de l'interdiction faite au constituant de consacrer le caractère consultatif des avis **(B)**.

A- L'analogie discutable entre avis et décision

Au Sénégal, la valeur juridique des avis du Conseil constitutionnel a fait l'objet d'un intéressant débat doctrinal en 2016. Ce débat intervient dans le contexte de la décision 1/C/2016¹⁶ rendue par le Conseil constitutionnel à la suite d'une demande d'avis formulée par le Président de la République Macky Sall et dans laquelle le Conseil jugea que la rétroactivité de la disposition portant réduction du mandat présidentiel envisagée par le projet de révision était contraire à la Constitution¹⁷. Des voix autorisées de la doctrine constitutionnelle sénégalaise s'étaient opposées quant à la valeur juridique d'un tel avis. D'aucuns comme le professeur Ismaila Madior Fall, à l'époque figure montante du parti au pouvoir, l'Alliance Pour

¹⁵ Georges LIET-VEAUX, « La fraude à la Constitution. Essai d'une analyse juridique des révolutions communautaires récentes : Italie, Allemagne, France », *RDP*, 1943, pp.116-150.

¹⁶ V. Cons. const., 12 février 2016, décision n° 1/C/2016, JORS du 1^{er} avril 2016, n° spécial, p. 479.

¹⁷ Lors de la campagne électorale à l'élection présidentielle de 2012, le candidat Macky Sall avait non seulement tenu la promesse, s'il était élu, de réduire la durée du mandat présidentiel mais surtout d'appliquer cette réduction à son mandat en cours. La disposition censurée du projet entendait réaliser cette promesse.

la République (APR), avaient estimé que les avis, à l'instar des décisions du Conseil constitutionnel, revêtent une autorité de la chose jugée. Ce groupe de constitutionnalistes fondait son point de vue sur le motif que le juge constitutionnel sénégalais « ne rend pas des avis mais des décisions »¹⁸. La thèse contraire a été défendue notamment par le professeur Serigne Diop pour qui l'avis du Conseil constitutionnel n'a nullement pour effet de lier le Président de la République¹⁹.

Le Conseil constitutionnel sénégalais, à travers sa décision du 13 mai 2026, tranche définitivement ce débat en prenant parti en faveur de la thèse de l'autorité de la chose jugée de ses avis. Il opère ce faisant une analogie discutable entre l'avis et la décision. Cette analogie est facilitée par une ambiguïté entretenue par le constituant originaire (1) faussement interprétée par le juge constitutionnel (2).

1- Une ambiguïté entretenue par le constituant originaire

Le constituant sénégalais de 2001 attribue au Conseil constitutionnel deux séries de compétences, l'une consultative, l'autre contentieuse ou juridictionnelle. La compétence consultative trouve son ancrage constitutionnel dans les articles 51 alinéas 1^{er} et 2 et 92 alinéa 2 de la Constitution²⁰. Ces deux dispositions établissent respectivement une procédure consultative obligatoire et une procédure consultative facultative. La compétence contentieuse, quant à elle, dépose ses racines dans des dispositions éparses de la Constitution. Il s'agit

¹⁸ V. *Pressafrik* du 23 février 2016, « Avis du Conseil constitutionnel : le Pr Ismaël Madior Fall répond au Pr Serigne Diop », https://www.pressafrik.com/Avis-du-Conseil-constitutionnel-Le-Pr-Ismael-Madior-Fall-repond-au-Pr-Serigne-Diop_a146645.html, consulté le 16 juin 2026.

¹⁹ V. *Pressafrik* du 21 février 2016, « Pr Serigne Diop clôt le débat : « Le Conseil constitutionnel a donné un avis consultatif » », https://www.pressafrik.com/Pr-Serigne-Diop-clot-le-debat-Le-Conseil-constitutionnel-a-donne-un-avis-consultatif_a146583.html, consulté le 16 juin 2026.

²⁰ Signalons que dans l'onglet « Statistiques. Les Chiffres clés du Conseil constitutionnel » du portail du Conseil constitutionnel il existe une rubrique dénommée « Décisions en matière consultative ».

essentiellement des articles 74²¹, 76²², 78 alinéa 2²³, 93²⁴, 92 alinéas 1^{er} et 3²⁵ et 97 de la Constitution²⁶.

Mais, le constituant ne tire pas toutes les conséquences attachées à cette nomenclature des compétences du juge constitutionnel. Certes il prévoit la possibilité pour ce juge d'être consulté par le Président de la République et de rendre à cette occasion des avis mais n'indique pas, du moins pas avec suffisamment de clarté, la valeur juridique des actes rendus dans le cadre de cette procédure consultative. Il s'agit d'une ambiguïté dont l'économie des effets aurait pu être obtenue si la vigilance et la clarté étaient les vertus du constituant.

Les tenants de la thèse de l'autorité de la chose jugée des avis du juge constitutionnel, et désormais le Conseil constitutionnel, surfent sur cette ambiguïté pour soumettre le régime juridique de cette catégorie d'actes aux dispositions de l'article 92 alinéa 4 de la Constitution. Le sens de cette disposition, très proche de l'article 62 alinéa 3 de la Constitution française, mérite d'être rappelé. Elle dispose que « Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucune voie de recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ». L'applicabilité de cette décision à la fonction consultative nous semble incertaine. Disposer que les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ne signifie pas nécessairement que tous les actes ou délibérations pris par ce dernier constituent de fait des décisions. Juridiquement, et surtout en droit constitutionnel, l'avis et la décision ont pour seule et unique matrice commune leur qualité d'actes juridiques. Pourtant, c'est sur son fondement que s'adosse l'un des considérants les plus discutables de l'histoire de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sénégalais : « Considérant que lorsque la juridiction constitutionnelle est saisie, elle rend, en toutes matières, des décisions, y compris lorsqu'elle est saisie pour donner un avis »²⁷. On perçoit difficilement au moyen de quel processus intellectuel et grâce à

²¹ « Le Conseil constitutionnel peut être saisi d'un recours visant à faire déclarer une loi inconstitutionnelle : - par le Président de la République dans les six jours francs qui suivent la transmission à lui faite de la loi définitivement adoptée ; - par un nombre de députés au moins égal au dixième des membres de l'Assemblée nationale dans les six jours francs qui suivent son adoption définitive ».

²² « Les matières qui ne sont pas du domaine législatif en vertu de la présente Constitution ont un caractère réglementaire. / Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décret si le Conseil constitutionnel, à la demande du Président de la République ou du Premier Ministre, a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent ».

²³ Aux termes de l'article 78 alinéa 2 de la Constitution, « [Les lois organiques] ne peuvent être promulguées si le Conseil constitutionnel, obligatoirement saisi par le Président de la République, ne les a déclarées conformes à la Constitution ». Cette disposition ne constitue pas un modèle de clarté.

²⁴ « S'il apparaît, au cours de la procédure législative, qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi, le Premier Ministre et les autres membres du Gouvernement peuvent opposer l'irrecevabilité. / En cas de désaccord, le Conseil constitutionnel, à la demande du Président de la République, de l'Assemblée nationale ou du Premier Ministre, statue dans les huit jours ».

²⁵ Ces deux alinéas disposent respectivement : « 1. Le Conseil constitutionnel connaît de la constitutionnalité des lois et des engagements internationaux, des conflits de compétence entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, ainsi que des exceptions d'inconstitutionnalité soulevées devant la Cour d'Appel ou la Cour suprême. / 3. Le Conseil constitutionnel juge de la régularité des élections nationales et des consultations référendaires et en proclame les résultats ».

²⁶ L'article 97 de la Constitution dispose que « Si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'un engagement qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de la ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution ».

²⁷ Cf., considérant 28 de la décision n° 4-C-2026 du 13 mai 2026.

quelle technique d'interprétation le juge sénégalais bascule d'un avis textuellement exprimé, et dans la plupart des cas non obligatoire, à une décision liant l'autorité l'ayant sollicité. Le juge sénégalais détient-il la pierre philosophale qui, au contact des avis, les transforme en décision, et mue ainsi la consultation en contentieux ?

Nonobstant la solennité et la rigueur rédactionnelle qu'affiche ce considérant, plusieurs faisceaux d'indices tirés notamment de la Constitution nous font douter de la pertinence, voire de la juridicité, de l'interprétation qu'il contient. Cette dernière s'avère erronée : la Constitution étant indécise sur la valeur juridique des avis, le juge constitutionnel sénégalais devait revenir dans une certaine orthodoxie juridique qui veut que l'avis ne lie son destinataire fors disposition expresse contraire.

2- Une ambiguïté faussement interprétée

D'une part, la Constitution contient plusieurs faisceaux d'indices pouvant servir à démontrer que le juge constitutionnel sénégalais a commis une erreur dans le sens conféré à ses avis. Les deux alinéas de l'article 51 disposent respectivement que « Le Président de la République peut, après avoir recueilli l'avis du Président de l'Assemblée nationale et du Conseil constitutionnel, soumettre tout projet de loi constitutionnelle au référendum. / Il peut, sur proposition du Premier Ministre et après avoir recueilli l'avis des autorités indiquées ci-dessus, soumettre tout projet de loi au référendum ». Ensuite, selon l'alinéa 2 de l'article 92, « Le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de la République pour avis ». Le choix minutieux de la terminologie employée dans ces trois alinéas évoque, sauf à vouloir prêter un manque de rigueur à leurs rédacteurs, l'idée d'une simple consultation, d'une demande de conseils auprès d'une autorité réputée détenir, en matière constitutionnelle, une expertise plus poussée que celle du Président de la République et de ses services²⁸. Le professeur Serigne DIOP, dans son intervention précitée, affirmait que l'autorité qui demande l'avis, une fois l'obtenu, « peut en faire ce qu'elle veut ». Surtout les tenants de la thèse de la valeur décisoire des avis doivent expliquer pourquoi le constituant emploie le terme avis et non celle de décision. En réalité, la solennité et la rigueur rédactionnelles du considérant 28 de la décision du 13 mai 2026 cachent un malaise argumentaire du juge sénégalais. Sur une question au cœur de la contestation, un argumentaire aussi lapidaire de la part de juristes formés à la bonne école du droit²⁹ traduit le malaise des sages à se situer par rapport à l'ambivalence de la Constitution sur

²⁸ V. Cyrille MONEMBOU, « Les actes non juridictionnels des juridictions constitutionnelles des États d'Afrique noire francophone. Les cas du Gabon, du Benin, du Sénégal et du Niger », *Revue internationale de droit comparé*, 2017, n° 69-1, p. 191. Pour l'auteur, la fonction consultative permet « aux juridictions constitutionnelles de faire office d'expert et de conseiller juridique du Président de la République dans une pluralité de domaines ».

²⁹ La loi organique sénégalaise sur le Conseil constitutionnel, bien que donnant la compétence au Président de la République de nommer les sept sages (dont deux sur une liste de quatre personnalités proposées par le Président de l'Assemblée nationale. depuis 2016), est particulièrement exigeante sur le profil de ces derniers : ne peuvent être membre du Conseil constitutionnel que des juristes totalisant au moins vingt ans d'expérience professionnelle choisis parmi les magistrats ayant exercé les fonctions de Premier président de la Cour suprême, de procureur général près la Cour suprême, de président de chambre à la Cour suprême, de premier avocat général près la Cour suprême, de président de Cour d'appel et de procureur général près une Cour d'appel, les professeurs titulaires de droit, les inspecteurs généraux d'État, et les avocats. V. article 4 de la LO n° 2016-23 du 14 juillet 2016 relative au Conseil constitutionnel, JORS n° 6946 du 15 juillet 2016, pp. 927-930.

la valeur des avis. Par ailleurs, une dernière objection peut être émise à partir de l'article 51 précité : si le constituant avait entendu ériger le conseil constitutionnel en co-constituant ou en colégislateur il aurait dû faire l'économie de l'exigence de l'avis du Président de l'Assemblée nationale. Ce dernier devient superfétatoire avec la déclaration du caractère décisoire des avis du Conseil constitutionnel.

D'autre part, un recours à la théorie juridique et au droit jurisprudentiel comparé montre que cette interprétation des avis comme normes obligeant ne s'imposait pas. La théorie juridique, y compris le droit constitutionnel, distingue traditionnellement entre trois formes d'avis : l'avis facultatif, l'avis obligatoire et l'avis conforme³⁰. On rappellera que l'avis est facultatif lorsque l'autorité n'est obligée ni de le recueillir ni de le suivre ; il est obligatoire toutefois les fois que l'autorité est obligée de le recueillir sans avoir à le suivre ; il est en revanche conforme lorsque tant sa demande que son respect sont obligatoires³¹. Il est communément admis que ce dernier avis ne se présume pas, il doit être explicitement prévu. Or, aucune disposition de la Constitution sénégalaise ne prévoit explicitement le caractère décisoire des avis du juge constitutionnel.

L'argument sur lequel s'arc-boute le Conseil constitutionnel – la Constitution ne l'habilite qu'à rendre des décisions – ne résiste pas à la rigueur herméneutique. L'absence d'indication précise de la valeur consultative des avis dans la Constitution tiendrait d'une évidence pour le constituant : l'avis revêt une valeur consultative sauf indication expresse dans son texte instituteur. Sous ce rapport, l'affirmation de Marcel Waline selon laquelle « les textes parlant de consultation, il s'agit donc d'avis qui, selon la règle générale doivent être requis mais non obligatoirement suivis »³² est partiellement valable en droit constitutionnel sénégalais. Ainsi se pose la question de la conformité de l'interprétation prônée par le Conseil constitutionnel à la volonté du constituant originaire de janvier 2001, et à l'esprit de la distinction entre ses fonctions consultative et contentieuse. Si le constituant avait voulu conférer une valeur décisoire à l'avis sollicité par le Président de la République n'aurait-il pas retenu, au moins dans les deux alinéas de l'article 51, une formulation plus rigoureuse comme *un projet de loi constitutionnelle ou tout autre projet de loi ne peut être soumis au référendum avant que le Conseil constitutionnel ne l'ait déclaré conforme à la Constitution*³³. Une formule identique a été retenue, par exemple, par l'article 78 alinéa 2 de la Constitution pour les lois organiques qui « ne peuvent être promulguées si le Conseil constitutionnel, obligatoirement saisi par le Président de la République, ne les a déclarées conformes à la Constitution » (*sic*).

L'assimilation de l'avis à la décision, au regard de ce qui précède, n'est consacrée ni explicitement ni implicitement par la Constitution de 22 janvier 2001. Dans une telle situation,

³⁰ Pour les deux derniers avis, v. Michel DE VILLIERS et Armel LE DIVELLEC, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Sirey, 10^e éd., 2015, p. 21.

³¹ V. pour une définition de la notion d'avis, Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, 16^e éd mise à jour, 2026, p. 112.

³² Préface de Marcel Waline, in Patrick GAÏA et alii, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 19^e éd., 2018, p. VII.

³³ A titre de rappel, l'article 51 de la Constitution dispose, en ses alinéas 1 et 2, que « Le Président de la République peut, après avoir recueilli l'avis du Président de l'Assemblée nationale et du Conseil constitutionnel, soumettre tout projet de loi constitutionnelle au référendum. / Il peut, sur proposition du Premier Ministre et après avoir recueilli l'avis des autorités indiquées ci-dessus, soumettre tout projet de loi au référendum ».

un retour à l'orthodoxie juridique s'impose et les arguments sur la spécificité du droit constitutionnel ne sauraient en constituer un obstacle dirimant³⁴. Le propre et le mérite de la consultation, comme l'écrivit le professeur Bléou, c'est « d'éclairer sans imposer »³⁵.

L'approche comparée, quant à elle, nous informe que, dans des pays où la Constitution comporte une disposition quasi identique à l'article 92 alinéa 4, une autre interprétation a été retenue. En Afrique francophone, la Cour constitutionnelle du Mali fut la première Cour à avoir rappelé, dans son fameux arrêt n° 01-128, que son avis du 4 octobre 2001³⁶ « comme tout avis non déclaré contraignant, (...) ne lie pas son destinataire »³⁷. Est plus éclatante la démarche suivie par la Haute Cour constitutionnelle de Madagascar, dans son avis du 11 avril 2014³⁸. Se posait, au même titre que dans le cas sénégalais, l'applicabilité aux avis de la disposition constitutionnelle énonçant le caractère obligatoire des décisions du juge constitutionnel³⁹. Rappelant la règle d'après laquelle « en matière constitutionnelle, le contentieux ne peut tenir le consultatif en l'état », la Haute Cour exclut « tout effet de rapprochement pouvant entraîner, sur le plan procédural, un effet de substitution » et juge que les avis, dans la mesure où la Constitution ne consacre pas leur caractère conforme, demeurent « des actes sans effet obligatoire ».

En définitive, l'approche de ces deux Cours constitutionnelles respecte mieux la répartition des attributions entre les différentes autorités constituées. En outre, l'argument du respect de la légalité constitutionnelle ne saurait avoir force de droit. Le Conseil n'avait pas besoin de s'arc-bouter sur la prétendue force obligatoire de ses avis pour en assurer le respect par l'autorité présidentielle. En effet, dans le cadre de la consultation facultative de l'article 92

³⁴ Pour certains auteurs, toutefois, « même lorsque la Constitution ne le dit pas, ces avis s'imposent à tous les organes de l'Etat qui sont tenus de les suivre ou de s'y conformer ». V. André MBATA MANGU, « La fonction consultative du juge constitutionnel en Afrique », Communication au séminaire international sur le juge constitutionnel et le pouvoir politique en Afrique, Cotonou, Hôtel Novotel, les 11, 12 et 13 juin 2014, p. 136. Dans le même sens, Issoufou Adamou estime que le postulat de l'autorité des avis du juge constitutionnel africain est soit déduit de leur objet soit du statut de leur auteur : v. Issoufou ADAMOU, « L'autorité des avis du juge constitutionnel en Afrique francophone », *Revue électronique Afrilex*, janvier 2020, <https://afrilex.u-bordeaux.fr/2020/01/06/lautorite-des-avis-du-juge-constitutionnel-en-afrique-francophone/>, consulté le 12 juillet 2026. Cyrille Monembou adopte une position plus nuancée que celle de ces deux auteurs en distinguant entre « les avis relatifs à l'interprétation de la Constitution » qui, eu égard à leur objet, s'assimilent à des décisions investies de l'autorité de la chose jugée et « les avis participant du processus de prise de décision par une autorité » qui ne sont revêtus d'une telle autorité. V. Cyrille MONEMBOU, « Les actes non juridictionnels des juridictions constitutionnelles des États d'Afrique noire francophone. Les cas du Gabon, du Benin, du Sénégal et du Niger », *op. cit.*, p. 193. Nous pensons que dans l'un comme dans l'autre cas, l'avis, sauf lorsqu'il est qualifié conforme, revêt une simple autorité morale pour son demandeur. Ni son objet, ni le statut de son auteur ne sont recevables en droit à lui imprimer une quelconque force obligatoire.

³⁵ Martin BLEOU, « Le juge constitutionnel et les révisions constitutionnelles », in *Démocratie en questions, Mélanges en l'honneur du Professeur Théodore HOLO*, Presses de l'Université de Toulouse Capitole 2017, p. 232.

³⁶ CC du Mali, 4 octobre 2001, avis n° 01-001, JO n° 29 du 20 Octobre 2001, pp. 1148-1149.

³⁷ CC du Mali, 11-12 décembre 2001, arrêt n° 01-128.

³⁸ HCC de Madagascar, 11 avril 2014, avis n° 3-HCC/AV.

³⁹ Aux termes de l'article 120 alinéa 3 de la Constitution de Madagascar, « Les arrêts et décisions de la haute Cour Constitutionnelle sont motivés ; Ils ne sont susceptibles d'aucun recours. Ils s'imposent à l'égard des pouvoirs publics et autorités administratives et juridictionnelles ».

alinéa 2 on peut présumer la bonne foi de l'autorité présidentielle recueillant l'avis du Conseil de le suivre. Dans le cadre de l'avis obligatoire, c'est-à-dire préalable à la soumission de tout projet de loi au référendum, parce que l'autorité se trouve obligée de saisir le Conseil constitutionnel, la présomption de sa bonne foi n'a pas lieu. Mais, dans ce cas on peut admettre que le président de la République qui aura bravé les inconstitutionnalités relevées par l'avis du Conseil constitutionnel s'exposera à la censure du peuple. On perçoit mieux pourquoi, au-delà des subterfuges qui auraient été employés, combien il était délicat pour le Président Macky Sall de passer outre l'avis du Conseil constitutionnel de 2016, bien que ce dernier n'ait pas explicitement indiqué sa valeur obligatoire.

Si l'assimilation des avis aux décisions parce que procédant d'une ambivalence constitutionnelle pose moins de difficultés juridiques, on recherche encore dans le droit le fondement du refus opposé au pouvoir constituant de remédier à cette lacune constitutionnelle en insérant dans la Constitution une disposition nouvelle déniait aux avis une autorité de la chose jugée.

B- L'introuvable fondement juridique du refus au pouvoir constituant d'établir le caractère consultatif des avis

Interpréter l'avis comme un acte juridictionnel, revêtu de l'autorité de la chose jugée, constitue une gageure du Conseil constitutionnel sénégalais. Pourtant, un tel procédé choque moins que le refus opposé au pouvoir constituant de conférer explicitement aux avis de la future Cour constitutionnelle une valeur consultative. Ce refus est parachuté au considérant 29 de sa décision de la manière suivante : « (...) en vertu de l'article 92 de la Constitution, les décisions de la haute juridiction *« s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles »* ; (...) en conséquence l'alinéa 13 de l'article 92 contenu dans l'article 2 de l'avant-projet de loi de révision, qui dispose que *« Les avis rendus par la Cour constitutionnelle ont un caractère consultatif »*, est contraire au principe constitutionnel de sécurité juridique, en vertu duquel les décisions et avis de la haute juridiction s'imposent à tous ». Ainsi, le juge constitutionnel « adresse presque une admonestation au pouvoir constituant dérivé »⁴⁰ en le défendant de toucher à la valeur juridique de ses décisions au nom du principe de sécurité juridique.

Partons du présupposé que ce principe de sécurité juridique – ce que nous contesterons ailleurs⁴¹ – peut servir à limiter le pouvoir constituant et recherchons dès lors comment la décision de ce pouvoir constituant de reconnaître de manière inédite la valeur consultative de l'avis de la juridiction constitutionnelle constitue une atteinte à la sécurité juridique. Il convient de préciser que la sécurité juridique, dans son acception fonctionnelle, s'entend de « la garantie ou protection tendant à exclure du champ juridique le risque d'incertitude ou de changement brutal dans l'application du droit »⁴² ou, plus généralement, d'une prévisibilité garante de la

⁴⁰ V. le point de vue de Adama KPODAR dans la controverse doctrinale l'opposant à Dodzi Kokoroko à propos de la décision de la Cour constitutionnelle du Bénin n° DCC 11-067 du 20 octobre 2011, *Annuaire béninois de justice constitutionnelle*, 2013, p. 703.

⁴¹ Cf. *infra* deuxième partie de cette réflexion.

⁴² Moncef KDHIR, « Vers la fin de la sécurité juridique en droit français ? », *Revue administrative*, 1993, p. 538.

stabilité du droit. Cette définition nous conduit nécessairement à appréhender si le nouvel alinéa censuré crée une incertitude et une imprévisibilité juridiques ou concourt à un changement brutal de droit.

Du point de vue de l'incertitude et de l'imprévisibilité juridiques, on relèvera simplement la clarté avec laquelle l'alinéa est rédigé ainsi que son absence d'effet rétroactif. Surtout, son application parallèle avec l'alinéa 4 de l'article 92, qui confère une autorité absolue de la chose jugée aux décisions de la juridiction constitutionnelle, ne pose guère difficulté. On serait même tenté d'affirmer que l'alinéa censuré est gage de certitude et de prévisibilité juridiques dans la mesure où il entendait graver dans le marbre la valeur des avis et empêcher le juge constitutionnel de varier son point de vue quant à leur valeur, au gré de ses compositions.

La même réponse doit être fournie à la question de savoir si le nouvel alinéa entraîne un changement radical de droit. En effet, l'unité et la cohérence constitutionnelles que le Conseil constitutionnel a entendu formellement et matériellement garantir ne s'opposent pas à ce que le constituant attribue des valeurs différentes aux décisions, entendue dans son acception générale, que le Conseil constitutionnel est amené à prendre. Sinon, à quoi bon de distinguer entre les compétences consultative et contentieuse ?

Ainsi, plutôt que de censurer l'initiative du pouvoir constituant sur ce point, le Conseil constitutionnel devait la saluer dans la mesure où elle entendait apporter une réponse claire à une équivocité constitutionnelle source d'interprétations contradictoires. A la vérité, à défaut de vouloir créer « un risque d'immobilisme » juridique⁴³, l'alinéa 13 de l'article 92 du projet de révision ne porte aucune atteinte au principe de sécurité juridique. Le caractère elliptique du passage de sa décision où le Conseil énonce cette atteinte témoigne de son grand malaise à adosser son interdit sur une argumentation juridique rigoureuse. Le pouvoir constituant dérivé avait toute la latitude de donner effet consultatif aux avis de la Cour constitutionnelle en voie de création sans que cela ne remette en cause l'œuvre de son prédécesseur. Avec un brin de provocation, on peut affirmer l'entier droit du constituant de « remercier » le Conseil constitutionnel et de renvoyer ses compétences là où il les avait retirées en 1992⁴⁴, sans que ce dernier n'ait, sur le strict plan du droit constitutionnel, aucun argument à lui opposer.

Cette partie de la décision traduit en réalité une certaine duplicité du Conseil constitutionnel. En même temps qu'il refuse que le constituant réglemente l'effet des décisions rendues dans le cadre de son attribution consultative, il accepte sans la moindre réserve les nouvelles et originales attributions⁴⁵ que ce dernier a entendu lui conférer. Cette attitude ne tient-elle pas d'un paradoxe ?

⁴³ Bernard PACTEAU, « La sécurité juridique, un principe qui nous manque ? », *AJDA*, n° spécial, juin 1995, p. 153.

⁴⁴ En 1992, la loi n° 92-22 du 30 mai 1992 portant révision de la Constitution a supprimé la Cour suprême pour la remplacer par trois juridictions suprêmes : la Cour de cassation, le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel. Si la loi constitutionnelle de 2008 a abandonné le dualisme juridictionnel au sommet en créant une nouvelle Cour suprême fusionnant le Conseil d'Etat et la Cour de cassation, l'option d'une juridiction constitutionnelle spécialisée n'a jamais été remise en cause.

⁴⁵ Gilles BADET, *Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Friedrich Ebert Stiftung, 2013, 441 p.

D'un côté, la qualification désormais expresse de l'avis en décision dotée de l'autorité absolue de la chose jugée a pour effet la dénaturation de la fonction consultative du Conseil constitutionnel. D'un autre, eu égard à la nature des normes ayant servi à contrôler le pouvoir constituant, le juge constitutionnel semble outrepasser les limites constitutionnelles au pouvoir de modification de la Constitution.

II-DES LIMITES AU POUVOIR CONSTITUANT OUTREPASSEES

Le contrôle du pouvoir constituant par le juge constitutionnel, en particulier dans le constitutionnalisme de l'Afrique subsaharienne francophone, n'a plus rien d'anecdotique. Les juridictions constitutionnelles le réalisent depuis de nombreuses années. Si ce contrôle est constitutionnellement permis, il est toutefois matériellement circonscrit **(A)**. Le juge constitutionnel doit strictement se contenter de garantir le respect des limites à la révision définies dans la Constitution. Toutes autres limites imposées au pouvoir constituant sont illégitimes et contraires à la Constitution. Tel est le cas des principes de valeur constitutionnelle que le Conseil constitutionnel sénégalais impose, depuis quelques années, au pouvoir de révision **(B)**.

A- Un contrôle du pouvoir constituant constitutionnellement circonscrit

Le pouvoir de modifier la Constitution est prévu à l'article 103 de la Constitution du 22 janvier 2001. En même temps qu'elle organise le pouvoir et la procédure de modification de la Constitution, cette disposition pose des limites à la révision que la doctrine s'est empressée de qualifier de clauses intangibles ou d'éternité. Depuis la réforme de 2016, les clauses intangibles prévues à l'article 103 alinéa 7 de la Constitution sont la forme républicaine de l'Etat, le mode d'élection, la durée et le nombre de mandats consécutifs du Président de la République⁴⁶. Il s'en ajoute les deux limites circonstanciées inhérentes à l'interdiction de réviser la Constitution en période de vacance de la présidence de la République⁴⁷ ou lorsque le Président de la République a mis en œuvre ses pouvoirs exceptionnels⁴⁸.

Pendant longtemps, le Conseil constitutionnel sénégalais, précédant « de quelques années son homologue de France »⁴⁹, s'est refusé de faire office de garant du respect des limites constitutionnelles au pouvoir de révision⁵⁰. Jusqu'en 2016, à l'image du juge français⁵¹, cette

⁴⁶ Il convient de signaler depuis 2016 le constituant sénégalais a verrouillé les clauses de l'alinéa 7 en le mettant hors de portée de la révision. V. l'alinéa 8 de l'article 103 précité.

⁴⁷ V. article 40 de la Constitution.

⁴⁸ Aux termes de l'article 52 alinéa 3 de la Constitution, « [Le Président de la République] ne peut, en vertu des pouvoirs exceptionnels, procéder à une révision constitutionnelle ».

⁴⁹ Stéphane BOLLE, « Les Cours constituantes d'Afrique », in *L'amphithéâtre et le prétoire. Au service des droits de l'homme et de la démocratie, Mélanges en l'honneur du Président Robert Dossou*, L'Harmattan, 2020, p. 264.

⁵⁰ En France, Robert Badinter explique, dans un raisonnement sujet à discussion, que la Constitution limite certes le pouvoir de révision mais ne donne « pas compétence au Conseil constitutionnel pour apprécier la conformité à la Constitution d'une procédure de révision constitutionnelle ». v. R. BADINTER, « Le Conseil constitutionnel et le pouvoir constituant », in *Libertés, Mélanges Jacques Robert*, Montchrestien, 1998, p. 225.

⁵¹ V. not. Cons. const. fr., décision 92-312 DC du 2 septembre 1992.

juridiction relevait les limites au pouvoir constituant dans les motifs de ses décisions⁵², mais se défaussait paradoxalement sur sa compétence d'attribution pour ne pas se prononcer sur les prétendues inconstitutionnalités formelles ou substantielles de la loi de révision.

Avec sa décision 1/C/2016 du 12 février 2016⁵³, elle a accepté d'exercer pour la première fois, dans le cadre de la procédure consultative de l'article 51 de la Constitution, « un contrôle minimum sur le projet de révision qui lui est soumis » en examinant « la régularité de la procédure suivie, la forme du texte et au fond le respect des limites fixées par la Constitution »⁵⁴. Mais, c'est dans sa décision 1/C/2024⁵⁵ qu'elle accepte de façon inédite d'apprécier la constitutionnalité d'une loi de révision⁵⁶. Procédant à un remarquable « dépassement (..) de la portée habituelle de sa compétence »⁵⁷ et par un usage jamais advenu de l'expression « pouvoir constituant dérivé », elle estime, dans un considérant qui restera dans les annales de la jurisprudence, que « le périmètre de compétence du Conseil constitutionnel, dans le contrôle de constitutionnalité des lois est circonscrit, en matière de révision constitutionnelle, à la vérification du respect des conditions d'adoption, d'approbation et des limites temporelles et matérielles que la Constitution elle-même fixe au pouvoir constituant dérivé »⁵⁸.

A travers ces deux décisions, le contrôle juridictionnel du pouvoir de révision sort de l'ordre du vœu pour devenir une réalité au Sénégal. Le Conseil constitutionnel rejoint ainsi la longue liste des juridictions constitutionnelles africaines ayant admis l'exercice d'une telle prérogative⁵⁹. Dans son principe, la solution qui se dégage du considérant de la décision du 15 février 2024 ne peut que recevoir notre approbation. La situation de refus d'assurer le respect des limites constitutionnelles au pouvoir de révision, installée par le précédent de 1998⁶⁰, était non seulement saugrenue mais présentait tous les signaux d'un déni de justice constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel, en reconnaissant sa compétence en matière de révision, n'a pas eu un comportement autre que celui de se conformer à l'intention du pouvoir constituant originaire.

⁵² V. Cons. const. sén., 9 octobre 1998, déc. n° 9 C-1998, JORS, n° 5823 du 10 octobre 1998, p. 617 ; 11 juin 2003, déc. n° 1-C-2003, *Loi portant révision de la Constituant et instituant un Conseil de la République pour les affaires économiques et sociales*, JORS du 19 juin 2003, n° 6107, numéro spécial, p. 614 ; 18 janvier 2006, déc. n° 3/C/2005, *Loi constitutionnelle prorogeant le mandat des députés*, JORS du n° 6260, numéro spécial du 19 janvier 2006, p. 38 ; 18 juin 2009, déc. n° 2/C/2009, *Loi constitutionnelle instituant un poste de Vice-Président* ; 9 mai 2018, décision n° 1/C/2018, JORS n° 7093 du 11 mai 2018, p. 547.

⁵³ V. Cons. const., 12 février 2016, décision n° 1/C/2016, JORS du 1^{er} avril 2016, n° spécial, p. 479.

⁵⁴ V. cons. 4 et 5 de la décision n° 1/C/2016.

⁵⁵ Cons. const., 15 février 2024, décision 1/C/2024.

⁵⁶ Après avoir admis l'examen de la constitutionnalité des projets de loi de révision dans sa décision 1/C/2016 précitée, le Conseil constitutionnel confirma, en effet, en 2018 son refus de contrôler une loi constitutionnelle. V. Cons. const., 9 mai 2018, décision n° 1/C/2018, JORS n° 7093 du 11 mai 2018, p. 547 (v. spéc. les considérants 5 et 6 de la décision).

⁵⁷ V. le commentaire qu'Eleonora Bottini a consacré à cette décision, Eleonora BOTTINI et Antoine CORRE-BASSET, « Chronique de droit constitutionnel comparé (janvier 2024 à juin 2024) », *Titre VII*, 2024/2, n° 13, p. 197.

⁵⁸ V. considérant 6 de la décision 1-C-2024. Ce considérant d'ailleurs repris dans sa décision n° 6/C/2026 du 9 juillet 2026 rendue à la suite d'une requête introduite par le Président de la République contre la loi constitutionnelle n° 18/2026. V. considérant 5 de cette décision.

⁵⁹ V. CC du Burundi, 11 avril 1994, arrêt n° RCCB 39 ; CC du Mali, 11-12 décembre 2001, arrêt n° 01-128 ; CC du Niger, 7 janvier 2003, arrêt n° 2003-002/CC ; Cons. const. du Tchad, 11 juillet 2004, décision n° 001/CC/SG/04 ; CC du Bénin, 8 juillet 2006, décision n° DCC 06-74 ; Cons. const. du Burkina Faso, 26 avril 2012, décision n° 2012-008/CC ; CC du Congo, 12 février 2015, déc. n° 001/CENI/BUR/15 portant publication des élections présidentielle et législatives.

⁶⁰ V. la décision n° 9/C/1998 du 9 octobre 1998 préc.

Mais, dans la même mesure que le Conseil se conforme à l'intention de ce constituant en reconnaissant sa compétence, dans la même mesure il doit observer la lettre de la Constitution en ne déployant pas son contrôle au-delà des dispositions qui sont déclarées par la Constitution insusceptibles d'être amendées. C'est au niveau de ce strict respect de l'encadrement par la Constitution du pouvoir constituant où pêche l'approche jurisprudentielle du juge constitutionnel sénégalais. Ce dernier s'autorise de manière discutable à dégager, par voie prétorienne, des normes d'encadrement du pouvoir de révision de la Constitution.

B- Un dépassement prétorien des limites constitutionnelles du pouvoir constituant

La lecture de la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel montre que ce dernier ne se contente plus de contrôler le pouvoir de révision sur la base des limites textuelles précédemment évoquées. Il a égrené décision après décision un ensemble de principes, voire de « méta-principes »⁶¹, imposés au pouvoir constituant. On remarque que ces principes ou normes sont généralement évoqués sans référence à un texte, mais aussi sans aucune explication quant à leur sens et leur étendue⁶². Qualifiés par le professeur SOMA « d'inédit juridictionnel », ces normes recouvrent désormais la sécurité juridique, la stabilité des institutions, la clarté, la nécessaire continuité du fonctionnement des institutions et l'esprit général de la Constitution⁶³. L'on assiste, dans la décision d'espèce, à une mobilisation sans précédent du principe de sécurité juridique et de l'esprit de la Constitution comme normes de contrôle du pouvoir de révision. Toutefois, ces deux normes paraissent fragiles en raison de leur imprécision (1), ce qui rend d'autant plus illégitime l'extension prétorienne des limites au pouvoir constituant (2).

1- L'équivocité des normes prétoriennes de contrôle du pouvoir constituant

Le juge constitutionnel sénégalais requiert le respect par le pouvoir constituant d'une foultitude de normes d'origine prétorienne. Deux d'entre elles sont caractérisées par une forte imprécision. Il s'agit du principe de sécurité juridique et de l'esprit général de la Constitution.

L'opposition du principe de sécurité juridique au pouvoir de révision ne date pas de la décision du 13 mai 2026. La sécurité juridique et la stabilité des institutions ont été initialement envisagées, dans la décision du 12 février 2016⁶⁴, comme des objectifs de valeur constitutionnelle « que toute révision doit prendre en considération, pour être conforme à l'esprit de la Constitution »⁶⁵. C'est sur leur fondement que le juge constitutionnel a retenu la non-conformité à la Constitution de la réduction rétroactive du mandat présidentiel qui était envisagée par le Président Macky Sall dans le but d'honorer une de ses promesses de campagne lors de l'élection présidentielle de 2012.

Qualifiée à partir de la décision du 15 février 2024 de principe à valeur constitutionnelle, la sécurité juridique⁶⁶ est de nouveau appliquée par le juge sénégalais pour censurer la

⁶¹ Stéphane BOLLE, « Les Cours constituant d'Afrique », *op. cit.*, p. 265.

⁶² Abdoulaye SOMA, « Insurrection juridictionnelle au Sénégal », *Revue électronique Afrilex*, février 2024, p. 5.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ V. décision n° 1/C/2016 préc.

⁶⁵ *Ibid.*, considérant 25.

⁶⁶ Comme le relève le professeur Soma, si l'objectif de valeur constitutionnelle de sécurité juridique a été distingué de celui de stabilité des institutions dans la décision 1/C/2016, dans la décision du 15 février 2024, le Conseil

disposition de la loi constitutionnelle portant report de l'élection présidentielle de 2024 et donc prorogation du mandat présidentiel. On peut tout de même, dans cette dernière décision, discuter de la pertinence du recours au principe de sécurité juridique. Avec le changement de droit introduit par la révision de 2016 dans l'article 103 alinéa 7 de la Constitution – en l'occurrence l'intangibilité de la durée et du nombre consécutifs de mandats – le Conseil aurait dû se borner à constater la méconnaissance par le pouvoir constituant de cette nouvelle disposition⁶⁷.

Les raisons de l'opposabilité du principe de sécurité juridique au constituant ont été rigoureusement expliquées dans la décision 1/C/2016, même s'il est possible d'estimer qu'une mise en relation du mandat à « la forme républicaine de l'Etat » et une interprétation subtile de l'interdiction de réviser cette « forme républicaine de l'Etat » auraient évité au Conseil constitutionnel de se promener dans les méandres d'un principe aussi vague. Comme le relève Jean Mermoz BIKORO, la forme républicaine de l'Etat, contrairement à la forme républicaine du gouvernement⁶⁸, expression plus restrictive, « a un effet extensif qui englobe le régime politique et prend en compte d'autres principes »⁶⁹.

Dans la décision de 2016, le juge sénégalais ne se borne pas à invoquer le principe de sécurité juridique, il justifie minutieusement son application. D'abord il détermine son sens lorsqu'il indique que pour sa sauvegarde « le droit applicable à une situation doit être connu au moment où celle-ci prend naissance »⁷⁰. Ensuite, il définit les droits ou les situations protégés par la sécurité juridique, en l'occurrence les règles constitutionnelles écrites, la pratique qui les accompagne et les précédents qui éclairent les pouvoirs publics sur la manière de les interpréter⁷¹. Enfin, il identifie la norme porteuse d'insécurité juridique : la modification de la durée du mandat présidentiel déjà conféré à son titulaire par le peuple.

En revanche, une telle rigueur argumentaire ne caractérise pas la décision du 13 mai 2026, surtout son considérant 29 dans lequel le Conseil constitutionnel censure le caractère consultatif des avis de la future Cour pour atteinte à ce principe. La construction de sa démarche pêche ainsi dans la rigueur juridique. Autant il a été exigeant vis-à-vis du constituant dans la rédaction du projet de révision, autant il a manqué de rigueur dans la motivation l'ayant conduit à censurer l'alinéa instituant le caractère consultatif des avis.

En vertu de la règle du précédent, si la sécurité juridique est envisagée comme l'exigence que le droit applicable à une situation donnée soit connu au moment où celle-ci prend

constitutionnel confond les deux dans un seul et même « principe à valeur constitutionnelle de sécurité juridique et de stabilité des institutions ».

⁶⁷ En effet, dans la décision de 2016, le recours la sécurité juridique trouve justification, essentiellement, dans l'absence dans la Constitution, en vigueur au moment où statuait le juge, d'une disposition expresse interdisant au constituant de porter atteinte au mandat.

⁶⁸ Cette notion de forme républicaine du Gouvernement, présente dans la Constitution française, est reprise notamment par les Constitution béninoise de 1990 (article 156), camerounaise du 18 janvier 1996 (article 64), congolaise du 6 novembre 2015 (article 240) et ivoirienne du 8 novembre 2016 (article 178).

⁶⁹ Jean Mermoz BIKORO, « L'initiative constitutionnelle dans le nouveau constitutionnalisme des Etats noirs francophones », *RIDC*, 2020/3, p. 382.

⁷⁰ V. décision n° 1/C/2016, considérant 26.

⁷¹ *Ibid.*, considérant 27.

naissance⁷², la détermination de la situation juridique menacée par l'instauration d'une valeur consultative des avis du juge constitutionnel serait une condition *sine qua non* de sa garantie. Pourtant, de manière nébuleuse, le juge constitutionnel se borne à indiquer que, parce que ses décisions s'imposent *erga omnes*, l'alinéa 13 de l'article 92 du projet attribuant une valeur consultative à ses avis est contraire à la sécurité juridique⁷³. En procédant à un pareil raisonnement, il ne démontre pas en quoi la mesure envisagée constitue une menace à la sécurité juridique. Il ne précise pas non plus les situations dont la sécurité juridique serait menacée. S'agit-il des décisions antérieurement rendues par le Conseil constitutionnel et entièrement exécutées par les autorités qui en sont destinataires ? S'agit-il des décisions ou avis qui allaient être rendus sous l'empire du texte constitutionnel modifié ? Rien n'est sûr, et la menace sécuritaire invoquée semble procéder d'une pure élucubration. En outre, s'il y a un risque de contradiction entre les deux dispositions confrontées le droit dispose des matériaux nécessaires pour résoudre cette contradiction⁷⁴. Encore que l'alinéa qui allait être introduit dans la Constitution ne saurait être rigoureusement considéré comme une dérogation à l'alinéa 2 de l'article 92 précité. Le maintien de cet alinéa dans le texte constitutionnel aurait simplement pour effet de soumettre aux actes du Conseil constitutionnel, selon leur nature contentieuse ou consultative, à deux régimes juridiques distincts.

Dépassons à présent l'objection d'un défaut d'atteinte à la sécurité juridique pour interroger le sens et la place de cette dernière dans la hiérarchie des normes⁷⁵. La sécurité juridique, entendue dans sa conception moderne comme « la sécurité du droit »⁷⁶, opposée au pouvoir constituant, est beaucoup trop intrusive dans les attributions de ce dernier. Son indétermination, « en raison du nombre et de l'ampleur des notions qu'elle évoque »⁷⁷, explique que l'opposer au constituant dérivé, autorité dont la limitation de la souveraineté ne doit procéder que de la Constitution, peut être impertinent et même dangereux. Les composantes de la sécurité juridique furent, de manière non exhaustive, répertoriées par Bernard PACTEAU : « la protection contre la rétroactivité, l'assurance d'une consolidation à terme des situations juridiques individuelles même constituées illégalement, la clarté⁷⁸, la précision, la cohérence, (...), le respect des engagements et des promesses, voire la fidélité aux encouragements prodigués, la stabilité de l'environnement juridique au vu duquel on a entrepris une activité à long terme »⁷⁹.

⁷² Nous rappelons que cette définition de la notion a été retenue par le Conseil constitutionnel dans sa décision 1/C/2016.

⁷³ V. considérant 29 de la décision.

⁷⁴ Il résulte de jurisprudence constante qu'en cas de contrariété entre deux dispositions constitutionnelles, le juge procède à leur conciliation.

⁷⁵ Denys DE BECHILLON, *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'Etat*, Economica, 1996, 577 pp.

⁷⁶ Anne-Laure VALEMBOIS, *La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français*, LGDJ, 2005, p. 8.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 12.

⁷⁸ Nous signalons toutefois que le principe de clarté, tel qu'appliqué par le Conseil constitutionnel cause moins de gêne au pouvoir constituant : ce dernier participe dans la correction des errements formels des rédacteurs en leurs imposant une rigueur minimale lors de la rédaction des projets de révision.

⁷⁹ Bernard PACTEAU, « La sécurité juridique, un principe qui nous manque ? », *A.J.D.A.*, n° spécial du 20 juin 1995, p. 155. V. dans un sens très proche, Bertrand MATHIEU, « Liberté contractuelle et sécurité juridique : les oracles ambigus des sages de la rue de Montpensier », *Les Petites Affiches*, mars 1997, n° 29, p. 7. V. dans le même

Le danger évoqué réside quant à lui dans le fait que le juge crée ou découvre un principe qu'il considère « comme de nature à limiter le pouvoir constituant »⁸⁰, sans toutefois chercher à définir avec précision son étendue. Il est d'ailleurs soutenu que c'est en raison de son caractère imprécis que le Conseil constitutionnel français « affiche une distance avec le principe en prenant soin de toujours l'entourer de guillemets »⁸¹. Dès lors, la garantie contre le constituant, d'un principe aussi large, si elle venait à être confirmée par la future Cour constitutionnelle, « aboutirait à rendre insusceptible (*sic*) de toute révision des pans entiers de nos constitutions »⁸² et réduirait comme peau de chagrin le domaine du pouvoir de révision.

L'imprécision sémantique ne constitue pas le seul problème posé par le principe de sécurité juridique. Aussi se pose-t-il la question de sa valeur. Ce dernier ne dispose d'aucun fondement précis en droit constitutionnel sénégalais. Certes, la doctrine le rattache tantôt à l'article 16 tantôt à l'article 2 de la DDHC⁸³, mais le juge sénégalais le garantit sans référence textuelle. Dégagé ou découvert par ce dernier, ce principe doit, à l'image des principes généraux du droit administratif qui ne lient pas le législateur⁸⁴, être opposable aux seules autorités infra-constitutionnelles. En effet, les principes constitutionnels, comme la sécurité juridique, visent essentiellement à « opposer au législateur des principes qui n'ont pas été, en tant que tels, affirmés par le constituant »⁸⁵.

On ajoutera que même contenu dans la Constitution, ce principe de sécurité juridique n'en lierait pour autant le pouvoir constituant que dans la mesure où une *supra*-constitutionnalité lui aurait été imprimée. Telle n'est pas le cas au Sénégal, car ni l'article 103 de la Constitution, ni aucune autre disposition ne limite le pouvoir constituant en ce sens.

Le même réquisitoire peut être adressé au concept de l'esprit général de la Constitution, érigé en norme *supra*-constitutionnelle. Ce concept occupe une bonne place dans la définition proposée par le Général de Gaulle de la notion de Constitution : « Une Constitution, c'est un esprit, des institutions et une pratique »⁸⁶. Toutefois, si les institutions comme la pratique constitutionnelle renvoient à des aspects aisément visibles pour le juriste, la notion d'esprit se comprend difficilement. C'est à ce niveau qu'il importe d'interroger la facilité déconcertante avec laquelle le juge constitutionnel sénégalais y recourt dans le cadre de son contrôle du pouvoir constituant. Le concept d'esprit général de la Constitution, érigé par la décision de

sens, Franc MODERNE, « Actualité des principes généraux du droit », in Pierre Avril et Michel Verpeaux, *Les règles et principes non écrits en droit public*, éd. Panthéon-Assas, 2000, p. 61. L'auteur relève « l'accueil très froid que le Conseil constitutionnel réserve au principe de « sécurité juridique » et à son avatar le principe de « confiance légitime » ».

⁸⁰ Séverin ANDZOKA ATSIMOU, « La participation des juridictions constitutionnelles au pouvoir constituant en Afrique », *RFDC*, 2017/2, n° 110, p. 287.

⁸¹ Dominique ROUSSEAU, Pierre-Yves GAHDOUN et Julien BONNET, *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ, 13^e éd., 2023, p. 859.

⁸² Henry ROUSSILLON, « Rigidité des constitutions et justice constitutionnelle : Réflexions sur un paradoxe », in *Droit et politique à la croisée des cultures, Mélanges Philippe Ardant*, LGDJ, 1999, p. 256.

⁸³ François LUCHAIRE, « La sécurité juridique en droit constitutionnel français », *Cahier du Conseil constitutionnel*, n° 11, décembre 2001. V. aussi Bertrand MATHIEU, « Liberté contractuelle et sécurité juridique : les oracles ambigus des sages de la rue de Montpensier », *op. cit.*, p. 7.

⁸⁴ Cf. Franc MODERNE, « Actualité des principes généraux du droit », *op. cit.*, p. 47.

⁸⁵ Dominique ROUSSEAU, Pierre-Yves GAHDOUN et Julien BONNET, *op. cit.*, p. 300.

⁸⁶ Cf. conférence de presse du 31 janvier 1964.

2016⁸⁷ comme norme super-constitutionnelle de référence, a été une nouvelle fois garanti contre le constituant dérivé dans la décision du 13 mai 2026⁸⁸. Mais dans les deux décisions, le Conseil constitutionnel le mentionne sans l'expliquer suffisamment.

L'aide de la doctrine juridique ou de la jurisprudence comparée ne serait-il pas, dès lors, essentielle pour cerner le sens de ce concept ? La doctrine l'envisage tantôt comme « la philosophie générale qui irrigue une Constitution »⁸⁹ tantôt comme « un esprit subsumé dans l'histoire constitutionnelle, les travaux préparatoires qui irradierait à travers les dispositions et le préambule et se concrétiserait dans la conjoncture du moment »⁹⁰. La Cour constitutionnelle du Bénin recourt à l'esprit de la Constitution depuis 1993⁹¹ pour apprécier la conformité des actes des pouvoirs publics à la Constitution. Le sens le plus précis que cette Cour confère à la notion est contenu dans sa décision du 19 février 2009 : « (...) la Constitution, norme fondatrice de l'Etat, (...) met toujours en œuvre une certaine idée de droit, c'est-à-dire, l'image de l'ordre social qu'il conviendrait de réaliser en vue du bien commun du peuple ; (...) elle est donc porteuse d'un idéal de société qui doit inspirer toute l'activité politique de l'Etat ; (...) le préambule de la Constitution, expression éclatante de cette idée de droit, affirme solennellement la détermination du peuple béninois de créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste »⁹². Toutefois, aucune de ces définitions ne permet de saisir avec précision la quintessence de l'esprit d'une Constitution. Ainsi, Claude GOYARD se demandait-il « « quelle est la langue qui peut dire » spontanément ce qu'est l'esprit des institutions ? ou de la Constitution ? »⁹³.

Se pose dès lors la question du domaine incompressible de cette notion d'esprit de la Constitution en droit constitutionnel sénégalais. S'agit-il de l'esprit démocratique de la Constitution ou des valeurs fondamentales de la République ? Dans une telle hypothèse, la limite constitutionnelle à la révision tenant à l'interdiction de réviser la forme de l'Etat n'aurait-elle pas suffi ? Se pose aussi la question d'où le Conseil constitutionnel puise les éléments qui composent cette notion : dans la Constitution elle-même et dans son préambule, dans les travaux préparatoires ou plus largement dans les valeurs sociales et les pratiques constitutionnelles antérieures ? On l'ignore, et le Conseil constitutionnel entretient l'obscurité

⁸⁷ V. le considérant 25 de la décision 1/C/2016 : « la sécurité juridique et la stabilité des Institutions (...) constituent des objectifs à valeur constitutionnelle que toute révision doit prendre en considération pour être conforme à l'esprit de la Constitution ».

⁸⁸ Décision 4/C/2026 du 13 mai 2026, considérant 24 : « la formule du serment du Président de la République telle que prévue, ne comporte aucune différenciation selon la confession de ce dernier ; (...) dès lors, l'expression « (...) selon sa confession (...) » contenue dans la modification de l'alinéa 2 de l'article 37 (...) est contraire à l'esprit général de la Constitution ».

⁸⁹ Cyrille MONEMBU, « De « l'excès de pouvoir juridiction » en Afrique noire francophone. Réflexions à partir des décisions récentes des juridictions constitutionnelles du Gabon et de Madagascar », *op. cit.* p. 805.

⁹⁰ Eric M. NGANGO YOUNBI, « Les normes non écrites dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin », in *L'amphithéâtre et le prétoire. Au service des droits de l'homme et de la démocratie, Mélanges en l'honneur du Président Robert Dossou*, L'Harmattan, 2020, p. 877.

⁹¹ V. CC du Bénin, 16 février 1993, décision n° 14 DC, *Association des journalistes du Bénin (AJB)*. V. aussi, décision n° DCC 06-074 du 8 juillet 2006 dans laquelle le juge tient compte de l'esprit ayant présidé à la Conférence nationale.

⁹² CC du Bénin, 19 février 2009, décision n° DCC 09-016, *DEGLA Assouan Comlan B.*

⁹³ Claude GOYARD, « Esprit des institutions et équilibres des pouvoirs », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs, Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Dalloz, 2003, p. 1. Pour le Haut Conseil de la République, qui faisait provisoirement office de Cour constitutionnelle, « l'esprit qui a prévalu à l'instauration [de Haute Autorité de l'Audiovisuelle et de la Communication] résulte indiscutablement de la confiscation de la liberté de Presse par l'ancien régime ».

à ce propos. Ses usages de l'expression ne répondent à aucune constance. Dans la décision 1/C/2016, il affirme que « la sécurité juridique et la stabilité des institutions, inséparables de l'Etat de droit dont le respect et la consolidation sont proclamés par le préambule de la Constitution du 22 janvier 2001, constituent des objectifs à valeur constitutionnelle que toute révision doit prendre en considération, pour être conforme à l'esprit de la Constitution ». Ce faisant, il identifie l'esprit de la Constitution comme renvoyant à un ensemble de principes démocratiques devant être préservés dans toute procédure de révision de la Constitution. Il pose ainsi les premiers marqueurs de cet esprit qui permettrait de conférer une protection contre le constituant à des principes constitutionnels précis, qui malgré leur caractère fondamental ne sont pas érigés en principes intangibles.

Dans la décision du 13 mai 2026, il indique que l'expression « selon sa confession », contenue dans la disposition modifiant le serment du Président de la République, « est contraire à l'esprit général de la Constitution » pour le motif que « la formule du serment du Président de la République telle que prévue ne comporte aucune différenciation »⁹⁴. Le contexte dans lequel l'esprit de la Constitution est évoqué dans cette espèce est dépourvu de pertinence : pour faire obstacle à la modification envisagée, le Conseil se réfère exclusivement au fait que la formule du serment du Président de la République en vigueur ne comporte aucune différenciation selon la confession de ce dernier. Ce jugement est erroné dès le départ, car techniquement le juge ne peut se fonder sur l'esprit d'une disposition dont la révision est envisagée pour faire échec à sa révision. A la vérité, l'insertion de la confession du Président de la République dans le serment présidentiel pose une difficulté d'un autre ordre : sa compatibilité avec le principe de laïcité de la République énoncé à l'article premier de la Constitution et dont l'intangibilité aurait pu être garantie par le truchement de l'interdiction de réviser la forme républicaine de l'Etat.

Au demeurant, si cet esprit n'existe que par la volition du peuple souverain, est-il judicieux de dénier à ce dernier le pouvoir de le remettre en cause ? En tout état de cause, l'imprécision de cette notion d'esprit de la Constitution, dont on perçoit difficilement le sens dans le constitutionnalisme sénégalais, et de la sécurité juridique doit amener le Conseil à revoir le procédé de leur garantie contre le constituant, ce qui pose *in fine* le problème de leur légitimité.

2- Une extension prétorienne des limites au pouvoir constituant illégitime

La découverte de principes s'imposant au constituant ne nous semble pas être la direction dans laquelle doit aller le juge constitutionnel sénégalais. Certes, dans le contexte africain, nombreuses sont les Cours qui emploient le procédé. Mais, hormis l'imprécision qui caractérise ces nouvelles normes super-constitutionnelles, il conduit en dehors de toute légalité constitutionnelle à écorner un peu plus l'indépendance ou la souveraineté du pouvoir constituant. On doute d'ailleurs que cela traduise l'intention du constituant de 1992. Si ce dernier a institué un juge constitutionnel spécial, c'était moins pour se faire contrôler que pour garantir le respect de son œuvre par les pouvoirs constitués. En tant qu'interprète authentique et autorité présumée détenir suffisamment d'expertise constitutionnelle, le juge constitutionnel

⁹⁴ V. considérant 24 de la décision du 13 mai 2026 préc.

peut légitimement relever les insuffisances de l'encadrement du pouvoir constituant, et au besoin, aiguiller les autorités compétentes vers les réformes envisageables⁹⁵. Mais, c'est là que s'arrête son pouvoir légitime. Il incombe exclusivement au pouvoir constituant de réviser la Constitution en s'imposant de nouvelles limites, comme ce fut le cas en 2016 à propos du nombre et de la durée des mandats présidentiels consécutifs.

Le Conseil constitutionnel recourt au principe de sécurité juridique ou à l'esprit général de la Constitution essentiellement dans le but de garantir la cohérence interne de la Constitution. Mais, si ces préoccupations de cohérence constitutionnelle sont louables, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel d'imposer à l'organe de révision de les garantir. La Cour constitutionnelle du Burundi, dans l'un des tout premiers arrêts portant sur le contrôle d'une loi constitutionnelle, avait raisonnablement jugé que « le juge constitutionnel n'est pas juge de la cohérence interne des règles constitutionnelles » et qu'une pareille question devait être « logiquement laissée à l'appréciation du pouvoir constituant qui décide librement du contenu de la Constitution »⁹⁶. Il peut tout au plus, spécialement dans le cadre de sa fonction consultative, attirer son attention sur la difficulté que l'adoption d'une disposition constitutionnelle pourrait présenter par rapport à une disposition antérieure. Il est loisible au constituant de tenir ou non compte de la mise en garde du juge constitutionnel et dans le dernier cas de figure, il ne reste pour ce dernier que la compétence de concilier les dispositions incompatibles dans le cadre de son contrôle de constitutionnalité des lois. Une attitude contraire le conduirait à intervenir en dehors de ses attributions constitutionnelles. Comme le note le professeur PACTET à propos du Conseil constitutionnel français, « En étendant parfois très loin sa marge de liberté, à partir de dispositions constitutionnelles imprécises ou ambiguës, le Conseil ne peut qu'entrer en concurrence avec les représentants élus de la nation et des citoyens »⁹⁷. Ainsi, en garantissant ces « méta-principes » contre le pouvoir constituant, le juge constitutionnel sénégalais sacrifie la souveraineté de ce dernier « sur l'autel des clauses d'éternité librement déterminées par le gardien du temple constitutionnel »⁹⁸.

De manière plus discutable, en contrôlant le pouvoir constituant sur le fondement de normes qu'il dégage ou crée, le juge constitutionnel s'attribue un pouvoir de dernier mot, là où il devrait détenir un simple pouvoir de « l'avant dernier mot »⁹⁹. L'exercice de ce pouvoir de dernier mot se comprend de manière facile lorsque le juge constitutionnel entend garantir une norme constitutionnelle portant interdiction de révision. Masi il est sérieusement contestable lorsqu'il ne contribue qu'à la garantie de normes sinon créées par le juge constitutionnel, sinon non investies par le constituant de l'attribut de l'éternité. Cette situation évoque la question existentielle que posait Henry ROUSSILLON dans un article publié dans les *Mélanges Philippe Ardant* : « à quoi servirait de mettre la Constitution à l'abri de la loi ordinaire, voire des

⁹⁵ Toutefois, la décision commentée, qui a dit et jugé que les avis du Conseil constitutionnel ont valeur de décision, rend désormais improbable cette hypothèse.

⁹⁶ CC du Burundi, 18 avril 1994, arrêt RCCB 39, B.O.B, n° 6/94.

⁹⁷ Pierre PACTET, « A propos de la marge de liberté du Conseil constitutionnel », in *Libertés, Mélanges Jacques Robert*, Montchrestien, 1998, p. 288.

⁹⁸ Stéphane BOLLE, « Les Cours constituant d'Afrique », *op. cit.*, p. 265.

⁹⁹ Pierre PACTET, *op. cit.*, p. 292.

décisions du gouvernement, si c'était pour la placer dans la main du juge, fût-il d'une nature particulière, constitutionnelle en l'occurrence »¹⁰⁰.

En définitive, l'argument que l'on veut avancer est relativement simple : le juge constitutionnel, s'il doit nécessairement contrôler le pouvoir constituant¹⁰¹, ne devrait le faire que sur la base des limites inscrites dans la Constitution, abstraction faite aux principes dont ni la clarté et l'étendue ni la valeur réelle ne sont clairement établies. En effet, autant on peut convenir, avec Adama KPODAR, que « le pouvoir constituant de révision ne peut pas se comporter comme le pouvoir constituant originaire, même s'il se manifeste dans le corps du peuple lui-même »¹⁰², autant il semble difficile d'admettre l'idée de « limites (...) implicites, déduites par le juge de l'interprétation de la Constitution elle-même et opposables au pouvoir de révision référendaire »¹⁰³. Car, si le pouvoir constituant est limité, sa limite ne doit être recherchée nulle part ailleurs que dans la Constitution. En d'autres termes, n'étant soumis à aucune limite que celles dans la Constitution, il lui est loisible de faire tout que cette dernière ne lui proscribit pas. Suivant Olivier BEAUD, ce contrôle doit être réalisé « au nom de la « Constitution », c'est-à-dire au nom d'une Constitution positive, et non pas d'une Constitution imaginée ou arbitrairement composée par les acteurs »¹⁰⁴. Ainsi, le juge constitutionnel devra se limiter, à l'avenir, à l'application stricte du considérant de principe de sa décision du 15 février 2024 dont nous rappelons, à toutes fins utiles, la substance : « le périmètre de compétence du Conseil constitutionnel, dans le contrôle de constitutionnalité des lois est circonscrit, en matière de révision constitutionnelle, à la vérification du respect des conditions d'adoption, d'approbation et des limites temporelles et matérielles que la Constitution elle-même fixe au pouvoir constituant dérivé ».

CONCLUSION

La décision du 13 mai 2026 est contestable à un double niveau. En reconnaissant aux avis une valeur décisive, le juge constitutionnel s'enferme dans un carcan qui lui rend peu service. D'une part, la fonction consultative, par qu'elle lui permet de faire jouer pleinement son pouvoir d'influence sans heurter la susceptibilité du pouvoir constituant et des autorités politiques, comporte des vertus auxquelles il renonce définitivement. Il aurait pu envisager cette fonction non comme un cadre d'imposition de ses points de vue, mais comme une zone d'influence, un moyen d'inciter les pouvoirs publics à adopter les réformes tendant à améliorer le fonctionnement des institutions, à combler les lacunes de la Constitution ou à lever des

¹⁰⁰ Henry ROUSSILLON, *op. cit.* 1999, p. 257.

¹⁰¹ Luc SINDJOUN et Éric NGANGO YOUNBI, « Les transformations du pouvoir constituant », *RDP* 2024, n° 1, p. 153. Pour les auteurs, le refus de contrôler le pouvoir constituant dérivé correspond à un « déni de toute valeur reconnue aux normes limitatives de révision constitutionnelle et la soustraction de tout contrôle des lois de révision ».

¹⁰² V. Adama KPODAR, dans la controverse doctrinale l'opposant à Dodzi KOKOROKO, *op. cit.*, p. 706.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 705.

¹⁰⁴ Olivier BEAUD, « Un plaidoyer modéré en faveur d'un tel contrôle », *Cahier du Conseil constitutionnel*, (Dossier : Le contre de constitutionnalité des lois constitutionnelles), janvier 2010, n° 27. V. dans le même sens, Guy CARCASSONE, « Un plaidoyer résolu en faveur d'un tel contrôle sagement circonscrit », *Cahier du Conseil constitutionnel*, n° 27, (Dossier : Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles), janvier 2010. Pour l'auteur, « le pouvoir de réviser la Constitution n'est soumis à aucune autre condition que celles qu'elle-même énonce ».

contradictions entre dispositions constitutionnelles. Avec sa décision du 13 mai 2026, il se prive certainement de cette possibilité. Pourtant, en France, c'est grâce à ce procédé que le Conseil constitutionnel a obtenu du constituant l'inscription dans la Constitution d'une disposition prenant en compte l'hypothèse du décès d'un candidat admis à se présenter à l'élection présidentielle¹⁰⁵. D'autre part, l'effet escompté de la reconnaissance d'une valeur décisive aux avis risque de ne jamais se réaliser. Il suffit que le Président de la République, et désormais les autres autorités investies du pouvoir de recueillir l'avis du Conseil constitutionnel¹⁰⁶, refusent de jouer le jeu de la fonction consultative facultative pour que celle-ci soit neutralisée définitivement. De même, il suffit au Président de la République de ne pas utiliser la voie référendaire pour court-circuiter la fonction consultative obligatoire¹⁰⁷.

Le contrôle du pouvoir constituant, quant à lui, pour autant qu'il se confine aux limites constitutionnelles à la révision, ne pose pas de difficultés en droit constitutionnel¹⁰⁸. En revanche, sa réalisation au prisme de normes d'origine prétorienne confère au juge constitutionnel une dimension qui n'est pas celle pensée par le constituant-instituteur. Le caractère large et imprécis de ces normes risque de lui conférer « une licence disproportionnée pour en user à [sa] guise »¹⁰⁹. Leur garantie change même la relation du juge constitutionnel à la Constitution : celle-ci n'est plus seulement ce que le juge dit qu'elle est¹¹⁰, mais est aussi désormais ce que le juge voudra qu'elle demeure. On passe du niveau d'interprète authentique à celui de censeur du constituant.

In fine, comme l'a pu affirmer Dodzi KOKOROKO, « en théorie constitutionnelle, cette décision constitue une véritable curiosité car elle va à l'encontre de toutes les thèses généralement défendues »¹¹¹.

¹⁰⁵ V. Cons. const., 24 mai 1974, Décision n° 74-33 PDR, *Déclaration du Conseil constitutionnel (à l'occasion de la proclamation des résultats de l'élection présidentielle de 1974)*. Sur la fonction consultative du Conseil constitutionnel français, v., R. ARSAC, « La fonction consultative du Conseil constitutionnel », *RFDC*, 2006/4, n° 68, p. 782.

¹⁰⁶ Il faut en effet indiquer que si jusque-là seul le Président de la République pouvait solliciter l'avis du Conseil constitutionnel, la réforme envisagée permet désormais au Président de l'Assemblée nationale, au Premier ministre et au Président de l'organe en charge des élections.

¹⁰⁷ Nous rappelons en effet qu'au Sénégal le Président de la République n'est obligé de recueillir l'avis du Conseil constitutionnel que lorsqu'il envisage soumettre un projet de loi au référendum.

¹⁰⁸ Il convient toutefois de relever l'opinion du professeur Martin Bléou qui, parce que « la nature et la valeur de la loi constitutionnelle s'opposent à son contrôle de constitutionnalité », propose que tout projet de loi de révision soit soumis à l'examen du juge constitutionnel préalablement à son adoption par le pouvoir constituant. V. Martin BLEOU, « Sur la justiciabilité de la loi de révision constitutionnelle », *op. cit.*, p. 217.

¹⁰⁹ Jean-Eric SCHOTTL, « Le Conseil constitutionnel peut-il contrôler une loi constitutionnelle », *LPA*, 8 avril 2003, n° 70, p. 22.

¹¹⁰ Nous empruntons cette formule à Charles EVANS HUGUES, ancien Juge en chef de la Cour suprême américaine (1930-1941).

¹¹¹ Dodzi KOKOROKO, *Controverse avec Adama Kpodar*, préc., p. 723.

ENTRE MEFIANCE ET FASCINATION : CE QUE L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE REVELE SUR L'IDENTITE PROFESSIONNELLE DES ENSEIGNANTS DU PRIMAIRE AU BURKINA FASO

Par

Adama Coulibaly*

Enseignant-Chercheur à l'université de Kurukanfuga de Bamako, Membre du Laboratoire d'Etude et de Recherche en Droit, Décentralisation et Développement local (LERDEL), Bamako

Email : adamacoulibaly331@gmail.com

Et

ZOUNGRANA Rabangbè Nindia

Doctorant en Sciences de l'éducation

*Université Américaine des Sciences et du Développement International (UNASDI)
École Doctorale Pluridisciplinaire — Laboratoire de Recherche en Service Social Intégré (LaReSSI)
zoungranaindia@gmail.com /00226 70311767*

Résumé

Contexte et objectif : L'intelligence artificielle (IA) s'impose comme un enjeu éducatif de premier plan, y compris dans les pays d'Afrique subsaharienne où sa pénétration scolaire demeure marginale. La présente recherche vise à décrire et à analyser les représentations que les enseignants du primaire au Burkina Faso se construisent de l'IA et de ses usages potentiels en contexte éducatif, en distinguant leurs dimensions cognitives, affectives et normatives.

Méthodes : une approche mixte séquentielle explicative a été retenue, combinant une enquête par questionnaire administrée auprès de 412 enseignants du primaire (phase quantitative) et 28 entretiens semi-dirigés (phase qualitative), couvrant des zones urbaines, semi-urbaines et rurales de 14 Circonscriptions d'Éducation de Base du Burkina Faso de 2026. Les données quantitatives ont été traitées par analyses descriptives et factorielles (SPSS 28) et avec Claude code, et les données qualitatives par analyse thématique.

Résultats : les résultats révèlent une structure représentationnelle tridimensionnelle. Sur le plan cognitif, une méconnaissance du champ réel de l'IA prévaut, avec des confusions fréquentes entre IA générale et outils numériques courants. Sur le plan affectif, une ambivalence domine, associant craintes identitaires et espoirs pédagogiques ; sur le plan normatif, les enseignants construisent des jugements sur la légitimité de l'IA dans l'éducation à partir de valeurs culturelles et religieuses locales.

Conclusion : ces représentations constituent un verrou cognitif et symbolique qui freine l'acceptation de l'IA. Des stratégies de formation contextualisées s'avèrent impératives pour transformer ces représentations et permettre une intégration pédagogique raisonnée de l'IA dans l'enseignement primaire burkinabè.

Mots-clés : *représentations sociales ; intelligence artificielle ; enseignants du primaire ; Burkina Faso ; éducation numérique ; identité professionnelle ; Afrique subsaharienne*

* Mode de citation : Adama Coulibaly, ZOUNGRANA Rabangbè Nindia : « Entre méfiance et fascination : ce que l'intelligence artificielle révèle sur l'identité professionnelle des enseignants du primaire au Burkina Faso », Revue RRC, n° 071 / Juillet 2026, p.71-92.

1. INTRODUCTION

L'intelligence artificielle traverse aujourd'hui l'ensemble des sphères de l'activité humaine, et le domaine éducatif ne fait pas exception à cette dynamique. Les travaux de Holmes et al. (2019) ont montré que les systèmes d'apprentissage adaptatif, les agents conversationnels pédagogiques et les outils d'analyse prédictive transforment progressivement les pratiques d'enseignement à l'échelle mondiale. Toutefois, cette transformation ne s'opère pas de manière uniforme. Elle s'inscrit dans des contextes sociotechniques, culturels et institutionnels fortement différenciés, qui en modulent profondément les trajectoires (Trucano, 2010 ; Oduya, 2021). En Afrique subsaharienne, et au Burkina Faso en particulier, l'IA en éducation demeure un objet mal connu, peu documenté et rarement débattu dans les espaces de formation professionnelle des enseignants. Or, comprendre ce que les enseignants pensent de l'IA. Ce qu'ils en savent, ce qu'ils en ressentent et les jugements de valeur qu'ils lui attribuent constitue une condition préalable à toute politique d'intégration technologique crédible. La théorie des représentations sociales, fondée par Moscovici¹ (1961) et approfondie par Abric² (1994), offre à cet égard un cadre d'analyse particulièrement fécond, en ce qu'elle articule la dimension cognitive, affective et normative des systèmes de pensée collectifs. Appliquée à l'IA, cette théorie permet de saisir non seulement ce que les enseignants savent de ces technologies, mais aussi ce qu'ils en craignent, ce qu'ils en espèrent et selon quels critères ils en jugent la légitimité dans leur exercice professionnel. La présente recherche s'inscrit dans ce cadre en poursuivant l'objectif suivant : *décrire et analyser les représentations que les enseignants du primaire burkinabè se construisent de l'intelligence artificielle et de ses usages potentiels en contexte éducatif, en distinguant leurs dimensions cognitives, affectives et normatives*. Ce travail s'appuie sur une enquête de terrain réalisée en mai 2026, mobilisant une approche mixte séquentielle associant questionnaire et entretiens. La question de recherche qui structure cette investigation est la suivante : *comment les enseignants du primaire au Burkina Faso se représentent-ils l'intelligence artificielle, et quelles significations cognitives, affectives et normatives organisent ces représentations ?* Deux hypothèses de travail orientent la démarche. La première postule que les représentations de l'IA chez ces enseignants se structurent autour d'un noyau central associant méconnaissance technique et crainte identitaire. La seconde postule que les dimensions normatives de ces représentations sont fortement ancrées dans des valeurs culturelles et religieuses locales qui jouent un rôle modérateur sur l'acceptation de ces technologies. La suite de l'article expose le cadre théorique, la méthode, les résultats, puis la discussion et les recommandations.

¹ Selon Serge Moscovici (1961), les représentations sociales sont des formes de connaissances construites et partagées socialement qui permettent aux individus d'interpréter la réalité, de communiquer et d'orienter leurs comportements. Elles se forment notamment à travers deux processus fondamentaux : l'objectivation, qui transforme des notions abstraites en images concrètes, et l'ancrage, qui intègre les nouvelles connaissances dans les cadres de pensée déjà existants. Moscovici, S. (1961). *La psychanalyse, son image et son public*. Paris : Presses Universitaires de France (PUF).

² Selon Jean-Claude Abric (1994), les représentations sociales sont organisées autour d'un noyau central, constitué des éléments les plus stables et consensuels, qui donnent sens à la représentation et résistent au changement. Autour de ce noyau s'articulent des éléments périphériques, plus souples et adaptables, qui permettent à la représentation de s'ajuster aux contextes, aux expériences individuelles et aux évolutions sociales. Abric, J.-C. (1994). *Pratiques sociales et représentations*. Paris : Presses Universitaires de France (PUF).

2. REVUE DE LA LITTÉRATURE ET CADRE THÉORIQUE

2.1. Les représentations sociales comme cadre d'analyse des technologies

La théorie des représentations sociales, formulée par Moscovici (1961) dans son travail fondateur sur la diffusion de la psychanalyse dans la société française, postule que les groupes sociaux élaborent collectivement des systèmes de pensée leur permettant de se situer par rapport à leur environnement, d'interpréter les événements et d'orienter leurs comportements. Selon Jodelet³ (1989, p. 36), une représentation sociale est « *une forme de connaissance, socialement élaborée et partagée, ayant une visée pratique et concourant à la construction d'une réalité commune à un ensemble social* ». Abric (1994) quant à lui, a ensuite introduit une architecture structurale de la représentation, distinguant un noyau central stable, normatif, résistant au changement et des éléments périphériques plus flexibles, sensibles aux variations contextuelles.

Appliquée aux technologies numériques et à l'IA, cette théorie a fait l'objet d'un nombre croissant de travaux depuis la décennie 2010. Cave & Dihal (2019) ont aussi documenté la manière dont les représentations médiatiques de l'IA entre utopie technologique et dystopie existentielle structurent les imaginaires collectifs. Quant à Crawford (2021), il a mis en évidence les dimensions politiques et symboliques des représentations de l'IA dans les sociétés occidentales. En contexte africain, des travaux émergents commencent à documenter des représentations ambivalentes, mêlant aspiration au développement et crainte d'une dépendance technologique renouvelée (Coulibaly, 2025 ; Eynard-Bontemps et al., 2024). Ces travaux convergent sur un point à savoir : les représentations de l'IA ne sont pas de simples reflets d'une connaissance technique, mais des constructions sociales complexes, chargées de valeurs, d'affects et de normes.

2.2. Les trois dimensions analytiques : cognitif, affectif, normatif

La distinction entre dimensions cognitive, affective et normative d'une représentation sociale est fondée sur les travaux de Moliner⁴ (1996) et Deschamps & Moliner⁵ (2008), qui proposent une lecture tripartite des systèmes représentationnels. Primo, la dimension cognitive renvoie aux croyances, aux connaissances et aux schèmes de compréhension que les acteurs mobilisent pour se représenter un objet. Dans le cas de l'IA, elle se traduit par le niveau de connaissance effectif de ces technologies, les catégories d'assimilation utilisées et les confusions éventuelles entre IA et numérique courant. Secundo, la dimension affective désigne les états émotionnels, les craintes, les espoirs, l'enthousiasme et la méfiance qui accompagnent la représentation et en colorent la valence. Tertio, la dimension normative renvoie aux jugements de valeur, aux critères de légitimité et aux prescriptions morales qui orientent

³ Jodelet, D. (dir.). (1989). *Les représentations sociales*. Paris : Presses Universitaires de France (PUF), coll. « Sociologie d'aujourd'hui ».

⁴ Moliner, P. (1996). *Images et représentations sociales : De la théorie des représentations à l'étude des images sociales*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble (PUG).

⁵ Deschamps, J.-C., & Moliner, P. (2008). *L'identité en psychologie sociale : Des processus identitaires aux représentations sociales*. Paris : Armand Colin.

l'évaluation de l'objet représenté. Ces trois dimensions s'articulent de manière non linéaire et se renforcent mutuellement.

2.3. L'IA en éducation dans les pays du Sud : un champ en construction

La littérature sur l'IA en éducation (IAEd) s'est largement développée au cours des dix dernières années, sous l'impulsion de travaux comme ceux de Luckin et al.⁶ (2016) et de l'UNESCO⁷ (2019, 2023). Elle documente le potentiel des systèmes adaptatifs pour personnaliser les apprentissages, automatiser l'évaluation et fournir des rétroactions en temps réel. Toutefois, cette littérature souffre d'un biais géographique prononcé. La majorité des études empiriques porte sur des contextes nord-américains, européens ou est-asiatiques, laissant les réalités éducatives africaines largement en marge du débat scientifique (Selwyn, 2022 ; Oduya, 2021). Au Burkina Faso, les rares travaux disponibles portent sur l'intégration des TIC au sens large (Bado, 2020 ; Kafyulilo, 2014) sans aborder spécifiquement la question des représentations de l'IA chez les enseignants du primaire. Cette lacune constitue précisément la justification scientifique du présent article.

3. MATÉRIELS ET MÉTHODES

3.1. Design de la recherche

Cette recherche adopte un design mixte (Creswell & Plano Clark, 2018), dans lequel une phase quantitative précède et oriente une phase qualitative. Ce choix méthodologique est justifié par la nature même de l'objet étudié : si les représentations peuvent être décrites et mesurées dans leur distribution statistique par questionnaire, leurs significations profondes, leurs logiques d'ancrage et leurs articulations culturelles requièrent une investigation qualitative par entretiens. La combinaison des deux approches permet ainsi une triangulation des données et une compréhension plus complète du phénomène (Tashakkori & Teddlie, 2010).

3.2. Phase quantitative

Un questionnaire a été élaboré à partir des instruments validés dans la littérature internationale, notamment les échelles de représentations de l'IA développées par Sundar et al. (2020) et les outils de mesure des compétences numériques issus du cadre DigComp 2.2

⁶ Les travaux de Luckin et al. (2016) montrent que l'intelligence artificielle en éducation (AIEd) ne vise pas à remplacer les enseignants, mais à renforcer leurs capacités grâce à la personnalisation des apprentissages, à l'analyse des données d'apprentissage et à un accompagnement adapté des élèves

- Luckin, R., Holmes, W., Griffiths, M., & Forcier, L. B. (2016). *Intelligence Unleashed: An Argument for AI in Education*. London: Pearson Education.

⁷ Les rapports de l'UNESCO (2019, 2023) prolongent cette perspective en soulignant que l'intégration de l'IA dans l'éducation doit reposer sur une approche centrée sur l'humain, fondée sur des principes d'équité, d'inclusion, de protection des données, de transparence et de respect de l'éthique, afin que ces technologies contribuent durablement à l'amélioration de la qualité de l'enseignement et des apprentissages.

- UNESCO. (2019). *Beijing Consensus on Artificial Intelligence and Education*. Paris : UNESCO.
- UNESCO. (2023). *Guidance for Generative AI in Education and Research*. Paris : UNESCO.

(Vuorikari et al., 2022). Le questionnaire comprenait 54 items structurés en cinq sections : profil socio-démographique, niveau de connaissances de l'IA (dimension cognitive), attitudes affectives envers l'IA (dimension affective), jugements de légitimité de l'IA en éducation (dimension normative) et usages pédagogiques déclarés. Les items relatifs aux représentations étaient mesurés sur une échelle de Likert à cinq niveaux (de 1 = « Tout à fait en désaccord » à 5 = « Tout à fait d'accord »). La validité de contenu a été vérifiée par un comité d'experts (n = 5) et la fidélité interne par le coefficient alpha de Cronbach, dont les valeurs se situent entre 0,71 et 0,84 selon les sous-échelles.

L'échantillon quantitatif a été constitué par stratification selon la zone géographique (urbaine, semi-urbaine, rurale), le type d'établissement (public/privé) et le genre, conformément aux recommandations de Fortin & Gagnon (2016). La taille minimale requise, calculée par la formule de Cochran (1977) pour un seuil de confiance de 95 % et une marge d'erreur de 5 %, était de 384 répondants. La collecte a conduit à un échantillon final de 412 enseignants, répartis dans seize (16) Circonscriptions d'Éducation de Base de deux (02) régions du Burkina Faso. Les données ont été traitées par le logiciel SPSS 28 : analyses descriptives (fréquences, moyennes, écarts-types), analyses factorielles exploratoires et analyses de variance (ANOVA) pour tester les effets des variables socio-démographiques sur les représentations.

3.3. Phase qualitative

Vingt-huit (28) entretiens semi-dirigés ont été conduits auprès d'un sous-échantillon sélectionné selon une logique de variation maximale à partir des profils issus de la phase quantitative, afin d'inclure des enseignants aux trajectoires représentationnelles contrastées. Le guide d'entretien était organisé autour de cinq thèmes : la définition spontanée de l'IA, les expériences personnelles avec des outils numériques, les craintes et les espoirs associés à l'IA en classe, les jugements sur la compatibilité de l'IA avec les valeurs éducatives locales et les conditions perçues d'une intégration acceptable. Les entretiens, d'une durée moyenne de 20 minutes, ont été enregistrés avec le consentement des participants, puis transcrits intégralement. L'analyse thématique (Braun & Clarke, 2006) a été conduite manuellement, selon un codage inductif-déductif. La saturation thématique a été atteinte au 22e entretien.

3.4. Considérations éthiques

La recherche a obtenu l'approbation du comité d'éthique de l'UNASDI et l'autorisation du Ministère de l'Éducation Nationale du Burkina Faso. Le consentement éclairé de chaque participant a été recueilli par écrit. L'anonymat des enseignants a été garanti par l'attribution de codes alphanumériques. Les données brutes sont archivées selon les normes de protection des données en vigueur.

Tableau 1 : Profil socio-démographique de l'échantillon quantitatif (n = 412)

Variable	Modalités	n (%)
Genre	Hommes Femmes	274 (66,5 %) 138 (33,5 %)
Zone d'exercice	Urbaine, semi-urbaine et rurale	148 (35,9 %) 101 (24,5 %) 163 (39,6 %)
Ancienneté	< 5 ans 5–15 ans > 15 ans	112 (27,2 %) 187 (45,4 %) 113 (27,4 %)
Type d'établissement	Public et privé	339 (82,3 %) 73 (17,7 %)

4. RÉSULTATS

4.1. Dimension cognitive : une méconnaissance structurée de l'IA

L'analyse factorielle exploratoire des items relatifs aux connaissances de l'IA a mis en évidence deux facteurs distincts. Le premier facteur (variance expliquée : 31,4 %) regroupe des items relatifs à la *confusion assimilatrice* : 73,5 % des enseignants associent spontanément l'IA aux téléphones portables, aux tablettes et aux logiciels de traitement de texte, sans percevoir de distinction qualitative entre numérique courant et intelligence artificielle. Le second facteur (variance expliquée : 18,7 %) porte sur une *méconnaissance des applications éducatives* : moins de 12 % des répondants ont cité au moins un exemple d'outil pédagogique intégrant de l'IA (tutoriel adaptatif, système de recommandation, correction automatique). Ces données quantitatives sont cohérentes avec les données qualitatives : 21 des 28 entretiens contiennent des formulations du type « je sais que ça existe mais je ne saurais pas vraiment dire ce que c'est concrètement » (ENS-14, zone rurale).

Par ailleurs, des différences statistiquement significatives apparaissent selon la zone d'exercice ($F(2, 409) = 14,87, p < 0,001$). D'une part, les enseignants en zone urbaine présentent un niveau de connaissance de l'IA sensiblement plus élevé que leurs homologues ruraux ($M = 2,84$ vs $M = 1,93$ sur 5). D'autres part, l'ancienneté professionnelle joue un rôle modérateur. Les enseignants de moins de 5 ans d'ancienneté manifestent une connaissance plus précise de l'IA ($M = 2,71$), ce qui s'explique par leur formation plus récente et leur plus grande exposition aux environnements numériques.

Figure 1 : Dimension cognitive : connaissance de l'IA

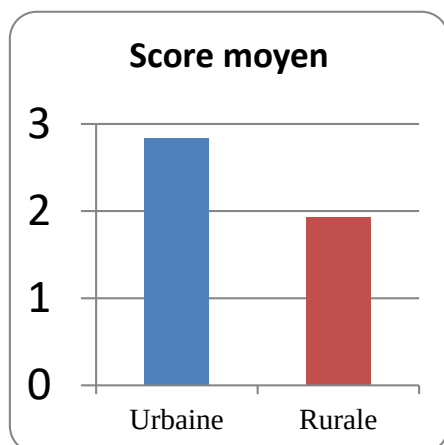
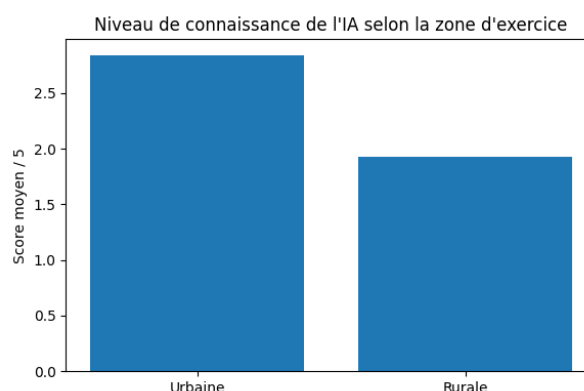


Figure 2 : Niveau de connaissance de l'IA selon la zone d'exercice



4.2. Dimension affective : une ambivalence constitutive

Cette dimension des représentations de l'IA se révèle marquée par une ambivalence que les données quantitatives et qualitatives documentent de manière convergente. Du côté des affects négatifs, la crainte identitaire domine : 68,2 % des répondants expriment une inquiétude quant au risque de remplacement de l'enseignant par des machines (item : « L'IA pourrait un jour se substituer à mon rôle d'enseignant », $M = 3,82/5$). Cette crainte se double d'un sentiment d'incompétence anticipée, formulé dans les entretiens comme suit : « Si on intègre l'IA dans nos classes, on va paraître ignorant devant nos élèves, surtout ceux qui ont des téléphones » (ENS-07, zone semi-urbaine).

Du côté des affects positifs, un espoir pédagogique se manifeste avec une intensité notable, en particulier autour de la différenciation pédagogique et du soutien aux élèves en difficulté. Ainsi, 61,4 % des répondants se déclarent favorables à l'idée d'utiliser l'IA pour « adapter les exercices au niveau de chaque élève » ($M = 3,64/5$). Les entretiens confirment cette polarité positive : « Si ça peut vraiment aider les enfants qui sont en retard, je suis prêt à apprendre, même si ça me fait peur au départ » (ENS-22, zone urbaine). Ainsi, l'analyse thématique met en évidence un profil dominant que l'on peut nommer *crainte-espoir conditionnel*. Les enseignants n'adoptent pas une posture univoque, mais oscillent entre prudence et ouverture selon le cadre de projection qui leur est proposé.

Figure 3 : Dimension affective : ambivalence face à l'IA

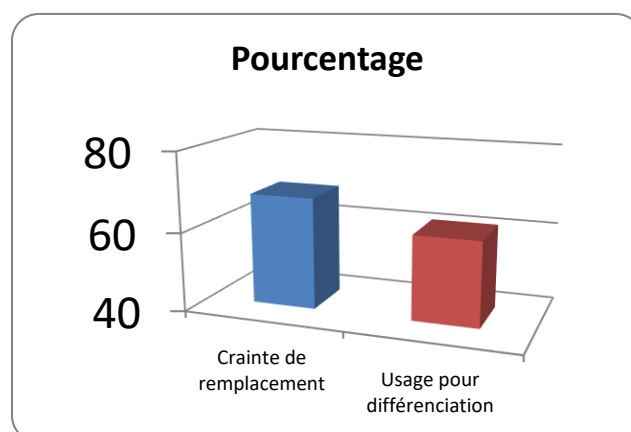


Tableau 2 : Principaux items de la dimension affective (n = 412 ; échelle de Likert 1–5)

Item	M	ET	% Acc.
L'IA pourrait remplacer l'enseignant un jour	3,82	0,91	68,2 %
L'IA me rendrait incompetent face à mes élèves	3,54	1,02	58,7 %
L'IA pourrait aider les élèves en difficulté	3,64	0,88	61,4 %
Je serais prêt à me former si l'IA est utile pour mes élèves	3,41	1,14	53,2 %

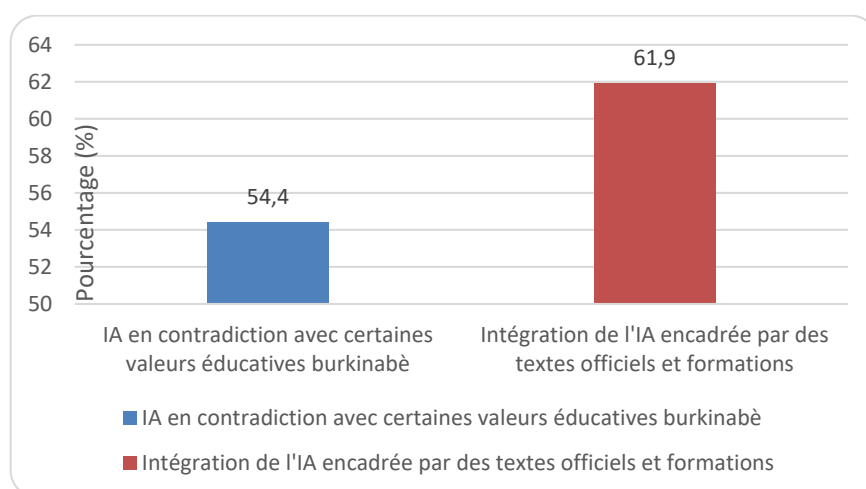
Note. M = moyenne ; ET = écart-type ; % Acc. = pourcentage de répondants ayant coté 4 ou 5.

4.3. Dimension normative : l'IA au filtre des valeurs locales

La dimension normative se révèle la plus complexe et la plus contextualisée des trois. L'analyse thématique des entretiens met en évidence trois registres de jugement normatif sur l'IA en éducation. Le premier registre est **éthique et religieux**. A ce niveau, plusieurs enseignants principalement en zones rurales et semi-urbaines expriment une méfiance fondée sur une conviction que l'IA relève d'un « savoir étranger » qui risque de dénaturer les valeurs éducatives locales et de fragiliser l'autorité morale de l'enseignant comme transmetteur de culture. Cette posture est illustrée par cet extrait : « L'éducation, chez nous, c'est d'abord l'humain qui transmet quelque chose à l'humain. Une machine ne peut pas transmettre nos valeurs » (ENS-11, zone rurale). Le second registre est **institutionnel et politique**. Dans cette partie, une fraction des enseignants juge l'IA illégitime non pas en soi, mais parce qu'elle arrive « sans que l'État nous ait formés, sans qu'on nous ait demandé notre avis » (ENS-19, zone urbaine). Le troisième registre est **pragmatique et conditionnel**. Certains enseignants acceptent l'IA « si elle est au service de l'enfant et non à la place de l'enseignant », ce qui signale une représentation normative fondée sur la préservation du rôle professionnel.

Sur le plan quantitatif, 54,4 % des répondants estiment que « l'IA est en contradiction avec certaines valeurs éducatives burkinabè » (M = 3,31/5, ET = 1,07), et 61,9 % souhaitent que « l'intégration de l'IA en éducation soit encadrée par des textes officiels et des formations préalables ». Ces données révèlent que les jugements normatifs des enseignants ne sont pas des résistances irrationnelles, mais des constructions argumentées qui s'appuient sur un sens aigu de leur identité professionnelle et des responsabilités culturelles associées à leur métier.

Figure 4 : Perceptions des enseignants sur l'IA



4.4. Structure représentationnelle globale : vers un modèle interprétatif

La mise en regard des trois dimensions permet de dégager une structure représentationnelle globale. Le noyau central au sens d'Abric (1994) de la représentation de l'IA chez les enseignants du primaire burkinabè s'organise autour de deux pôles stables et résistants. D'un côté, *l'IA comme menace identitaire* (risque de remplacement, dépossession du savoir, fragilisation de l'autorité morale) ; de l'autre, *l'IA comme potentiel pédagogique conditionnel* (aide aux élèves en difficulté, différenciation, sous condition de formation et d'encadrement institutionnel). Les éléments périphériques de cette représentation sont plus variables et sensibles aux facteurs socio-démographiques : la zone d'exercice, le genre et l'ancienneté modulent significativement l'intensité et la polarité des représentations.

5. DISCUSSION

5.1. Un noyau représentationnel centré sur la menace identitaire

Le résultat le plus saillant de cette étude est la prégnance de la crainte identitaire dans les représentations de l'IA. Ce résultat entre en résonance avec les travaux de Selwyn (2022), qui documente un phénomène analogue chez les enseignants du secondaire en Australie et au Royaume-Uni, ainsi qu'avec les travaux de Dietvorst et al. (2015) sur l'aversion aux algorithmes, qui montrent que les professionnels dont l'expertise est construite sur des années de pratique humaine perçoivent l'IA comme une menace à la valeur de leur jugement. Dans le contexte burkinabè, cette crainte prend une forme particulièrement vive, en raison du statut social élevé de l'enseignant comme garant de la transmission culturelle et morale, ce qui rejoint les analyses de Coulibaly (2025) sur les ressorts identitaires de la résistance aux technologies en contexte sahélien.

5.2. L'ambivalence comme posture épistémique adaptative

L'ambivalence affective observée ne doit pas être lue comme une incohérence ou un manque de discernement, mais comme une posture épistémique adaptative face à un objet mal connu et potentiellement menaçant. En cela, les résultats de cette étude s'inscrivent dans la continuité des travaux de Jodelet (1989) sur les représentations de la maladie mentale, qui montraient déjà comment l'ambivalence constitue une stratégie cognitive de gestion de l'incertitude. Les enseignants burkinabè qui expriment simultanément des craintes et des espoirs vis-à-vis de l'IA produisent en réalité une représentation fonctionnelle, qui leur permet de ne pas rejeter catégoriquement un objet dont ils perçoivent le potentiel tout en se protégeant symboliquement de ses effets les plus menaçants. Cette posture crée, par ailleurs, un espace d'ouverture sur lequel des dispositifs de formation pourraient s'appuyer.

5.3. Les valeurs locales comme facteur modérateur non réductible

La dimension normative des représentations révèle l'importance des ancrages culturels, religieux et professionnels dans la construction des jugements sur l'IA. Ce résultat confirme les mises en garde formulées dans la littérature sur l'adaptation des modèles d'acceptation technologique (TAM, UTAUT) aux contextes des pays du Sud (Boateng et al., 2016 ; Mensah, 2019). Les construits d'utilité perçue et de facilité d'usage ne suffisent pas à rendre compte de la complexité des processus d'acceptation lorsqu'ils s'inscrivent dans des environnements culturels où la technologie est chargée de significations symboliques distinctes. La prise en compte des valeurs normatives locales comme variables à part entière dans les modèles d'acceptation constitue donc une contribution théorique de ce travail.

5.4. Limites de l'étude

Cette étude présente plusieurs limites qu'il convient de mentionner avec franchise. D'abord, les données quantitatives reposent sur des représentations déclarées, susceptibles d'être influencées par un biais de désirabilité sociale, notamment dans les entretiens conduits par un chercheur institutionnellement identifié. Ensuite, le dispositif de recherche, bien que couvrant 14 Circonscriptions d'Éducation de Base, ne prétend pas à une représentativité statistique nationale stricte, faute de données exhaustives sur la population enseignante du primaire. Enfin, les données ont été collectées entre 2023 et 2025, période de relative stabilité institutionnelle ; les représentations pourraient évoluer rapidement sous l'effet d'une politique nationale d'intégration de l'IA que le gouvernement burkinabè envisage pour l'horizon 2027.

6. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Cette étude a documenté, pour la première fois dans le contexte burkinabè, la structure représentationnelle tridimensionnelle : cognitive, affective et normative de l'intelligence artificielle chez les enseignants du primaire. Les résultats montrent que ces représentations s'organisent autour d'un noyau central de méfiance identitaire tempérée par un espoir pédagogique conditionnel, et qu'elles sont ancrées dans des valeurs culturelles et

professionnelles locales qui en déterminent la valence normative. Ces représentations ne constituent pas des obstacles irrationnels à l'intégration de l'IA, mais des constructions symboliques cohérentes qu'il s'agit de comprendre avant de chercher à les transformer.

Sur le plan pratique, trois recommandations découlent de ces résultats. En premier lieu, les programmes de formation continue des enseignants au Burkina Faso devraient intégrer des modules de *littératie de l'IA* ancrés dans des exemples concrets et contextualisés, visant d'abord à corriger les confusions cognitives avant d'aborder les usages pédagogiques. En deuxième lieu, les dispositifs d'accompagnement à l'intégration de l'IA devraient prendre explicitement en charge la dimension affective, en créant des espaces de parole où les craintes et les espoirs peuvent s'exprimer sans jugement, selon une approche similaire à celle documentée par Wittorski (2007) dans le cadre du développement professionnel enseignant. En troisième lieu, toute politique d'intégration de l'IA en éducation au Burkina Faso devrait associer les enseignants à sa conception, afin que les valeurs normatives locales soient reconnues et intégrées plutôt qu'ignorées ou contournées.

Ces résultats ouvrent plusieurs pistes pour de futures recherches. Une étude longitudinale permettrait de suivre l'évolution des représentations au fil d'un programme de formation à l'IA. Une étude comparative entre pays d'Afrique de l'Ouest francophone permettrait de déterminer dans quelle mesure les ancrages culturels identifiés au Burkina Faso se retrouvent dans des contextes analogues. Enfin, l'élaboration d'un instrument de mesure des représentations de l'IA spécifiquement validé en contexte africain francophone constituerait une contribution méthodologique majeure pour le champ.

Déclaration des conflits d'intérêts

L'auteur déclare n'avoir aucun conflit d'intérêts en lien avec cet article.

Financement

Cette recherche n'a bénéficié d'aucun financement externe.

Remerciements

L'auteur adresse ses remerciements à l'ensemble des enseignants du primaire burkinabè qui ont accepté de participer à cette étude, ainsi qu'aux directeurs d'école et Chef de Circonscription d'Éducation de Base qui en ont facilité l'accès terrain. La rigueur de cette recherche doit beaucoup aux échanges au sein du Laboratoire de Recherche en Service Social Intégré (LaReSSI) de l'UNASDI.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Abric, J.-C. (1994). *Pratiques sociales et représentations*. Presses Universitaires de France.
- Bado, B. (2020). Technologies numériques et éducation en Afrique subsaharienne francophone : enjeux et défis. *Revue internationale de l'éducation comparée*, 16(2), 45-67.

- Boateng, R., Effah, J., & Hinson, R. (2016). Technology adoption in developing countries : A critical review. *Journal of Information Technology in Developing Countries*, 8(1), 1-20.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Cave, S., & Dihal, K. (2019). Hopes and fears for intelligent machines in fiction and reality. *Nature Machine Intelligence*, 1(2), 74-78. <https://doi.org/10.1038/s42256-019-0020-9>
- Cochran, W. G. (1977). Sampling techniques (3e éd.). Wiley.
- Coulibaly, M. (2025). Identité professionnelle et résistances à la numérisation en contexte sahélien. *Cahiers de recherche en éducation africaine*, 12(1), 11-33.
- Crawford, K. (2021). Atlas of AI : Power, politics, and the planetary costs of artificial intelligence. Yale University Press.
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2018). Designing and conducting mixed methods research (3e éd.). SAGE Publications.
- Davis, F. D. (1989). Perceived usefulness, perceived ease of use, and user acceptance of information technology. *MIS Quarterly*, 13(3), 319-340. <https://doi.org/10.2307/249008>
- Deschamps, J.-C., & Moliner, P. (2008). L'identité en psychologie sociale. Armand Colin.
- Dietvorst, B. J., Logg, J. M., & Logg, J. M. (2015). Algorithm aversion: People erroneously avoid algorithms after seeing them err. *Journal of Experimental Psychology: General*, 144(1), 114-126. <https://doi.org/10.1037/xge0000033>
- Eynard-Bontemps, G., Mbaye, I., & Sawadogo, R. (2024). Perceptions africaines de l'intelligence artificielle : entre espoir développemental et crainte de dépendance. *Afrique & Développement*, 49(2), 77-102.
- Fortin, M.-F., & Gagnon, J. (2016). Fondements et étapes du processus de recherche (3e éd.). Chenelière Éducation.
- Holmes, W., Bialik, M., & Fadel, C. (2019). Artificial intelligence in education : Promises and implications for teaching and learning. Center for Curriculum Redesign.
- Jodelet, D. (1989). Les représentations sociales. Presses Universitaires de France.
- Kafyulilo, A. C. (2014). Access, use and perceptions of teachers and students towards mobile phones as a tool for teaching and learning in Tanzania. *Education and Information Technologies*, 19(1), 115-127. <https://doi.org/10.1007/s10639-012-9207-z>
- Luckin, R., Holmes, W., Griffiths, M., & Forcier, L. B. (2016). Intelligence unleashed : An argument for AI in education. Pearson Education.
- Mensah, I. K. (2019). Citizens' adoption of e-government services in developing countries: Empirical evidence from Ghana. *Electronic Government, an International Journal*, 15(2), 177-201.
- Moliner, P. (1996). Images et représentations sociales. Presses Universitaires de Grenoble.

- Moscovici, S. (1961). *La psychanalyse, son image et son public*. Presses Universitaires de France.
- Oduya, J. (2021). Artificial intelligence in African education: Challenges and opportunities. *Journal of Education and Technology in Africa*, 3(1), 22-38.
- Selwyn, N. (2022). The future of AI and education: Some cautionary notes. *European Journal of Education*, 57(4), 620-631. <https://doi.org/10.1111/ejed.12532>
- Sundar, S. S., Kim, J., & Rosson, M. B. (2020). Attributing intelligence to robots and other machines: Anthropomorphism in HRI. *Journal of Communication*, 70(3), 363-388.
- Tashakkori, A., & Teddlie, C. (2010). *SAGE handbook of mixed methods in social and behavioral research* (2e éd.). SAGE Publications.
- Trucano, M. (2010). Worst practice in ICT use in education. World Bank Education Technology Blog.
- UNESCO. (2019). Beijing consensus on artificial intelligence and education. Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.
- UNESCO. (2023). Technology in education: A tool on whose terms? Global Education Monitoring Report. UNESCO Publishing.
- Venkatesh, V., Morris, M. G., Davis, G. B., & Davis, F. D. (2003). User acceptance of information technology: Toward a unified view. *MIS Quarterly*, 27(3), 425-478. <https://doi.org/10.2307/30036540>
- Vuorikari, R., Kluzer, S., & Punie, Y. (2022). DigComp 2.2: The digital competence framework for citizens. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/115376>
- Wittorski, R. (2007). *Professionnalisation et développement professionnel*. L'Harmattan.

Annexe

PARTIE I QUESTIONNAIRE (PHASE QUANTITATIVE)

Préambule destiné aux participants

Madame, Monsieur, dans le cadre d'une recherche scientifique portant sur les représentations sociales de l'intelligence artificielle (IA) chez les enseignants du Burkina Faso, nous sollicitons votre participation à cette enquête. Le présent questionnaire vise à recueillir vos connaissances, attitudes, jugements et pratiques liés à l'IA en contexte éducatif.

Votre participation est strictement volontaire et anonyme. Aucune réponse n'est juste ou fausse : seul votre point de vue authentique compte. Le temps de passation est estimé à 15-20 minutes. Les données recueillies seront traitées de manière confidentielle et utilisées uniquement à des fins scientifiques, conformément à l'avis du comité d'éthique.

Nous vous remercions pour votre précieuse contribution.

Consentement éclairé

☐ Je déclare avoir lu et compris les informations ci-dessus et consens librement à participer à cette enquête.

Mode d'emploi du questionnaire

Pour chaque énoncé des sections 2 à 5, veuillez cocher la case correspondant le mieux à votre opinion, selon l'échelle de Likert à cinq niveaux ci-dessous :

- TD = Tout à fait en désaccord (1)
- D = En désaccord (2)
- N = Ni en accord, ni en désaccord (3)
- A = En accord (4)
- TA = Tout à fait en accord (5)

Section 1 Profil socio-démographique

SD1. Sexe : ☐ Homme ☐ Femme

SD2. Âge : ☐ < 30 ans ☐ 30-39 ans ☐ 40-49 ans ☐ ≥ 50 ans

SD3. Zone d'exercice : ☐ Urbaine ☐ Semi-urbaine ☐ Rurale

SD4. Ancienneté dans l'enseignement : ☐ < 5 ans ☐ 5-15 ans ☐ > 15 ans

SD5. Type d'établissement : ☐ Public ☐ Privé

SD6. Province d'exercice : _____

SD7. Niveau d'enseignement : ☐ Préscolaire ☐

SD8. Plus haut diplôme obtenu : ☐ BEPC ☐ BAC ☐ DUT/BTS ☐ Licence ☐ Master
☐ Doctorat

Variables de contrôle (non comptabilisées dans le total des 54 items mesurés) :

SD-C1. Avez-vous déjà reçu une formation, même brève, portant sur l'IA ? ☐ Oui ☐ Non

SD-C2. Si oui, dans quel cadre ?

Section 2 — Dimension cognitive : niveau de connaissances de l'IA

Items COG1 à COG10. Source : adaptation de Sundar et al. (2020) et du cadre DigComp 2.2 (Vuorikari et al., 2022), domaine 1 « Information et littératie des données » et domaine 5 « Résolution de problèmes ». Sous-échelle : Connaissances déclarées (α de Cronbach attendu = 0,84).

Code	Énoncé	TD	D	N	A	TA
COG1	Je suis capable de définir avec précision ce qu'est l'intelligence artificielle (IA).	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
COG2	Je connais la différence entre l'IA, l'informatique classique et la robotique.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
COG3	Je sais reconnaître les outils d'IA générative (ex. ChatGPT, Gemini, Copilot, etc.) parmi les applications numériques que j'utilise.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
COG4	Je comprends, dans les grandes lignes, comment un système d'IA apprend à partir de données (apprentissage automatique).	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
COG5	Je sais identifier au moins trois domaines d'application de l'IA dans la société (santé, transport, éducation, etc.).	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
COG6	Je connais des exemples concrets d'utilisation de l'IA dans l'enseignement.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
COG7	Je sais expliquer ce que sont les biais algorithmiques et leurs conséquences possibles.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
COG8	Je suis informé(e) des principaux enjeux éthiques liés à l'IA (vie privée, désinformation, etc.).	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
COG9	Je connais les limites actuelles de l'IA (erreurs, hallucinations, dépendance aux données).	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
COG10	Je me sens compétent(e) pour évaluer la fiabilité d'un contenu produit par une IA.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5

Note de codage : score composite $SCORE_COG = \text{moyenne (COG1 ... COG10)}$. Plage théorique : 1-5. Interprétation : score élevé = bonnes connaissances autodéclarées.

Section 3 — Dimension affective : attitudes envers l'IA

Items AFF1 à AFF10. Source : adaptation des sous-échelles attitudinales de Sundar et al. (2020) — composante « hopes vs. fears ». Items inversés (à recoder pour les analyses) : AFF3, AFF4, AFF6, AFF8, AFF9. Sous-échelle : Attitudes affectives (α de Cronbach attendu = 0,78).

Code	Énoncé	TD	D	N	A	TA
AFF1	Je ressens de l'enthousiasme à l'idée d'utiliser l'IA dans mon enseignement.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
AFF2	L'IA suscite chez moi davantage de curiosité que de méfiance.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
AFF3	Je suis inquiet(e) à l'idée que l'IA puisse remplacer une partie du travail des enseignants.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
AFF4	L'idée d'utiliser l'IA en classe me met mal à l'aise.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
AFF5	Je suis confiant(e) dans ma capacité à apprendre à utiliser de nouveaux outils d'IA.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
AFF6	Je crains que l'IA n'affaiblisse l'effort intellectuel des élèves.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
AFF7	L'IA m'apparaît avant tout comme une opportunité pour l'éducation au Burkina Faso.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
AFF8	Je me sens dépassé(e) par la rapidité du développement de l'IA.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
AFF9	Je perçois l'IA comme une menace pour mon identité professionnelle d'enseignant(e).	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
AFF10	Globalement, j'ai une attitude positive à l'égard de l'IA en éducation.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5

Note de codage : avant calcul, recoder les items inversés ($1 \leftrightarrow 5$, $2 \leftrightarrow 4$). Score composite $SCORE_AFF = \text{moyenne (AFF1 ... AFF10 recodés)}$. Interprétation : score élevé = attitude affective positive envers l'IA.

Section 4 — Dimension normative : jugements de légitimité de l'IA en éducation

Items NOR1 à NOR12. Source : adaptation de Sundar et al. (2020) — composante « social acceptability » — enrichie d'items contextuels (NOR6, NOR8, NOR11) ancrés dans le contexte socio-éducatif burkinabè. Items inversés : NOR8, NOR12. Sous-échelle : Jugements de légitimité (α de Cronbach attendu = 0,71).

Code	Énoncé	TD	D	N	A	TA
NOR1	L'utilisation de l'IA en classe est compatible avec les valeurs éducatives de mon pays.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
NOR2	L'IA peut contribuer à une éducation de meilleure qualité au Burkina Faso.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
NOR3	Il est légitime que les enseignants utilisent l'IA pour préparer leurs cours.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
NOR4	Il est acceptable que les élèves utilisent l'IA pour réaliser leurs devoirs scolaires.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
NOR5	Le recours à l'IA dans l'évaluation des élèves est éthiquement acceptable.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
NOR6	L'IA peut respecter les langues et cultures locales du Burkina Faso.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
NOR7	L'introduction de l'IA dans l'école doit être encadrée par une politique nationale claire.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
NOR8	L'IA risque d'accentuer les inégalités entre écoles urbaines et rurales.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
NOR9	L'IA est compatible avec le rôle d'éducateur et de transmetteur de valeurs des enseignants.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
NOR10	Les autorités éducatives devraient autoriser officiellement l'usage de l'IA en milieu scolaire.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
NOR11	Les parents d'élèves accepteraient que l'IA soit utilisée dans la salle de classe de leurs enfants.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
NOR12	Il serait préférable d'interdire totalement l'usage de l'IA aux élèves dans le secondaire.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5

Note de codage : recoder NOR8 et NOR12 avant calcul. Score composite SCORE_NOR = moyenne (NOR1 ... NOR12 recodés). Interprétation : score élevé = perception de légitimité forte.

Section 5 — Usages pédagogiques déclarés de l'IA

Items USA1 à USA14. Source : adaptation du cadre DigComp 2.2 (Vuorikari et al., 2022), domaines 3 « Création de contenus numériques » et 5 « Résolution de problèmes ». Sous-échelle : Usages pédagogiques (α de Cronbach attendu = 0,82).

Pour cette section, l'échelle de Likert renvoie à la fréquence/intensité d'accord avec les pratiques déclarées : 1 = Jamais / Tout à fait en désaccord ; 5 = Très souvent / Tout à fait en accord.

Code	Énoncé	TD	D	N	A	TA
USA1	J'utilise l'IA pour préparer mes fiches de leçon.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
USA2	J'utilise l'IA pour rédiger des exercices ou des évaluations.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
USA3	J'utilise l'IA pour rechercher des informations disciplinaires actualisées.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
USA4	J'utilise l'IA pour traduire ou adapter des contenus dans une langue locale.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
USA5	J'utilise l'IA pour différencier mes activités selon le niveau des élèves.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
USA6	J'utilise l'IA pour produire des supports visuels (schémas, illustrations).	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
USA7	J'utilise l'IA pour corriger des productions d'élèves.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
USA8	J'utilise l'IA pour générer des situations-problèmes ou des études de cas.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
USA9	J'utilise l'IA pour communiquer avec mes collègues ou ma hiérarchie.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
USA10	J'utilise l'IA pour me former de façon autonome à de nouveaux contenus.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
USA11	J'encourage mes élèves à utiliser l'IA dans un cadre pédagogique balisé.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
USA12	Je vérifie systématiquement les contenus produits par l'IA avant de les utiliser en classe.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
USA13	J'adapte les contenus produits par l'IA au contexte culturel burkinabè.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
USA14	Globalement, l'IA améliore la qualité de mon enseignement.	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5

Note de codage : score composite $SCORE_USA = \text{moyenne (USA1 ... USA14)}$. Indicateur secondaire $INTENSITE_USAGE = \text{somme des items} \geq 3$ (plage 0-14). Interprétation : score élevé = usages pédagogiques fréquents et diversifiés.

Question ouverte de clôture

Q-OUV. Souhaitez-vous ajouter un commentaire libre sur votre rapport à l'IA en éducation ? (facultatif)

Disponibilité pour la phase qualitative

Accepteriez-vous d'être recontacté(e) pour un entretien individuel d'environ 20 minutes ? ☐

Oui ☐ Non

Si oui, contact (téléphone ou e-mail) : _____

Annexe technique — Synthèse du codage et des sous-échelles

Sous-échelle	Items	Nb	α attendu	Items inversés
Dimension cognitive (SCORE_COG)	COG1 – COG10	10	0,84	—
Dimension affective (SCORE_AFF)	AFF1 – AFF10	10	0,78	AFF3, AFF4, AFF6, AFF8, AFF9
Dimension normative (SCORE_NOR)	NOR1 – NOR12	12	0,71	NOR8, NOR12
Usages pédagogiques (SCORE_USA)	USA1 – USA14	14	0,82	—
Total items mesurés (Likert)	—	46	—	—
Items socio- démographiques	SD1 – SD8	8	—	—
TOTAL QUESTIONNAIRE	—	54	—	—

Traitements statistiques prévus (SPSS 28) : statistiques descriptives (fréquences, moyennes, écarts-types), analyse factorielle exploratoire (AFE) en composantes principales avec rotation Varimax pour vérifier la structure latente, analyses de variance (ANOVA) à un et deux facteurs pour tester les effets du sexe, de la zone d'exercice, de l'ancienneté et du type d'établissement, et corrélations bivariées entre les sous-échelles.

PARTIE II — GUIDE D'ENTRETIEN SEMI-DIRIGÉ (PHASE QUALITATIVE)

Cadre méthodologique

Le guide est destiné à un sous-échantillon de 28 enseignants sélectionnés selon une logique de variation maximale à partir des profils issus de la phase quantitative. Durée moyenne ciblée : 20 minutes. Les entretiens sont enregistrés (audio) avec consentement écrit du participant, puis transcrits intégralement. L'analyse suit la démarche thématique inductive-déductive de Braun & Clarke (2006), avec recherche de saturation thématique.

Consignes pour l'enquêteur

- Présenter brièvement la recherche, rappeler l'anonymat et obtenir le consentement écrit avant l'enregistrement.
- Adopter une posture d'écoute active, sans induire les réponses. Utiliser des relances ouvertes (« pouvez-vous préciser ? », « comment ? », « pourquoi ? »).
- Respecter l'ordre des cinq thèmes, mais autoriser les digressions pertinentes (entretien semi-dirigé).
- Reformuler en fin de thème pour vérifier la compréhension (« si je vous comprends bien... »).
- Codes des participants : E01, E02, ... E28 (code alphanumérique anonyme).

Fiche signalétique du participant (à remplir avant l'entretien)

Code participant : E___ Date : __ / __ / 20__ Lieu : _____

Sexe : ☐ H ☐ F Âge : ___ Ancienneté : ___ ans Zone : ☐ Urb ☐ Semi-urb ☐ Rur

Type d'établissement : ☐ Public ☐ Privé Niveau enseigné : _____

Profil représentationnel issu de la phase quantitative : _____

Thème 1 — Définition spontanée de l'IA

Objectif : capter le noyau central de la représentation et identifier les éléments d'évocation libre.

Question principale

Q1. Quand je dis « intelligence artificielle », à quoi pensez-vous spontanément ? Pouvez-vous me dire, avec vos propres mots, ce qu'est pour vous l'IA ?

Questions de relance

R1.1. Si vous deviez expliquer l'IA à un collègue qui n'en a jamais entendu parler, comment vous y prendriez-vous ?

R1.2. Pouvez-vous me citer trois mots qui résument le mieux ce qu'est l'IA pour vous ?

R1.3. À votre avis, l'IA est-elle proche ou éloignée de l'intelligence humaine ? En quoi ?

R1.4. Avez-vous le sentiment de bien connaître l'IA ? Sur quelles sources d'information vous appuyez-vous (médias, formation, collègues, internet) ?

Thème 2 : Expériences personnelles avec les outils numériques et l'IA

Objectif : reconstituer la trajectoire d'appropriation des outils numériques et identifier les expériences concrètes (positives et négatives) avec l'IA.

Question principale

Q2. Pouvez-vous me raconter votre rapport personnel avec les outils numériques en général, puis avec l'IA en particulier ?

Questions de relance

R2.1. Quels outils numériques utilisez-vous régulièrement, à titre personnel et professionnel ?

R2.2. Avez-vous déjà utilisé un outil d'IA (par exemple ChatGPT, traducteur automatique, correcteur, etc.) ? Dans quelles circonstances ?

R2.3. Pouvez-vous me décrire une expérience marquante — positive ou négative — que vous avez eue avec l'IA ?

R2.4. Quels obstacles concrets rencontrez-vous (connexion internet, équipement, coût, formation) ?

R2.5. Vous êtes-vous déjà formé(e), seul(e) ou avec d'autres, à l'usage d'un outil d'IA ?

Thème 3 — Craintes et espoirs associés à l'IA en classe

Objectif : explorer la dimension affective des représentations et les arbitrages perçus entre risques et bénéfices.

Question principale

Q3. Quand vous pensez à l'IA dans votre salle de classe, qu'est-ce qui vous fait peur et qu'est-ce qui vous donne de l'espoir ?

Questions de relance

R3.1. Quels sont, selon vous, les principaux bénéfices pédagogiques que l'IA pourrait apporter à vos élèves ?

R3.2. Quels sont, à l'inverse, les risques ou dangers que l'IA pourrait introduire en classe ?

R3.3. Avez-vous l'impression que l'IA pourrait, à terme, transformer votre métier d'enseignant(e) ? De quelle manière ?

R3.4. Craignez-vous que vos élèves deviennent dépendants de l'IA ? Pourquoi ?

R3.5. Si l'IA pouvait corriger automatiquement les copies des élèves, comment réagiriez-vous ?

R3.6. Diriez-vous que vos espoirs l'emportent sur vos craintes, ou l'inverse ? Pourquoi ?

Thème 4 — Compatibilité de l'IA avec les valeurs éducatives locales

Objectif : interroger l'ancrage culturel et axiologique de la représentation, ainsi que la perception d'une éventuelle tension entre IA et valeurs locales.

Question principale

Q4. Selon vous, l'IA est-elle compatible avec les valeurs éducatives et culturelles du Burkina Faso ?

Questions de relance

R4.1. Quelles sont, à votre avis, les valeurs essentielles que l'école burkinabè doit transmettre ?

R4.2. L'IA, telle que vous la connaissez, vous semble-t-elle porter une vision du monde particulière ? Laquelle ?

R4.3. L'IA respecte-t-elle, selon vous, les langues locales et les références culturelles burkinabè ?

R4.4. Y a-t-il des contenus ou des pratiques pédagogiques qui, à votre avis, ne devraient jamais être confiés à une IA ?

R4.5. Comment les parents d'élèves de votre milieu réagiraient-ils s'ils apprenaient que l'IA est utilisée en classe ?

R4.6. Pensez-vous que l'IA puisse renforcer ou affaiblir l'autorité de l'enseignant ? Pourquoi ?

Thème 5 — Conditions perçues d'une intégration acceptable de l'IA

Objectif : recueillir les conditions, contraintes et recommandations que les enseignants estiment nécessaires à une intégration légitime et efficace de l'IA.

Question principale

Q5. À quelles conditions accepteriez-vous, à titre personnel, d'utiliser l'IA dans votre enseignement ?

Questions de relance

- R5.1. De quel type de formation auriez-vous besoin pour vous sentir à l'aise avec l'IA ?
- R5.2. Quelles infrastructures (connexion, matériel, énergie) devraient être garanties dans votre établissement ?
- R5.3. Quel rôle l'État et le Ministère de l'Éducation Nationale devraient-ils jouer dans l'introduction de l'IA à l'école ?
- R5.4. Quelles règles ou quel code d'éthique souhaiteriez-vous voir mis en place pour encadrer l'usage de l'IA en classe ?
- R5.5. Comment imaginez-vous une utilisation idéale de l'IA dans votre quotidien d'enseignant(e), d'ici cinq ans ?
- R5.6. Que recommanderiez-vous à un collègue qui veut commencer à utiliser l'IA dans ses cours ?

Clôture de l'entretien

- QC1. Si vous deviez résumer en une phrase ce que représente pour vous l'IA dans l'éducation au Burkina Faso, que diriez-vous ?
- QC2. Y a-t-il un point que je n'ai pas abordé et que vous souhaiteriez ajouter avant la fin de l'entretien ?
- QC3. Avez-vous des questions à me poser ?

Remerciements et rappel du suivi de la recherche. Rappel : possibilité de se rétracter à tout moment. Remise éventuelle d'une attestation de participation.

Annexe — Grille d'analyse thématique (codage inductif-déductif)

Thème	Sous-thèmes attendus (a priori)	Codes ouverts (a posteriori)
1. Définition spontanée	T1.1 Définition technique / T1.2 Définition fonctionnelle / T1.3 Métaphores et analogies	À compléter au fil du codage
2. Expériences personnelles	T2.1 Trajectoire numérique / T2.2 Expériences concrètes avec l'IA / T2.3 Obstacles matériels	À compléter au fil du codage
3. Craintes et espoirs	T3.1 Bénéfices pédagogiques / T3.2 Risques perçus / T3.3 Identité professionnelle	À compléter au fil du codage
4. Valeurs locales	T4.1 Valeurs éducatives / T4.2 Langues et cultures / T4.3 Réception sociale	À compléter au fil du codage
5. Conditions d'intégration	T5.1 Formation / T5.2 Infrastructures / T5.3 Régulation et éthique	À compléter au fil du codage

La saturation thématique sera vérifiée selon le critère de Guest, Bunce & Johnson (2006) : absence de nouvelle catégorie sur trois entretiens consécutifs. Selon le devis méthodologique, la saturation est attendue autour du 22e entretien.

LA RECONSTRUCTION DES STRUCTURES ÉTATIQUES MALIENNES : ENJEUX CROISÉS DE SOUVERAINETÉ ET DE GOUVERNANCE LÉGITIME

Par

Amadou Tidiani TRAORE*

Docteur en Droit Privé

Résumé

La défaillance soudaine des structures étatiques, notamment de l'armée, a révélé la fragilité du Mali face à divers groupes armés (rebelles, communautaires et djihadistes), qui ont rapidement conquis de vastes territoires. Cette situation a entraîné de graves répercussions : un effacement de l'autorité centrale, l'effondrement des services publics de base, des déplacements de populations à grande échelle, ainsi que la prolifération de zones de non-droit où s'enracinent ces factions armées. Enfin, la résolution de cette crise est grandement complexifiée par l'imbrication de multiples facteurs : tensions identitaires, réseaux de contrebande transfrontalière, extrémisme religieux et rivalités locales pour le pouvoir. Les changements de régime successifs ont marqué des tournants majeurs, consolidant le rôle central de l'armée dans la gestion de l'État. Perçues au départ comme des occasions propices pour refonder le système politique et satisfaire les attentes de la population, ces périodes ont pourtant mis en lumière de profonds tiraillements entre la quête démocratique, les impératifs sécuritaires et les luttes d'influences institutionnelles. Si les projets de réformes, en particulier sur le plan constitutionnel, affichent une réelle intention de pallier les carences institutionnelles et de restaurer l'autorité de l'État, leur mise en œuvre se heurte régulièrement à un manque de concertation globale, à des querelles politiques intestines et à une grogne sociale continue.

Mots-clés : structures étatiques, influences institutionnelles, crise, autorité de l'État.

Summary

The sudden failure of state structures particularly the military exposed Mali's vulnerability to various armed groups (rebels, communal militias, and jihadists), which rapidly seized vast territories. This situation led to severe consequences: the erosion of central authority, the collapse of basic public services, large-scale population displacement, and the proliferation of lawless zones where these armed factions became entrenched. Furthermore, resolving this crisis is significantly complicated by the interplay of multiple factors: identity-based tensions, cross-border smuggling networks, religious extremism, and local power struggles. Successive regime changes marked major turning points, cementing the military's central role in state governance. Although initially viewed as opportunities to overhaul the political system and meet public expectations, these periods instead highlighted deep tensions between the quest for democracy, security imperatives, and institutional power struggles. While reform initiatives—particularly constitutional ones—demonstrate a genuine intent to address institutional shortcomings and restore state authority, their implementation frequently falters due to a lack of broad consultation, internal political infighting, and persistent social discontent.

Keywords: state structures, institutional influences, crisis, state authority

* Mode de citation : Amadou Tidiani TRAORE, « La reconstruction des structures étatiques maliennes : enjeux croisés de souveraineté et de gouvernance légitime », *Revue RRC*, n° 071 / Juillet 2026, p.93-103.

INTRODUCTION

Le Mali, depuis 2012 subit une crise profonde qui a déstabilisé ses structures politiques, institutionnelles et territoriales. Ce bouleversement a mis en lumière les faiblesses de l'administration et son incapacité à assurer la sécurité, la cohésion sociale et la représentativité politique. Pour surmonter cette défaillance, une refondation globale de l'Etat est indispensable. Elle vise à rétablir l'autorité publique, recréer un lien de confiance avec les citoyens et repenser les relations avec les partenaires internationaux. Plus qu'un simple réajustement technique, cette démarche cherche à restaurer la légitimité interne et la souveraineté nationale au cœur d'un Sahel instable. Face aux pressions extérieures et à l'insécurité, le défi du Mali est double : rebâtir un Etat inclusif et s'affirmer de manière autonome sur la scène géopolitique. La restructuration de l'Etat malien exige une réorganisation politique interne en profondeur combinée à une révision des alliances internationales. Cette démarche nécessite de renouveler les sources de légitimité, de restaurer des institutions affaiblies, de transformer les méthodes de gouvernance et de satisfaire les exigences d'une population divisée. Cette démarche exige d'analyser la nouvelle donne géopolitique et les rapports de force qui guident les sorties de crise. Dans ce contexte, la société civile s'impose désormais comme un pilier central de la refondation étatique. A travers les groupements citoyens, les représentants locaux, les corporations professionnelles et les autorités religieuses, elle agit comme un puissant moteur de médiation, d'alerte et d'expression démocratique. Son implication directe dans les processus de dialogue, le contrôle citoyen et les dynamiques de réconciliation confirme son ancrage populaire et sa profonde légitimité. Néanmoins, son action reste freinée par des obstacles majeurs : les divisions sociales, la méfiance intercommunautaire, l'insécurité chronique et les risques d'ingérence politique qui menacent son autonomie. Les dynamiques géopolitiques sont au cœur de la refondation actuelle du Mali. Les interventions de la MINUSMA (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali) et de la France (Serval puis Barkhane) ont certes été décisives pour contenir la menace terroriste et stabiliser le pays, mais leur bilan demeure contrasté. En effet, tout en empêchant une faillite totale de l'Etat, la présence étrangère a nourri une rhétorique souverainiste dénonçant une perte d'autonomie politique. Le désengagement de ces forces multilatérales a alors conduit Bamako à opérer un pivot stratégique vers de nouveaux alliés, principalement la Russie. Ce basculement s'appuie sur des motivations sécuritaires et idéologiques claires, mais il génère d'importants débats liés à l'activité de forces paramilitaires ainsi qu'aux conséquences macroéconomiques et géopolitiques de cette nouvelle orientation. Le parcours du Mali a été profondément marqué par les mesures restrictives de la CEDEAO (Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest), de l'Union africaine et de leurs partenaires, qui ont exacerbé les frictions entre le gouvernement malien et les instances régionales. Initialement destinées à restaurer la légitimité constitutionnelle, ces sanctions ont lourdement pesé sur le tissu socio-économique du pays, tout en offrant, de manière contre-intuitive, un levier politique aux autorités de transition pour légitimer leur posture souverainiste. L'équilibre durable de la République du Mali est intrinsèquement lié à l'émergence d'une gouvernance vertueuse, inclusive et restaurée dans sa légitimité. Une telle trajectoire commande une refonte institutionnelle majeure, une lutte systémique contre les malversations et le rétablissement de l'action publique sur l'ensemble du territoire. Au cœur de ce processus, la cohésion nationale constitue un préalable non négociable,

exigeant le dépassement des clivages identitaires et régionaux. Dès lors, la souveraineté nationale s'affranchit de sa seule dimension rhétorique ou militaire ; elle s'ancre dans l'aptitude de l'Etat à protéger sa population, à distribuer équitablement les fruits du développement et à préserver son indépendance stratégique face aux alliances extérieures. La reconstruction du Mali exige une approche globale axée sur le développement, la paix et la sécurité. Face à des crises transfrontalières au sein d'un espace sahélien interdépendant, le pays ne peut progresser de manière isolée. Une action collective est indispensable, rendant la coopération sous-régionale, continentale et internationale cruciale. Toutefois, cette collaboration doit désormais se fonder sur le respect mutuel, un partenariat équilibré et la préservation stricte de la souveraineté nationale. Bien que profonde, la crise malienne représente une chance historique de rebâtir un Etat fort, capable de répondre aux attentes légitimes de ses citoyens, de restaurer sa souveraineté et de s'adapter aux mutations géopolitiques mondiales. Cette reconstruction exige de l'audace politique, une gouvernance inclusive ainsi qu'un engagement collectif à long terme. Fort de son héritage historique, de sa diversité et de la résilience de sa population, le Mali possède tous les atouts pour surmonter ce défi. L'avenir du pays repose désormais sur l'aptitude des dirigeants et de la population à transformer cette épreuve en un projet commun de reconstruction, de paix et de renouveau institutionnel. Pour mieux examiner ce sujet, il sera judicieux de voir le renouvellement des institutions et les processus de transition en (I) et le rétablissement de la crédibilité de l'état malien en (II).

I- LE RENOUVELLEMENT DES INSTITUTIONS ET LES PROCESSUS DE TRANSITION

Le Mali fait face à une restructuration politique majeure depuis la crise de 2012. La reconstruction des institutions nationales reste fortement liée à l'alternance des gouvernements de transition et aux interactions entre dirigeants civils et militaires. Cette instabilité, marquée par des putschs répétés et des tentatives de dialogue national, illustre les défis majeurs auxquels le pays est confronté pour réimposer son autorité légitime et sécuriser l'intégralité de ses frontières.¹ Donc on se propose d'analyser l'implication de l'armée dans la transition politique en (A), puis les démarches de cohésion nationale et le déploiement d'une gouvernance participative en (B).

A- L'implication de l'armée dans la transition politique

L'institution militaire a exercé une influence majeure sur l'échiquier politique malien, tout particulièrement lors des grandes phases d'instabilité. Leur intervention a souvent été justifiée par la nécessité de restaurer l'ordre face à l'incapacité des institutions civiles à assurer sécurité et gouvernance². Donc on notera les répercussions politiques du putsch de 2012 au Mali (1) et la transition sous l'emprise croissante de l'armée (2).

¹ International Crisis Group, Mali : la politique du désordre, Rapport Afrique n°201. 2013.

² Roland Marchal, Le Mali en crise : du Nord au Centre, Karthala, 2013.

1- Les répercussions politiques du putsch de 2012 au Mali

Une crise politique majeure a éclaté au Mali à la suite du renversement du président Amadou Toumani TOURE par des militaires dirigés par le capitaine Amadou SANOGO, le 22 mars 2012³. Ce putsch fut motivé par l'incapacité de l'armée à contenir la rébellion touarègue dans le Nord, mais il a également révélé la faiblesse des institutions civiles à maintenir l'ordre et à garantir la sécurité nationale. L'intervention militaire a provoqué un vide institutionnel qui a favorisé l'expansion des groupes armés et accentué la fragmentation du territoire, notamment dans les régions de Kidal, Gao et Tombouctou⁴. Le putsch de 2012 a bouleversé les structures politiques du pays, engendrant un régime de transition dirigé par des civils mais sous contrôle militaire, et a déclenché d'intenses concertations diplomatiques internationales et régionales visant à rétablir la légalité constitutionnelle⁵. La fragilité des institutions pendant cette période a renforcé le rôle des militaires dans la prise de décisions politiques et la médiation entre factions rivales. Les élections de 2013, censées rétablir la légitimité démocratique, ont été organisées dans un contexte de défi sécuritaire et de défiance populaire, illustrant la complexité de la recomposition étatique après un putsch⁶. Les effets du putsch s'étendent bien au-delà de la sphère institutionnelle. Cette crise a provoqué une reconfiguration des dynamiques partisans, accru la subordination envers les partenaires extérieurs et redéfini les prérogatives de l'armée dans la gouvernance. Ainsi, le renversement de 2012 s'impose comme un jalon fondamental pour analyser l'évolution de la fonction militaire et son rôle dans la recomposition globale du paysage politique malien.

2- La transition sous l'emprise croissante de l'armée

La phase transitoire amorcée en 2021 consacre l'intensification du rôle de l'institution militaire au sein de la gouvernance nationale. Le coup d'État d'août 2020, qui a renversé le président Ibrahim Boubacar Keïta, a été suivi par l'instauration d'un gouvernement de transition dirigé par des civils sous supervision militaire⁷. Cette transition a mis en évidence la capacité des forces armées à définir l'agenda politique, contrôler les processus électoraux et arbitrer les conflits entre acteurs civils et politiques. La montée en puissance de l'armée se traduit par une réorganisation des institutions et une prise en main de la sécurité nationale. Les forces armées se trouvent ainsi au centre des négociations avec les mouvements rebelles du Nord, du partenariat avec les contingents internationaux et de la conduite des opérations antiterroristes. Si cette implication militaire demeure essentielle pour stabiliser le pays, elle alimente néanmoins les discussions concernant la légitimité démocratique, le respect de la séparation des pouvoirs et l'évolution même du modèle étatique. La restructuration institutionnelle et la gestion de la sécurité nationale témoignent de l'emprise grandissante de l'armée. Au cœur des négociations avec les groupes armés septentrionaux, de la coordination internationale et de la stratégie antiterroriste, les militaires occupent une place centrale. Si leur action s'avère cruciale pour stabiliser le pays, elle alimente néanmoins les discussions sur l'équilibre des pouvoirs, la

³ Moussa Sow, *Le Mali contemporain : état, société et conflits*. Presses Universitaires de Dakar, 2010.

⁴ Baz Lecocq, *Disputed Desert*. Brill. 2010.

⁵ *United Nations. Peace Agreement Monitoring Report - Mali*, 2020

⁶ Amadou Maiga. « Les enjeux de la transition démocratique », *Revue africaine de science politique*, N°12, 2005

⁷ International Crisis Group, *Mali : le rôle des militaires dans la transition*, Rapport Afrique n° 234. 2021.

légitimité démocratique et la refondation de l'État. Simultanément, la phase de transition successive à 2021 s'est caractérisée par une recherche de consensus entre le monde politique, la société civile et l'institution militaire. Le rôle prépondérant des militaires dans la prise de décision stratégique a été perçu à la fois comme un garant de stabilité et comme une limite à la pleine expression démocratique⁸. Cette ambivalence met en exergue la confrontation entre contraintes de sécurité et impératifs de crédibilité publique, au cœur même des problématiques de restructuration étatique au Mali.

B- Les démarches de cohésion nationale et le déploiement d'une gouvernance participative

La refondation de l'Etat malien exige d'aller au-delà du simple retour à la paix et à la stabilité politique. Elle requiert indispensablement d'unir la nation et d'intégrer toutes les composantes de la société dans la gestion du pays. Après l'analyse des enjeux et perspectives du Dialogue national inclusif (1) il doit être question de l'engagement des acteurs politiques et sociaux dans la démarche de réconciliation (2).

1- Les enjeux et perspectives du Dialogue national inclusif

Le Dialogue national inclusif, mis en place lors de la transition post-2021, vise à rétablir la confiance entre la population et l'Etat. Il cherche aussi à renforcer l'unité sociale et à rendre les institutions à nouveau légitimes.⁹ Les fractures sociales et ethniques, accentuées par les crises militaires et les tensions territoriales, ont rendu indispensable l'instauration de mécanismes permettant le dialogue et la participation de tous les acteurs politiques et sociaux¹⁰. Ce processus a rassemblé les autorités publiques, les formations politiques, les collectivités, les autorités traditionnelles ainsi que la société civile. Son but était d'initier des réformes structurelles, de traiter les enjeux de la justice transitionnelle et d'encourager la réconciliation nationale. Cette démarche a suscité d'immenses attentes, car elle ambitionnait de surmonter les fractures ethniques, régionales et politiques qui fragilisaient la nation depuis 2012. Les obstacles sécuritaires et financiers limitent l'action de l'Etat, créant un écart entre ses ambitions et ses réalisations concrètes. Pourtant, le Dialogue national inclusif demeure indispensable pour reconstruire le Mali, car il unit les acteurs politiques, sociaux et économiques. En posant les fondements d'une gouvernance locale renforcée, d'une décentralisation accrue et d'une prise de décision collective, ce processus crée les conditions essentielles à la stabilité et à la légitimité étatique. Néanmoins, la mise en œuvre du Dialogue national inclusif s'est heurtée à d'importantes contraintes structurelles. La fragmentation des acteurs et l'hétérogénéité de leurs revendications ont pesé sur les négociations, et le déficit de consensus autour des réformes prioritaires a paralysé le déploiement effectif des recommandations.¹¹ Par ailleurs, le déficit de représentativité des communautés marginalisées ou éprouvées par les conflits a restreint la portée inclusive de cette initiative. A cela s'ajoute l'influence continue des autorités militaires sur les choix stratégiques, perçue par plusieurs participants comme une source de friction et un

⁸ Amnesty International, Mali : gouvernance et droits humains, 2020.

⁹ United Nations, *Peace Agreement Monitoring Report - Mali*, 2020.

¹⁰ International Crisis Group, Mali : dialogue et réconciliation nationale, Rapport Afrique n°240, 2022

¹¹ Amnesty International, Mali : gouvernance et droits humains, 2020

obstacle majeur à la transition vers une gouvernance démocratique. Bien que les crises économiques et sécuritaires freinent l'application concrète des résolutions du dialogue, un fossé persiste entre les objectifs fixés et la réalité du terrain. Néanmoins, le Dialogue national inclusif reste le pilier de la refondation de l'Etat malien en offrant un espace de concertation aux forces politiques, sociales et économiques. Cette démarche a jeté les bases indispensables pour démocratiser la prise de décision, accélérer la décentralisation et optimiser la gestion publique locale, garantissant ainsi la stabilité et la légitimité futures de l'Etat.

2- L'engagement des acteurs politiques et sociaux dans la démarche de réconciliation

La refondation de l'Etat malien ne peut se limiter au seul Dialogue national inclusif ; elle exige la participation active de toutes les forces vives du pays. Les formations politiques, la société civile, les autorités coutumières et religieuses, ainsi que les partenaires internationaux, possèdent une responsabilité partagée dans l'établissement d'une paix durable et d'une gouvernance légitime. C'est grâce à cette synergie collective qu'il devient possible de multiplier les espaces d'échange à tous les échelons, d'arbitrer les tensions intercommunautaires et d'instaurer une gestion publique réellement participative. La participation des forces politiques et de la société civile transforme profondément la structure étatique. En premier lieu, elle désamorce les tensions et favorise l'inclusion en offrant une tribune aux groupes autrefois négligés. De plus, elle instaure une culture de transparence et de redevabilité, consolidant la légitimité des institutions publiques. Pour finir, cette dynamique aligne les actions de développement et de sécurité sur les attentes concrètes des populations, optimisant l'impact des actions de l'État.¹² Malgré les progrès, de nombreux obstacles subsistent. Les rivalités entre les autorités locales et nationales, la lutte pour le pouvoir et les ressources, ainsi que l'impact continu des mouvements armés freinent régulièrement le processus de réconciliation. Par ailleurs, les tensions ethniques et les inégalités entre régions creusent un fossé social qui bloque l'instauration d'une gouvernance inclusive. Enfin, l'harmonisation des objectifs de l'Etat avec les attentes des populations nécessite un dialogue permanent et une concertation stricte entre toutes les parties. La restructuration de l'Etat est fortement influencée par l'engagement des forces sociales et politiques. Cet investissement citoyen permet, d'une part, d'intégrer les minorités et de pacifier l'espace social en favorisant l'expression des communautés marginalisées. D'autre part, il stimule la bonne gouvernance et l'imputabilité décisionnelle, restaurant de ce fait le lien de confiance entre l'administration et les gouvernés. A terme, cette synergie garantit la convergence des impératifs sécuritaires et socio-économiques avec les réalités de terrain, maximisant l'efficacité des politiques publiques. La refondation des institutions maliennes et la reconquête de la légitimité étatique reposent fondamentalement sur l'implication des dynamiques sociales et politiques. Au-delà de la promotion de l'inclusivité et de la cohésion nationale, cette synergie instaure les fondements durables d'une paix et d'un développement, préalables requis pour la stabilisation et la restructuration globale de l'appareil d'Etat.

¹² Baz Lecocq. *Disputed Desert*, Brill, 2010.

II- LE RETABLISSEMENT DE LA CREDIBILITE DE L'ÉTAT MALIEN

La succession de transitions politiques et de crises institutionnelles majeures a profondément fragilisé la légitimité de l'Etat malien. Aujourd'hui, sa refondation structurelle repose impérativement sur des réformes institutionnelles profondes, la consolidation de la gouvernance démocratique, ainsi que sur l'engagement actif de la société civile et des forces vives non étatiques. Rebâtir cette légitimité est crucial pour restaurer la confiance des citoyens, garantir la cohésion nationale et préserver la souveraineté du pays. Dès lors, on mettra l'accent sur la quête de légitimité par le changement institutionnel en (A) et faire valoir l'action des acteurs non étatiques et de la société civile en (B).

A- La quête de légitimité par le changement institutionnel

L'autorité de l'Etat malien dépend fondamentalement de l'aptitude de ses institutions à assurer l'ordre public, l'équité judiciaire et une véritable représentativité politique. Pour cela, il faut des véritables réformes constitutionnelles sur la stabilité du pays (1) pour une conduite de la période de transition face à l'exigence d'inclusivité des mécanismes électoraux (2).

1- Les réformes constitutionnelles sur la stabilité du pays

Les réformes de la Constitution sont indispensables pour rétablir l'autorité de l'Etat malien et garantir une stabilité politique durable face aux crises répétées. Les crises récurrentes entamées en 2012, combinées aux transitions politiques après 2020, ont mis en lumière une vulnérabilité institutionnelle qui a érodé la confiance publique et paralysé l'appareil étatique. Dès lors, la restructuration des institutions à travers les réformes constitutionnelles et la réorganisation du système électoral s'impose pour rétablir la stabilité et optimiser la gouvernance. Ces transformations ambitionnent de mieux équilibrer les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, tout en garantissant une inclusion politique élargie, notamment pour les populations des zones historiquement délaissées. Les bouleversements majeurs, du coup d'Etat de 2012 aux transitions après 2020, ont exposé les faiblesses des institutions nationales, en particulier dans la séparation des pouvoirs, la gestion des richesses et l'inclusion des régions éloignées.¹³ Face à ces déficits, les réformes constitutionnelles visent à renforcer le cadre légal et institutionnel, à clarifier les prérogatives des différentes branches de l'Etat et à établir des mécanismes de gouvernance plus efficaces¹⁴. Elles jouent ainsi un rôle stratégique pour restaurer la confiance des citoyens dans les institutions et réduire le risque de conflits politiques. Les principales réformes adoptées reposent sur la révision des textes constitutionnels afin de mieux séparer les pouvoirs, d'accroître le contrôle sur l'exécutif et d'intégrer les collectivités locales dans la gestion des affaires publiques.¹⁵ Ces mesures visent l'équité territoriale et une meilleure représentation des régions du Nord et du Centre, historiquement marginalisées et durement touchées par les crises sécuritaires et ethniques.¹⁶ En atténuant le sentiment d'exclusion, ces changements constitutionnels favorisent la cohésion nationale, un impératif

¹³ International Crisis Group, *Mali -réformes institutionnelles et gouvernance*, Rapport Afrique n° 242, 2021

¹⁴ United Nations, *Peace Agreement Monitoring Report - Mali*, 2020.

¹⁵ Moussa Sow, *Le Mali contemporain - état, société et conflits*, Presses Universitaire de Dakar 2000

¹⁶ Baz Lecocq, *Disputed Desert*, Brill 2010

central pour stabiliser l'Etat. La mise en œuvre concrète de ces réformes reste toutefois un défi majeur. Leur efficacité dépend de la volonté politique des acteurs étatiques, de l'adhésion des élites locales et de la capacité à créer des institutions solides et indépendantes. Sans un suivi rigoureux et une application cohérente, ces réformes risquent de rester formelles et de ne pas produire les effets escomptés sur la légitimité et la stabilité de l'Etat¹⁷. Par ailleurs, le contexte sécuritaire difficile et la persistance des groupes armés compliquent la mise en œuvre, notamment dans les régions les plus touchées par l'instabilité¹⁸. Pour stabiliser l'Etat, les nouvelles réformes constitutionnelles ciblent la cohésion nationale et l'inclusion politique. Elles instaurent une meilleure séparation des pouvoirs, renforcent le contrôle de l'exécutif et associent directement les collectivités locales à la gouvernance. Plus particulièrement, ces mesures corrigent les déséquilibres territoriaux en offrant une juste représentativité au Nord et au Centre du pays, deux zones fortement fragilisées par les conflits ethniques et l'insécurité. La refonte de la Constitution est un levier majeur pour rebâtir l'Etat malien. Elle trace une trajectoire claire pour asseoir les institutions, garantir l'inclusion de tous et optimiser la gouvernance. Réussir ces transformations est crucial pour regagner la confiance de la population, fortifier l'unité du pays et instaurer une paix durable au Mali.¹⁹

2- La conduite de la période de transition face à l'exigence d'inclusivité des mécanismes électoraux

La légitimité du pouvoir au Mali dépend de la transparence et de l'inclusivité de ses transitions politiques. Les événements consécutifs au coup d'État de 2020 contre Ibrahim Boubacar KEÏTA, suivis de l'instauration d'un régime de transition militaire, confirment cette réalité : rebâtir le pays exige une représentativité juste de toutes les communautés et composantes régionales.²⁰ L'inclusivité des processus électoraux est essentielle pour restaurer la confiance des citoyens dans les institutions et prévenir la marginalisation des populations, notamment celles des zones périphériques historiquement exclues des prises de décision²¹. Les mesures adoptées pour garantir l'inclusivité des élections ont porté sur plusieurs axes. Elles incluent l'organisation de consultations locales et nationales, la participation de partis politiques divers, l'implication de la société civile et la présence d'observateurs internationaux pour assurer la transparence et la crédibilité des scrutins. La participation des populations issues de régions affectées par les conflits, comme le Nord et le Centre, a été un objectif central, car elle permet de renforcer le sentiment d'appartenance à l'Etat et de favoriser la réconciliation nationale²². De plus, des mécanismes de supervision ont été mis en place pour assurer le respect des normes électorales et prévenir les fraudes, contribuant ainsi à légitimer les résultats et renforcer la confiance dans les institutions²³. Néanmoins, des obstacles majeurs subsistent. L'insécurité chronique dans plusieurs zones entrave la logistique électorale et restreint l'accès aux urnes, menaçant ainsi de faire baisser le taux de participation et de fausser la représentativité des

¹⁷ Roland Marchal, *Le Mali en crise : du Nord au Centre*, Karthala, 2013

¹⁸ Amnesty International, *Mali : gouvernance et droits humains*, 2020

¹⁹ Mohamed Salif Diarra, *Crise de gouvernance et transition démocratique au Mali*. Karthala, 2014.

²⁰ International Crisis Group, *Mali : le rôle des transitions électorales*, Rapport Afrique n°244, 2021

²¹ United Nations, *Peace Agreement Monitoring Report - Mali*. 2020.

²² Amnesty International, *Mali : gouvernance et droits humains*, 2020.

²³ Baz Lecocq, *Disputed Desert*, Brill. 2010.

scrutins. A cela s'ajoutent les lacunes administratives des organes électoraux, ainsi que les interférences des forces politiques et militaires, qui freinent la mise en place d'un processus transparent et ouvert à tous. Enfin, le dilemme entre impératifs de sécurité et principes démocratiques fragilise la perception même de la légitimité étatique. Malgré ces obstacles, intégrer l'ensemble des acteurs dans la gestion des transitions et des élections demeure une stratégie clé pour reconstruire l'État malien. Cette démarche participative fortifie la légitimité et l'autorité des institutions publiques. De plus, elle favorise l'unité nationale, donne une voix aux communautés marginalisées et instaure un climat propice à une paix durable. Garantir des élections inclusives s'impose donc comme un fondement crucial pour asseoir la crédibilité de l'Etat et consolider la gouvernance démocratique.

B- L'action des acteurs non étatiques et de la société civile

L'effondrement des capacités institutionnelles de l'État, surtout dans les régions septentrionales et centrales où les services publics sont défaillants ou inexistants, a favorisé l'émergence et le renforcement des acteurs de la société civile. Celle-ci s'impose désormais comme un vecteur de contestation, un pilier de légitimation lors des transitions politiques, et un acteur clé pour la reconstruction de l'Etat. La contribution active de la société civile dans la refondation de l'État (1) sera de taille, afin de découvrir les obstacles au rapprochement national face à l'effritement du lien social (2).

1- La contribution active de la société civile dans la refondation de l'État

Dès l'avènement des mouvements démocratiques au début des années 1990, la société civile du Mali s'est imposée comme un acteur central de la scène politique nationale. Sa participation active lors de la chute de Moussa TRAORE en 1991 a fortement contribué à l'instauration de la démocratie et à la diversification du débat public. Néanmoins, la crise globale de 2012 marque un tournant historique en rendant son action capitale pour la reconstruction des institutions. Devant la défaillance partielle des pouvoirs publics et l'absence de l'Etat dans plusieurs localités, ces structures citoyennes ont pris le relais pour préserver la paix sociale et assurer les services essentiels aux habitants.²⁴ La société civile a également joué un rôle central dans les processus de dialogue national et de concertation mis en place pour sortir de la crise. Lors du Dialogue national inclusif de 2019, plusieurs associations, plateformes citoyennes et leaders communautaires se sont exprimés pour proposer des pistes de réformes institutionnelles, notamment en matière de gouvernance locale, de justice et de gestion des ressources publiques²⁵. Leur participation s'est avérée cruciale en raison de leur proximité avec les populations, ce qui leur confère une légitimité : sociale souvent supérieure à celle des institutions étatiques affaiblies. En outre, ces acteurs ont contribué à la formulation de propositions concernant la révision constitutionnelle, la réorganisation territoriale, et le contrôle citoyen de l'action publique. En outre, la société civile s'est affirmée comme un acteur clé du suivi des processus de transition post-2020. Grâce à la création du Conseil national de transition (CNT), de multiples associations citoyennes ont pu faire valoir leurs positions dans l'arène

²⁴ International Crisis Group, Mali : sauver le centre du pays, Rapport Afrique n°293, 2020.

²⁵ République du Mali, Rapport général du Dialogue national inclusif, 2019.

législative tout en exerçant un droit de regard critique sur la gouvernance militaire. Plusieurs mouvements, tels que le M5-RFP, ont influencé l'agenda politique et poussé à des réformes perçues comme nécessaires pour restaurer la légitimité de l'Etat²⁶. De nombreuses organisations locales se sont également mobilisées pour renforcer la cohésion dans les zones rurales affectées par les conflits communautaires, contribuant ainsi aux efforts de pacification et à la reconstruction d'un ordre social minimum. Néanmoins, l'indépendance de la société civile fait débat, certaines structures étant soupçonnées de servir des ambitions politiques ou de cautionner le gouvernement de transition. Ce constat n'enlève rien à sa nécessité absolue dans la reconstruction de l'Etat : elle demeure le garant de la vigilance citoyenne, de la cohésion sociale et du débat démocratique.

2- Les obstacles au rapprochement national face à l'effritement du lien social

Malgré son rôle crucial dans la reconstruction de l'Etat, la société civile se heurte à des obstacles majeurs liés à une profonde rupture sociale. En effet, depuis la crise de 2012, le Mali subit une division identitaire et territoriale inédite. Cette unité nationale est aujourd'hui affaiblie par les tensions ethniques, les conflits communautaires, l'insécurité armée et les crises politiques successives. Dans ce contexte, les initiatives de réconciliation nationales ont eu du mal à produire des résultats tangibles en raison de la persistance d'un climat de méfiance généralisée entre les différentes composantes de la société²⁷. La diversité des acteurs non étatiques engagés dans les conflits constitue un obstacle majeur. Au sein d'un espace conflictuel complexe cohabitent en effet des milices communautaires, des groupes d'autodéfense, des mouvements armés (signataires ou non de l'Accord d'Alger), des organisations religieuses ainsi que des leaders politiques locaux. Cette fragmentation entrave l'établissement d'un cadre de dialogue cohérent et inclusif. Par conséquent, les initiatives de la société civile butent régulièrement sur le manque de consensus entre ces différentes parties prenantes. Ce qui limite l'efficacité des programmes de réconciliation locale²⁸. Un autre défi majeur concerne la persistance des violences intercommunautaires, notamment dans les régions du Centre. Les organisations citoyennes tentent de jouer le rôle de médiateurs, mais leurs capacités restent limitées face à des conflits alimentés par des rivalités historiques, des enjeux fonciers, et l'ingérence de groupes armés. La faiblesse de l'État accentue davantage ces tensions, car l'absence de justice impartiale et la lenteur de l'administration favorisent l'impunité et la frustration des communautés²⁹. Enfin, l'œuvre de réconciliation se heurte à un obstacle majeur : le déficit de confiance envers les institutions. Les transitions politiques à répétition, la succession de coups d'Etat et le non-respect des engagements ont profondément érodé la crédibilité du pouvoir. Dans un tel climat, même les démarches pacificatrices menées par des acteurs non gouvernementaux éveillent les soupçons. Dès lors, le challenge dépasse le cadre purement technique pour revêtir une dimension psychologique et symbolique. Il s'agit de restaurer la confiance, de façonner une mémoire nationale commune et de recréer une adhésion collective autour d'un État unifié et souverain. En somme, le processus de réconciliation au Mali reste laborieux en dépit des multiples efforts déployés. Il se heurte en effet à l'insécurité

²⁶ Lecocq, Baz Lecocq et al, Les défis politiques au Mali post-2020, Revue Afrique Contemporaine, 2021

²⁷ *United Nations Development Programme (UNDP), Social Cohesion in the Sahel, 2020.*

²⁸ MINUSMA, Rapport sur les droits de l'homme au Mali, 2021.

²⁹ *Human Rights Watch.* "Dans le centre du Mali, la crise profonde continue". Rapport 2020

chronique, aux divisions communautaires et à la fragilité de l'Etat. Si la société civile fait preuve de dynamisme, ses actions resteront limitées sans un soutien étatique rigoureux, une réelle détermination politique et l'implication de l'ensemble des acteurs sociaux.

CONCLUSION

Le Mali s'efforce de rebâtir un Etat souverain et légitime afin de surmonter une crise d'une gravité sans précédent. Cette reconstruction repose sur deux axes majeurs : d'une part, une refondation interne stimulée par les transitions politiques et la participation des forces nationales ; d'autre part, un repositionnement stratégique face aux rivalités géopolitiques mondiales et aux menaces sécuritaires transfrontalières. Bien que les successions de transitions (2012, 2020, 2021) aient ouvert la voie à des réformes, elles ont aussi mis en lumière les dérives des rivalités pour le pouvoir, des contestations populaires et de la prépondérance de l'armée. Ainsi, les démarches d'apaisement comme le dialogue national inclusif ou les projets de réorganisation des institutions traduisent une réelle volonté de restaurer l'autorité étatique. Cependant, elles se heurtent à des défis majeurs liés au manque d'inclusivité, à la méfiance des populations et à la pérennité des services publics. Dans ce contexte, la société civile s'impose comme un acteur central à travers ses actions de médiation, de plaidoyer et d'engagement citoyen, même si son élan reste freiné par les divisions sociales et le climat d'insécurité. Par ailleurs, la restructuration de l'Etat malien prend place au cœur d'une donne géopolitique profondément renouvelée. L'évaluation des interventions internationales met en évidence des résultats contrastés : en dépit des apports financiers et militaires, ces opérations ont parfois exacerbé le sentiment d'une inféodation du Mali à des puissances extérieures, érodant ainsi la souveraineté nationale au sein de l'opinion publique. Le désengagement progressif de la France conjugué à l'alignement de Bamako sur de nouveaux partenaires, en particulier la Russie, matérialise un pivot stratégique majeur. Ce basculement est autant motivé par des impératifs sécuritaires que par des dynamiques de politique intérieure. Face à une crise d'une intensité inédite, le Mali cherche à restaurer sa souveraineté et sa légitimité institutionnelle. Ce processus de restructuration s'articule autour d'une double dynamique : le renouveau politique interne porté par les acteurs du pays, et la réadaptation diplomatique face aux compétitions d'influence et aux périls sécuritaires transnationaux. Les périodes de transition politique ont constitué des opportunités de changement, tout en révélant les blocages inhérents aux querelles partisans, aux soulèvements sociaux et au rôle central des militaires. Si le dialogue national et les réformes structurelles illustrent le désir de refonder le pacte républicain, leur succès reste suspendu à des impératifs d'inclusion, de restauration de la confiance citoyenne et de stabilité de l'Etat. Par ailleurs, la société civile s'érige progressivement en pivot de cette transition en s'investissant dans la médiation et la défense des valeurs démocratiques, en dépit des fractures communautaires et de la persistance des conflits. Les mesures restrictives, tant économiques que diplomatiques, décrétées par la CEDEAO, l'Union africaine et l'Union européenne ont lourdement affecté l'économie du Mali et accentué la crise sociale. Toutefois, elles ont aussi alimenté, de façon paradoxale, la rhétorique souverainiste du pouvoir de transition. Dès lors, le pays se repositionne sur l'échiquier mondial en plaçant la défense de sa souveraineté, l'ouverture à de nouveaux partenaires stratégiques et la fin des liens de subordination traditionnels au cœur de sa nouvelle doctrine géopolitique.

LA PRISE EN CHARGE DES VICTIMES DES VIOLENCES SEXUELLES ET BASEES SUR LE GENRE (VSBG) EN DROIT MALIEN

Par

GUINDO Harouna Boucary*

Docteur en droit public, enseignant vacataire de l'Université Kurukanfuga de Bamako.

Et

COULIBALY Alou

Docteur en droit privé, enseignant vacataire de l'Université Kurukanfuga de Bamako.

Résumé

Aujourd'hui, dans le domaine des droits humains et des VBG, le constat est alarmant du fait que la partie nord du Mali a vécu sous le joug des groupes armés pendant presque une année. Les populations vivant au nord du pays ont subi de plein fouet les conséquences sociopolitiques et économiques de l'occupation de leurs régions. Dans ces zones, la condition de la femme s'est dégradée et on a assisté à une violation massive de ses droits. Les organisations des droits humains ont fait état de nombreux cas de viols collectifs et publics. Face à cette catastrophe humanitaire sans précédent au Mali, la riposte en termes de prise en charge et de prévention des VSBG n'est pas organisée. C'est pour apporter une réponse adéquate dans ce domaine que le Ministère de la Santé et de l'Hygiène publique, grâce à l'assistance de l'USAID-CapacityPlus, s'est engagé à élaborer des modules de formation pour la prévention et la prise en charge des victimes de VGB. La violence sexuelle est souvent systématique, aux fins de déstabiliser les populations et de détruire les liens au sein des communautés et des familles, d'encourager l'épuration ethnique, d'exprimer la haine de l'ennemi ou d'offrir des services sexuels aux combattants. Il est prouvé que le recours au viol comme arme de guerre a considérablement augmenté ces dernières années dans les zones de conflit. Les autres formes de violence liées à l'appartenance sexuelle qui peuvent être préoccupantes en période de guerre et en temps de paix incluent les formes suivantes : le mariage précoce et/ou forcé ; l'infanticide des filles ; la stérilisation ou la grossesse forcée ; la violence domestique ; harcèlement sexuel, la prostitution forcée ou d'autres formes d'exploitation sexuelle ; la traite des femmes, des jeunes filles et des garçons ; la transmission volontaire du Virus de l'immunodéficience Humaine/Syndrome d'Immuno (VIH/SIDA) ; les mutilations génitales féminines.

Mots clés : Victime-violence-agression sexuelle-genre.

Summary

Today, in the field of human rights and GBV, the situation is alarming because the northern part of Mali has lived under the yoke of armed groups for almost a year. The populations living in the north of the country have suffered the full brunt of the socio-political and economic consequences of the occupation of their regions. In these areas, the condition of women has deteriorated and there has been a massive violation of their rights. Human rights organizations have reported numerous cases of gang and public rape. Faced with this unprecedented humanitarian disaster in Mali, the response in terms of

* Mode de citation : GUINDO Harouna Boucary, COULIBALY Alou, « La prise en charge des victimes des violences sexuelles et basées sur le genre (VSBG) en droit malien », Revue RRC, n° 071 / Juillet 2026, p.105-125.

care and prevention of SGBV is not organized. It is to provide an adequate response in this area that the Ministry of Health and Public Hygiene, with the assistance of USAID-CapacityPlus, has undertaken to

INTRODUCTION

La violence sexuelle ou agression sexuelle est définie comme n'importe quel acte de violence ou contact physiques à caractère sexuel, y compris une pénétration vaginale, anale, avec le pénis, une autre partie du corps ou un objet étranger, perpétrés sans le consentement de la personne visée. Une agression sexuelle inclut l'acte sexuel forcé par voie orale¹. Les agressions sexuelles sont une atrocité qui se produit dans le monde entier. Elles affectent la santé physique et mentale des individus, et peuvent également avoir des répercussions sur des communautés entières, les laissant brisées par la violence, la maladie, avec des familles détruites, et des enfants issus de grossesses indésirables. Les agressions sexuelles sont tout particulièrement endémiques en tant de guerre lorsqu'elles sont utilisées comme une arme de terreur afin de traumatiser des personnes innocentes.

Malheureusement, beaucoup de cas ne sont pas rapportés. Souvent, les femmes ont trop peur ou sont trop gênées pour raconter leur agression sexuelle, craignant de répandre l'infamie ou appréhendant des répercussions au sein de leurs communautés.

Du point de vue contexte, les violences sexuelles sont enregistrées aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre³. Mais nous constatons cependant une augmentation des agressions sexuelles en temps de guerre. Elles sont différentes de celles vécues par les communautés en temps de paix. C'est souvent vu, comme une stratégie de guerre. C'est fait pour punir la communauté toute entière. Ce n'est pas une simple agression envers un individu, mais envers tout un peuple. Les pays en conflits sont les plus touchés par les violences sexuelles dans le monde. Les différentes guerres qu'a connues le pays, les coutumes et traditions dans les sociétés influencent l'existence et l'exacerbation des violences basées sur le genre et en particulier les violences sexuelles. Les violences sexuelles ont atteint l'ampleur d'un problème de santé publique, suite aux guerres et divers troubles sociaux que le pays connaît depuis une quinzaine d'années. Une meilleure prise en charge de ce problème commence inévitablement par la maîtrise des concepts liés aux violences sexuelles ; ce qui n'est pas encore le cas pour la plupart des prestataires appelés à remplir cette tâche².

L'OMS définit la Violence sexuelle comme tout acte sexuel, tentative pour obtenir un acte sexuel, commentaire ou avances de nature sexuelle, ou actes visant à un trafic ou autrement dirigés contre la sexualité d'une personne utilisant la coercition, commis par une personne indépendamment de sa relation avec la victime, dans tout contexte, y compris, mais

¹ In fine article Souleymane S COULIBALY, *Enseignant-Chercheur à l'Institut Zayed des Sciences Economiques et Juridiques de Bamako-Mali (IZSEJB)*p2.

² La résolution 1325 du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité (2000) et La Déclaration d'engagement de l'UNGASS sur VIH/SIDA (2001) et le Protocole pour prévenir, supprimer et punir le trafic des personnes, en particulier des femmes et des enfants, complétant la Convention des Nations-Unies contre le crime organisé transnational (2003).

sans s'y limiter, le foyer et le travail³. D'après l'Organisation Mondiale de la Santé et l'Inter Agency Standing Committee (IASC), la violence sexuelle recoupe tout acte sexuel essayé ou complet avec une personne qui est⁴ :

- L'incapable de comprendre la nature ou la condition de l'acte ;
- L'incapable de refuser la participation ;
- L'incapable de communiquer qu'elle ne souhaite pas s'engager dans l'acte sexuel (par exemple, parce qu'elle est malade, infirme ou sous l'influence d'alcool ou autres drogues ou encore suite à l'intimidation ou la pression)⁵.

Au niveau national, chaque organisme des Nations Unies est responsable de la prise en charge globale et de l'accompagnement de toute victime d'actes d'exploitation ou d'abus sexuels commis par son personnel, y compris parmi les partenaires d'exécution, même lorsque cette prise en charge implique de collaborer avec d'autres organisations, notamment dans les secteurs de la lutte contre le viol des femmes et de la protection des filles mineurs. En cas de déficits de services, les organismes des Nations Unies doivent être prêts à utiliser leurs budgets internes afin de combler ces lacunes. Dans le cadre de la formation obligatoire à la prévention de l'exploitation et des abus sexuels (PEAS), ils doivent en outre informer l'ensemble de leur personnel des modalités d'orientation des victimes aux fins de prise en charge⁶.

Existent-elles des structures pour la prise en charge des victimes d'agressions sexuelles ? Pour mieux répondre à cette problématique nous verrons dans l'ordre chronologique les structures chargées de la prise des victimes du viol (I) et l'adaptation des structures de la prise en charge des victimes du viol (II).

I. LES STRUCTURES CHARGÉES DE LA PRISE DES VICTIMES D'AGRESSIONS SEXUELLES

Les violences sexuelles et les violences exercées par des partenaires intimes, pouvant être physiques, sexuelles ou émotionnelles et psychologiques, sont des problèmes mondiaux qui n'épargnent aucune société ou région. Dans les situations de crise humanitaire, les femmes et les enfants, qui sont des réfugiés, des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ou touchées par des crises, qu'elles soient humanitaires ou liées à des conflits, sont particulièrement exposés à la violence, en conséquence de déplacements massifs de population et de l'effondrement de la protection sociale d'où au niveau social (A) et au niveau médical (B).

A. Au niveau social :

³ Rapport de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) sur la violence sexuelle 2002, disponible sur www.oms.org. Consulté le 26/12/2022.

⁴ Ibid.

⁵ In fine article Souleymane S COULIBALY, *Enseignant-Chercheur à l'Institut Zayed des Sciences Economiques et Juridiques de Bamako-Mali (IZSEJB)*p4

⁶ [Www.agora.unicef.org](http://www.agora.unicef.org). Consulté le 26/12/2022

La sécurité et la confidentialité des victimes d'exploitation et d'abus sexuels doivent être au coeur de la prise en charge dispensée par l'ensemble des organisations responsables et des prestataires de services, conformément au Protocole et à l'approche centrée sur les victimes. En cas d'enquête ou de procédure visant à établir les responsabilités, les organisations concernées doivent s'assurer que la prise en charge fournie permet de protéger les victimes contre les représailles et la perpétration de nouvelles violences. Si la victime en éprouve le besoin et y consent, elle doit être accompagnée par un (e) responsable de la prise en charge/une travailleuse ou un travailleur social (e) spécialement affecté (e) à cet effet tout au long de la procédure visant à établir les responsabilités. Cela nous amène aux conséquences psychotraumatiques (1) et le syndrome psychotraumatique (2).

1. Les conséquences psychotraumatiques, état des connaissances

Il y a deux éléments clés :

La naissance du concept de stress post-traumatique

Si le concept de névrose traumatique existe depuis la fin du 19ème siècle⁷, ce n'est qu'avec les deux guerres mondiales qu'il va véritablement être développé et susciter l'intérêt des psychiatres militaires. Au début des années 1970, les graves troubles psychotraumatiques que présentent les soldats nord-américains revenus de la guerre du Vietnam entraînent un regain d'intérêt pour ce type de pathologie, qui sera désormais décrite sous la dénomination d'état de stress post-traumatique⁸. Au même moment, Ann Burgess et Lynda Holmstrom de l'hôpital Boston City View, mettent en évidence dans leur publication de 1974, « Rape trauma syndrome »⁹, le syndrome du traumatisme du viol, décrivant les séquelles psychologiques et somatiques des victimes de violences sexuelles, qui ressemblent en tous points à celles que présentent les anciens combattants du Vietnam. À la suite des travaux de Burgess et Holmstrom, le fait que de nombreux chercheurs publient sur le sujet, ainsi que l'influence des féministes aux États-Unis, contribuent à faire progresser la reconnaissance des traumatismes causés par les violences sexuelles.

L'état des lieux conséquences des violences sexuelles et prise en charge :

À partir de 1980, le trouble de stress post-traumatique est répertorié dans la troisième édition du *DSM*¹⁰ (*Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux*), l'ouvrage de référence publié par l'American Psychiatric Association. Il est ensuite inscrit en 1992 dans la dixième édition de la *CIM* (*Classification Internationale des Maladies*), publiée par l'OMS.

⁷ Oppenheim HERMANN, « *Die traumatischen Neurosen Nach den in der Nervenlinik der Charité in den letzten Jahren gesammelten Beobachtungen* », Berlin, Hirschwald, 1889.

⁸ Vaiva GUILLAUME, Lebigot, FRANÇOIS, Ducrocq, FRANÇOIS, Goudemand, MICHEL, « *Psychotraumatismes : prise en charge et traitements* », Paris, Masson, 2005, p. 21.

⁹ Burgess ANN, Wolbert HOLMSTROM, Lynda LYTLE, « Rape Trauma Syndrome », *American Journal of Psychiatry*, September 1974, Vol. 131, p. 981-986.

¹⁰ AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION, « *Diagnostic and statistical manual of mental disorders, 3rd ed (DSM-III)* », APA, Washington, DC, 1980.

2. Le syndrome psychotraumatique :

L'état de stress post-traumatique, ou syndrome psychotraumatique, est décrit comme un trouble psychique complexe associant notamment des symptômes anxieux et des perturbations de la mémoire, organisé autour des symptômes de reviviscence du souvenir ou de la mémoire traumatique¹¹. Il survient chez les individus confrontés à un ou plusieurs événements stressants vécus comme particulièrement agressifs ou dangereux et impliquant le plus souvent une menace vitale. Pour le manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux (DSM-IV), un événement traumatique est défini par l'association de deux conditions¹² :

- Le sujet a vécu, a été témoin ou a été confronté à un événement ou à des événements durant lesquels des individus ont pu mourir ou être très gravement blessés, ou bien ont été menacés de mort ou de grave blessure, ou bien durant lesquels son intégrité physique ou celle d'autrui a pu être menacée.

- La réaction du sujet à l'événement s'est traduite par une peur intense, un sentiment d'impuissance ou d'horreur.

- **Les violences sexuelles et psychotraumatisme :**

Cependant, le risque de survenue d'un psychotraumatisme est plus élevé après certains types d'événements : le fait d'avoir subi une forme de violence interpersonnelle augmente considérablement ce risque. Les études montrent ainsi que deux tiers des victimes de viol, de tentatives de viol ou d'agression sexuelle, développent un état de stress post-traumatique. Les violences sexuelles représentent la cause la plus fréquente d'état de stress post-traumatique chez les femmes¹³.

Il est aujourd'hui reconnu que les viols sont, avec la torture, les violences qui ont les conséquences psychotraumatiques les plus graves. Plus de 80% des victimes de viol développent un état de stress post-traumatique chronique associé à des troubles dissociatifs¹⁴.

Ces troubles psychotraumatiques sont des conséquences normales des violences, qui génèrent non seulement des blessures psychiques mais également neurologiques¹⁵ avec des dysfonctionnements importants des circuits émotionnels et de la mémoire, des atteintes de certaines structures corticales visibles sur des IRM¹⁵ et des modifications épigénétiques¹⁶ qui

¹¹ Crocq LOUIS, Louville PATRICE, Doutheau CARLE, *et al.*, « Psychiatrie de catastrophe. Réactions immédiates et différées, troubles séquellaires. Paniques et psychopathologie collective » in *Encyclopédie Médico-Chirurgicale Psychiatrie*, Elsevier, Paris, 1998, 37-113-D-10.

¹² Jean-Claude AGUERRE, Guy DANA, Marielle DAVID *et al.*, « Communiqué du Collectif Initiative pour une Clinique, 2015/2 (n°40), p.259.

¹³ Breslau NAOMI, Davis GLENN, Patricia ANDRESKI, Edward PETERSON, « Traumatic events and posttraumatic stress disorder in an urban population of young adults » in *Archives of General Psychiatry*, Mars 1991, Vol. 48, Issue 3, p. 216-22.

¹⁴ Maria OQUENDO, Jeffrey MILLER, Elizabeth Mary SUBLETTE, « Neuroanatomical Correlates of Childhood Sexual Abuse: Identifying Biological Substrates for Environmental Effects on Clinical Phenotypes » in *The American Journal of Psychiatry*, Juin 2013, Vol. 170, Issue 6, p. 574-577.

¹⁵ L'imagerie par résonance magnétique (IRM) est une technique d'imagerie médicale permettant d'obtenir des vues en deux ou en trois dimensions de l'intérieur du corps de façon non invasive. Disponible sur www.vidal.fr. Consulté le 18/12/2022.

sont heureusement réversibles grâce à la neuroplasticité du cerveau si la victime bénéficie de soins appropriés et d'un contexte bienveillant et sécurisant¹⁷. Ces troubles sont pathognomoniques, c'est-à-dire qu'ils sont spécifiques et qu'ils sont une preuve médicale du traumatisme. Il s'agit d'une réponse universelle, présente chez toutes les victimes dans les jours et les semaines qui suivent un traumatisme¹⁸. Ils ne sont pas liés à la victime mais avant tout à la gravité de l'agression et à l'intentionnalité destructrice de l'agresseur la vulnérabilité de la victime, le fait qu'il s'agisse d'un enfant par exemple, pouvant les aggraver. Ces troubles psychotraumatiques sont générés par des situations de peur et de stress extrêmes provoquées par les violences. Cette étude menée par une équipe de chercheurs internationaux a mis en évidence des modifications anatomiques, visibles par IRM, de certaines aires corticales du cerveau de femmes adultes ayant subies des violences sexuelles dans l'enfance.

Ces aires corticales, qui ont une épaisseur significativement diminuée par rapport à celles de femmes n'ayant pas subies de violences, sont celles qui correspondent aux zones somato-sensorielles des parties du corps ayant été touchées lors des violences (zones génitales, anales, buccales, etc.). Et l'épaisseur de ces zones corticales est d'autant plus diminuée que les violences ont été assorties de circonstances aggravantes¹⁹. Cela fait une dizaine d'années que ces mécanismes sont de mieux en mieux documentés, mais ils restent malheureusement encore peu connus des professionnel(le)s de santé au Mali et d'autres pays africains.

Les actions des violences sexuelles :

Lors de violences inconcevables telles que les violences sexuelles, des mécanismes de survie neuro-biologiques²⁰ se déclenchent chez la victime pour échapper au risque psychologique, cardiologique et neurologique provoqué par une terreur et un stress extrême impossibles à contrôler par le cerveau, du fait d'un état de sidération et de paralysie psychique de celui-ci²¹. Cet état de sidération, qui peut empêcher la victime de crier, de réagir et de se débattre²², est provoqué par le caractère insensé, inconcevable et terrorisant des violences, c'est une réaction neuro-psychique normale et universelle. Ces mécanismes de survie, qui se déclenchent en vue d'échapper au stress extrême, sont assimilables à une disjonction avec la production par le cerveau de drogues dures endogènes proches d'un cocktail morphine-

¹⁶ Ehling THIBAUT, Ellert NIJENHUIS, Andre KRIKKE, « *Volume of discrete brain structures in florid and recovered DID, DDNOS, and healthy controls.* » Presented at 20th Annual Conference of the International Society for the Study of Dissociation. Chicago, 2003, November

¹⁷ Nader PERROUD, Ariane Paoloni GIACOBINO, Paco PRADA, Emilie OLIÉ, et al., « *Increased methylation of glucocorticoid receptor gene (NR3C1) in adults with a history of childhood maltreatment: a link with the severity and type of trauma* » in *Translational Psychiatry*, Décembre 2011, Vol. 1, Issue 12, e59.

¹⁸ Jean BISSON, Samy, MCFARLANE, Rose SYRAT, « *Psychological debriefing* » édition, *Practice guidelines from the International Society for Traumatic Stress Studies: Effective treatments for PTSD*, New York, Guildford Press, 2000, p. 39-59.

¹⁹ Muriel SALMONA, « *Le cerveau des victimes de violences serait modifié : ce n'est pas irréversible* » in *L'OBS Le Plus*, 18 Juin 2013, <http://leplus.nouvelobs.com/contribution/889153-le-cerveau-des-victimes-deviolences-sexuelles-serait-modifie-ce-n-est-pas-irreversible.html>. Consulté le 29/12/2022.

²⁰ Rachel YEHODA, Joseph LEDOUX, « *Response variation following trauma: a translational neuroscience approach to understanding PTSD* » in *Neuron*, Octobre 2007, Vol. 56, Issue 1, p. 19-32.

²¹ Lisa SHIN, Michael RAUCH, Scott LESKIE., Roger PITMAN, « *Amygdala, Medial Prefrontal Cortex, and Hippocampal Function in PTSD* » in *Annals New York Academy of Sciences*, Juillet 2006, Vol. 1071, p. 67-79.

²² Antony Burgess WILSON, Laaksonen HOLMSTROM, « *Coping behavior of the rape victim* », in *American Journal of Psychiatry*, 1976, vol. 133, Issue 4, p. 413-418.

kétamine du circuit émotionnel et de la mémoire qui « éteint » le stress et entraîne un état dissociatif accompagné d'une anesthésie émotionnelle²³. Cet état dissociatif provoque la sensation d'être absent, déconnecté, et spectateur de la situation, comme indifférent²⁴. La disjonction est également à l'origine de troubles mnésiques, par interruption des circuits d'intégration de la mémoire, provoquant des amnésies partielles ou complètes et surtout une mémoire traumatique²⁵.

La mémoire traumatique :

Cette mémoire traumatique est une mémoire émotionnelle des violences²⁶, contenue dans l'amygdale cérébrale, qui n'a pas pu être intégrée par l'hippocampe en mémoire autobiographique, celui-ci étant alors déconnecté. Elle contient non seulement les violences, leur contexte, les émotions, les douleurs et les sensations ressenties par la victime, mais également l'agresseur, sa mise en scène, ses paroles, sa haine, son mépris, son excitation. Tout y est mélangé, sans identification, ni tri, ni contrôle possible. Au moment des violences, cette indifférenciation empêchera la victime de faire une séparation entre ce qui vient d'elle et de l'agresseur. Elle pourra à la fois ressentir une terreur qui est la sienne, associée à une excitation et une jouissance perverse qui sont celles de l'agresseur. De même, il lui sera impossible de se défendre des phrases mensongères et assassines de l'agresseur : « *tu aimes ça* », « *c'est ce que tu veux* », « *c'est ce que tu mérites* ». Elles s'installeront telles quelles dans l'amygdale cérébrale où la mémoire traumatique restera piégée après les violences. La mémoire traumatique s'apparente donc à une véritable torture : elle fait revivre à l'identique lors de réminiscences des flash-backs et cauchemars qui envahissent le psychisme les scènes de violences et la mise en scène de l'agresseur, avec les mêmes émotions (terreur, détresse, douleurs, sentiment de n'avoir aucune valeur, d'être nié, de n'avoir aucun droit, d'avoir mérité ces violences, etc.), comme une machine infernale à remonter le temps²⁷.

Les victimes sont alors obligées de se construire avec ces émotions et ces sensations de terreur²⁸, avec ces actes et ces propos pervers, à devoir lutter contre eux et les contrôler, souvent sans les comprendre, ni savoir où se trouve la ligne de démarcation entre leur personne et cette mémoire traumatique. La mémoire traumatique les hante, les exproprie et les empêche d'être elles-mêmes²⁹, pire elle leur fait croire qu'elles sont doubles, voire triples : une personne normale (ce qu'elles sont), une moins que rien qui a peur de tout, qui ne vaut rien, une coupable dont elles ont honte (ce que l'agresseur a mis en scène et qu'elles finissent par intégrer, puisque cela tourne en boucle dans leur tête) et une personne qui pourrait devenir

²³ Joshua ZIMMERMAN, Stephen MAREN, « *NMDA receptor antagonism in the basolateral but not central amygdala blocks the extinction of Pavlovian fear conditioning in rats* » in *The European Journal of Neuroscience*, Mai 2010, Vol. 31, Issue 9, p. 1664-1670.

²⁴ Muriel SALMONA, « *Le livre noir des violences sexuelles* », Paris, Dunod, 2013, p. 91-93.

²⁵ Muriel SALMONA, « *La mémoire traumatique et les conduites dissociantes* », in COUTANCEAU, Roland, LEMITRE, Samuel Joanna SMITH, (dir.), « *Traumas et résilience* », Paris, Dunod, 2012.

²⁶ Muriel SALMONA, « *La mémoire traumatique* » in Marianne KÉDIA, Aurore SEGUIN SABOURAUD, (eds.), *L'aide-mémoire. Psychotraumatologie*, Paris, Dunod, 2008, rééd. 2013.

²⁷ Muriel SALMONA, « *Le livre noir des violences sexuelles* », Paris, Dunod, 2013, p. 80-84.

²⁸ Muriel SALMONA, « *La dissociation traumatique et les troubles de la personnalité post-traumatiques : ou comment devient-on étranger à soi-même ?* » in *Les troubles de la personnalité en criminologie et en victimologie*, Paris, Dunod, 2013.

²⁹ Van Der HART, Onno, et al., « *Le soi hanté* », Paris, De Boeck, 2010.

violente et perverse et qu'il faut sans cesse contrôler ou censurer (ce même agresseur, avec sa violence, son excitation et sa jouissance perverses tellement présentes et envahissantes à l'intérieur d'elles-mêmes qu'elles finissent par se faire peur en le confondant avec elles-mêmes³⁰).

3. Les conduites dissociantes et d'évitement :

Les victimes doivent donc déployer une vigilance de chaque instant pour éviter les situations qui risquent de faire exploser cette mémoire traumatique. Des conduites d'évitement et de contrôle de l'environnement se mettent alors en place. Toute situation de stress est à éviter, il est impossible de relâcher sa vigilance, dormir devient extrêmement difficile. Mais c'est rarement suffisant, et pour éteindre à tout prix une mémoire traumatique qui « s'allume », ou pour prévenir son allumage, les victimes découvrent très vite la possibilité de s'anesthésier émotionnellement grâce à des conduites dissociantes³¹, c'est-à-dire à des conduites qui augmentent brutalement leur niveau de stress pour arriver coûte que coûte à sécréter suffisamment de drogues dures endogènes (pour disjoncter malgré l'accoutumance), ou des conduites qui renforcent l'effet des drogues endogènes grâce à une consommation de drogues exogènes (alcool, drogues, psychotropes à hautes doses).

Ces conduites dissociantes sont des conduites à risques et des mises en danger : sur la route ou dans le sport, mises en danger sexuelles, jeux dangereux, consommation de produits stupéfiants, troubles alimentaires, violences contre soi-même, comme des auto-mutilations, violences contre autrui l'autre servant alors de fusible grâce à l'imposition d'un rapport de force pour disjoncter. Rapidement ces conduites dissociantes deviennent de véritables addictions, avec tous les risques qu'elles peuvent représenter pour la santé des victimes.

B. Au niveau médical

En effet, il est essentiel que les Nations Unies assurent une prise en charge rapide et efficace des victimes d'exploitation et d'abus sexuels, et veillent à adopter dès le début une approche centrée sur les victimes. Les victimes ont le droit de recevoir une prise en charge et un accompagnement rapide, sûrs, adéquats sur le plan culturel, et adaptés à l'âge et au genre. La sécurité et le bien-être des enfants, des femmes et de toute personne victime d'exploitation ou d'abus sexuels doivent être au centre de notre réponse à chaque signalement, allégation ou rumeur faisant état de tels actes. La réponse que nous apportons peut avoir un impact important sur le bien-être, la guérison du traumatisme et le rétablissement des victimes. En 2019, dans le cadre de son engagement à promouvoir une approche à l'échelle du système des Nations Unies en matière de prise en charge des victimes d'exploitation et d'abus sexuels, le Groupe directeur de haut niveau chargé de ces questions auprès du Secrétaire général a approuvé le Protocole des Nations Unies sur la prise en charge des victimes d'exploitation et d'abus sexuels (le « Protocole »). L'importance de la prise en charge (1) et De lourdes conséquences sur la santé (2) feront l'objet d'être analyser.

³⁰ Sándor FERENCZI, « *Traumatisme* » [1935], Paris, Payot, coll. "Petite Bibliothèque Payot", 2006.

³¹ Muriel SALMONA, « *La mémoire traumatique et les conduites dissociantes* », in COUTANCEAU, Roland, LEMITRE, Samuel Joanna SMITH, (dir.), *Traumas et résilience*, Paris, Dunod, 2012.

1. L'importance de la prise en charge

Tous ces symptômes psychotraumatiques, qui traduisent une grande souffrance chez les victimes de violences sexuelles, sont encore très méconnus car les professionnel(le)s y sont rarement formé(e)s. Ils sont le plus souvent interprétés comme provenant de la personne elle-même, de sa nature, de son sexe, de sa personnalité, de sa mauvaise volonté, de ses provocations, ou sont étiquetés comme des maladies mentales ou des déficiences intellectuelles³². La personne est alors considérée comme étant à l'origine de ses symptômes et de sa souffrance. C'est avec ces rationalisations que les suicides, les conduites à risque, les explosions de mémoire traumatique et les états dissociatifs traumatiques seront mis sur le compte de troubles de la personnalité (border-line), de « troubles du comportement » ou de « problèmes éducatifs » chez les enfants, de dépressions, voire même de psychoses, les violences sexuelles subies n'étant presque jamais évoquées comme cause principale, et la question : « avez-vous subi des violences ? » n'étant que très rarement posée. Plus grave, bien que l'on sache que les conséquences psychotraumatiques seront d'autant plus lourdes que la victime est mineure, de nombreux enfants victimes, alors même qu'ils sont placés pour être protégés, ne recevront aucun soin.

Or, les soins sont essentiels : la mémoire traumatique doit être traitée. Si la prise en charge spécifique est suffisamment précoce, dans les 12 heures qui suivent les violences³³, elle peut même éviter l'installation d'une mémoire traumatique et de troubles psychotraumatiques. Le rôle du soignant est d'aider la victime à faire des liens, à comprendre, à sortir de la sidération en démontant le système agresseur, à petit à petit désamorcer la mémoire traumatique et à l'intégrer en mémoire autobiographique, décolonisant ainsi la victime des violences et du système agresseur³⁴.

° La thérapie intégrative ou comment désamorcer la mémoire traumatique :

Selon la Dre Muriel Salmona, le désamorçage de la mémoire traumatique est rendu possible par une psychothérapie dite « intégrative » qui comporte quatre étapes : une étape d'information sur les mécanismes à l'œuvre, une étape de compréhension et de décolonisation qui consiste à comprendre les mécanismes à l'œuvre et à démonter la stratégie de l'agresseur afin de parvenir à déminer la mémoire traumatique, ce qui rend dès lors possible la troisième étape, qui est l'exposition par l'imagination aux événements déclencheurs liés à l'événement traumatique. La mémoire traumatique peut ainsi être enfin intégrée en mémoire autobiographique lors de la dernière étape.

« Le travail psychothérapique consiste à faire des liens en réintroduisant des représentations mentales pour chaque manifestation de la mémoire traumatique (perfusion de sens), ce qui va permettre de réparer et de rétablir les connexions neurologiques qui ont subi des atteintes et même d'obtenir une neurogénèse. Il s'agit de « réparer » l'effraction

³² In fine article Souleymane S COULIBALY, *Enseignant-Chercheur à l'Institut Zayed des Sciences Economiques et Juridiques de Bamako-Mali (IZSEJB)*, p. 8.

³³ Barbara Olasov ROTHBAUM, Megan KEARNS, Matthew PRICE, Emily MALCOUN, Michael DAVIS, Kerry RESSLER, et al., « Early Intervention May Prevent the Development of PTSD: A Randomized Pilot Civilian Study with Modified Prolonged Exposure » in *Biological Psychiatry*, Décembre 2012, Vol. 72, Issue 1, p. 957-963.

³⁴ Muriel SALMONA, « *Le livre noir des violences sexuelles* », Paris, Dunod, 2013, p. 311.

psychique initiale, la sidération psychique liée à l'irreprésentabilité des violences — effraction responsable d'une panne psychique qui rend le cerveau incapable de contrôler la réponse émotionnelle, ce qui est à l'origine du stress dépassé, du survoltage, de la disjonction, puis de l'installation d'une dissociation et d'une mémoire traumatique³⁵. Cela se fait en « revisitant » le vécu des violences, accompagné pas à pas par un « démineur professionnel » avec une sécurité psychique offerte par la psychothérapie et si nécessaire par un traitement médicamenteux, pour que ce vécu puisse petit à petit devenir intégrable, car mieux représentable, mieux compréhensible, en mettant des mots sur chaque situation, sur chaque comportement, sur chaque émotion, en analysant avec justesse le contexte, ses réactions, le comportement de l'agresseur.

Tout symptôme, tout cauchemar, tout comportement qui n'est pas reconnu comme cohérent avec ce que l'on est fondamentalement, toute pensée, réaction, sensation incongrue, doivent être disséqués pour les relier à leur origine, pour les éclairer par des liens qui permettent de les mettre en perspective avec les violences subies³⁶. Par exemple une odeur qui crée un malaise, donne envie de vomir se rapporte à une odeur de l'agresseur, une douleur qui suscite un état de panique se rapporte à une douleur ressentie lors de l'agression, un bruit qui paraît intolérable et angoissant est un bruit entendu lors des violences, une heure de la journée peut être systématiquement angoissante, entraîner une prise d'alcool, des conduites boulimiques, des raptus suicidaires, des auto-mutilations s'il s'agit de l'heure de l'agression, des « fantasmes sexuels » violents, très dérangement, mais qui s'imposent dans l'esprit de la victime, ne sont que des réminiscences traumatiques des violences sexuelles subies.

Cette analyse poussée permet au cerveau associatif et à l'hippocampe de refonctionner et de reprendre le contrôle des réactions de l'amygdale cérébrale, et d'encoder la mémoire traumatique émotionnelle pour la transformer en mémoire autobiographique consciente et contrôlable. De plus il a été démontré qu'une prise en charge spécialisée permettait de récupérer des atteintes neuronales liées au stress extrême lors du traumatisme, avec une neurogénèse et une amélioration des liaisons dendritiques visibles sur des IRM³⁷. Rapidement, ce travail se fait quasi automatiquement et permet de sécuriser le terrain psychique, car lors de l'allumage de la mémoire traumatique le cortex pourra désormais contrôler la réponse émotionnelle et apaiser la détresse, sans avoir recours à une disjonction spontanée ou provoquée par des conduites dissociantes à risque. Il s'agit pour les patient(e)s de devenir expert(e)s en « déminage » et de poursuivre le travail seul(e)s, les conduites dissociantes ne sont plus nécessaires et la mémoire traumatique se décharge de plus en plus, la sensation de danger permanent s'apaise et petit à petit il devient possible de se décoloniser

³⁵ In fine article Souleymane S COULIBALY, Enseignant-Chercheur à l'Institut Zayed des Sciences Economiques et Juridiques de Bamako-Mali (IZSEJB) p8

³⁶ In fine article Souleymane S COULIBALY, Enseignant-Chercheur à l'Institut Zayed des Sciences Economiques et Juridiques de Bamako-Mali (IZSEJB) p9

³⁷ Thibaut EHLING, Sir Ellert NIJENHUIS Anna KRIKKE, « Volume of discrete brain structures in florid and recovered DID, DDNOS, and healthy controls. » Presented at 20th Annual Conference of the International Society for the Study of Dissociation, Chicago, 2003, November 4.

de la mémoire traumatique et de retrouver sa cohérence, d'arrêter de survivre pour vivre enfin³⁸».

Les thérapies cognitives et comportementales :

Elles sont des thérapies de courtes durées, validées scientifiquement, qui aident les patients à se confronter à tout ce qui génère chez eux de l'anxiété et visent à remplacer les idées négatives et les comportements inadaptés par des pensées et des réactions en adéquation avec la réalité. Ces thérapies aident les victimes à dépasser progressivement leurs symptômes invalidants, tels que les stratégies d'évitement, le stress, les phobies, les conduites à risques, etc. Elles utilisent des techniques d'exposition, de thérapie cognitive et de gestion de l'anxiété et sont réputées dans le traitement de l'état de stress post-traumatique, car plusieurs études contrôlées ont montré leur effet sur l'atténuation des symptômes³⁹. Cependant, ces thérapies présentent l'inconvénient de ne s'intéresser qu'à la partie émergée de l'iceberg, traitant les symptômes plutôt que leur origine. La mémoire traumatique n'étant pas déminée, la victime risque de développer de nouveaux symptômes et de nouvelles conduites dissociantes qui pourront être encore plus handicapants ou dangereux que les précédents. Il est donc essentiel d'associer ce type de thérapie à une psychothérapie intégrative pour traiter la mémoire traumatique en même temps que les symptômes.

Les thérapies d'exposition :

Elles sont des méthodes thérapeutiques dont l'efficacité a été démontrée dans le traitement des psychotraumatismes⁴⁰. Deux formes d'exposition sont utilisées dans le traitement de l'état de stress posttraumatique : l'exposition imaginaire et l'exposition réelle à des événements déclencheurs liés à l'évènement traumatique. L'exposition imaginaire consiste à faire raconter à la victime des souvenirs de l'évènement traumatique de façon systématique, prolongée et répétitive, alors que lors de l'exposition réelle, elle se confronte directement à des événements déclencheurs liés au traumatisme. Cette méthode est fondée sur l'idée que la peur est une structure mnésique qui renferme des informations sur les stimuli redoutés et donc déclencheurs, sur les réactions physiologiques, comportementales et cognitives suscitées par ces stimuli, ainsi que sur la signification du lien de cause à effet entre les stimuli et la réaction de réponse.

Le but de l'exposition est de transformer la réponse émotionnelle brute de réaction à un stimuli anxiogène en une réponse rationnelle, en permettant au patient ou à la patiente de comprendre et traiter cette information émotionnelle. Ce traitement de l'information vient ensuite modifier la structure mnésique à la base de la peur et évite ainsi l'activation des réponses de peur⁴¹.

³⁸ Salmona MURIEL, « *Le viol, crime absolu* » in doss. « *Le traumatisme du viol* », *Santé Mentale*, Mars 2013 , n° 176.

³⁹ Jonathan BISSON, Martin ANDREW, « *Psychological treatment of post-traumatic stress disorder (PTSD)* », Cochrane Library, Cochrane Depression, Anxiety and Neurosis Group, 2007.

⁴⁰ Rebekah BRADLEY, Jamelle GREENE , Eric RUSS , Lisa DUTRA, Drew WESTEN , « *A multidimensional meta-analysis of psychotherapy for PTSD* » in *American Journal of Psychiatry*, Février 2005 , Vol. 162, Issue 2, p. 214-227.

⁴¹ Edna Born FOA, Gail STEKETEE , Barbara Olasov ROTHBAUM , « *Behavioral/cognitive conceptualizations of post-traumatic stress disorder* » in *Behavior Therapy*, 1989, Vol. 20, Issue 2, p. 155-176.

L'EMDR (*Eye Movement Desensitization and Reprocessing*) est une méthode thérapeutique brève découverte de façon fortuite aux États-Unis par Francine Shapiro à la fin des années 1980⁴², elle consiste à demander à la personne traitée de penser au traumatisme vécu et de se concentrer sur les émotions qu'elle ressent tout en suivant des yeux de gauche à droite les mouvements de la main du thérapeute. L'idée maîtresse est de créer un cadre sécurisant pour que la personne prise en charge puisse se remémorer les événements traumatiques et mettre en place des reconnexions de modules de traitement de l'information (émotionnels, mnésiques et comportementaux) dissociés par le trauma, sans craindre d'être traumatisée à nouveau par ce rappel du trauma. Une stimulation sensorielle telle que des mouvements oculaires ou des stimulations sensorielles bilatérales semble être utile pour provoquer ces reconnexions et serait expliquée par un modèle neurologique où l'activation alternée des hémisphères cérébraux faciliterait un travail de reconnexion des modules de traitement de l'information.

Bien que plusieurs études aient démontré l'efficacité de l'EMDR, cette méthode thérapeutique reste encore controversée en raison de ses effets dissociants, qui pourraient avoir des conséquences néfastes sur des sujets déjà très dissociés. En France, la *Haute Autorité de Santé* a reconnu son efficacité pour le traitement du syndrome de stress post-traumatique en 2004⁴³, suite à la publication d'une étude comparative de l'INSERM (Institut national de la santé et de la recherche médicale)⁴⁴.

2. De lourdes conséquences sur la santé :

Ainsi, sans soin spécifique, les violences sexuelles et l'agresseur continuent de coloniser et de hanter le psychisme de la victime, de la torturer et de la piéger dans une peur et une insécurité permanentes par l'intermédiaire de la mémoire traumatique. C'est une bombe à retardement qui risque d'exploser des années durant, voire des dizaines d'années après, au moindre détail qui rappelle les violences. Les victimes mettent alors en place des stratégies d'évitement et des conduites à risques dissociantes, qui paraissent paradoxales, et sont souvent à l'origine de sentiments de culpabilité chez la victime, ainsi que d'un rejet par leurs proches et les professionnel (le)s qui s'en occupent. Or, il a été démontré qu'avoir subi des violences sexuelles dans l'enfance est un des déterminants principaux de la santé, même cinquante ans après⁴⁵, si aucune prise en charge n'est mise en place. Les conséquences sur la santé sont à l'aune des violences subies. Plus les violences ont été répétées et assorties de circonstances aggravantes, plus les conséquences sont importantes : risque de mort précoce par accidents, maladies et suicides, de maladies cardio-vasculaires et respiratoires, de diabète, d'obésité, d'épilepsie, de troubles de l'immunité, de troubles psychiatriques (dépressions,

⁴² Francine SHAPIRO, « *Eye Movement Desensitization and Reprocessing: Basic Principles, Protocols, and Procedure* », New York, Guilford Press, 1995.

⁴³ Haute Autorité de Santé, *Guide Haute Autorité de Santé*, HAS, Juin 2007, p. 18., disponible sur www.has-sante.fr. Consulté le 30/12/2022.

⁴⁴ Institut national de la santé et de la recherche médicale, « *Psychotherapy: An evaluation of three approaches* », INSERM, Paris, France, 2004, disponible sur www.ipubli.inserm.fr. Consulté le 30/12/2022.

⁴⁵ Vincent Johns FELITTI, Robert ANDA, « *The Relationship of Adverse Childhood Experiences to Adult Health, Well-being, Social Function, and Health Care* » in Ruth LANIUS, Eric VERMETTEN, Clare PAIN (eds.), *The Effects of Early Life Trauma on Health and Disease: the Hidden Epidemic*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 77-87, disponible sur www.revue-pa.com. Consulté le 30/12/2022.

troubles anxieux, troubles graves de la personnalité), d'addictions, de troubles du sommeil, de l'alimentation et de la sexualité, de douleurs chroniques invalidantes, de troubles cognitifs, etc⁴⁶.

L'impact des violences sexuelles sur la santé des victimes :

Il est donc particulièrement important et il est urgent et indispensable que les victimes de violences sexuelles puissent bénéficier de soins et d'une prise en charge adaptée. En 2013, à la suite de la publication par l'OMS d'un rapport intitulé *Estimations mondiales et régionales de la violence à l'encontre des femmes : prévalence et conséquences sur la santé de la violence du partenaire intime et de la violence sexuelle exercée par d'autres que le partenaire*⁴⁷, la Dre Margaret Chan, directrice générale de l'OMS, déclarait d'ailleurs à ce propos que « *la violence à l'encontre des femmes est un problème mondial de santé publique d'ampleur épidémique. Nous constatons également que les systèmes de santé du monde peuvent et doivent en faire plus pour les femmes victimes de violences*⁴⁸ ».

L'hypnothérapie :

C'est une méthode thérapeutique brève et dissociante, reposant sur l'induction d'un état hypnotique chez le sujet traité. Il n'existe que peu d'études sur son efficacité dans le traitement des psychotraumatismes⁴⁹, mais elle est employée dans le traitement de ces troubles depuis la fin du 19ème siècle. Sigmund Freud⁵⁰ et Pierre Janet⁵¹ avaient remarqué l'existence de liens entre hypnose, dissociation et traumatisme, ils considéraient que le sujet expérimentait un état hystérique un état modifié de conscience, dans le but de faire remonter le souvenir des événements traumatiques et de libérer les émotions ressenties au moment du trauma. L'hypnose, comme le traumatisme subi, induit donc un état dissociatif.

Utilisée dans un cadre thérapeutique et protégé, la dissociation créée par l'hypnose faciliterait l'accès aux souvenirs lorsque la mémoire du sujet est fragmentée ou qu'il présente une amnésie traumatique, et permettrait de pouvoir moduler les décharges émotionnelles liées au traumatisme⁵². Habitues à se dissocier, les victimes de traumatisme présentent un haut potentiel d'hypnotisabilité⁵³ qui sera mis à profit en thérapie au lieu d'être considéré comme un état pathologique.

⁴⁶ Alexander MCFARLANE, « *The long-term costs of traumatic stress: intertwined physical and psychological consequences* » in *World Psychiatry*, Février 2010, Vol. 9, Issue 1, p. 3-10.

⁴⁷ World Health Organization, *Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence*, Genève, WHO, 2013.

⁴⁸ http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2013/violence_against_women_20130620/fr/. Consulté le 26/12/2022.

⁴⁹ Edna FOA, Terrence KEANE, Matthew FRIEDMAN, « *Guidelines for Treatment of PTSD* » in *Journal of Traumatic Stress*, 2000, Vol.13, Issue 4, p. 539-588.

⁵⁰ Sigmund FREUD, Joseph BREUER, « *Études sur l'hystérie* » [1895], Paris, PUF, 2002.

⁵¹ Pierre JANET, « *L'automatisme psychologique* » [1889], Paris, Société Pierre Janet Édition, Alcan, 1973.

⁵² Daniel SMAGA, « *La place de l'hypnose dans le traitement des syndromes psychotraumatiques* » in *Schweizer Archiv für Neurologie und Psychiatrie*, 2008, Vol.159, Issue 8, p. 506-510.

⁵³ Etzel CARDEÑA, « *Hypnosis in the treatment of trauma: A promising, but not fully supported, efficacious intervention* » in *International journal of clinical and experimental hypnosis*, 2000, Vol. 48, n°2, p. 225-238.

II. L'ADAPTATION DES STRUCTURES DE LA PRISE EN CHARGE DES VICTIMES

La théorie de la rationalité limitée des décisions, ne permet plus de croire à la fiction de l'impartialité des juges, pas plus d'ailleurs qu'à leur subjectivité débridée. En effet, toute décision d'adoption de structures dédiées à la prise (A) est collective, résultant d'un processus social des victimes à nouveau traumatisées sous couvert de soins (B) auquel participent de multiples acteurs, plus ou moins autonomes les uns par rapport aux autres.

A. Adoption de structures dédiées à la prise :

La présente fiche technique fournit des recommandations pratiques pour :

- Prendre en charge une victime ;
- Tenir compte des aspects particuliers relatifs à la prise en charge des enfants victimes ;
- Combler les déficits de services ;
- Favoriser une coordination et une intégration efficaces de la prise en charge des victimes dans les cadres nationaux.

Elle s'inscrit dans le cadre des initiatives mises en place par les Nations Unies afin de prévenir et de combattre l'exploitation et les abus sexuels, ainsi que des normes et orientations inter organisations établies en la matière. Elle doit s'appliquer dans tous les contextes opérationnels : interventions humanitaires, aide au développement avec la pharmacothérapie (1) et opérations de maintien de la paix des Nations Unies d'un manque de formation des professionnelles de santé (2).

1. Pharmacothérapie

Toutes ces méthodes thérapeutiques peuvent être accompagnées d'un traitement pharmacologique. Les médicaments de référence aujourd'hui reconnus dans le traitement de proximité de l'état d'hypnose au moment d'un événement traumatique. Avant de l'abandonner au profit de la cure analytique, Freud utilisait cette méthode pour induire chez ses patientes l'état de stress post-traumatique sont les antidépresseurs dits sérotoninergiques⁵⁴, des anxiolytiques et des hypnotiques peuvent y être associés en cas d'anxiété importante et de troubles du sommeil.

Des liens ont été établis entre la consommation d'antidépresseurs et le risque de passage à l'acte suicidaire⁵⁵, il est donc particulièrement important que la prescription d'un tel traitement s'accompagne d'une prise en charge thérapeutique adaptée, les risques de tentatives de suicide à répétition étant huit fois plus élevés chez les victimes de violences

⁵⁴Guillaume VAIVA, François LEBIGOT, François DUCROCQ, Michel GOUEMAND, « *Psychotraumatismes : prise en charge et traitements* », Paris, Masson, 2005, p. 71.

⁵⁵ Mark Born STONE, Thomas LAUGHREN, Michelle Lisa JONES, Mark LEVENSON, Chris HOLLAND, Alice HUGHES, « *Risk of suicidality in clinical trials of antidepressants in adults: analysis of proprietary data submitted to US Food and Drug Administration* », *BMJ*, 2009.

sexuelles que dans la population générale⁵⁶. Par ailleurs, les bêta-bloquants sont efficaces pour réduire le stress et permettent donc de limiter les conduites dissociantes à risques des sujets en état de stress posttraumatique⁵⁷.

Les intervenant(e)s de la prise en charge :

La plupart du temps, la prise en charge est assurée par des psychothérapeutes, qui peuvent aussi bien être des médecins psychiatres, que des psychologues ou des psychanalystes. Pendant longtemps, le titre de psychothérapeute ne faisait l'objet d'aucune réglementation en France, et tout un chacun pouvait donc s'en prévaloir sans formation ni contrôle de l'activité.

Afin de contrer d'éventuelles dérives, le législateur français s'est prononcé depuis peu en faveur de l'encadrement du titre de « psychothérapeute »⁵⁸. Le titre de psychothérapeute est donc désormais sanctionné par la validation d'un cycle de spécialisation théorique et pratique en psychopathologie effectué après des études universitaires de médecine (doctorat de médecine), de psychologie (M2 de psychologie) ou de psychanalyse (M2 de psychanalyse). Il constitue un titre commun partagé par des professionnel(le)s issu(e)s de formations distinctes et complémentaires. Les psychothérapeutes sont inscrit-e-s au registre ADELI qui regroupe l'ensemble des professionnel(le)s de santé, ils et elles exercent sous la surveillance de l'agence régionale de santé, dont ils et elles dépendent, et un registre des psychothérapeutes peut être consulté en préfecture.

Par dérogation, certain-e-s professionnel-le-s ne disposant pas des diplômes universitaires exigibles, mais pouvant justifier de plus de cinq années d'exercice à la date de parution de loi peuvent être admises à porter le titre de psychothérapeute après un passage devant une commission spécialisée et un éventuel complément de formation.

Le remboursement des soins :

Cependant, les psychothérapies ne sont remboursées par l'assurance maladie et la complémentaire santé que si elles sont pratiquées par des psychiatres ou effectuées dans un centre médico-psychologique. Certaines complémentaires santé peuvent néanmoins rembourser une partie des honoraires versés par les patient(e)s à leurs psychothérapeutes. Il n'est pas toujours aisé pour les victimes de trouver un médecin psychiatre formé et les coûts d'une psychothérapie non remboursée peuvent s'avérer très importants, toutes les victimes ne peuvent donc pas les supporter financièrement.

Quant à l'offre des centres médicopsychologiques, elle est loin d'être idéale, il faut parfois attendre plusieurs mois pour obtenir un rendez-vous et il y est très difficile de changer de psychothérapeute si la prise en charge n'est pas jugée satisfaisante. Par ailleurs, selon un

⁵⁶Jocelyn BROWN, Patricia COHEN, Jeffrey G JOHNSON, Elizabeth M SMAILES, « *Childhood Abuse and Neglect: Specificity of Effects on Adolescent and Young Adult Depression and Suicidality* », *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, Décembre 1999, Vol.38, Issue 12, p. 1490-1496.

⁵⁷Roger PITMAN, Kathy SANDERS, Randall ZUSMAN, Anna HEALY, Farah CHEEMA, Natasha LASKO, et al., « *Pilot study of secondary prevention of posttraumatic stress disorder with propranolol* » in *Biological Psychiatry*, Janvier 2002, Vol. 51, Issue 2, p. 189-192.

⁵⁸L'article 52 de la loi n°2004-806 du 9 août 2004, relative à la politique de santé publique. Disponible sur www.legifrance.vouv.fr. Consulté le 02/01/2022.

article peu connu et trop rarement appliqué du code de la sécurité sociale en France⁵⁹ dont le législateur malien n'a pas prévue, la participation financière de l'assuré peut être limitée ou supprimée pour des soins médicaux consécutifs aux sévices sexuels subis par des victimes d'actes prévus et réprimés par les articles 226-27 du code pénal:

- de viol : « *tout acte de pénétration sexuelle de quelque nature qu'il soit commis sur la personne d'autrui par violence, contrainte, menace ou surprise* » ;

- d'atteintes sexuelles commises avec violence, contrainte, menace ou surprise autres que le viol ;

- mais aussi, pour les mineur(e)s de moins de 15 ans, toute atteinte sexuelle exercée sans violence, contrainte, menace ni surprise si elle est commise par un majeur ;

- et pour les mineur(e)s de 15 à 18 ans, toute atteinte sexuelle exercée sans violence, contrainte, menace ni surprise, si elle est commise par un ascendant, une personne ayant autorité ou abusant de l'autorité qui lui est conférée.

L'exonération est fixée pour la durée du traitement, si nécessaire au-delà de la majorité de la victime, et peut être prolongée autant que nécessaire, l'assurance maladie peut être saisie par l'assuré(e) ou par son médecin, en collaboration avec le médecin traitant et avec l'accord du patient ou de la patiente par l'intermédiaire du protocole d'examen spécial, ou encore par la justice si une procédure est en cours. Par ailleurs, il existe d'autres cas de figure permettant une exonération du ticket modérateur⁶⁰ : les réparations chirurgicales des mutilations génitales sont prises en charge à 100%, ainsi que les soins pour les victimes de violences sexuelles qui n'étaient pas mineures au moment des faits par l'intermédiaire de l'exonération du ticket modérateur dans le cadre d'une ALD 30 (affection de longue durée) pour troubles graves de la personnalité (les troubles psychotraumatiques sont des troubles graves de la personnalité) ou troubles anxio-dépressifs sévères et chroniques. Les soins prodigués dans le cadre d'un suivi dans un CMPP (centre médico-psychopédagogique), d'un CMP (centre médico-psychologique), ou d'une consultation gratuite et anonyme pour victimes de violences, sont également gratuits.

2. Le manque de formation des professionnelles de santé

Qu'ils ou elles soient psychothérapeutes ou non, la majorité des professionnel(le)s de santé ne sont malheureusement pas formé(e)s à dépister et à prendre en charge les victimes de violences sexuelles. Les victimes attendent souvent des années avant de pouvoir bénéficier de soins adaptés, et même quand les violences sexuelles sont connues et prises en charge précocement, les soins restent souvent insuffisants. En Belgique, une étude effectuée dans un hôpital public universitaire⁶¹ auprès de 356 femmes admises aux urgences entre janvier 2002

et décembre 2007, suite à une plainte pour viol ou agression sexuelle, révèle que près de 90 % d'entre elles n'ont pas reçu les soins optimaux⁶². Or, les violences sexuelles représentent

⁵⁹Décret 2001-833 du 13 septembre 2001, article L. 322-3 15° du code de la sécurité sociale.

⁶⁰ Prise en charge à 100%, hors dépassement d'honoraires, par la sécurité sociale, sur la base de remboursement de celle-ci. Disponible sur www.acommeassurance.com. Consulté le 31/12/2022.

⁶¹ [Http : www.iris-hopitaux.be](http://www.iris-hopitaux.be). Consulté le 30/12/2022.

⁶² GILLES, Christine, *La prise en charge des agressions sexuelles*, Service de Gynécologie, CHU Saint-Pierre,

une urgence à la fois médico-légale (recherche de preuves et certificat médical) et médicale (soins somatiques et psychologiques, contraception d'urgence, prévention et traitement des infections sexuellement transmissibles). Nous ne disposons pas d'études de ce type pour la France, mais la situation y est sensiblement la même ; la mise en place de protocoles spécifiques paraît donc indispensable pour améliorer la prise en charge en urgence des victimes de violences sexuelles.

B. Les victimes à nouveau traumatisées sous couvert de soins :

Au Mali, nous sommes concrètement très en retard en ce qui concerne la prise en compte des conséquences psychotraumatiques des violences. Mis à part dans les domaines de la psychiatrie militaire et de catastrophe (CUMP, cellules d'urgence médicopsychologiques⁶³), les médecins psychiatres qui bénéficient d'une connaissance et d'une expérience dans ce domaine sont peu nombreux, et pour cause : malgré une multitude d'articles scientifiques internationaux publiés chaque année sur le sujet, et la forte prévalence de l'état de stress post-traumatique dans la population française⁶⁴, la psychotraumatologie n'est pas une discipline enseignée en France, ni en psychiatrie, ni en faculté de psychologie.

Il existe bien quelques diplômes universitaires spécialisés, et des cours sont dispensés dans certaines formations en psychologie, mais la psychotraumatologie reste malheureusement une discipline confidentielle en France.

La formation est pourtant utile aux professionnels :

Il est essentiel que les professionnels de santé posent la question des violences de façon

Systématique Pour dépister et diagnostiquer les pathologies des patients encore faut-il poser les bonnes questions, sinon on ne risque pas d'avoir de réponses. Il en va de même pour les violences, et poser systématiquement la question « *Avez-vous subi des violences ?* » aux patient(e)s permet de dépister les victimes et de leur offrir des soins appropriés. D'où le cycle des violences (1) et les violences sexuelles sont encore l'objet d'un déni massif (2).

1. Le cycle des violences :

Or, sans soins adaptés, les victimes de violences sexuelles, du fait de leur état de dissociation, risquent de subir à nouveau des violences, d'en commettre contre elles-mêmes ou, pour un petit nombre d'entre elles, contre autrui. Car la violence est pour l'auteur non seulement un outil de domination, mais également une drogue anesthésiante. L'agresseur instrumentalise les victimes dans le but d'obtenir une anesthésie émotionnelle, c'est une

Bruxelles, Mardi 10 Novembre 2009, présentation lors du Séminaire des services d'urgences IRIS, diapositives n°38 et 46, disponible sur www.abpinfo.bi. Consulté le 30/12/2022.

⁶³ Etude prospective conduite entre 2013 et 2017 auprès de 181 093 vétérans âgés de 55 ans et plus ne présentant pas de démence entre 1997 et 2000 (dont 53 155 vétérans présentant un état de stress posttraumatique et 127 938 n'en présentant pas). Disponible sur www.researchgate.net. Consulté le 31/12/2022.

⁶⁴ Kristine YAFFE, Eric VITTINGHOFF, Karla LINDQUIST, Deborah BARNES, Neylan KENNETH, *et al.*, « *Posttraumatic Stress Disorder and Risk of Dementia Among US Veterans* » in *Archives of General Psychiatry*, Juin 2010, Vol. 67, Issue 6, p. 608-613.

conduite dissociante parmi d'autres⁶⁵. La violence devient ainsi une usine à fabriquer de nouvelles victimes et de nouvelles violences. L'OMS a d'ailleurs reconnu en 2010 que le facteur principal pour subir ou commettre des violences est d'en avoir déjà subi⁶⁶. Pour interrompre le cycle des violences, il faut donc à tout prix éviter que des victimes soient traumatisées et développent une mémoire traumatique.

Cela passe par une protection sans faille de tout être humain pour qu'il ne subisse pas de violences, et plus particulièrement des enfants et des femmes qui en sont les victimes les plus fréquentes. Il faut donc protéger les victimes potentielles qui vivent dans les univers malheureusement connus comme les plus dangereux tels le couple, la famille, les institutions, le travail et promouvoir une égalité effective des droits, une information sur les conséquences de la violence et une éducation à la non-violence. Il faut aussi bien sûr protéger les victimes traumatisées et ne plus les abandonner à leur sort. Aucune victime ne doit être laissée sans prise en charge et sans soin.

Malheureusement, comme nous allons le voir dans la suite de ce rapport, les victimes de violences sexuelles sont nombreuses à être abandonnées sans soins, sans protection et sans soutien ou confrontées à des prises en charge inadaptées et maltraitantes. Les violences sexuelles subies par les mineur(e)s, en particulier, sont très mal dépistées, et les victimes sont très rarement protégées, malgré des symptômes parfois massifs. Il s'agit d'un véritable scandale de santé publique.

Les données statistiques au Mali :

Bien que toutes les études concourent à démontrer l'ampleur du nombre de victimes de violences sexuelles, la rareté de ces enquêtes et leurs divergences méthodologiques rendent difficile une perception aiguisée de l'étendue globale du phénomène. Longtemps, les seules statistiques disponibles étaient celles des violences sexuelles ayant fait l'objet d'une plainte ou d'une sollicitation auprès des Organisation de la société civile (OSC) et Organisations non

Gouvernementales (ONGs). Au Mali, les violences basées sur le genre sont un phénomène d'ampleur nationale reconnu par l'Etat. La crise politico-sécuritaire déclenchée en 2012 est un facteur aggravant, surtout pour les zones (le nord et le centre du pays) qui sont affectées le plus par le conflit armé, les attaques terroristes et l'insécurité persistante. Il n'existe pas d'étude exhaustive récente sur les violences basées sur le genre au Mali.

La documentation sur le phénomène des VBG demeure insuffisante, car les données sont collectées de façon parcellaire avec des méthodologies, terminologies et classifications différentes selon les principaux services ou acteurs impliqués, constitue un frein important à l'analyse de la situation des VBG⁶⁷. Selon l'EDSM-V, 13% des femmes enquêtées ont subi des actes de violence sexuelle depuis l'âge de 15 ans. D'après les données de cette enquête, les violences sexuelles sont présentes dans tous les groupes ethniques et touchent toutes les

⁶⁵ *Id., ibid.*, p. 237.

⁶⁶ World Health Organization/London School of Hygiene and Tropical Medicine, *Preventing intimate partner and sexual violence against women: taking action and generating evidence*, Genève, WHO, 2010, p. 22 et 26.

⁶⁷ Rapport national sur les VBG au Mali, disponible, sur www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/64/National-reviews/Mali.pdf . Consulté le 04/01/2022.

couches socio-économiques. Pour les actes de violence sexuelle, les données varient entre 6% parmi les femmes appartenant au groupe ethnique des dogons et 18% parmi les femmes appartenant au groupe ethnique des Sonrhaï, et entre 8% des femmes de la région de Mopti et 23% des femmes de la région de Sikasso.

Une étude publiée par ECPAT Luxembourg en mars 2014 a examiné l'existence de l'exploitation sexuelle d'enfants à des fins commerciales dans certaines localités à risque dans les villes de Kayes, Sikasso, Ségou, Mopti et le District de Bamako. Sur un échantillon de 1.472 enfants âgés entre 10 et 17 ans ayant répondu au questionnaire, 28% (dont 93,4% sont des filles et 6,5% des garçons) ont été identifiés comme victimes d'une des trois formes retenues : prostitution (12%, dont 94,7% de filles et 5,2% de garçons), tourisme sexuel (9%, dont 98,5% de filles et 1,4% de garçons), traite à des fins sexuelles (7%, dont 84,9% de filles et 15% de garçons). Les mutilations génitales féminines/l'excision sont les formes de violences basées sur le genre les plus répandues au Mali avec un taux de 83% des femmes âgées de 15-49 (MICS, 2015). Quant aux filles âgées de 0 à 14 ans, 76% ont été excisées, le taux variant de 90% dans la région de Kayes à moins de 1% dans la région de Gao (MICS, 2015).

Les MGF/E sont exercées par toutes les communautés religieuses, même si le taux chez les chrétiens est plus faible (65%) que chez les musulmans (93%). Il n'y a pas de différence selon le milieu de résidence, le taux étant 84% pour le milieu urbain et 82% pour le milieu rural (MICS, 2015).

Par contre, il y a des différences selon l'appartenance à un groupe ethnique : l'excision est une pratique très répandue chez les Bambara et les Malinké, les Sarakolé/Soninké, les Peulhs et les Sénoufo/Minianka ; elle est très faiblement ou pas pratiquée par les Sonrhaï, Tamachek/Bella et les Bobo. Selon l'enquête à indicateurs multiples/ MICS, on 2015 constate que la prévalence de MGF/E est plus élevée dans les ménages les plus riches (87%) que dans les ménages pauvres (64%). Elle indique également que plus de la moitié des filles de 0-4 ans ont déjà été excisées de 5 à 10 ans ce pourcentage est à 87%, et de 94% pour les filles de 10-14 ans⁶⁸. La violence en milieu scolaire a fait l'objet de différentes études et a été reconnue comme un des facteurs d'abandon ou d'échec scolaires. S'il n'y a pas de statistiques centralisées disponibles sur les violences en milieu scolaire, deux études fournissent des données sur l'existence de différentes formes de violence en milieu scolaire obtenues à travers des enquêtes. Une enquête de terrain, « l'Evaluation des perceptions des communautés partenaires de Plan Mali et Save the Children sur les violences faites aux enfants à l'école », a fait l'état de la perception d'élèves et de parents sur la présence de harcèlement sexuel dans les écoles et les auteurs de ces harcèlements. L'enquête a indiqué que la forme principale de harcèlement sexuel est celle de l'enseignant sur l'élève, suivie par le harcèlement par un ou plusieurs élèves sur un élève. Selon les enquêtés, les filles seraient principalement les victimes de cette violence, sans exclure que des garçons peuvent également en être victimes.

Selon l'EDSM-V (2015) on constate que les violences sont présentes dans tous les groupes ethniques et touchent toutes les couches socio-économiques. Quelques variations peuvent être constatées entre les groupes ethniques (de 28% parmi les femmes appartenant à

⁶⁸ Ibid.

l'ethnie Dogon à 48% parmi les femmes appartenant à l'ethnie Sénoufo/Minianka) et entre les régions (de 32% parmi les femmes de la région de Mopti à 52% parmi les femmes de la région de Sikasso).

La violence conjugale est souvent associée à certains comportements dominateurs du mari/partenaire qui ont pour but de contrôler divers aspects de la vie de la femme. Cette forme de violence psychologique peut engendrer d'autres actes de violence (physique ou sexuelle) contre la femme. L'EDSM-V démontre que 24% des femmes non-célibataires âgées de 15 à 49 ans ont indiqué que leur mari/partenaire avait manifesté au moins 3 des comportements de contrôle suivant : est jaloux ou en colère si elle parle à un autre homme ; l'accuse fréquemment d'être infidèle ; ne lui permet pas de rencontrer ses amies ; essaye de limiter ses contacts avec sa famille ; insiste pour savoir où elle est à tout moment.

2. Les violences sexuelles sont encore l'objet d'un déni massif :

Malgré la prise de conscience qui a pu s'opérer au début des années 2000 grâce à l'enquête *ENVEFF*, les violences sexuelles restent encore trop souvent des violences indicibles, les victimes hésitent à en parler et encore plus à porter plainte.

Un nombre infime de dépôts de plainte :

En effet, selon la dernière *Lettre de l'Observatoire national des violences faites aux femmes*⁶⁹, seule une femme sur dix victimes de viol ou de tentative de viol porte plainte : 24% des femmes victimes de viol et de tentatives de viol se sont rendues au commissariat ou à la gendarmerie, 10% ont déposé plainte et 10 % une main courante⁷⁰. Pourquoi la majorité des victimes se résignent-elles ainsi à ne pas porter plainte ? Probablement en raison du déni ambiant à l'égard des violences sexuelles et des sentiments de honte et de culpabilité qui peuvent en découler chez les victimes. Il a ainsi été démontré que les victimes de violences

sexuelles sont moins enclines à porter plainte que les victimes de n'importe quel autre crime ou délit⁷¹. À cela s'ajoute le fait que, dans 86% des cas la victime connaît son agresseur, il s'agit même d'un membre du ménage dans plus de la moitié des cas (54%), et du conjoint vivant avec la victime au moment des faits dans 38% des cas⁷². Il est plus aisé de porter plainte contre un inconnu que contre un membre de sa famille ou une conjointe, or les viols et tentatives de viol commis par des auteur(e)s inconnu(e)s ne représentent que 14% des cas de figure. Par ailleurs, les victimes de viols conjugaux n'ont pas toujours accès à des informations suffisantes pour savoir que depuis 2010, tout rapport sexuel imposé est un viol, « *quelle que soit la nature des relations existant entre l'agresseur et sa victime, y compris s'ils sont unis par les liens du mariage* »⁷³. Le fait que le viol soit commis par une conjointe ou

⁶⁹Observatoire national des violences faites aux femmes, La lettre de l'Observatoire national des violences faites aux femmes, « *Les violences au sein du couple et violences sexuelles : les principales données* », n°4, Novembre 2014, p. 5. Disponible sur www.femmes.gov.tn. Consulté le 02/01/2023.

⁷⁰ INSEE-ONDRP, enquêtes « *Cadre de vie et sécurité* » de 2010 à 2013. *Femmes âgées de 18 à 75 ans, vivant en ménage ordinaire en Métropole* », disponible sur www.m.centre-hubertine-auclert.fr. Consulté le 02/01/2023.

⁷¹CHEN, Yingyu, ULLMAN, Sarah E., « *Women's reporting of sexual and physical assault to police in the national violence against women survey* » in *Violence Against Women*, Vol. 16, n°3, 2010, p. 262-279.

⁷² Ibid.

⁷³ Article 226-227 de la loi n° 01-079 du 20 août 2001 (Code Pénal malien).

une concubine de la victime, ou une partenaire liée à la victime par un pacte civil de solidarité constitue même une circonstance aggravante⁷⁴ qui porte la peine encourue par l'auteur à vingt ans de réclusion criminelle. D'autre part, le fait qu'un viol soit « *commis par un ascendant légitime, naturel ou adoptif, ou par toute autre personne ayant autorité sur la victime* » constitue également une circonstance aggravante.

CONCLUSION

Bien que certains soutiennent que la victime n'a pas sa place dans le processus pénal et qu'elle devrait y être invaincue car le but est la sanction de l'auteur afin de réparer l'atteinte à l'ordre public, réinsérer l'auteur dans la société et prévenir la récidive. Cependant une autre partie de la doctrine ainsi que les associations d'aide aux victimes pensent qu'à la contrainte la victime a toute sa place dans le procès pénal et qu'il faut même lui donner une place plus importante.

La procédure pénale n'est pas parfaite et contient un certain nombre de défauts à propos des règles en vigueur ainsi que de la pratique mise en place par les tribunaux particulièrement en matière de viol parfois pour une question d'efficacité et d'effectivité du droit mais également pour des raisons plus profondes comme le fait qu'après un certain nombre d'années le dommage causé par l'infraction est apaisé mais aussi que les preuves sont plus difficiles à réunir et les témoignages peuvent avoir été déformés par le temps.

Souvent on peut remarquer qu'une évolution sur le régime de répression du viol fait suite à un soulèvement de la part d'associations féministes ou Organisations non gouvernementales (ONG) comme pour la loi de 1980, des réseaux sociaux mais aussi de jurisprudences considérées comme trop restrictives par l'opinion publique comme la jurisprudence de 2020 portant sur le refus d'accepter un acte bucco-génital en tant qu'élément constitutif du viol.

La violence sexuelle et basée sur le genre (VSBG) [Sexual and gender-based violence (SGBV)] est l'un des plus grands défis humanitaires d'aujourd'hui. Elle se présente sous diverses formes et se produit dans diverses situations et divers contextes à travers le monde.

Dans les États touchés par les conflits, par exemple, le viol est souvent utilisé comme stratégie de guerre pour rabaisser l'ennemi et pour démoraliser et déstabiliser les communautés. Les actes de VSBG pendant et après un conflit armé ou une catastrophe sont répandus et ont des répercussions graves sur les personnes, leur famille et la société dans son ensemble. Dans ces situations d'urgence, l'effondrement des systèmes de protection, les réactions négatives au stress et le changement des normes sociales et concernant le genre contribuent tous à augmenter les VSBG.

⁷⁴ Ibid.

LE DROIT A L'EDUCATION DES PEUPLES NOIRS DE COTE D'IVOIRE PENDANT LA COLONISATION

Par

KONAN Alex Fréjus*

Assistant en histoire du droit,

Enseignant – chercheur à l'UFR SJAP de l'Université Alassane Ouattara de Bouaké

Côte d'Ivoire

Résumé

La période coloniale ne s'est pas seulement traduite par une domination politique, économique et administrative. Elle a aussi reposé sur un projet de transformation sociale et culturelle des populations colonisées, au sein duquel l'école a occupé une place centrale. Jules Ferry, dans son discours, du 28 juillet 1885 au parlement de Berlin, fait observer que les races supérieures ont le devoir de civiliser les races inférieures. Cette conception fut concrétisée par l'école qui servit de vecteur pour transmettre les valeurs françaises aux colonisés. L'un des objectifs est d'analyser le contexte colonial de l'éducation coloniale sur le vécu des Ivoiriens. L'étude du droit à l'éducation du peuple noir de Côte d'Ivoire pendant la période coloniale invite à dépasser l'apparence bienveillante du discours colonial. Il ne suffit pas que des écoles aient existé pour qu'un véritable droit à l'éducation ait été reconnu. Encore faut-il que ce droit ait été pensé comme universel, égalitaire et effectivement accessible aux populations noires.

Mots-clés : Période coloniale, colonisation, indigène, école, éducation, peuple noir.

Abstract

The colonial period was defined by more than just political, economic, and administrative domination; it was also grounded in a project to transform the social and cultural lives of colonized populations a project in which the school system played a central role. In a speech delivered to the Berlin Parliament on July 28, 1885, Jules Ferry asserted that "superior races" had a duty to civilize "inferior races." This concept was put into practice through the school system, which served as a vehicle for transmitting French values to the colonized. One objective here is to analyze the colonial context of education and its impact on the lived experiences of Ivoirians. Examining the right to education for the Black population of Côte d'Ivoire during the colonial era requires looking beyond the benevolent veneer of colonial rhetoric. The mere existence of schools did not equate to the recognition of a genuine right to education; for such a right to exist, it had to be conceived as universal and egalitarian, and be effectively accessible to Black populations.

Keywords: Colonial period, colonization, indigenous, school, education, Black people.

* Mode de citation : KONAN Alex Fréjus, « Le droit à l'éducation des peuples noirs de Côte d'Ivoire pendant la colonisation », Revue RRC, n° 071 / Juillet 2026, p.127-148.

INTRODUCTION

L'école était le moyen le plus sûr pour la France de « s'attacher les populations »¹. Cette formule de Georges HARDY résume le paradoxe de l'école coloniale comme outil de domination qui deviendra finalement l'instrument juridique de l'émancipation.

La période coloniale ne s'est pas seulement traduite par une domination politique, économique et administrative. Elle a aussi reposé sur un projet de transformation sociale et culturelle des populations colonisées, au sein duquel l'école a occupé une place centrale². Présentée comme un instrument de progrès, d'instruction et de civilisation, l'éducation fut en réalité intégrée à l'entreprise coloniale comme un moyen d'encadrement, de soumission et de diffusion des valeurs françaises.

Dans le même élan, Jules Ferry, dans son discours, du 28 juillet 1885 au parlement de Berlin, fait observer aux parlementaires et affirme qu'il faut dire ouvertement qu'en effet « les races supérieures ont un droit vis-à-vis des races inférieures ... Je répète qu'il y a pour les races supérieures un droit, parce qu'il y a un devoir pour elles ». Elles ont le devoir de civiliser les races inférieures³. Il s'agit de conditionner les colonisés afin d'imiter le colonisateur dans la vie politique, mentale, sociale, culturelle et économique⁴. Cette conception fut concrétisée par l'école qui servit de vecteur pour transmettre les valeurs françaises aux colonisés. Pour analyser l'impact de ces infrastructures scolaires, il sera important de nous appesantir sur *le droit à l'éducation des peuples noirs de Côte d'Ivoire pendant la colonisation*.

Pour comprendre, il est important de définir les notions de notre sujet. Selon la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) « Toute personne a droit à l'éducation. L'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental⁵. Cette proclamation donne au droit à l'éducation une portée universelle, dépassant le seul cadre colonial français. Elle renforce ainsi l'idée que les populations de l'Afrique Occidentale Française (AOF) doivent pouvoir accéder à l'instruction. Toutefois, cette consécration demeure relative dans le contexte colonial, car la Déclaration universelle n'a pas immédiatement transformé les réalités scolaires en A.O.F. Sous la période coloniale, il ne s'agit pas d'un droit fondamental universel au sens moderne, mais d'un service public administré, octroyé de manière sélective et inégalitaire.

La notion de l'A.O.F se rapproche de celle de la période coloniale. En effet, la colonisation est un processus d'expansion territoriale et/ou démographique qui se caractérise par des flux migratoires, l'invasion, l'occupation et l'exploitation d'un espace géographique, la mise sous tutelle et la domination politique, culturelle, religieuse et économique, voire le génocide⁶. Pour les intellectuels africains, la colonisation transcende la simple occupation

¹ HARDY Georges, *Une conquête morale : l'enseignement en A.O.F.*, Paris, Armand Colin, 1917. P. 59.

² Cité par Dumont, *L'Afrique noire est mal partie*, Paris, Seuil, 1962, p. 24.

³ NENE Bi Séraphin, *Les Institutions Coloniales De L'Afrique Occidentale Française*, Abidjan, ABC, Edition 2015, p. 29

⁴ *Idem*

⁵ Article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme

⁶ NENE Bi Séraphin, *Les Institutions Coloniales De L'Afrique Occidentale Française*, Abidjan, ABC, Edition 2015, p. 89.

territoriale pour désigner un système de domination économique, culturelle, psychologique et violente qui déshumanise les colonisés. Elle nie l'histoire et perpétue l'exploitation sous des formes néocoloniales. Pour Césaire, *la colonisation est une barbarie systémique qui corrompt le colonisateur autant que le colonisé, révélant le nazisme inhérent à l'Occident civilisé*⁷.

Elle n'est pas un accident historique mais une extension logique du capitalisme raciste, où le colonisé est réduit à un non-humain pour justifier l'exploitation. La colonisation a instauré un système de domination des populations indigènes. Les colonisateurs ont refusé d'appliquer aux indigènes le droit à l'éducation qui était déjà en vigueur dans leurs pays⁸. Qui sont les indigènes en question ?

Ce sont les populations ou peuples noirs de Côte d'Ivoire. Ce sont les sujets français soumis à un régime d'exception, par opposition aux citoyens français. Pendant la période coloniale, les indigènes étaient exclus de certains droits. C'est en ce sens que le Gouverneur général de l'Afrique équatoriale, Félix Éboué, écrit ceci : « *L'indigène a un comportement, des lois, une patrie qui ne sont pas les nôtres. Nous ne ferons son bonheur, ni selon les principes de la Révolution française, qui est notre Révolution, ni en lui appliquant le Code Napoléon, qui est notre Code*⁹. » Pour le colon, l'indigène ne mérite pas les droits de l'homme car il s'agit pour lui des droits de l'homme civilisé, c'est-à-dire l'homme blanc.

Le droit d'éducation colonial peut être considéré comme orienté vers une mission publique parce qu'il résulte de l'intervention de l'autorité coloniale¹⁰. L'école n'était pas seulement une initiative privée ou religieuse. Elle fut progressivement encadrée par des textes, des programmes, des administrations scolaires et des personnels placés sous le contrôle de l'État colonial¹¹. En AOF, le décret fondateur de 1903 est souvent présenté comme un texte important dans l'organisation de l'enseignement colonial, notamment autour du principe d'adaptation de l'enseignement aux réalités coloniales.

L'histoire coloniale de la Côte d'Ivoire, devenue colonie française en 1893, s'inscrit dans le processus de l'expansion impériale française en Afrique de l'Ouest. Dans ce contexte, l'école apparaît rapidement comme un outil essentiel de pénétration coloniale. Cette année marque le décret d'organisation administrative créant officiellement la colonie de Côte d'Ivoire tandis que l'année de 1960 scelle l'accession de la République de Côte d'Ivoire à son indépendance.

L'étude de la période coloniale permet de faire comprendre la relative passivité, voire la résignation, de l'indigène face aux dénis de ses droits à l'éducation dans l'aventure coloniale. L'un des fondements de la période coloniale réside dans la différenciation juridique entre les populations selon leur statut personnel. Pendant que les citoyens français bénéficient de

⁷ CESAIRE Aimé. *Cahier d'un retour au pays natal*. Paris : Présence Africaine, 1939, éd. définitive 1956, p. 48.

⁸ ROLLAND Louis et LAMPUÉ Pierre, *Précis de législation coloniale (Colonies, Algérie, Protectorats, Pays sous mandat)*, Dalloz, Paris, 3e édition, 1940, p. 21

⁹ ÉBOUÉ Félix, Politique indigène de l'Afrique équitable française, 1941, p. 3, cité par Olivier LE COUR GRANDMAISON, « Colonies » in Joël ANDRIANTSIMBAZOVINA et alt (dir), *op. Cit.* pp. 169-170.

¹⁰ Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 1911, p 159.

¹¹ SALEM Gérard, « Les droits de l'homme et l'œuvre coloniale française », *Revue d'histoire des colonies*, 1948, p. 60.

l'ensemble des droits civils et politiques, la majorité des autochtones dit indigènes sont qualifiés de citoyens français et de sujets indigènes. Ce statut implique une restriction substantielle, créant une discrimination structurelle dans l'accès aux droits fondamentaux¹².

L'un des objectifs est d'analyser le contexte colonial de l'éducation coloniale sur le vécu des Ivoiriens. En effet, la colonisation française visait la recherche de territoires pour l'exploitation des matières premières et la conquête de marchés pour les produits industriels français. Ces fondamentaux étaient soutenus par une mission civilisatrice marquée par la politique d'assimilation¹³. La Côte d'Ivoire, territoire où vivent des peuples ayant leurs cultures et modes d'éducation n'a pas échappée à cette politique. Suite à la seconde guerre mondiale, sous l'influence des mouvements anticoloniaux et des leaders africains, plusieurs réformes ont limité la reconnaissance des droits aux populations africaines¹⁴.

Dès lors, l'étude du droit à l'éducation du peuple noir de Côte d'Ivoire pendant la période coloniale invite à dépasser l'apparence bienveillante du discours colonial. Il ne suffit pas que des écoles aient existé pour qu'un véritable droit à l'éducation ait été reconnu¹⁵. Encore faut-il que ce droit ait été pensé comme universel, égalitaire et effectivement accessible aux populations noires. Or, tel ne fut pas réellement le cas dans la Côte d'Ivoire coloniale, où l'instruction fut longtemps subordonnée aux intérêts de l'administration française.

Ainsi, nous nous posons la question de savoir : l'exercice du droit à l'éducation proclamée par les Etats coloniaux tient-il compte des peuples noirs de Côte d'Ivoire pendant la colonisation ?

Il s'agira de comprendre comment l'enseignement a servi à asseoir l'autorité coloniale et analyser l'impact des textes législatifs et réglementaires sur l'accès aux savoirs. Ainsi, nous examinerons d'une part la négation quasi constante du droit à l'éducation des peuples noirs de Côte d'Ivoire de 1893 à 1944 (I) et d'autre part nous analyserons la reconnaissance imparfaite du droit à l'éducation des peuples noirs de Côte d'Ivoire durant la fin de la période coloniale de 1944 à 1960 (II).

I- LA NEGATION QUASI CONSTANTE DU DROIT A L'EDUCATION DES PEUPLES NOIRS DE COTE D'IVOIRE DURANT LA PERIODE LA COLONIALE (1893-1944)

Durant le début de la colonisation, l'administration française met en place un système juridique et politique qui institutionnalise l'inégalité entre les colonisateurs et les populations indigènes. L'Afrique Occidentale Française (AOF) créée en 1895 par décret, incarne une période de domination absolue où l'école est au service de l'assimilation (A) et dont l'accès est limité aux indigènes (B).

¹² MBAYE K. *Les droits de l'homme en Afrique*. Paris, Pedone, 1992, p. 22.

¹³ BALIBAR Étienne, « Impolitesse des droits de l'homme. Arendt, le droit aux droits et la désobéissance civile », *Erytheis*, n°2, novembre 2007, pp. 57-85, in http://idt.uab.es/Erytheis/balibar_fr.htm, consulté le 25 mai 2013, p. 67

¹⁴ *Idem*

¹⁵ M'BAYE K., *Les droits de l'homme en Afrique*. In: *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 45 N°3, Juillet-septembre 1993. p. 15.

A- Une école au service de l'assimilation des règles françaises

La colonisation et l'introduction d'une école formelle en Afrique Occidentale Française ont accéléré et scellé cette désintégration de l'éducation africaine¹⁶. L'un des fondements idéologiques de la colonisation française réside dans la prétendue mission civilisatrice¹⁷. En 1885, le ministre français Jules Ferry affirma devant le Parlement la vision de la politique coloniale qu'il faudrait dire ouvertement que les races supérieures ont un droit, parce qu'il y a un devoir pour elles¹⁸. Elles ont le devoir de civiliser les races inférieures c'est-à-dire les indigènes. Il s'agissait de véhiculer la culture française et de conditionner le colonisé afin qu'il imite le colon dans la vie politique, social, culturel et économique. Cette conception fut concrétisée par l'école pour transmettre les valeurs françaises aux colonisés. L'école constitue pour le colonisateur un moyen de domination, d'assujettissement des populations indigènes de Côte d'Ivoire¹⁹.

En Côte d'Ivoire, l'école coloniale apparaît à Elima sous une forme privée en 1882. Cette école obtint une reconnaissance officielle en 1887 avec l'arrivée de l'instituteur Fritz-Émile JEAND'HEUR. L'enseignement officiel se développe autour du groupe scolaire central de Bingerville et de l'École primaire supérieure professionnelle de Bingerville créée en 1921²⁰.

Ce droit à l'éducation en terre ivoirienne est l'œuvre d'Arthur Verdier²¹. Elle fonctionnera pendant trois ans avant d'être transférée en 1890 à Assinie par Marcel Treich-Laplène, le nouveau résident de France. Le 1er février 1893, le premier rapport d'inspection de l'administration affirme avec une pointe de satisfaction que l'école fonctionne régulièrement. Elle compte 35 élèves inscrits²².

Le système fut calqué sur celui de la France. La conviction que l'éducation française est un puissant moyen conduit à une politique hardie. La France se présente comme porteuse de civilisation, de culture et de progrès auprès des peuples qu'elle colonise²³. Dans cette perspective, l'école devient un instrument privilégié de diffusion de la langue française, des normes occidentales et des valeurs de l'administration coloniale.

L'assimilation des règles françaises désigne, quant à elle, le processus par lequel les colonisés étaient amenés à adopter les normes juridiques, administratives, morales et culturelles de la métropole. En Afrique occidentale française, les arrêtés du 24 novembre 1903 organisent l'enseignement colonial et mettent en place une structure scolaire centralisée à

¹⁶ ZERBO Ki. *Eduquer ou périr*. l'Harmattan. Paris, 1990, p.62.

¹⁷ NENE Bi Séraphin, *Les Institutions Coloniales De L'Afrique Occidentale Française*, Abidjan, ABC, Edition 2015, p. 89.

¹⁸ *Idem*

¹⁹ ANGOULVANT Gabriel, *La pacification de la Côte d'Ivoire, 1908-1915 : méthodes et résultats*, Paris, Larose, 1916. P. 35.

²⁰ KOUADIO N'guessan Norbert, *L'éducation scolaire coloniale en Côte d'Ivoire : motivations et perspectives*, ZAOULI N°10, Vol. 3, Juillet 2025, p 111.

²¹ KIPRÉ Pierre, *Histoire de Côte d'Ivoire*, Abidjan/Paris, AMI/EDICEF, coll. « Manuels du premier cycle », 1991, p. 48.

²² DADIÉ Bernard B., « Misère de l'enseignement en A.O.F. », *Présence Africaine*, n° XI, 1956, p. 67.

²³ KIPRÉ Pierre, *Histoire de Côte d'Ivoire*, Abidjan/Paris, AMI/EDICEF, coll. « Manuels du premier cycle », op. Cit.

l'échelle fédérale. L'école coloniale apparaît comme un moyen privilégié de diffusion des règles françaises.

Le décret du 24 novembre 1903 portant organisation de l'enseignement en AOF structure l'école. Il existe deux types d'école. Une école urbaine réservée aux enfants de citoyens européens ou assimilés qui suivent les programmes de la métropole. Une école villageoise et/ ou Régionale, réservée aux populations autochtones²⁴. En AOF, les populations indigènes sont soumises à un statut juridique distinct de celui des citoyens français. Le statut des indigènes repose sur l'infériorité juridique. Il présente une inégalité flagrante entre du droit coutumier et du droit colonial, sans égalité devant la normative²⁵. Le statut juridique des indigènes entre en contradiction flagrante avec les principes proclamés par la France, notamment le principe d'égalité devant la loi, consacré par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789²⁶.

L'imposition du statut juridique discriminatoire est fondée sur la distinction rigide faite entre « citoyens » et « sujets »²⁷. Aussi, une minorité d'élites indigènes assimilées sont soumises à un régime juridique spécial, discriminatoire et dérogatoire. Les différents facteurs de l'inégalité des droits sont visibles à travers l'origine, la race ou la culture supposée des individus²⁸.

Le statut juridique discriminatoire des indigènes en A.O.F est une manifestation flagrante d'une politique coloniale d'exclusion et de subordination codifiée²⁹. Fondé sur le régime de l'indigénat, ce statut dénie aux populations autochtones une égalité devant la loi, privant de droits fondamentaux et soumettant à un contrôle arbitraire, légitimant ainsi la domination coloniale³⁰. Le système juridique consacre une profonde inégalité entre les populations colonisées et les citoyens français, en contradiction avec les principes universels des droits de l'homme.

Ainsi, l'éducation n'est pas conçue, dans un premier temps, comme un droit reconnu aux populations noires en tant que personnes égales en dignité et en statut³¹. Elle est plutôt envisagée comme un moyen de transformer les mentalités, de substituer les références françaises aux traditions locales et d'obtenir l'adhésion des colonisés à l'ordre colonial. L'enseignement colonial doit libérer plutôt qu'intégrer les populations dans un système de dépendance politique et culturelle.

²⁴ « Arrêté du gouverneur général de Madagascar, 3 décembre 1901 », DARESTE P., Recueil de législation et de jurisprudence coloniale, 1902, p. 199. Ou encore arrêté du 14 septembre 1907, énumérant les infractions spéciales à l'indigénat en A.O.F., DARESTE P., Recueil de législation, de doctrine et jurisprudence coloniale, 1908, p. 418.

²⁵ MBAYE Saliou, *Histoire des institutions coloniales françaises en Afrique de l'Ouest (1816-1960)*, L'Harmattan-Sénégal, Dakar, 1991, p. 44.

²⁶ Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789

²⁷ LAMPUÉ Pierre, « La citoyenneté et le statut personnel dans les territoires français d'outre-mer », *Revue juridique et politique de l'Union française*, 1952, p. 15.

²⁸ BADJI Mamadou, le statut juridique des enfants métis nés en Afrique occidentale Française de parents inconnus, *Revue juridique de l'Ouest*, 2018 p. 357.

²⁹ FABRE M., *Le juge et l'outre-mer*, tome 5, *Justicia illiterata : aequitate uti ? Les dents du dragon*, Montpellier, 2010, p. 287.

³⁰ *Idem*

³¹ BOUCHE Denise, *L'enseignement dans les territoires français de l'Afrique occidentale de 1817 à 1920*, p.55.

L'école est un instrument chargé d'une mission civilisatrice. Selon Genty de Bussy, « il convenait de leur apporter cette nourriture intellectuelle que rend indispensable, dans tous les étages de la vie, l'état avancé de notre civilisation. »³². Les rites traditionnels sont alors abandonnés au profit des habitudes françaises.

Les rites culturels trouvés par les colons sont jugés sauvages par ceux-ci. Les symboles culturels tels que les masques subissent toutes sortes d'aventures. Le colonisateur considère les masques comme des objets de décoration³³. Il les fit soit détruits lors des luttes anti coloniales ou transportés dans des musées français. C'est le cas du tambour Atchan qui fut transporté en France par l'administration coloniale. Le colonisateur impose sa culture. L'imposition culturelle se traduit par un encadrement juridique strict des populations colonisées. L'un des premiers objectifs de l'école coloniale est l'apprentissage de la langue française. Elle devient un instrument de domination et d'unification administrative³⁴. En imposant le français comme langue de l'école, l'administration coloniale cherche à éloigner les élèves des langues locales, des traditions orales et des systèmes normatifs indigènes.

Par ailleurs, la langue de la métropole devient la langue officielle de l'administration, de la justice et de l'enseignement. Le droit participe ainsi activement à l'effacement progressif des langues et des références culturelles locales³⁵. L'école coloniale constitue un outil de francisation. La langue n'était donc pas seulement un moyen de communication. Elle était aussi un instrument juridique.

Les programmes pour les sujets noirs sont volontairement allégés. Le décret du 1er novembre 1912 réaffirme que l'enseignement donné aux indigènes doit insister sur l'apprentissage du français parlé et des notions agricoles pratiques, excluant le latin, la haute littérature ou le droit, jugés « subversifs ».

Le français devient la seule langue de communication. Dans l'administration coloniale et à l'école seule cette langue avait droit de citer. Dans le système éducatif fut instauré le symbole. Un d'archétype composé de coquille d'escargot que l'on posait au cou de l'élève qui était surpris en train de communiquer dans la langue africaine³⁶. Langue d'ailleurs est classée comme dialectes, ethnies patoises. Elle apprend aux élèves à penser et à agir selon les catégories de l'administration française. L'enfant colonisé devient un sujet formé à reconnaître la supériorité supposée de la civilisation française et à accepter les règles imposées par le pouvoir colonial³⁷.

L'école coloniale, joue un rôle dans la diffusion des valeurs métropolitaines, en inculquant l'histoire, la morale et les normes juridiques de la puissance colonisatrice. Le droit

³² GENTY de B. P. De l'établissement des Français dans la Régence d'Alger et des moyens d'en assurer la prospérité, Paris, 1835, t. 1, p. 469

³³ *Idem*

³⁴ KOUADIO N'guessan Norbert, *L'éducation scolaire coloniale en Côte d'Ivoire : motivations et perspectives*, ZAOULI N°10, Vol. 3, Juillet 2025, p.128.

³⁵ LE COUR GRANSMAISON O., L'exception et la règle : sur le droit colonial français, Diogène, n°212, 2005, p. 59.

³⁶ SENGHOR Léopold S. Le problème de la culture." Liberté 1. Négritude. Paris, 1956, p. 45.

³⁷ BOUCHE D., *L'Enseignement dans les territoires français d'Afrique occidentale de 1817 à 1920. Mission civilisatrice ou formation d'une élite ?*, thèse de l'Université Paris I, Lille, Atelier de reproduction des thèses de l'Université de Lille III, 1975, 2 tomes, p. 97

colonial ne se contente pas d'organiser la domination politique. Il structure une domination culturelle durable, visant à transformer l'identité des sociétés colonisées. Cette domination c'est mise en place par le principe d'assimilation³⁸.

L'école enseigne les valeurs républicaines françaises et non africaines. L'école intègre dans son enseignement un modèle politique et juridique en donnant l'image d'une domination justifiée par l'éducation et le progrès. Le colonisé scolarisé était invité à intérioriser les règles françaises comme des règles supérieures, rationnelles et modernes³⁹.

Sous couvert d'instruction, la colonisation poursuit en réalité une entreprise de domination intellectuelle. L'école sert à former des sujets obéissants, à légitimer la présence française et à renforcer l'autorité du colonisateur⁴⁰. En ce sens, l'éducation constitue bien une continuité de la mission civilisatrice, mais cette mission elle-même n'est qu'un habillage idéologique de la domination coloniale.

Il faut également souligner que les missions religieuses ont joué un rôle important dans cette entreprise. En plus de l'administration, les missionnaires ont contribué à l'évangélisation et à l'encadrement moral des populations⁴¹.

L'Afrique de l'époque coloniale connaissait deux religions majeures : l'Islam et l'animisme. Les Africains avaient leurs moyens spirituels pour entrer en contact avec un être Suprême, créateur de l'Humain. Les colons se sont attelés à les combattre pour asseoir leur politique d'assimilation. Les écoles à base chrétienne étaient subventionnées par l'économie coloniale⁴².

En outre, la société ivoirienne connut la christianisation par l'action des missionnaires. Dans chaque région existe une école missionnaire. Comme l'écrit Mouralis : « l'enseignement était essentiellement le domaine des missionnaires chrétiens indépendants qui, largement indépendants de l'administration coloniale, s'intéressaient à la formation des prêtres. Les missionnaires ont instauré une instruction religieuse nécessaire à la moralisation de la société⁴³.

Les rituels ancestraux y sont si diabolisés que le colonisé se détourne d'elles et adopte le christianisme. Cette religion importée change les mœurs. Les dimanches sont réservés à des cultes chrétiens dans plusieurs villes et hameaux. Des pèlerinages dans des lieux saints chrétiens sont entrepris par les Ivoiriens chaque année à coups de milliards⁴⁴.

³⁸ HARDY Georges, *Une conquête morale : l'enseignement en A.O.F.*, Paris, Armand Colin, 1917. p.36.

³⁹ *Idem*

⁴⁰ BOUCHE D., *L'Enseignement dans les territoires français d'Afrique occidentale de 1817 à 1920. Mission civilisatrice ou formation d'une élite ?*, thèse de l'Université Paris I, Lille, op. Cit. p.78.

⁴¹ KOUADIO N'guessan Norbert, *L'éducation scolaire coloniale en Côte d'Ivoire*, op cit. p. 109.

⁴² BARTHÉLÉMY Pascale, « L'enseignement dans l'Empire colonial français : une vieille histoire ? », *Histoire de l'éducation*, n°128, 2010, p. 21.

⁴³ MOURALIS, B. Littérature et développement: essai sur le statut, la fonction et la représentation de la littérature négro-africaine d'expression française: Silex/ACCT, Paris, 1984, p. 59

⁴⁴ *Idem*

La domination coloniale ne s'exerce pas que sur le plan politique et juridique⁴⁵. Il s'exerce également sur le plan culturel. La politique d'assimilation mise en œuvre par l'administration coloniale visait à diffuser les valeurs et la culture française au détriment des cultures africaines.

L'école coloniale, l'administration et l'Église jouent un rôle central dans ce processus. Les langues locales sont marginalisées au profit du français, et les structures sociales traditionnelles restent souvent ignorées ou affaiblies⁴⁶. Les missions religieuses catholiques, subventionnées dès 1902, éradiquent les pratiques animistes, qualifiées de barbarie. Les indigènes doivent adopter des mœurs européennes. Ils légifèrent un mariage monogamique calqué sur les mœurs occidentales.

La colonisation ne s'est jamais limitée à une domination territoriale ou économique⁴⁷. Elle a également reposé sur une entreprise de transformation profonde des sociétés colonisées, visant à substituer aux cultures locales les normes, valeurs et représentations de la métropole.

Dès lors, l'imposition de la culture coloniale métropolitaine peut être définie comme l'ensemble des mécanismes juridiques et politiques par lesquels la puissance colonisatrice a cherché à imposer son modèle culturel aux populations colonisées, au détriment de leurs traditions et systèmes normatifs propres⁴⁸.

L'imposition de la culture métropolitaine repose sur la doctrine de l'assimilation. Cette assimilation se manifeste par l'extension du droit métropolitain aux territoires colonisés⁴⁹. Les institutions juridiques, administratives et judiciaires de la métropole sont transplantées dans les colonies. Ces instructions ne tiennent pas compte des réalités locales. Les systèmes juridiques coutumiers sont ignorés, car perçus incompatibles avec les standards occidentaux.

L'imposition culturelle se traduit par un encadrement juridique strict des populations colonisées. Par ailleurs, la langue de la métropole devient la langue officielle de l'administration, de la justice et de l'enseignement. Le droit participe ainsi activement à l'effacement progressif des langues et des références culturelles locales⁵⁰. L'école coloniale, joue un rôle central dans la diffusion des valeurs métropolitaines, en inculquant l'histoire, la morale et les normes juridiques de la puissance colonisatrice. Le droit colonial ne se contente pas d'organiser la domination politique, il la structure en visant la transformation de l'identité des sociétés colonisées⁵¹.

⁴⁵ BOAHEN A. Adu, *Histoire générale de l'Afrique*, vol. VII : *L'Afrique sous domination coloniale, 1880-1935*, UNESCO, Paris, 1987, p. 41.

⁴⁶ COQUERY-VIDROVITCH Catherine, *Afrique noire : permanences et ruptures*, L'Harmattan, Paris, 2e édition, 1992, p. 50.

⁴⁷ BOAHEN A. Adu, *Histoire générale de l'Afrique*, vol. VII : *L'Afrique sous domination coloniale, 1880-1935*, UNESCO, Paris, 1987, p. 78.

⁴⁸ COQUERY-VIDROVITCH Catherine, *Afrique noire : permanences et ruptures*, L'Harmattan, Paris, 2e édition, 1992, p. 50.

⁴⁹ *Idem*

⁵⁰ LE COUR GRANSMAISON O., L'exception et la règle : sur le droit colonial français, *Diogenes*, n°212, 2005, p. 59.

⁵¹ *Idem*

La politique d'assimilation culturelle impose la supériorité française. L'ordonnance de 1904 généralisera le français comme langue officielle à tous les Africains, marginalisant les langues locales dans l'administration et l'éducation.

Hormis les implications de l'école coloniale dans différentes sphères, il faut y ajouter la fonction administrative. Elle forme des interprètes, des commis, des instituteurs, des agents subalternes ou des auxiliaires de l'administration. Ces personnes, issues des populations noires de Côte d'Ivoire ont la maîtrise de la langue, des us et coutumes indigènes, mais formées et formatées selon les exigences de l'administration française⁵². Elles jouent un rôle de continuité et de relais de l'autorité coloniale. L'école ne sert pas à assimiler culturellement, mais à rendre l'ordre colonial plus efficace.

L'école devient alors un lieu d'influence politique par l'État colonial, spirituelle et culturelle par les missions. Les populations noires ne sont pas envisagées comme titulaires d'un droit autonome à l'instruction, mais comme objets d'une politique de transformation.

B- Une école au profit d'une minorité

L'école coloniale est présentée par la France comme un instrument de civilisation, de progrès et d'émancipation des populations colonisées⁵³. Dans cette pensée du colonisateur, le droit à l'éducation est conçu pour que toute personne puisse accéder à l'instruction, sans discrimination. Toutefois, derrière ce discours officiel, l'école coloniale n'était pas destinée à l'ensemble des populations indigènes⁵⁴. Elle bénéficiait surtout à une minorité soigneusement sélectionnée, chargée de servir d'intermédiaire entre l'administration coloniale et les masses colonisées. Pouvons-nous affirmer que l'éducation n'était pas reconnue comme un véritable droit universel pour les populations colonisées ?

L'école coloniale ne s'adresse pas de manière égale à tous les enfants indigènes. En raison du manque d'écoles, du nombre d'enseignants et du budget limité, l'administration coloniale opère une sélection. Les privilégiés sont les enfants des chefs, des notables et des familles influentes. C'est un choix de continuité du pouvoir traditionnel⁵⁵. Ils appartiennent aux milieux capables de servir de relais entre l'administration française et les populations locales.

Cette sélection montre que l'école coloniale n'est pas pensée comme un droit universel à l'éducation. Elle est organisée comme un privilège accordé à certains groupes. Les enfants des notables bénéficient d'un accès facile à l'école, aux formations supérieures et parfois aux bourses ou à l'internat. En Côte d'Ivoire, vers 1948, l'enseignement primaire resterait très limité. Environ 600 000 enfants étaient d'âge scolaire, mais seulement 14 000 garçons et 3 500 filles sont scolarisés dans l'enseignement primaire⁵⁶.

⁵² ZIRIGNON David, *L'enseignement dans l'empire colonial français : le cas de la Côte d'Ivoire*, thèse de doctorat en histoire du droit, Université de Poitiers, p. 71.

⁵³ HARDY Georges, *Une conquête morale : l'enseignement en A.O.F.*, Paris, Armand Colin, 1917, p. 51

⁵⁴ HARDY Georges, *L'enseignement en Afrique noire*, Paris, Larose, 1933, p.69.

⁵⁵ BOUCHE D., « L'école rurale en Afrique Occidentale Française de 1903 à 1956 », *Études africaines offertes à Henri Brunschwig*, Paris, EHESS, 1982, p. 272

⁵⁶ Rapport anonyme sur « L'enseignement des filles, l'enseignement professionnel », 1922, AS, O212

La négation du droit à l'éducation ne se manifeste pas seulement dans les intentions du système colonial, mais aussi dans son fonctionnement concret. En pratique, l'accès à l'école demeurait fortement restreint⁵⁷. Les enfants des notables sont formés pour occuper des fonctions précises dans l'ordre colonial. L'administration française prépare les futurs chefs indigènes, les interprètes, les commis, les instituteurs et les agents subalternes nécessaires au fonctionnement de la colonie.

La circulaire du 15 mai 1930 du lieutenant-gouverneur de la Côte d'Ivoire montre que les fils ou neveux de chefs appelés à exercer le commandement doivent recevoir une instruction particulière. Une éducation spéciale les plaçant au-dessus de la masse, afin de leur permettre d'imposer considération et respect. L'objectif réel de l'école coloniale est de former une élite indigène distincte du reste de la population. L'école est conçue comme un instrument de domination, d'assimilation partielle et de formation d'auxiliaire de l'administration coloniale⁵⁸.

En réalité, l'enseignement colonial français était marqué par une logique profondément inégalitaire. Même les élites indigènes recevaient souvent une éducation adaptée ou spéciale, distincte de celle donnée en métropole, ce qui rendait difficile l'accès à une formation complète équivalente à celle des citoyens français⁵⁹. Cette école formait donc moins des citoyens égaux que des auxiliaires utiles à l'administration coloniale. L'École William Ponty, par exemple, est connue pour avoir formé une élite coloniale en Afrique occidentale française entre 1904 et 1945⁶⁰.

En privilégiant les enfants des notables, l'administration coloniale ne cherche pas seulement à instruire une élite. Elle cherche aussi à contrôler les sociétés colonisées à travers leurs propres hiérarchies⁶¹. Dans la pratique, les chefs et notables ont déjà une influence sociale. En scolarisant leurs enfants, l'administration transforme cette influence traditionnelle en instrument de domination coloniale.

L'école coloniale permet ainsi de maintenir les familles dirigeantes dans leurs fonctions, mais sous la dépendance de la France. L'administration française affirme même que l'instruction des futurs chefs doit permettre aux familles régnantes de garder leurs prérogatives actuelles. Cela signifie que l'école ne détruit pas les hiérarchies locales. Elle les réorganise au profit du pouvoir colonial⁶². Les administrateurs français sont peu nombreux et ne peuvent pas gouverner directement toutes les populations. Ils ont besoin d'intermédiaires locaux capables de traduire les ordres, de percevoir l'impôt, de maintenir l'ordre et de faire appliquer les décisions coloniales. Les enfants des notables, formés à l'école française, deviennent les relais privilégiés de la domination coloniale.

L'école coloniale profite aux enfants des notables. Elle leur assure une promotion scolaire et administrative, tout en consolidant la place sociale de leurs familles.

⁵⁷ Raymond F. Betts, *Assimilation and Association in French Colonial Theory, 1890-1914*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1961. p. 27.

⁵⁸ *Idem*

⁵⁹ RIVIERE Clotilde, *L'école et l'élite en Afrique noire*, Paris, Karthala, p. 21.

⁶⁰ CESAIRE Aimé, *Cahier d'un retour au pays natal*. Paris : Présence Africaine, 1939, éd. définitive 1956, p.94.

⁶¹ BOUCHE D., « L'école rurale en Afrique Occidentale Française de 1903 à 1956 », *op cit*.

⁶² DARESTE P., *Recueil de législation et de jurisprudence coloniale*, 1901.

L'enseignement colonial ne vise pas une véritable égalité. L'arrêté du 10 mai 1924 montre que l'enseignement primaire supérieur devait préparer des candidats aux écoles du Gouvernement général et former des agents indigènes des cadres généraux ou locaux. Elle offre aux enfants des notables un accès privilégié au savoir⁶³. Elle les enferme dans un rôle d'intermédiaires subalternes. Ils sont élevés au-dessus de la masse indigène, mais restent placés sous l'autorité du colonisateur⁶⁴.

Dans les colonies, les populations indigènes sont soumises à un statut juridique inférieur. Selon le code de l'indigénat, ils sont reconnus comme « sujets français » dépourvus des pleins droits civiques et politiques. Le Code de l'indigénat, promulgué en 1887, incarne et affirme cette discrimination légale⁶⁵.

Ainsi, le code de l'indigénat empêche l'existence d'un véritable droit à l'éducation, car il place les colonisés dans une situation d'infériorité juridique. L'indigène n'est pas considéré comme un citoyen titulaire de droits égaux, mais comme un sujet à encadrer, contrôler et discipliner.

L'administration coloniale craint par-dessus tout de créer un prolétariat d'ambitieux, c'est-à-dire une masse d'indigènes instruits qui réclameraient l'égalité des droits juridiques et politiques. Le taux de scolarisation en Côte d'Ivoire reste inférieur à 5 % avant 1940. La limitation des effectifs est volontaire⁶⁶.

Cette restriction est sociale et territoriale. Les centres urbains ou administratifs sont mieux desservis que les campagnes, tandis que de nombreuses régions restent en marge de l'offre scolaire. L'administration coloniale ne cherche pas à scolariser massivement l'ensemble du peuple noir ivoirien⁶⁷. Elle privilégie plutôt la formation d'une minorité utile à son fonctionnement. Elle fonctionne selon une logique de sélection. L'école sert à produire des interprètes, des commis, des auxiliaires administratifs ou quelques instituteurs, mais non à garantir une éducation générale à tous⁶⁸.

Cette sélection révèle la contradiction entre le discours officiel de la mission civilisatrice et la réalité coloniale. Dans plusieurs colonies, l'enseignement indigène était conçu comme un enseignement réduit, pratique et utilitaire⁶⁹. Il ne visait pas nécessairement à former des juristes, des administrateurs ou des intellectuels libres, mais plutôt des individus capables d'exécuter des tâches administratives, commerciales ou techniques au profit du système colonial. L'arrêté du 1er mai 1924 réorganise l'enseignement primaire supérieur. Il

⁶³ Circulaire sur la réorganisation de l'enseignement en AOF et arrêtés correspondants en date du 1^{er} mai 1924, *JO AOF*, 10 mai 1924, p. 309-373.

⁶⁴ ROLLAND Louis et LAMPUÉ Pierre, *Précis de législation coloniale (Colonies, Algérie, Protectorats, Pays sous mandat)*, Dalloz, Paris, 3e édition, 1940, p. 23

⁶⁵ LAMPUÉ Pierre, « La citoyenneté et le statut personnel dans les territoires français d'outre-mer », *Revue juridique et politique de l'Union française*, 1952, p. 11

⁶⁶ ROUGERIE Gabriel, *La Côte d'Ivoire*, Paris, PUF, collection "Que sais-je ?", p.15.

⁶⁷ AKA Kouamé, KIPRE Pierre et autres historiens ivoiriens, travaux sur la Côte d'Ivoire coloniale et l'évolution des institutions, p.45.

⁶⁸ *Idem*

⁶⁹ DÉSALMAND Paul, *Histoire de l'éducation en Côte d'Ivoire, tome I : Des origines à la Conférence de Brazzaville*, Abidjan, CEDA, 1983. p. 19.

fait la hiérarchisation des diplômes⁷⁰. Le but exclusif de la pyramide scolaire est de former des intermédiaires dociles pour l'appareil colonial : commis de chancellerie, interprètes, instituteurs adjoints et infirmiers⁷¹.

L'inégalité apparaissait aussi dans la différence entre l'école destinée aux enfants européens et celle destinée aux enfants indigènes. Les enfants des colons pouvaient plus facilement accéder à un enseignement proche de celui de la métropole, tandis que les enfants indigènes recevaient souvent une instruction limitée⁷². Cette situation montre que l'école coloniale n'était pas une école d'égalité, mais une école de hiérarchisation sociale et raciale. Des travaux historiques soulignent que l'école coloniale oscillait entre mission civilisatrice et logique de racialisation.

Les écoles des missions chrétiennes, catholiques et méthodistes, très actives en Côte d'Ivoire : Bingerville, Grand-Bassam, sont juridiquement encadrées par l'État colonial, qui leur impose l'usage exclusif de la langue française sous peine de fermeture, étouffant ainsi toute velléité d'éducation autonome ou en langues locales⁷³.

La restriction est aussi juridique et politique. Dans le système colonial, les populations noires ne bénéficient pas d'une égalité de statut avec les citoyens français. Soumises à un régime d'administration autoritaire, elles ne peuvent revendiquer l'éducation comme un droit opposable à la puissance publique. Autrement dit, l'école existe parce que le colonisateur la tolère et l'organise, non parce qu'il reconnaît aux colonisés une créance juridique à l'instruction⁷⁴.

En effet, le droit colonial distinguait les citoyens français des sujets indigènes. Les populations colonisées pouvaient être soumises à des régimes juridiques d'exception, comme le Code de l'indigénat, généralisé à plusieurs colonies françaises à partir de 1887⁷⁵. Ce régime plaçait les indigènes dans une situation inférieure à celle des citoyens français. Le système colonial maintenait ainsi une distinction entre ceux qui bénéficiaient pleinement des droits de citoyenneté et ceux qui restaient soumis à l'autorité coloniale⁷⁶.

L'école coloniale permettait à une minorité d'accéder à certains avantages, mais elle ne garantissait pas une véritable égalité juridique⁷⁷. L'assimilation restait partielle et contrôlée. La minorité formée par l'école était utile à l'administration, mais elle demeurait généralement exclue d'une citoyenneté pleine et entière. Le système colonial acceptait de former quelques indigènes, mais il refusait de transformer l'ensemble des colonisés en citoyens égaux⁷⁸.

⁷⁰ Circulaire sur la réorganisation de l'enseignement en AOF et arrêtés correspondants en date du 1^{er} mai 1924, *JO AOF*, 10 mai 1924, *op cit*.

⁷¹ *Idem*

⁷² BOUCHE Denise, *L'enseignement dans les territoires français de l'Afrique occidentale de 1817 à 1920 : mission civilisatrice ou formation d'une élite ?*, Lille, Université Lille III, 1975, 2 vol. p. 22.

⁷³ LOUCOU Jean-Noël, *Côte d'Ivoire : les résistances à la conquête coloniale*, Abidjan, CERAP, 2007. p. 88.

⁷⁴ KIPRE Pierre, *Histoire de la Côte d'Ivoire*, Abidjan, AMI / CEDA, p. 20.

⁷⁵ SAADA Emmanuelle, *Les enfants de la colonie. Les métis de l'Empire français entre sujétion et citoyenneté*, Paris, La Découverte, 2007. p. 10.

⁷⁶ *Idem*.

⁷⁷ DÉSALMAND Paul, *Histoire de l'éducation en Côte d'Ivoire, tome I : Des origines à la Conférence de Brazzaville*, Abidjan, CEDA, 1983. p. 16.

⁷⁸ *Idem*

C'est pourquoi l'école coloniale peut être considérée comme un instrument de domination. Elle ne servait pas seulement à transmettre un savoir⁷⁹. Elle servait aussi à fabriquer une élite colonisée, capable de relayer les normes, la langue et l'autorité de la France. Cette minorité permettait à l'administration coloniale de mieux contrôler les masses, tout en donnant l'image d'une politique de progrès et de civilisation⁸⁰.

II- LA RECONNAISSANCE IMPARFAITE DU DROIT A L'EDUCATION DES PEUPLES NOIRS DE COTE D'IVOIRE DURANT LA FIN DE LA PERIODE COLONIALE (1944-1960)

La période 1944-1960 marque, en Afrique-Occidentale Française (AOF), une transition fondamentale dans le rapport entre l'État colonial et les populations indigènes. Soumis au régime de l'indigénat jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, les sujets coloniaux voient leur statut juridique évoluer vers une reconnaissance théorique de leurs droits⁸¹. Toutefois, les réformes (A) du droit à l'éducation s'opèrent de manière progressive, contrôlée et largement limitée. Le droit à l'éducation a permis l'éclosion de certaines élites ivoiriennes (B).

A- Les formes relatives de consécration du droit d'éducation

Avant 1944, l'école coloniale française en Afrique occidentale française n'était pas véritablement pensée comme un droit reconnu à tous les indigènes. Elle était surtout conçue comme un instrument d'administration, de sélection des élites locales et de formation d'auxiliaires utiles à la puissance coloniale.⁸² A partir de la Seconde Guerre mondiale, plusieurs réformes viennent modifier cette situation.

Nous enregistrons, la participation des colonies à l'effort de guerre, la montée des revendications politiques africaines et la remise en cause internationale du colonialisme. Ces éléments obligent la France à réformer son empire. C'est dans ce cadre que s'inscrit la Conférence de Brazzaville, tenue du 30 janvier au 8 février 1944.

La conférence de Brazzaville de 1944 marque un tournant⁸³. Elle ne crée pas encore un droit à l'éducation au sens strict, mais elle affirme la nécessité d'élargir la scolarisation des populations africaines. L'éducation n'est plus seulement pensée pour une petite minorité d'auxiliaires. Elle devient un objectif politique de modernisation coloniale.

La conférence de Brazzaville, Bien que politiquement conservatrice, recommande une accélération massive de la scolarisation des populations indigènes⁸⁴. Cette orientation

⁷⁹ KIPRE Pierre, *Histoire de la Côte d'Ivoire*, Abidjan, AMI / CEDA, p. 26.

⁸⁰ *Idem*

⁸¹ SALEM Gérard, « Les droits de l'homme et l'œuvre coloniale française », *Revue d'histoire des colonies*, 1948, p. 58.

⁸² BARTHÉLÉMY Pascale, « L'enseignement dans l'Empire colonial français : une vieille histoire ? », *Histoire de l'éducation*, n°128, 2010, p. 58.

⁸³ Sur les ambitions de la conférence de Brazzaville, voir Claude Levy, « Les origines de la conférence de Brazzaville, le contexte et la décision », *id.*, p. 21-29 ; C.-R. Ageron, « La préparation de la conférence de Brazzaville et ses enseignements », *art. Cit.* Voir aussi Frederick Cooper, *Decolonization and African Society: The Labor Question in French and British Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 175

⁸⁴ *Idem*, p. 87.

s'explique par le contexte politique. La France veut moderniser son empire et répondre aux critiques contre le colonialisme. La conférence de Brazzaville redéfinit les principes de la mission civilisatrice en les arrimant davantage à des objectifs sociaux. Il ne s'agit de former, mais d'étendre l'instruction à un plus grand nombre d'enfants.

La reconnaissance du droit à l'éducation s'inscrit donc dans une logique de réforme de l'empire, non dans une logique d'émancipation complète des peuples colonisés⁸⁵. En effet, la conférence remet en cause les limites de l'école coloniale traditionnelle, jusque-là sélective, utilitaire et destinée à former des auxiliaires de l'administration⁸⁶. Elle recommande désormais que l'éducation atteigne les masses et que des écoles soient ouvertes plus largement, y compris pour les filles. La Conférence de Brazzaville apparaît comme un tournant important pour l'éducation. Elle ne crée pas un droit à l'éducation, mais prépare l'élargissement progressif de l'accès à l'école et nourrit les revendications futures d'égalité scolaire⁸⁷. En A.O.F, l'arrêté du 22 août 1945 réorganise l'enseignement primaire. Il marque une volonté d'aligner davantage l'enseignement primaire colonial sur le modèle métropolitain et de dépasser certaines limites de l'ancien système scolaire colonial.

La création du Fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES) par la loi du 30 avril 1946 donne une base financière aux politiques de développement dans les territoires d'outre-mer. La loi prévoit que le financement des plans d'équipement et de développement est assuré par le Fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer.

En matière d'éducation, cela permet de financer la construction d'écoles, l'équipement scolaire, la formation des maîtres et l'expansion progressive de l'enseignement primaire, secondaire et technique⁸⁸. Le droit à l'éducation commence donc à recevoir une forme de consécration matérielle : il ne s'agit plus seulement d'un discours, mais d'une politique publique nécessitant des moyens.

Cependant, son rôle reste limité. Les crédits du FIDES consacrés à l'enseignement restent faibles par rapport aux autres secteurs. En A.O.F, sur 193 207 millions de francs métropolitains de crédits FIDES, seulement 13 750 millions sont destinés à l'enseignement, soit environ 7,11 %. À titre de comparaison, les routes, ports et aéroports reçoivent plus de 50 % des crédits FIDES⁸⁹.

Ainsi, le FIDES marque une avancée réelle, mais insuffisante, il contribue à l'élargissement de l'accès à l'éducation. Aussi, l'éducation reste-t-elle encore pensée dans une

⁸⁵ GAMBLE Harry, « La crise de l'enseignement en Afrique occidentale française, 1944-1950 », *Histoire de l'éducation*, n°128, 2010, p. 122.

⁸⁶ *Idem*

⁸⁷ « Plan d'enseignement : conférence africaine de Brazzaville », n. d. ANS O 171/31. Sur l'éducation féminine en A.O.F, voir les travaux de Pascale Barthélémy, en particulier : « Instruction ou éducation : la formation des Africaines à l'École normale d'institutrices de l'A.O.F de 1938 à 1958 », *Cahiers d'études africaines*, n° 169-170, 2003, p. 371-388 ; et *Africaines et diplômées à l'époque coloniale (1918-1957)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010

⁸⁸ DÉSALMAND Paul, *Histoire de l'éducation en Côte d'Ivoire : De la Conférence de Brazzaville à 1984*, Abidjan, Éditions du CERAP, 2004. p.33.

⁸⁹ KOUADIO N'guessan Norbert, « L'éducation scolaire coloniale en Côte d'Ivoire : motivations et perspectives », *Zaouli*, n°10, vol. 3, 2025, p. 108-130.

logique coloniale de développement encadré, et non comme un droit fondamental pleinement reconnu à tous⁹⁰.

Ce principe est concrétisé par la loi Lamine Gueye du 7 mai 1946⁹¹, qui accorde la citoyenneté française à tous les habitants des territoires d'outre-mer, sans distinction de statut. Juridiquement, la distinction entre « citoyen » (de statut civil français), et « sujet » (de statut civil local) est abolie. Tous les indigènes deviennent des citoyens de l'union française⁹².

Cette citoyenneté nouvelle renforce l'idée que les populations colonisées ne peuvent plus être exclues totalement des droits reconnus par la République Française. L'accès à l'éducation apparaît comme une conséquence logique de cette évolution juridique. Toutefois, cette citoyenneté nouvelle comportait une limitation majeure. Elle s'accompagne du maintien du statut personnel pour les questions de droit civil. L'article 82 de la Constitution prévoit que les citoyens conservant leur statut personnel relevaient d'un collège électoral distinct, créant ainsi une citoyenneté à deux vitesses⁹³.

La citoyenneté ne signifie pas l'égalité politique immédiate. Les citoyens de statut civil de droit commun votent dans un collège, tandis que les citoyens de statut personnel (la population africaine) votent dans un autre collège, avec une représentation nettement inférieure⁹⁴.

Cette dualité persistante révèle les limites de la rupture de 1946. L'égalité proclamée par la constitution demeure formelle et incomplète. Il existe cependant une hiérarchie juridique substantielle entre citoyens. Ainsi, dès 1946, l'admission des droits civils et politiques est contrôlée par la survivance d'inégalités de statut.

Des lors que la citoyenneté est acquise, le dualisme des programmes éducatifs devrait disparaître. La séparation des filières scolaires devient illégale. En Côte d'Ivoire, les écoles adoptent les mêmes structures, les mêmes examens (création du baccalauréat local) et les mêmes programmes que les lycées de Paris ou de Bordeaux⁹⁵.

Cette orientation est renforcée après la guerre par les réformes institutionnelles de la IV^e République⁹⁶. La Constitution du 27 octobre 1946 fonde la IV^e République. Elle marque un tournant dans l'évolution des droits et dans la rupture formelle dans le statut des populations coloniales⁹⁷. Cette constitution marque la fin progressive de code de l'indigénat. Elle intègre les territoires d'outre-mer au sein d'un ensemble doté d'instances représentatives.

⁹⁰ *Idem*

⁹¹ GUÈYE Lamine, *Itinéraire africain*, Présence africaine, Paris, 1966, p. 29.

⁹² Loi Lamine GUEYE du 7 mai 1946 accordant la citoyenneté française aux ressortissants des territoires d'outre-mer

⁹³ Art 82 dispose que « Les citoyens qui n'ont pas le statut civil français conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé. Ce statut ne peut en aucun cas constituer un motif pour refuser ou limiter les droits et libertés attachés à la qualité de citoyen français. »

⁹⁴ LE COUR GRANDMAISON Olivier, « Colonies » in ANDRIANTSIMBAZOVINA (Joël) et al. (dir), *Dictionnaire des Droits de l'Homme*, Paris, PUF, 2008, p. 168.

⁹⁵ CESAIRE Aimé, *Cahier d'un retour au pays natal*. Paris : Présence Africaine, 1939, éd. définitive 1956, p. 53.

⁹⁶ DÉSALMAND Paul, *Histoire de l'éducation en Côte d'Ivoire, tome I : Des origines à la Conférence de Brazzaville*, Abidjan, CEDA, 1983. P.72.

⁹⁷ BORELLA François, « L'évolution politique et juridique de l'Union française depuis 1946 », *Revue juridique et politique de l'Union française*, 1953, p. 89.

L'instruction est envisagée comme service public s'étendant aux populations autochtones des Etats colonisés. Elle affirme l'émergence d'un langage de l'égalité en droit, même si l'égalité en fait reste lointaine⁹⁸.

Selon le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, « *la France forme, avec les peuples d'outre-mer, une Union fondée sur l'égalité des droits et des devoirs, sans distinction de race ni de religion*⁹⁹ ». Le Préambule, réaffirme les droits de 1789, a une portée révolutionnaire pour les colonies.

Le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 consacre le droit à l'instruction. Il affirme que la Nation garantit l'égalité d'accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture, et que l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État. Cette disposition donne au droit à l'éducation une valeur constitutionnelle¹⁰⁰.

Cette proclamation constitutionnelle s'accompagne de l'abolition officielle du régime de l'indigénat par la loi Houphouët-Boigny du 11 avril 1946. Ce texte fondamental supprime le travail forcé et les sanctions disciplinaires infligées par voie administrative sans intervention judiciaire. Pour la première fois, le principe de légalité des délits et des peines s'étend théoriquement à l'ensemble de la population africaine¹⁰¹.

Dans la loi constitutionnelle de 1946, l'article 80 stipule que : « *Tous les ressortissants des territoires d'outre-mer ont la qualité de citoyen, au même titre que les nationaux français de la métropole ou des territoires d'outre-mer* »¹⁰².

Malgré les réformes, l'accès à l'éducation reste relativement limité. Avant l'après-guerre, les programmes destinés aux Africains sont souvent d'un niveau inférieur à ceux de la métropole, car l'école coloniale répond d'abord au besoin de former des cadres auxiliaires indigènes. Seul l'enseignement secondaire avait des programmes proches de ceux de la métropole, mais il était réservé à une minorité d'élèves particulièrement brillants¹⁰³.

La consécration du droit à l'éducation reste relative parce que les effectifs scolaires demeurent faibles. En A.O.F, le taux de scolarisation passe de 2,95 % en 1946 à seulement 4,12 % en 1950¹⁰⁴.

Même en 1957, l'école reste loin d'être généralisée. Dans l'ex-A.O.F, les taux de scolarisation demeurent faibles : environ 10 % pour le premier degré, 0,7 % pour le second degré et 0,11 % pour le supérieur. Cela montre que le droit à l'éducation n'est pas encore un

⁹⁸ CESAIRE Aimé, *Cahier d'un retour au pays natal*. Paris : Présence Africaine, 1939, éd. définitive 1956, p. 48.

⁹⁹ Voir le préambule de la Constitution française de 1946.

¹⁰⁰ Cf. préambule de la constitution de la IV^e constitution Française

¹⁰¹ BORELLA François, « L'évolution politique et juridique de l'Union française depuis 1946 », *Revue juridique et politique de l'Union française*, 1953, p. 317.

¹⁰² Art 80 de la constitution du 27 octobre 1946

¹⁰³ MANIÈRE Laurent, *Le code de l'indigénat en Afrique occidentale française et son application*, thèse de doctorat, Université Paris 7, 2007. P. 45.

¹⁰⁴ ÉBOUÉ Félix, *Politique indigène de l'Afrique équitable française*, 1941, p. 3, cité par Olivier LE COUR GRANDMAISON, « Colonies » in Joël ANDRIANTSIMBAZOVINA et alt (dir), *op. Cit.* pp. 169-170.

droit effectif pour tous¹⁰⁵. Le manque d'écoles, d'enseignants, de matériel et de moyens financiers empêche une scolarisation massive et rapide.

En A.O.F, l'enseignement colonial reste très insuffisant. Les écoles sont situées dans les centres administratifs et les villes. Les campagnes restent éloignées de l'instruction. L'accès à l'école demeure inégal selon les territoires, les milieux sociaux et le sexe des enfants.

Les filles sont particulièrement défavorisées. Même si les autorités coloniales affirment vouloir développer l'éducation féminine, celle-ci reste longtemps secondaire par rapport à celle des garçons. L'école coloniale continue de reproduire des inégalités sociales et de genre¹⁰⁶.

Cela montre que l'école progresse, mais qu'elle ne touche encore qu'une petite partie de la population scolarisable. Le droit à l'éducation n'est donc pas encore un droit effectif pour tous¹⁰⁷. L'enseignement en A.O.F était fortement organisé autour de degrés sélectifs. Nous avons successivement l'école préparatoire, l'école élémentaire, l'école régionale, l'école primaire supérieure et l'école du Gouvernement général comme William Ponty ou l'École de médecine de Dakar. Ces établissements permettaient l'accès à certains emplois administratifs, selon une sélection rigoureuse¹⁰⁸. Les réformes postérieures ne détruisent pas cette logique sélective.

Cependant, ces réformes doivent être appréciées avec nuance. D'une part, elles restent souvent générales dans leur formulation. D'autre part, leur application concrète en Côte d'Ivoire demeure insuffisante. L'affirmation de principes plus favorables ne débouche pas immédiatement sur une égalité réelle d'accès à l'école¹⁰⁹. Le droit à l'éducation entre dans une phase de reconnaissance plus visible, mais il ne devient pas encore un droit pleinement effectif pour l'ensemble des populations noires.

La consécration du droit à l'éducation reste relative parce que l'école coloniale demeure orientée vers les besoins de la colonisation. L'objectif principal n'est pas l'émancipation totale des populations africaines, mais la formation d'agents utiles à l'administration et à l'économie coloniale¹¹⁰.

Même lorsque l'enseignement supérieur commence à se développer, il reste contrôlé. L'Institut des Hautes Études de Dakar naît en 1950 et évolue vers l'Université de Dakar en 1958 ; un Centre d'enseignement supérieur est également créé à Abidjan en 1958¹¹¹. Mais ce développement est lié à la volonté de contrôler la formation des cadres africains.

¹⁰⁵ CESAIRE Aimé. *Cahier d'un retour au pays natal*. Paris : Présence Africaine, 1939, éd. définitive 1956, p.89

¹⁰⁶ Les données sont extraites des Rapports statistiques scolaires pour l'année 1921-1922 et 1922-1923, AS, O29 (31), et d'un Rapport anonyme sur « L'enseignement des filles, l'enseignement professionnel », 1922, AS, O212 (31).

¹⁰⁷ CESAIRE Aimé. *Cahier d'un retour au pays natal*. Op cit.

¹⁰⁸ *Idem*,

¹⁰⁹ BOAHEN A. Adu, *Histoire générale de l'Afrique*, vol. VII : *L'Afrique sous domination coloniale, 1880-1935*, UNESCO, Paris, 1987, p. 41.

¹¹⁰ AKOTO Paul Yao, *Chroniques ivoiriennes : Cent ans d'enseignement en Côte d'Ivoire*, Abidjan/Paris, NEA/Nathan, 1987, p.69.

¹¹¹ CESAIRE Aimé. *Cahier d'un retour au pays natal*. Paris : Présence Africaine, 1939, éd. définitive 1956, p.79.

Ainsi, l'école permet la formation d'une élite africaine, mais elle ne garantit pas encore une démocratisation réelle du savoir. Le droit à l'éducation est reconnu, mais il reste dépendant des moyens, de la sélection et des intérêts coloniaux¹¹².

B- L'école, lieu d'émergence des élites ivoiriennes

« *L'éducation est l'arme la plus puissante qu'on puisse utiliser pour changer le monde* »¹¹³, affirmait Nelson MANDELA. Cette formule traduit la portée émancipatrice du savoir. Pour notre auteur, l'éducation ne se limite pas à l'acquisition de connaissances¹¹⁴. Elle permet aux individus de prendre conscience de leurs droits, de transformer leur condition sociale et de participer à l'évolution politique de leur société.

L'école coloniale a contribué à faire naître les catégories sociales et intellectuelles qui allaient contester la domination coloniale¹¹⁵. En formant une élite lettrée africaine, elle a permis l'émergence d'acteurs capables de maîtriser la langue du droit, du débat politique et de la revendication¹¹⁶. En Côte d'Ivoire, Bingerville devient un lieu de formation scolaire. Le groupe scolaire central de Bingerville constitue un échelon intermédiaire entre les écoles régionales et les établissements supérieurs. Il prépare les meilleurs élèves à poursuivre leur formation et à accéder à des fonctions administratives ou professionnelles.

Le pouvoir colonial s'impliquait dans le mode de désignation des chefs locaux. Les structures et les modes précoloniaux étaient moins acceptés par les administrateurs coloniaux¹¹⁷. Les populations colonisées furent convaincues de gré ou de force que leur salut, leur destin se trouve dans l'éducation scolaire française. Différents acquis africains ont de ce fait subi des métamorphoses : La racine politique africaine et multiséculaire de gouvernance des tribus ou clans se métamorphose sous le joug colonial. Désormais ne peut diriger le peuple qui veut. En effet : « les chefs locaux sont désinvestis de leurs fonctions, pour être remplacés par une nouvelle élite formée sur les bancs de l'école française. Un système très élitiste et sélectif est mis en place où la récompense de l'éducation est l'accès à des postes dans l'administration »¹¹⁸. En Côte d'Ivoire, une circulaire du 15 mai 1930 indique que les fils ou neveux de chefs doivent recevoir une instruction leur permettant d'exercer plus tard leurs fonctions avec compétence et autorité. Le texte prévoit également une formation comprenant notamment l'administration coloniale, l'hygiène et l'agriculture.

Ainsi, l'école coloniale ne forme pas seulement des élèves, elle prépare des intermédiaires. Ces élites indigènes doivent appliquer les décisions coloniales, transmettre les ordres administratifs, faire respecter l'autorité française et servir de relais entre les populations locales et l'État colonial.

¹¹² *Idem*

¹¹³ Discours de Nelson MANDELA au lancement du Mindset Network, prononcé à Johannesburg le 16 juillet 2003.

¹¹⁴ *Idem*

¹¹⁵ HARDY Georges, *Une conquête morale : l'enseignement en A.O.F.*, Paris, Armand Colin, 1917. p. 12.

¹¹⁶ HARDY Georges, *L'enseignement en Afrique noire*, Paris, Larose, 1933. p.23.

¹¹⁷ ADIAFFI, J.M. *Ivoir'Soir. Frat mat.* Abidjan. 1999, p. 8

¹¹⁸ MOURALIS, B. *Littérature et développement: essai sur le statut, la fonction et la représentation de la littérature négro-africaine d'expression française*: Silex/ACCT, Paris. 1984, p. 59

Cette position intermédiaire fit de l'élite scolaire ivoirienne un groupe social particulier¹¹⁹. Les instituteurs, par exemple, jouèrent un rôle important dans l'Afrique occidentale française. Des recherches historiques montrent que les enseignants africains formés dans le cadre colonial constituèrent progressivement une élite sociale et politique, capable de participer aux débats publics, aux mouvements syndicaux et aux premières formes de mobilisation politique¹²⁰.

L'école coloniale fut un lieu de formation des futures élites politiques¹²¹. Grâce à l'école coloniale, une minorité d'Ivoiriens accède à des positions sociales nouvelles. L'exemple de Félix Houphouët-Boigny illustre ce phénomène. Envoyé à l'École primaire supérieure de Bingerville en 1915, il poursuit ses études à l'École normale William-Ponty de Gorée, puis à l'École de médecine de Dakar. Il sort major de sa promotion en 1925. Son parcours montre comment l'école coloniale pouvait ouvrir à certains indigènes l'accès à une ascension sociale et politique exceptionnelle¹²². Il devint une figure majeure de la vie politique ivoirienne et le premier président de la Côte d'Ivoire indépendante. Il fut major de la promotion 1925 à l'École de médecine, avant de devenir président de la Côte d'Ivoire en 1960¹²³. L'école coloniale devient un lieu d'émergence d'une élite moderne, différente des anciennes élites traditionnelles fondées sur la chefferie, la naissance ou l'autorité coutumière. Cette nouvelle élite tire sa légitimité de l'instruction, des diplômes et de la proximité avec l'administration française.

Après 1945, les colonies disposent de représentants dans les assemblées françaises. Félix Houphouët-Boigny est élu député de Côte d'Ivoire le 4 novembre 1945, dans le collège des non-citoyens, malgré l'opposition d'une partie de l'administration coloniale¹²⁴. Cette présence des élus africains permet de porter à Paris des revendications nouvelles : abolition des contraintes coloniales, égalité juridique, accès plus large à l'école et formation des élites africaines.

Ces élites jouent un rôle décisif dans la politique de la Côte d'Ivoire¹²⁵. Elles deviennent des intermédiaires entre l'administration coloniale et les populations. Se sont aussi des acteurs de la contestation et des revendications nouvelles. Grâce à l'instruction reçue, elles peuvent réclamer davantage d'égalité, dénoncer les insuffisances du système colonial et participer à la construction d'une conscience nationale.

L'école devient un lieu de préparation à l'émancipation¹²⁶. Pensée au départ comme un outil de domination, elle finit par produire les conditions intellectuelles de la critique du système colonial. Les élites ivoiriennes issues de l'école comprennent que l'instruction ne doit

¹¹⁹ LOUCOU Jean-Noël, *Côte d'Ivoire coloniale : 1893-1960*, Abidjan, CERAP, 2021. p.17.

¹²⁰ *Idem*

¹²¹ DADIÉ Bernard B., « Misère de l'enseignement en A.O.F. », *Présence Africaine*, n° XI, 1956, p. 57-70.

¹²² CESAIRE Aimé. *Cahier d'un retour au pays natal*. Paris : Présence Africaine, 1939, éd. définitive 1956, p.88

¹²³ *Idem*

¹²⁴ BOAHEN A. Adu (dir.), *Histoire générale de l'Afrique*, vol. VII : *L'Afrique sous domination coloniale, 1880-1935*, Paris, UNESCO, 1987, p. 77.

¹²⁵ AKOTO Paul Yao, *Chroniques ivoiriennes : Cent ans d'enseignement en Côte d'Ivoire*, Abidjan/Paris, NEA/Nathan, 1987. p.15.

¹²⁶ IDIOUGOU Aziz, « L'évolution du statut juridique des populations de l'Afrique Occidentale française », in *Annales de la Faculté de droit de Dakar*, n° 3, 1973, p. 69.

pas servir l'administration française, mais aussi permettre la promotion du peuple ivoirien et la conquête de la dignité politique.

L'action de Houphouët-Boigny est politique et sociale. La loi du 11 avril 1946, dite loi Houphouët-Boigny, abolit le travail forcé dans les colonies françaises¹²⁷. Même si cette loi ne concerne pas directement l'école, elle participe à l'émancipation des populations colonisées. Elle supprime une forme majeure de domination coloniale et ouvre la voie à une revendication plus large des droits, dont le droit à l'éducation.

Dans le domaine scolaire, en 1946, à l'initiative de Félix Houphouët-Boigny, des jeunes ivoiriens sont envoyés en France pour poursuivre leurs études. La Côte d'Ivoire ne dispose pas encore d'établissements secondaires suffisants¹²⁸. Sous l'impulsion de députés comme Félix Houphouët-Boigny, le droit à l'éducation se traduit par l'octroi massif de bourses d'études pour la métropole¹²⁹. Former une élite de juristes, de médecins et d'ingénieurs noirs devient la condition *sine qua non* de la future indépendance. Cette opération concerne 148 enfants, dont 13 filles¹³⁰. Cette initiative montre que le savoir devient un moyen de promotion sociale et politique.

On peut dire que les élus ivoiriens font évoluer l'éducation coloniale. Celle-ci n'est plus seulement un outil au service de l'administration coloniale. Elle devient un levier d'émancipation, permettant de former des cadres africains capables de défendre les intérêts de leur pays et de préparer l'autonomie puis l'indépendance.

À l'avènement de la Loi-Cadre Defferre du 23 juin 1956, une étape décisive dans l'évolution du droit à l'éducation en Côte d'Ivoire¹³¹. Elle ne nationalise pas encore l'enseignement au sens strict, car la Côte d'Ivoire n'est pas encore un État souverain en 1956. Mais, elle amorce une territorialisation de la politique scolaire. Les territoires d'outre-mer reçoivent davantage d'autonomie administrative et politique. La loi autorise le gouvernement français à prendre des mesures pour l'évolution des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer¹³². Elle s'accompagne aussi du suffrage universel et du collège électoral unique dans les territoires d'outre-mer, ce qui renforce la légitimité des élus locaux¹³³.

En matière d'éducation, cette réforme est essentielle parce qu'elle confie davantage de responsabilités aux gouvernements territoriaux¹³⁴. Une étude sur l'école rurale en A.O.F rappelle que la Loi-cadre Defferre attribue aux gouvernements des territoires autonomes la gestion des enseignements du premier et du second degré. L'enseignement commence à échapper progressivement à la seule logique coloniale centralisée.

¹²⁷ DELAVIGNETTE Robert, « La participation des indigènes à la vie publique en A.O.F. », *Politique étrangère*, 1938, n° 5, p. 479.

¹²⁸ ZIRIGNON David, *L'enseignement dans l'empire colonial français : le cas de la Côte d'Ivoire*, thèse de doctorat en histoire du droit, Université de Poitiers, p. 159.

¹²⁹ Marqué historiquement par l'épisode des « 300 de l'amitié » initié dès 1946

¹³⁰ Rapport anonyme sur « L'enseignement des filles, l'enseignement professionnel », 1922, AS, O212

¹³¹ Loi-cadre Defferre du 23 juin 1956 sur l'autonomie interne des territoires d'outre-mer

¹³² Loi cadre, *Idem*

¹³³ ZEHE, M., *Le syndicalisme en Côte-d'Ivoire de 1945 à 1960*, mémoire de maîtrise d'Histoire, Abidjan, Université nationale, 1985, 114p.

¹³⁴ VIGNON Louis, *Un programme de politique coloniale : les questions indigènes*, Plon, Paris, 1919, p. 54.

Cela prépare la nationalisation de l'enseignement après 1960. Les autorités ivoiriennes pourront progressivement définir leurs priorités scolaires, organiser l'administration éducative, former des cadres nationaux et adapter l'école aux besoins du pays. Toutefois, en 1956, cette autonomie reste limitée. Les programmes, les diplômes, les modèles scolaires et une partie du personnel restent encore influencés par la France.

CONCLUSION

Le droit à l'éducation du peuple noir de Côte d'Ivoire pendant la période coloniale n'était pas conçu comme un droit fondamental reconnu à tous les Africains. Il est perçu comme un instrument de domination, d'administration et d'assimilations coloniales. L'entreprise coloniale française ne s'est pas seulement imposée par la conquête militaire et l'administration ou l'exploitation économique. Elle s'appuyait aussi sur l'école, conçue comme un instrument de transformation des sociétés colonisées. L'école coloniale peut être définie comme l'ensemble des institutions scolaires mises en place par l'administration française dans les colonies afin d'instruire une partie des populations indigènes.

L'école coloniale a été au service de l'assimilation des règles françaises. Toutefois, cette assimilation fut profondément limitée. Elle privilégiait certains groupes sociaux, en particulier les enfants des chefs, des notables et des familles influentes. Ainsi, l'école coloniale au profit des enfants des notables apparaît comme une institution ambivalente. Elle favorise une minorité indigène, mais cette faveur était d'abord destinée à consolider la domination coloniale.

L'exercice du droit proclamé de manière universelle n'a que partiellement tenu compte des populations noires. Le droit à l'éducation est d'abord nié dans les faits avant d'être pris en compte qu'à la marge tardive. Il reste contrôlé et limité dans les textes jusqu'à ce qu'adviennent les indépendances.

A l'indépendance la Côte d'Ivoire refonde le cadre juridique et politique de l'éducation. Le Président Félix Houphouët-Boigny met en place un projet d'universalisation progressive du primaire, l'africanisation des contenus et l'expansion des infrastructures scolaires.

LA NECESSITE D'UN STATUT CONSENSUEL DE L'OPPOSITION DANS LES ETATS D'AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

Par

Paul Alain BIYA*

*Doctorant en Droit public
Université d'Ebolowa (Cameroun)*

Résumé

Les droits conférés à l'opposition dans les Etats d'Afrique noire francophone sont tiraillés entre un statut explicite et un statut implicite. C'est dire concrètement en effet, qu'ils sont départagés entre un statut officiel, tel qu'on peut le voir au Sénégal, au Bénin, ou encore en République Démocratique du Congo, et un statut officieux selon ce qu'il est donné d'observer au Cameroun, mais aussi au Gabon. C'est donc ainsi la preuve de ce qu'il y a une dissension évidente dans le processus d'attribution des garanties et prérogatives à cet acteur fondamental du jeu démocratique dans les Etats de cette partie du Continent. Toute chose qui, face aux désagréments qui en découlent, appelle nécessairement à la réformation consensuel du statut de l'opposition dans chacun de ces Etats d'Afrique noire francophone.

Mots clés : *Statut, opposition, consensuel, explicite, implicite, nécessité, réformation.*

Abstract

The rights granted to the opposition in French-speaking Sub-Saharan African States are caught between an explicit statut and an implicit status. In concrete terms, they are divided between an official status, as can be seen in Senegal, Benin, and Democratic Republic of the Congo, and an unofficial status, as observed in Cameroon and Gabon. This clearly demonstrates that there is an evident disparity in the process of granting guarantees and prerogatives to this key actor in the democratic process in this part of the African continent. Such a situation, given the tensions that result from it, necessarily calls for a consensual reform of the status of the opposition in each of these French-speaking Sub-Saharan African states.

Keywords : *Status, opposition, consensual, explicit, implicit, necessity, reform.*

INTRODUCTION

L'adoption d'un modèle consensuel du statut de l'opposition doit aujourd'hui être une aspiration commune à tous en démocratie¹. Ce modèle constitue en effet un correctif² aux insuffisances des statuts explicite et implicite, mais aussi la promesse d'une démocratie plus apaisée et inclusive. L'enjeu qui en découle en fait d'ailleurs une véritable aubaine pour la

* Mode de citation : Paul Alain BIYA, « La nécessité d'un statut consensuel de l'opposition dans les états d'Afrique noire francophone », *Revue RRC*, n° 071 / Juillet 2026, p.149-168.

¹ La pratique de la démocratie trahit très souvent certains antagonismes, lire Samuel HAYAT, « La République, la rue et l'urne », *Revue Pouvoirs*, n°116, 2006, pp. 31-44

² Alfred SAUVY, *La tragédie du pouvoir le rôle de l'opposition dans la procédure d'élaboration des lois*, 1978 in www.jurisetudiant.com, consulté le 18mars 2024. L'auteur affirme que « la démocratie ne consiste pas à s'unir, mais à savoir se diviser ».

consolidation des acquis démocratiques dans les Etats d'Afrique noire francophone. C'est tout le sens même d'une réflexion formulée autour de la nécessité d'un statut consensuel de l'opposition au sein des Etats de cette partie du continent. Mais un préalable commande tout d'abord de sacrifier au rituel de la clarification conceptuelle, sans laquelle il serait difficile de mieux s'imprégner de cette question.

La satisfaction de cette exigence a donc notamment ainsi conduit à dire du concept de statut, qu'il s'entend littéralement de tout « *texte ou ensemble de textes fixant les garanties fondamentales d'une collectivité* »³. C'est dire ainsi en effet qu'aborder la question du statut, c'est convoquer des instruments qui organisent et régulent des groupements précis. Cela semble d'autant plus vrai qu'il en est de même quand il faut examiner cette question sur le plan du droit. En effet, la réception de ce concept par le droit révèle que sa définition s'inscrit dans les mêmes contours que sa perception littéraire. C'est dire en d'autres termes que le statut y est à considérer comme un texte voire un ensemble de textes juridiques qui fixent la jouissance de certaines prérogatives accordées à une catégorie collective bien définie. L'opposition pour sa part se révèle en effet être, au sens des auteurs Raymond GUILLIEN et Jean VINCENT « *le ou les partis qui s'opposent au pouvoir en exerçant une fonction de surveillance et de critique, en informant l'opinion, voire en préparant une équipe gouvernementale de rechange* »⁴.

Elle est donc ainsi fondamentalement un point de désaccord avec les détenteurs occasionnels du pouvoir politique dans l'Etat. Toute chose qui d'ailleurs appelle régulièrement à des actes et à des actions consensuelles, l'objectif étant d'aboutir à une démocratie véritablement inclusive. On va donc ainsi en déduire que le consensus apparaît comme un élément essentiel à la bonne pratique de la démocratie dans les Etats. On comprend mieux pourquoi le consensus est à considérer comme un « *accord de plusieurs personnes* »⁵, c'est dire en filigrane, un accord de volontés entre divers acteurs. Ce d'autant plus que cet accord a le mérite de mieux mettre en lumière le statut de l'opposition, dans sa quête d'élaborer un cadre d'épanouissement optimal de cet acteur fondamental du jeu démocratique. L'occasion faisant le larron, il convient ainsi de dire du statut de l'opposition qu'il apparaît chez les auteurs Serge GUINCHARD et Thierry DEBARD, comme un « *ensemble de garanties et prérogatives dont jouit l'opposition notamment parlementaire, dans une démocratie libérale* »⁶.

Une précision définitionnelle qui a le mérite d'asseoir davantage les bases du questionnement que cette étude cherche à analyser. C'est d'ailleurs dans ce sillage en effet qu'on va se poser la question de savoir, quel est l'apport du statut consensuel de l'opposition au bénéfice des Etats d'Afrique noire francophone ? Ce qui logiquement revient à interroger la portée juridique de l'adoption de ce modèle dans les Etats de cet espace d'expression française du continent. Les éléments de réponse qui découlent de cette problématique révèlent en effet

³ Dictionnaire Larousse de poche 2005, édition mise à jour, Larousse, p. 773

⁴ Raymond GUILLIEN et Jean VINCENT, *Lexique des termes juridiques*, Paris, DALLOZ, 13^e édition, 2001, p. 389

⁵ Dictionnaire Larousse de poche 2005, *op.cit.*, p. 173

⁶ Serge GUINCHARD et Thierry DEBARD, *Lexique des termes juridiques*, Paris, DALLOZ, 25^{ème} édition, 2017 - 2018, p. 1947.

que le statut consensuel de l'opposition apporte au bénéfice de tous les acteurs politiques, et principalement de l'opposition, la garantie d'une sécurité juridique plus efficace (I).

Cela sous-entend un corps de règles juridiques au travers duquel elle va se reconnaître et pourra autant que de besoin, se mouvoir de manière optimale dans l'accomplissement de ses missions respectives. Ce modèle apporte par ailleurs la garantie d'une extension des droits de l'opposition (II). Toute chose qui permet ainsi d'entrevoir au bénéfice de cet acteur, des droits autres⁷ que ceux qui lui sont traditionnellement reconnus, et qui de ce fait, sont favorables à un meilleur contrôle politique. Il peut dès lors à cet effet, être donné de parler des nouveaux droits de l'opposition, plus flexibles et mieux adaptés⁸ aux défis temporels d'un acteur d'une telle envergure politique.

I - LA GARANTIE D'UNE SECURITE JURIDIQUE PLUS EFFICACE

La sécurité juridique constitue un facteur primordial à la bonne marche de la démocratie libérale dans les Etats. On peut donc ainsi mieux comprendre pourquoi elle est « (...) *un principe à valeur constitutionnelle en droit français (...) et se trouve au cœur de l'activité juridictionnelle* »⁹. C'est dire autrement, qu'une imprécision du cadre normatif d'encadrement d'un acteur politique comme l'opposition, ne peut qu'être source d'insécurité juridique au détriment de son expression politique optimale¹⁰. C'est d'ailleurs tout l'enjeu que revêt en effet l'adoption d'un modèle consensuel du statut de l'opposition au bénéfice des Etats, et notamment, ceux d'Afrique noire francophone. C'est dire, garantir à leur opposition respective une sécurité juridique plus efficace. Cela suppose nécessairement une amélioration de la condition juridique de cet acteur fondamental du jeu politique (A). En d'autres termes, peaufiner l'état juridique de l'opposition politique dans l'ordre normatif de ces Etats. Toute chose qui appelle à une revitalisation de l'opposition dans un statut juridique harmonieux (B).

A - L'amélioration de la condition juridique de l'opposition

La condition juridique est un élément important, voire fondamental à l'existence politique de l'opposition en démocratie. Son amélioration est donc ainsi significative d'une volonté continue de parfaire l'état juridique de cet acteur fondamental du jeu démocratique. Le but étant de lui assurer une sécurité juridique plus efficace. Cette démarche traduit en effet l'expression d'une culture démocratique assez avancée, telle qu'on peut d'ailleurs le voir dans les grandes démocraties américaine et britannique. Elle peut tout aussi être synonyme d'une érection de l'opposition en un véritable outil de contrepoids politique. Toute chose qui

⁷ Toute chose qui conforte la démarche d'une approche restrictive et extensive de la définition du statut de l'opposition par le professeur Delphine EMMANUEL, « Le statut de l'opposition dans les Etats d'Afrique francophone », *RJP*, 2011, No 1, p. 11

⁸ Nadine MACHIKOU, « Les régimes de la pacification parlementaire au Cameroun », *Polis/RCP/CPSR*, Vol. 16, n° let 2.

⁹ Lire par exemple Nicolas NORD (Dir.), « *Insécurité juridique* » : *l'émergence d'une notion ? Colloques, Société de législation comparée*, 2023, Présentation.

¹⁰ Pauline GERVIER, *La limitation des droits fondamentaux constitutionnels par l'ordre public*, Paris, LGDJ, Lextenso éditions, 2014, pp. 517 et ss.

d'ailleurs, concourt à en faire, au sens de Delphine EMMANUEL, « (...) *une exigence vitale pour les sociétés humaines dont la présence permet de mesurer le niveau réel de la démocratie dans un Etat* »¹¹. Ce qui conduit à dire en effet que l'opposition doit être érigée en une véritable institution de droit (1). Un préalable qui facilitera la reconnaissance statutaire¹² de cet acteur dans les régimes politiques (2) dans lesquels il est appelé à se mouvoir.

1 - L'érection de l'opposition en une véritable institution de droit

La lacune fondamentale de l'opposition politique dans les Etats aujourd'hui est sans doute son défaut d'érection en une véritable institution de droit. C'est dire qu'elle souffre d'un manque de structuration¹³ et de protection juridique qui, si elles lui étaient reconnues dans les normes, en feraient assurément une véritable institution juridique. Le statut consensuel apparaît donc ainsi comme un correctif à cette lacune. En effet, l'érection de l'opposition en une véritable institution de droit est un préalable dans ce modèle. C'est dire ainsi qu'il n'entrevoit pas une définition des droits au bénéfice de l'opposition, sans que le droit qui est censé en assurer l'encadrement, n'en face une institution qui est présente dans son corps de règles. Toute chose qui, inévitablement, va dans certains Etats, et notamment ceux dont l'opposition a un statut implicite, nécessiter une révision du texte constitutionnel. Cette démarche s'inscrit principalement dans un processus constitutionnel qui, selon le professeur Jean - Louis ATANGANA AMOUGOU, suggère ainsi en effet que, « (...) *la révision constitutionnelle peut concerner toute disposition dès lors que l'on estime la modification indispensable pour la résolution d'une contradiction dans le système politique* »¹⁴.

Exception bien sûr est faite des dispositions insusceptibles de toute révision constitutionnelle¹⁵. Si donc la démocratie, dans sa conception moderne, voudrait en effet que les Etats passent d'une opposition de fait à un acteur politique juridiquement structuré et protégé. Il faudra pour cela que son institutionnalisation soit actée dans le droit sous la forme d'une consécration constitutionnelle. C'est dire en d'autres termes, que sa reconnaissance soit formalisée dans la Constitution en tant que « (...) *pilier fondamental de la démocratie et un rouage indispensable au bon fonctionnement du mécanisme démocratique* »¹⁶, comme l'a d'ailleurs fait le constituant sénégalais du 22 janvier 2001. Toute chose qui, consécutivement,

¹¹ Delphine EMMANUEL, « Le statut de l'opposition dans les Etats d'Afrique francophone », article précité, p. 5.

¹² Cela sous-entend en effet que « (...) *la démocratie (...) doit assurer à l'opposition un statut clairement défini, exclusif de tout ostracisme* ». Déclaration de Bamako adoptée le 03 novembre 2000 par les Ministres et Chefs de délégation des Etats et Gouvernements des pays francophones p. 6.

¹³ Gerti HESSLING, *Histoire politique du Sénégal. Institution, Droit et Société*, Paris, Karthala, 1985, pp. 448 et ss.

¹⁴ Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Politeia*, n°7, 2005, p. 15.

¹⁵ Sur cette question en effet, il faut relever que la Constitution sénégalaise a fait l'objet depuis 1990, d'une dizaine de réformes constitutionnelles. La Constitution camerounaise a depuis la même période fait l'objet de trois modifications dont le 23 avril 1991, le 18 janvier 1966 et le 14 avril 2008, la Constitution gabonaise a pour sa part été modifiée le 18 mars 1994, le 29 septembre 1995, le 22 avril 1997, le 30 juillet 2003 et le 19 décembre 2024 à la suite du coup d'état militaire ayant renversé le Président Ali BONGO ONDIMBA en 2023 et ayant porté Brice Clotaire OLIGUI NGUEMA à la tête de l'Etat gabonais après une transition puis à la suite de l'élection présidentielle de 2025.

¹⁶ Voir Préambule de la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001.

implique que des droits constitutionnels, un statut juridique clairement établi, et aussi un rôle de contrepoids à la majorité au pouvoir lui soit formellement reconnu.

On peut donc ainsi le voir, l'érection de l'opposition en une véritable institution de droit provoque au profit de cet acteur, une structuration et une protection juridique fondées sur divers aspects juridiques fondamentaux. Elle oscille en effet entre sa reconnaissance par et dans le droit, au travers d'une consécration formelle dans la Constitution, comme on peut le voir avec la Constitution de la RDC¹⁷ de 2006 et aussi du Sénégal du 22 janvier 2001. Mais aussi son institutionnalisation et l'attribution d'un statut juridique clair. Cela contribue notamment en effet à donner à cet acteur fondamental du jeu démocratique, une existence légale tout en lui conférant des droits, mais encore des devoirs spécifiques, favorables à l'accomplissement optimal de ses missions. C'est d'ailleurs la condition pour en faire un contre-pouvoir démocratique, c'est dire, celui capable d'agir par sa critique, son contrôle et ses propositions, comme une contre-force alternative contre la majorité.

On peut ainsi donc en conclure que l'érection de l'opposition en institution de droit « (...) *permet de rendre compte (...) non seulement des processus par lesquels l'opposition s'enracine et prend corps progressivement dans le système politique de l'Etat, mais encore de la réalité ainsi "instituée" dans sa dynamique d'organisation en vue de l'investissement du champ politique* »¹⁸. Toute chose qui d'ailleurs, au regard des éléments convoqués, a le mérite de conduire à la reconnaissance statutaire de cet acteur dans les régimes politiques (2) tels que ceux des Etats d'Afrique noire francophone.

2 - La reconnaissance statutaire de l'opposition dans les régimes politiques

Le statut de l'opposition n'est guère à considérer comme un privilège conféré à cet acteur fondamental du jeu politique, comme on peut d'ailleurs le voir dans certains Etats en Afrique noire francophone. Cependant, il apparaît davantage comme une nécessité fonctionnelle sans laquelle le processus démocratique sera dépouillé de toute légitimité. Toute chose qui revient en effet à voir en la reconnaissance statutaire de l'opposition au sein des régimes politiques, un pilier de la démocratie pluraliste qui, par le fait même, formalise le droit d'exister au bénéfice de l'opposition, mais aussi et encore, le droit d'exprimer ses opinions et de contrôler la majorité au pouvoir. Cette reconnaissance statutaire lui confère donc ainsi une consécration dans la Constitution et les lois, garantissant de ce fait à cet acteur, des droits inaliénables et sacrés, favorables à une alternance politique apaisée. C'est d'ailleurs dans cette logique en effet que Delphine EMMANUEL va notamment affirmer que, « *la reconnaissance de l'opposition dans un régime politique favorise la discussion, transforme "l'ennemi en adversaire" et remplit trois fonctions (...). L'opposition légitime (...). Ensuite, elle constitue un contrepoids nécessaire*

¹⁷ Le sigle RDC renvoie à la République Démocratique du Congo.

¹⁸ Léopold DONFACK SOKENG, « L'institutionnalisation de l'opposition : Une réalité objective en quête de consistance », in Luc SINDJOUN, *Comment peut-on être opposant au Cameroun ?*, Dakar, CODESRIA, 2004, p. 45.

au gouvernement (...). Enfin, l'opposition rappelle à la majorité 'qu'elle n'a qu'un droit de gouverner (...)' »¹⁹.

C'est dire en d'autres termes que la reconnaissance statutaire de l'opposition dans les régimes politiques est fondamentalement rattachée à la légitimité²⁰ de cet acteur, au contrôle qu'il exerce sur l'appareil gouvernant, et à l'alternance politique. Cette alternance qui est d'ailleurs cruciale pour la bonne pratique de la démocratie, car elle institutionnalise l'opposition tout en lui octroyant la crédibilité nécessaire pour tenir des échanges discursifs avec le Gouvernement. C'est donc pour cette raison qu'on parle d'alternance démocratique, c'est dire celle qui suppose « (...) l'existence d'un Etat de droit avec des élections concurrentielles, de mécanismes efficaces de séparation des pouvoirs, une opposition politique forte et crédible (...) »²¹. On peut donc ainsi aussi soutenir qu'elle participe à renforcer « l'irréductibilité de l'opposition (...) »²² en démocratie, c'est dire, son enracinement dans le cadre normatif des Etats.

L'enracinement de l'opposition dans le cadre normatif des Etats est en effet à mettre à l'actif d'une reconnaissance statutaire préalable de cet acteur dans les régimes politiques. C'est d'ailleurs en marge de cette reconnaissance statutaire qu'on pourra remarquer que, « (...) la consécration juridique de l'opposition est confortée par le droit reconnu à cette minorité parlementaire de saisir le juge constitutionnel »²³. C'est dire l'impact que revêt une telle démarche au bénéfice d'un exercice optimal des droits de l'opposition en démocratie, notamment à travers l'opportunité qu'elle lui offre de saisir valablement le juge constitutionnel. D'ailleurs, la loi organique No 09 - 2003 de mars 2003, qui portait création du Conseil de la République pour les affaires économiques et sociales, déférée à la censure du juge constitutionnel par l'opposition sénégalaise, et qui a été déclarée non conforme à la Constitution du 22 janvier 2001, notamment en son article 82, illustre fort bien cette analyse.

Toute chose qui revient à dire au demeurant que, « (...) la reconnaissance statutaire de l'opposition constitue un pas important et une avancée indéniable dans la promotion des droits et des libertés politiques (...) »²⁴. Cela apparaît d'autant plus vrai qu'il participe, de manière indéniable, à la revitalisation de l'opposition dans un statut juridique harmonieux (B). Ceci au

¹⁹ L'auteur reste suffisamment constante dans le soutien de cette hypothèse qui bénéficie largement à l'opposition dans son épanouissement optimal. Delphine EMMANUEL, « Le statut de l'opposition dans les Etats d'Afrique francophone », article précité, pp. 4-5.

²⁰ « La qualité qui s'attache à un pouvoir dont l'idéologie, les sources d'inspiration et les critères de référence font l'objet d'une adhésion sinon unanime, du moins très majoritaire de la part des gouvernés ». Pierre PACTET, Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, cité par Célestin KEUTCHA TCHAPNGA, « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophones d'Afrique noire », *RFDC*, 2005/3, n°63, 491, p. 487.

²¹ Jean-Marie SOMPOUGDO, *L'alternance démocratique dans les Constitutions des Etats d'Afrique noire francophone : Cas du Bénin, du Burkina Faso et du Sénégal*, Thèse de Doctorat en Droit Public, Université de Bordeaux, Décembre 2019, p. 74.

²² Delphine EMMANUEL, « Le statut de l'opposition dans les Etats d'Afrique francophone », article précité., p. 4

²³ Jean-Marie SOMPOUGDO, *L'alternance démocratique dans les Constitutions des Etats d'Afrique noire francophone : Cas du Bénin, du Burkina Faso et du Sénégal*, op.cit., p. 107

²⁴ *Ibid.*, p. 65.

bénéfice des Etats qui, du fait des dissensions nées du caractère explicite ou implicite du statut qu'ils lui auront réservé, peinent à lui octroyer un cadre juridique propice à son épanouissement optimal.

B - La revitalisation de l'opposition dans un statut juridique harmonieux

Le statut consensuel de l'opposition constitue en effet ce qu'on pourrait appeler au sens des propos du professeur Rodrigue NGANDO SANDJE, « (...) *le combat pour une émancipation politique plus affirmée* (...) »²⁵. C'est dire en d'autres termes que ce statut juridique harmonieux porte le projet d'un renouveau de l'opposition dans un contre - pouvoir constructif (1). Une démarche qui concourt d'ailleurs à la sécurisation du rôle institutionnel de l'opposition en démocratie (2). Il faut donc y voir une volonté manifeste de redorer le blason de l'opposition politique, tout en lui garantissant une place primordiale, voire indéfectible au sein de l'architecture institutionnel des Etats. C'est d'ailleurs le prix à payer pour aboutir à une pratique démocratique acceptable ou plus affirmée selon les cas, et conséquemment à une vie politique apaisée dans les Etats. Toutefois, cette ambition ne sera satisfaite qu'à la condition de la volonté des politiques d'adhérer à la revalorisation de l'opposition dans ces différents Etats.

1 - Le renouveau de l'opposition dans un contre - pouvoir constructif

L'opposition dans la plupart des contextes²⁶ démocratiques africains étouffe. Le constat est sans appel, et divers analystes montrent bien qu'elle joue dans bon nombre d'Etats un rôle symbolique au détriment du véritable contre-pouvoir qu'elle doit être. L'idée d'un renouveau devient donc ainsi essentiel, ce d'autant plus que l'opposition, dans cette posture de contre - pouvoir, est désormais appelée à faire prévaloir un apport constructif dans sa participation à la vie politique nationale. C'est ce à quoi on peut d'ailleurs assimiler la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 en France. En effet, par cette révision, le constituant français entrevoit un renforcement constitutionnel de l'opposition, mais surtout de ses droits. Même si à l'analyse, cette démarche n'a pas eu les résultats escomptés²⁷.

C'est dire concrètement que, malgré une volonté d'inscrire l'opposition politique sur le marbre de la constitutionnalisation, elle « (...) *n'exerce qu'avec difficultés les nouveaux pouvoirs dont elle dispose et reste cantonnée à une fonction d'obstruction* »²⁸, comme le relève opportunément Ariane VIDAL-NAQUET. Pourtant, le renouveau de l'opposition politique vise à en faire un véritable contre - pouvoir constructif, susceptible de propositions alternatives capables d'améliorer la vie des citoyens et la gestion de la chose publique. Un tel renouveau de l'opposition est notamment celui auquel aspire le statut juridique harmonieux de cet acteur.

²⁵NGANDO SANDJE (Rodrigue), « Le renouveau du droit constitutionnel et la question des clarifications en Afrique : Quel sort pour le régime présidentiel ? », *RFDC*, 2013/1, n° 93, p. 14.

²⁶ Pierre-François GONIDEC, *L'Etat africain (évolution, fédéralisme, centralisation et décentralisation)*, Paris, LGDJ, 2^{ème} édition, 1985, pp. 362 et ss.

²⁷ Exemple pris de la Loi organique No 09-2003 de mars 2003 portant création du Conseil de la République pour les affaires économiques et sociales déferée à la censure du juge constitutionnel par l'opposition sénégalaise et qui a été déclarée non conforme à la Constitution du 22 janvier 2001 et notamment l'article 82.

²⁸Ariane VIDAL-NAQUET, « Le renouveau de l'opposition », *Pouvoirs*, n°146, septembre 2013, p. 133.

C'est dire en effet que ce statut se veut l'échos d'une migration de l'opposition de la logique d'obstruction systématique, à un contre - pouvoir constructif, avec comme conséquences, un contrôle effectif de l'organe gouvernant, une force de proposition et une alternative crédibles.

En effet, l'effectivité d'un contrôle²⁹ du Gouvernement est primordiale, parce que garante du respect des principes démocratiques. Cela dénote du caractère indispensable de l'opposition dans l'exécution de cette mission. Mais plus encore, cela prouve de la nécessité pour cet acteur, de disposer de tous les leviers juridiques susceptibles de favoriser, de manière optimale, l'accomplissement d'une telle prérogative. Le caractère démocratique de l'opposition doit pour ce faire prévaloir, au détriment de toute velléité antidémocratique. C'est dire ainsi par analogie que, la dénomination d'opposant ne doit plus arborer une étiquette d'emblée négative, avec comme conséquence, « (...) *tout ce que la notion peut avoir de péjoratif dans nos sociétés contemporaines (...)* », selon des termes empruntés à Bruno DAUGERON³⁰. Il faut donc ainsi se départir de cette conception erronée de l'opposition pour aboutir à cette véritable force de proposition qu'elle pourrait constituer, s'il lui était donné de le faire dans un cadre juridique protecteur et tout acquis à sa cause. C'est dire, un cadre juridique capable de l'établir comme un contre - pouvoir constructif qui ne se contente pas de faire des critiques³¹ intempestives. Mais qui peut proposer des alternatives crédibles, en agissant comme un Gouvernement de rechange, comme on le voit d'ailleurs avec le « *Shadow cabinet* » dans le système de Westminster.

On peut donc ainsi en déduire en fin de compte que, les quelques éléments convoqués confortent la nécessité d'un renouvellement de l'opposition dans un statut juridique harmonieux. Plus encore, ils participent à la sécurisation du rôle institutionnel de l'opposition (2) tel que voulu dans le statut consensuel de l'opposition.

2 - La sécurisation du rôle institutionnel de l'opposition

L'attribution d'un rôle institutionnel³² à l'opposition est primordiale pour la bonne marche de la démocratie. C'est dire qu'elle constitue une exigence fondamentale à l'épanouissement optimal de l'opposition dans les Etats. Toute posture contraire ne peut donc ainsi qu'entraîner « (...) *une conséquence directe sur le fonctionnement des institutions politiques* »³³ comme on peut le voir dans certains Etats au statut implicite comme le Cameroun et le Gabon. La nécessité d'une sécurisation du rôle institutionnel de l'opposition se fait donc ainsi sans cesse grandissante. C'est d'ailleurs ce à quoi aspire le statut consensuel formulé au bénéfice de cet acteur, dans son ambition de revitaliser l'opposition dans un statut juridique

²⁹ Pierre Flambeau NGAYAP, *Cameroun, qui gouverne ? De Ahidjo à Biya, l'héritage et l'enjeu*, Paris, L'Harmattan, 1985, 350p.

³⁰ Bruno DAUGERON, *La notion d'élection en droit constitutionnel. Contribution à une théorie juridique de l'élection à partir du droit public français*, op.cit., p. 864

³¹ Maurice KAMTO, *Déchéance de la politique. Décrépitude morale et exigence éthique dans le gouvernement des hommes en Afrique*, Yaoundé, 2^{ème} édition, Mandara, 1999, pp. 260 et ss.

³² Delphine DULONG, « Les effets politiques et sociaux des institutions politiques », *Sociologie des institutions politiques*, 2012, pp. 87-108.

³³ Éric Adol GATSI-TAZO, « Le Cameroun politico-institutionnel : état des lieux, menaces, opportunités et perspectives », *CEIDES*, juillet 2022, p. 2.

harmonieux. En effet, la sécurisation du rôle institutionnel de l'opposition traduit une volonté manifeste de faire véritablement de cet acteur, la plaque tournante du jeu démocratique. Ce d'autant plus que ses droits font continuellement l'objet de défaillances liées à des considérations d'ordre juridique et/ou politique, entraînant par le fait même la fragilité institutionnelle de cet acteur.

Il est donc urgent en effet de repenser l'opposition politique dans un cadre qui soit favorable à la sécurisation de son rôle institutionnel. Ce notamment parce que cette sécurisation du rôle institutionnel de l'opposition a le mérite de transformer la contestation en une composante structurée, mais surtout légitime de la démocratie. Toute chose qui, par ce fait même, facilite le passage d'une simple activité politique à une véritable institution juridique. C'est dire en d'autres termes que cette sécurisation garantit non seulement des droits essentiels à cet acteur fondamental du jeu politique. Mais encore et surtout, exige une opposition qui soit constructive et responsable de ses actions. Toute chose qui assure que son rôle ne soit pas remis en cause, et qui par ailleurs participe à la stabilisation du système démocratique. Cela permet ainsi de ne plus entrevoir l'opposition comme une entrave dans la vie institutionnelle et politique des Etats d'Afrique noire francophone, mais davantage comme une force constructive qui agit au travers des contre-propositions.

Cette démarche doit fondamentalement cependant reposer sur un cadre juridique stable, et qui entraîne l'adhésion de tous les acteurs politiques. C'est tout le sens que regorge d'ailleurs l'idée du statut consensuel de l'opposition. C'est dire en effet que ce statut, dans sa quête d'un jeu démocratique apaisé, aspire à extirper l'opposition du simple groupe de contestation qu'elle constitue dans certains Etats, pour en faire un acteur positif au bénéfice de la bonne pratique de la démocratie. C'est du moins ce qu'on peut retenir de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 en France, où l'opposition bénéficie désormais d'un fort ancrage dans la Constitution du 4 octobre 1958. C'est aussi ce que laisse observer la Loi n°00-47 du 13 juillet 2000³⁴ portant statut des partis de l'opposition au Mali, et dans laquelle il est reconnu à cet acteur, le devoir de critiquer l'action gouvernementale de façon objective tout en lui procurant une protection accrue contre toute discrimination de l'administration. La loi n° 2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition en République du Bénin s'inscrit tout aussi dans la même lancée.

Cela prouve ainsi en effet de ce que la sécurisation du rôle institutionnel³⁵ de l'opposition doit s'appuyer sur des fondements juridiques bien établis. Elle se justifie aussi par un souci de conserver une identité qui est propre à l'opposition, et sans laquelle elle se trouverait dénuée de toute consistance juridique, mais aussi politique. La sécurisation du rôle institutionnel de l'opposition apparaît donc ainsi comme un mécanisme servant à évacuer toutes difficultés d'identification de cet acteur, associées aux ambiguïtés nées parfois du statut explicite ou implicite qui lui est reconnu selon les contextes démocratiques. Toute chose qui d'ailleurs, va contribuer à faire du statut consensuel, la garantie d'une extension des droits de l'opposition

³⁴ Loi n° 00 - 47 AN RM du 13 juillet 2000 portant statut des partis politiques de l'opposition au Mali.

³⁵ Lire Ariane VIDAL-NAQUET « L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition ?, *RFDC*, 2009/1 n° 77, janvier 2009, pp. 153-173.

dans les Etats. C'est dire, un statut qui ouvre la voie à des droits autres que ceux qui lui sont traditionnellement, et non moins restrictivement³⁶ reconnus.

II - LA GARANTIE D'UNE EXTENSION DES DROITS DE L'OPPOSITION

L'approche du statut consensuel garantit en effet au bénéfice de l'opposition, non seulement des droits qui lui sont fondamentalement reconnus, mais aussi des droits qui échappent, au gré des contextes démocratiques, à son domaine de compétence. Cette extension des garanties et prérogatives de l'opposition donne ainsi l'occasion d'y voir une niche d'opportunités pour l'épanouissement optimal de cet acteur fondamental du jeu politique. Delphine EMMANUEL³⁷ affirme d'ailleurs à cet effet que, « *l'approche extensive des droits de l'opposition, partagée par le Bénin (...), établit l'opposition comme un contre - pouvoir institutionnel (...)* ». Toute chose qui, en effet, va par exemple conduire à lui reconnaître la jouissance « (...) *du droit à l'information, sur toutes les questions importantes de la vie de la nation (...)* ».

Une prérogative qui est consubstantielle au rôle institutionnel qui est dévolu à l'opposition politique en démocratie. Ce qui du reste, en fait, un droit fondamental dont on ne saurait soustraire cet acteur du jeu politique. C'est pour dire in fine que la démarche d'un élargissement des droits³⁸ de l'opposition ne saurait ignorer ni minorer ce qui a déjà été fait. Bien au contraire, elle gagnerait davantage à s'appuyer sur un socle de droits³⁹ déjà établi pour mieux opérer des réformes. Ce qui revient concrètement à dire que l'extension des droits de l'opposition⁴⁰ exige au préalable une consolidation du cadre juridique existant (A). Ce qui d'ailleurs, est favorable à une amélioration efficace des droits et obligations de cet acteur (B) dans un cadre juridique innovant.

A - La consolidation préalable du cadre juridique existant pour une extension efficace des droits de l'opposition

Toute prétention sans fondement solide demeure en effet une aspiration fragile. C'est dire par analogie que, la démarche d'une extension des droits de l'opposition au travers du modèle consensuel du statut qui lui est dédié ne peut véritablement avoir la portée juridique escomptée,

³⁶ Pierre Fabien NKOT, *Usages politiques du droit en Afrique*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 212 et ss.

³⁷ Delphine EMMANUEL, « Le statut de l'opposition dans les Etats d'Afrique francophone », article précité, p. 32

³⁸ Certains de ces droits sont à considérer en effet comme des droits de la première génération qui « (...) *privilégient de manière traditionnelle la liberté d'opinion et d'expression des opinions*. Sur cette question, lire par exemple André CABANIS et Michel Louis MARTIN, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Academia-Bruylant, Louvain-La-Neuve, 2010, p. 26.

³⁹ Tels qu'on peut en observer dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948.

⁴⁰ L'existence de l'opposition politique appelle inéluctablement à la cohabitation de cet acteur et de la majorité dans le jeu démocratique. Cela signifie concrètement que le jeu démocratique ne saurait se concevoir sans ou en dehors de cette cohabitation utile et essentielle qui constitue l'essence même de la démocratie libérale. Marie-Anne COHENDET-CHASLOT, *L'épreuve de la cohabitation. (Mars 1986-Mai 1988)*, Thèse en vue de l'obtention du Doctorat en Droit public et analyse politique, Université Jean Moulin-Lyon III, 1991, 1008p.

que si elle repose sur des fondations solidement construites. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, la consolidation du cadre juridique existant constitue une étape préliminaire, mais surtout charnière, dans l'extension des droits de l'opposition au bénéfice des Etats⁴¹ en étude. Il s'agit concrètement de reconnaître⁴² en cette consolidation, un socle juridique indispensable à l'élargissement des droits (1) de l'opposition. C'est dire qu'elle constitue une condition sine qua non de l'ouverture de cet acteur fondamental du jeu démocratique à de nouveaux droits. Il s'agit par ailleurs de reconnaître en elle, la garantie d'une stabilisation juridique des fondements de l'Etat de droit (2). Toute chose qui d'ailleurs assure à l'opposition de ne plus seulement être une entité formelle, mais aussi une entité fonctionnelle qui se mue en véritable acteur agissant⁴³ du jeu politique. Ainsi donc, cet acteur pourra mieux se prévaloir d'une « (...) *existence garantie et non simplement tolérée, et exercer librement ses activités dans le respect de la Constitution et des textes en vigueur dans la perspective de l'alternance démocratique* »⁴⁴.

1 - Un socle juridique indispensable à l'élargissement des droits de l'opposition

La consolidation⁴⁵ préalable du cadre juridique existant constitue un socle juridique indispensable à l'extension des droits de l'opposition. C'est dire en effet que l'élargissement des droits de cet acteur politique ne peut efficacement se faire sans le renforcement et la stabilité de l'assise juridique qui accompagnent une telle démarche. C'est d'ailleurs la condition sine qua non pour aboutir à des droits qui ne feront pas l'objet d'une remise en cause continuelle dans le but de satisfaire des aléas politiques. L'observation donne en effet de voir dans les Etats convoqués que l'opposition évolue dans un cadre juridique trop rigide pour certains, ou trop malléable pour d'autres. Chacune de ces extrémités traduisant respectivement les lacunes du caractère explicite ou implicite du statut de l'opposition qui y est adopté. Le Cameroun⁴⁶ et le Gabon ont fait le choix d'un statut implicite au bénéfice de leurs oppositions.

C'est dire en effet que les garanties et prérogatives de cet acteur fondamental du jeu politique sont éparpillées dans ce que Delphine EMMANUEL appelle, « *un ensemble composite de textes* »⁴⁷. Il s'agit donc finalement de les entrevoir dans « *toutes les règles de nature diverse, écrites ou non écrites (...) permettant à l'opposition d'exister et d'assumer sa*

⁴¹Jean-François BAYART, *L'Etat au Cameroun*, Paris, Presses de la Fondation nationale de Sciences politiques, 1984, pp. 298 et ss.

⁴²Dimitri-Georges LAVROFF, « Le droit saisi par la politique : l'instabilité de la norme constitutionnelle sous la Vème République », in *Politeia*, n° 25, 2014, pp. 23-46.

⁴³Chérif BASSIOUNI, « Vers une déclaration universelle sur les principes fondamentaux de la démocratie : des principes à la réalisation », in, *La démocratie : principes et réalisation*, Genève, Union Interparlementaire, 1998, pp. 1-14.

⁴⁴Jean-Marie SOMPOUGDO, *L'alternance démocratique dans les Constitutions des Etats d'Afrique noire francophone : Cas du Bénin, du Burkina Faso et du Sénégal*, op.cit., p. 105.

⁴⁵En effet, cette notion « (...) *semble être utilisée par la doctrine constitutionnelle française de manière intuitive* (...) ». Luis-Miguel GUTIERREZ, « La consolidation constitutionnelle », *IFJD*, 2026.

⁴⁶Jean Mermoz BIKORO, « Les silences de la Constitution du 18 janvier 1996 », in Alain Didier OLINGA (Dir.), *La Réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996, 25 ans après*, Afrédis, 2021.

⁴⁷Delphine EMMANUEL, « Le statut de l'opposition dans les Etats d'Afrique francophone », article précité, p. 11.

*fonction d'alerte, de critique et d'alternative à la majorité (...) »*⁴⁸. Ceci étant, les droits de l'opposition se retrouvent sans fondations juridiques solides, ce qui d'ailleurs les expose à des volontés politiques inappropriées pour la bonne pratique de la démocratie libérale dans ces Etats. Le Sénégal, le Bénin, mais aussi la République Démocratique du Congo pour leur part ont choisi de conférer un statut explicite à leur opposition respective. C'est dire en effet que les droits de cet acteur politique sont confinés dans des lois spécifiques, toute chose qui laisse transparaître des signes manifestes d'une restriction⁴⁹ abusive. Mais surtout, d'un contrôle des garanties et prérogatives conférées à l'opposition politique au sein de ces différents Etats. D'ailleurs, on pourra à cet effet remarquer que le statut conféré à l'opposition au Sénégal, malgré sa consécration constitutionnelle⁵⁰, a « (...) *un caractère virtuel et chimérique* »⁵¹ du fait de l'absence de texte d'application. C'est d'ailleurs aussi ce qui va considérablement diluer la portée juridique de la Loi n° 2001 - 36 portant statut de l'opposition au Bénin⁵², laquelle, du fait d'un manque de décrets d'applications, sera soumise à une procédure de modification législative.

Toutes ces différentes lacunes donnent ainsi d'en déduire des développements qui précèdent que, le cadre juridique existant dont bénéficie le statut de l'opposition dans les Etats en étude, qu'il soit explicite ou implicite, a besoin d'être dépoussiéré. Une initiative qui s'inscrit dans la démarche d'un statut consensuel de l'opposition, et qui, dans son aspiration à élargir les droits de cet acteur, passe nécessairement par la consolidation⁵³ de ce cadre juridique. C'est en cela d'ailleurs que cette consolidation devient un socle juridique indispensable à l'extension des garanties et prérogatives de cet acteur fondamental du jeu politique. C'est dire en effet qu'en stabilisant les normes juridiques, cette consolidation vise la mise en place des réformes durables, et partant, des acquis juridiques solides et fiables.

Elle rassure l'ensemble des acteurs du jeu politique, et notamment l'opposition, quant à la sécurité juridique dont regorge le cadre juridique existant à la suite de son renforcement. Enfin qu'elle garantit à l'opposition une légitimité aux fondements solidement ancrés dans le cadre juridique existant. Toute chose qui est favorable à une conquête véritablement concurrentielle du pouvoir politique dans les Etats, et qui par ailleurs, transforme cet acteur en une institution à part entière et entièrement à part. Cela revient finalement à dire que la consolidation préalable du cadre juridique existant « (...) *permet d'éviter des contradictions et redondances dans la législation, car l'élaboration du statut devra tenir compte de tout l'arsenal*

⁴⁸Marie Epiphane SOHOUENOU, « Le statut de l'opposition au Bénin : Etat des lieux et propositions d'amélioration », in *Association béninoise de Droit constitutionnel*, cité par Jean-Marie SOMPOUGDO, *L'alternance démocratique dans les Constitutions des Etats d'Afrique noire francophone : Cas du Bénin, du Burkina Faso et du Sénégal*, op.cit., p. 105.

⁴⁹Gérard ALEXANDER, « Les défis de la consolidation dans les nouvelles démocraties », *Revue internationale de politique comparée*, n°1, 2011, pp. 53-67.

⁵⁰Voir Préambule et Titre V de la Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001.

⁵¹Delphine EMMANUEL, « Le statut de l'opposition dans les Etats d'Afrique francophone », article précité, p. 27

⁵²Voir Loi No 2001 - 36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition au Bénin.

⁵³Jean-Michel BLANQUER, « Consolidation démocratique ? Pour une approche constitutionnelle », *Pouvoirs*, septembre 2001, n° 98, pp. 37-47. L'auteur, en analysant notamment la problématique de la consolidation démocratique, se fonde sur l'approche constitutionnelle pour construire mais également soutenir son argumentaire.

juridique existant y afférent »⁵⁴. C'est donc d'ailleurs ainsi la preuve de ce que cette consolidation constitue la garantie même d'une stabilisation juridique des fondements (2) de l'Etat de droit. C'est dire, le gage d'une assise solide de l'architecture juridique qui sous-tend la soumission de tous devant la loi, indépendamment de son statut de personnes physiques ou de personnes morales.

2 - La garantie d'une stabilisation juridique des fondements de l'état de droit

La stabilisation juridique des fondements de l'Etat de droit est nécessaire pour la bonne pratique de la démocratie⁵⁵ libérale dans les Etats. C'est dire en effet qu'en procédant au renforcement du cadre juridique existant, le modèle consensuel du statut de l'opposition concourt à la stabilisation juridique des principes qui fondent l'Etat de droit⁵⁶. C'est dire ainsi que ce statut créé, au travers de cette stabilité normative qu'il apporte, un environnement juridique dans lequel « (...) *les violations de la légalité, quel qu'en soit l'auteur, peuvent être constatées et sanctionnées* (...) »⁵⁷.

Parmi les principes qui bénéficient de cette stabilisation juridique, il importe quelque peu en effet de s'appesantir sur la protection des droits et la limitation de l'arbitraire. Ce choix se justifie notamment par le fait que ces deux éléments fondamentaux de l'Etat de droit constituent des domaines suffisamment vulnérables dans les Etats en étude. Par ailleurs, il y a un tel lien existentiel entre ces deux principes en démocratie à telle enseigne qu'il aurait été difficile de les ignorer ou de les appréhender séparément. C'est dire toute l'importance qu'ils revêtent individuellement, mais aussi cumulativement dans la mise en œuvre de l'Etat de droit⁵⁸ au sein des Etats. L'on comprend mieux ainsi pourquoi le statut consensuel de l'opposition ambitionne de garantir à leur bénéfice, la stabilisation des normes juridiques en consolidant le cadre juridique existant.

En effet, la protection des droits est une donnée essentielle dans la pratique de la démocratie libérale. C'est dire ainsi qu'on ne peut véritablement parler de statut de l'opposition, qu'à la condition que les droits dont jouit cet acteur soient protégés de manière optimale dans

⁵⁴El Hadj MBODJ « Les garanties et éventuels statuts de l'opposition en Afrique » in <https://www.elhadjmbodj.org> consulté le 16 mars 2026.

⁵⁵ Sur cette question en effet, le professeur Mathias Eric OWONA NGUINI pense que « La démocratie n'est solide que si elle part de la communauté », c'est dire en effet que pour cet auteur, la communauté constitue un maillon essentiel de la démocratie au sein des Etats, il devient donc à cet effet difficile de parler de démocratie dans l'Etat sans se référer aux communautés. Mathias Éric OWONA NGUINI, *Magazine de débat dominical intitulé Libre Expression de la chaîne de télévision Infos Tv*, du dimanche 15 mars 2026, 12h41.

⁵⁶ En effet, « un Etat de droit est un Etat dans lequel toutes les autorités publiques sont soumises, au même titre que les particuliers, au respect du droit positif », c'est dire en effet que toute personne dans l'Etat, qu'elle soit physique ou morale, a l'obligation de se soumettre aux lois de la République. Éric Marcel NGANGO YOUNBI, *La justice constitutionnelle au Bénin. Logiques politique et sociale*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Etudes africaines », 2016, p. 341.

Jean-Marc POISSON, *Les droits de l'Homme et les libertés fondamentales à l'épreuve de la dualité de juridictions*, L'Harmattan, 2003, p. 16.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 17. En effet, « l'Etat de droit est celui dans lequel chaque organe est soumis au principe de légalité ».

les normes⁵⁹. Si donc PORTALIS affirme que « *les lois sont des commandements* »⁶⁰, c'est bien pour réitérer le caractère obligatoire, pour ne pas dire contraignant de la règle juridique. Cela sous-entend ainsi par analogie que la consolidation, mais aussi la stabilisation de ces lois, initiées dans le statut consensuel de l'opposition, soumet tous les acteurs du jeu politique à l'observation scrupuleuse des principes qui fondent l'Etat de droit en démocratie. C'est dire que cette démarche les astreint au respect des droits reconnus à tous, et partant, à l'opposition, ce qui induit inéluctablement leur protection des cas de violation éventuelle. On se retrouve donc dès lors ainsi face à des droits qui deviennent des prescriptions et des exigences, et qui de ce fait, assujettissent tout acteur à une observation obligatoire par tous. Sauf que cette observation n'entraîne pas toujours l'adhésion escomptée⁶¹.

C'est dire en effet, à l'analyse du cas des Etats d'Afrique noire francophone que, l'arbitraire tend à s'ériger en véritable principe ou règle, au détriment des valeurs universelles de la démocratie libérale. Le constat est peu reluisant, surtout que cette pratique qui dérive du modèle du présidentielisme⁶² négro-africain des années 1965 à 1990 tend fondamentalement à perdurer dans les Etats d'Afrique noire francophone. C'est d'ailleurs la preuve de ce que « (...) *l'exercice du pouvoir politique porte en lui-même la tentation séduisante d'en abuser au préjudice d'une catégorie de citoyens* »⁶³. Toute chose qui appelle inéluctablement à une limitation substantielle de cet arbitraire. Une mission que s'arroge le statut consensuel de l'opposition par une démarche de stabilisation des normes, laquelle dérive de la consolidation des acquis du cadre juridique existant. C'est dire ainsi en effet qu'elle apparaît, à bien des égards, comme une réponse favorable à la limitation de tout arbitraire en démocratie. C'est dire aussi qu'elle est susceptible de permettre aux régimes démocratiques d'aspirer ou de rester selon les cas, attaché au « (...) *principe de la primauté du droit sur toute autre considération* (...) »⁶⁴ tel que l'exige l'Etat de droit dans les contextes de démocratie libérale. D'ailleurs, il ne peut en être autrement, si l'on veut améliorer efficacement les garanties, mais aussi les prérogatives de l'opposition dans un cadre juridique novateur (B).

⁵⁹ On peut d'ailleurs lire utilement à ce propos que « *la loi normative est l'acte qui pose des règles obligatoires* », Pierre AVRIL, Jean GICQUEL et Jean-Éric GICQUEL, *Droit parlementaire*, LGDJ, Coll. OMAT, 2023, p. 192.

⁶⁰ PORTALIS, cité par AVRIL (Pierre), GICQUEL (Jean) et GICQUEL (Jean – Éric), *Droit parlementaire*, op.cit, p. 192.

⁶¹ La cause peut-être à des interprétations diverses des différentes règles juridiques qui encadrent ces prescriptions, Paul AMSALEK (Dir.), « L'interprétation à tort et à travers ». *L'interprétation en droit*, Bruylant : Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Bruxelles, pp. 1-25/

⁶² Il importe de relever en effet que, le présidentielisme négro-africain des années 1965 à 1990 est celui dans lequel le Président de la République est la source exclusive du pouvoir et du droit au sein de l'Etat. On dit d'ailleurs de lui qu'il est la clé de voûte des institutions, c'est dire la plaque tournante du fonctionnement étatique, c'est ce qu'il est notamment donné d'observer dans la plupart des Etats d'Afrique noire francophone.

⁶³ Voir notamment Losséni CISSE, *La problématique de l'Etat de droit en Afrique de l'Ouest*, L'Harmattan, Coll. Etudes africaines, 2013, p. 16.

⁶⁴ Losséni CISSE, *La problématique de l'Etat de droit en Afrique de l'Ouest*, op.cit., p. 15. Il s'agit ici en effet d'un principe démocratique phare dont on ne saurait d'ailleurs se défaire ni se soustraire dans la pratique de la démocratie libérale au sein des Etats.

B - La reformation nécessaire des garanties et prérogatives de l'opposition dans un cadre juridique novateur

L'amélioration du cadre d'épanouissement de l'opposition s'inscrit en effet dans une dynamique nouvelle, laquelle d'ailleurs requiert expressément que « (...) *l'ordre constitutionnel en vigueur soit conforme au sentiment populaire et bénéficie d'un large consensus* »⁶⁵. Cela signifie en d'autres termes que l'amélioration des garanties et des prérogatives de l'opposition doit être envisagée dans un cadre juridique qui soit novateur. C'est dire un cadre juridique consensuel, qui entraîne l'adhésion de tous les acteurs engagés dans le jeu démocratique⁶⁶. Une démarche qui appelle à la refondation inclusive du statut de l'opposition et qui conséquemment, oblige à un dépassement des modèles qui semblent avoir connu l'usure⁶⁷ du temps, ou ne sont manifestement pas adaptés aux contextes qui les hébergent. C'est d'ailleurs à l'effet d'y remédier, que l'amélioration des garanties et prérogatives de l'opposition apparaît comme, un correctif à l'érosion des droits de cet acteur politique dans tout cadre juridique défectueux (1). Toute chose qui appelle consécutivement à esquisser une redéfinition des droits et devoirs de l'opposition dans un cadre juridique innovant (2).

1 - Un correctif à l'érosion des droits de l'opposition dans les cadres juridiques défectueux

L'érosion des droits de l'opposition dans les Etats d'Afrique noire francophone est à l'évidence la conséquence de la défectuosité de leur cadre juridique. C'est dire en effet que le statut explicite ou implicite aménagé respectivement au Sénégal⁶⁸ et au Bénin⁶⁹, ou alors au Gabon et au Cameroun⁷⁰, a montré des insuffisances dans la sanctuarisation des garanties et prérogatives reconnues à cet acteur fondamental du jeu démocratique dans ces Etats. La réformation des droits de l'opposition dans un cadre juridique novateur apparaît donc ainsi comme salvatrice dans un tel contexte, pour un acteur visiblement en perte de consistance et de poids politique. C'est dire concrètement en d'autres termes qu'elle se présente en correctif de l'érosion des droits de l'opposition dans un cadre normatif qui manifestement ne lui bénéficie pas. La réformation, voire la revalorisation du statut de l'opposition au travers de l'amélioration de ses droits, poursuit donc ainsi le but de corriger toute tare qui nuit gravement à l'épanouissement de cet acteur politique en démocratie. Il y a d'ailleurs lieu d'y voir une aubaine dans l'élargissement des droits conférés à l'opposition dans les contextes au statut explicite, et un meilleur encadrement juridique dans les contextes au statut implicite.

En effet, que ce soit au Sénégal, au Bénin, voire au Cameroun ou au Gabon, il est donné à l'analyse, d'observer que l'opposition dans chacun de ces Etats peine à se mouvoir

⁶⁵ Célestin KEUTCHA TCHAPNGA « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophones d'Afrique noire », article précité, p. 488.

⁶⁶ Lire utilement par exemple sur cette question de la démocratie, Alain TOURAINE, *Qu'est-ce que la démocratie*, Paris, Edition FAYARD, 1994, 297 pages

⁶⁷ Lire sur cette question André GERIN, Olivier DURAND (Dir.), « *Réinventer une offre politique* ». *A quoi bon aller voter aujourd'hui ?*, Paris, L'Harmattan, 2009, pp. 5-6.

⁶⁸ Voir Titre V de la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 et notamment son article 58.

⁶⁹ Voir Loi n° 2001 - 36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition en République du Bénin.

⁷⁰ Au Cameroun et au Gabon, ce statut réside dans un ensemble de textes composites.

véritablement. Ce frein à l'épanouissement optimal de cet acteur est consécutif à l'aménagement juridique mis en place à l'effet de lui permettre de jouer le rôle qui lui incombe en démocratie. C'est dire en d'autres termes, contrôler et critiquer « (...) *l'action gouvernementale en vue de la conquête pacifique et l'exercice du pouvoir, au moyen de l'élection* »⁷¹. Cela signifie que le cadre juridique d'exercice des droits de l'opposition dans ces Etats est soit trop restrictif, soit alors trop indécis à telle enseigne que cet acteur se retrouve sans véritables marges de manœuvres normatives pour l'accomplissement efficace de ses différentes missions. Or, un cadre juridique clair et flexible a le mérite de favoriser des ajustements⁷² en cas d'insuffisances sur des questions liées à la présence effective et optimale de cet acteur en démocratie⁷³. C'est d'ailleurs cela qui assure l'équilibre démocratique entre cette minorité politique et la majorité. Et ce notamment, à travers la protection des prérogatives de contrôle, mais aussi d'expression⁷⁴ et de participation de l'opposition à la vie politique.

C'est ce à quoi aspire d'ailleurs le statut consensuel de l'opposition dans sa réformation des droits de cet acteur fondamental du jeu politique. En effet, en s'érigeant en correctif des lacunes d'un cadre juridique à l'évidence défectueux, le modèle consensuel projette d'offrir à l'opposition dans un cadre juridique novateur, des prérogatives rafraichies et surtout nouvelles, comme le prévoit d'ailleurs l'article 37 - 1 du texte constitutionnel en France⁷⁵. C'est dire en effet qu'il s'appuie sur des bases normatives pour améliorer le cadre d'épanouissement de l'opposition. Même s'il faut tout aussi reconnaître qu'un tel aménagement n'est pas toujours prévu dans tous les contextes démocratiques tel qu'on le voit en France. D'ailleurs, en analysant le cas des Etats d'Afrique noire francophone, on se rend bien compte de ce que les constituants respectifs de ces Etats n'ont guère prévu de dispositions susceptibles d'ouvrir une brèche à des prérogatives nouvelles au bénéfice de cet acteur. Toute chose qui conforte ainsi la nécessité d'une réformation des droits de l'opposition dans un cadre juridique novateur dans chacun de ces Etats d'Afrique noire francophone. Ce qui d'ailleurs va inéluctablement conduire à esquisser une redéfinition des droits de l'opposition dans un cadre juridique innovant (2).

⁷¹Delphine EMMANUEL, « Le statut de l'opposition dans les Etats d'Afrique francophone », article précité, p. 8

⁷² Ismaël Madior FALL, « La réforme constitutionnelle de mars 2016 au Sénégal : un hommage à l'œuvre du professeur Babacar KANTE », in Ismaël Madior FALL et Alioune SALL, *Mélanges en l'honneur de Babacar KANTE : Actualités du droit public et de la science politique en Afrique*, L'Harmattan Sénégal, Dakar, 2017, p. 129.

⁷³Dominique ROUSSEAU, « De la démocratie continue ». Dominique ROUSSEAU (Dir.), *La démocratie continue : Actes du colloque de Montpellier organisé par le CERCOP avec le parrainage de l'Association française de Science politique*, Paris, LGDJ-Bruylant, 1995, 6 pages.

⁷⁴ La liberté d'expression est à considérer en effet comme « (...) *l'une des pierres angulaires de la démocratie* (...) ». Francis Ampère SIMO KOUAM, « Démocratie et liberté de la presse au Cameroun », *RASJ*, n° 2/2016, p. 236

⁷⁵ Voir article 37 - 1 de la Constitution française du 04 octobre 1958 dans sa révision du 24 juillet 2008.

2 - Une esquisse de redéfinition des droits de l'opposition dans un cadre juridique innovant

Le statut de l'opposition postule en effet la conquête du pouvoir politique par un mode de dévolution démocratique⁷⁶ du pouvoir, et principalement par l'élection⁷⁷. Cela implique notamment ainsi que ce statut doit arborer une teinte et une étiquette fondamentalement démocratique. C'est dire aussi parallèlement que son contenu doit traduire un enracinement solide dans le droit positif⁷⁸ des Etats. Cet ancrage juridique est d'ailleurs essentielle pour l'épanouissement optimal de l'opposition en démocratie. Il va pourtant sans dire que c'est cet ancrage des droits de cet acteur dans le système des normes qui, à bien des égards, va devenir un point de désaccord dans l'adoption du statut de l'opposition au sein des Etats en étude. On lui reproche notamment d'être en effet soit un ancrage effectif mais restrictif, comme dans le cas du Sénégal et du Bénin. Soit un ancrage fragile, c'est dire sans bases juridiques solides, ceci du fait du caractère fondamentalement implicite du statut qui les héberge, comme on peut le voir dans le cas du Cameroun et du Gabon. Toute chose qui, face à ces dissensions, incite à une réformation fondamentale des droits de l'opposition, aux fins de lui permettre une meilleure expression en démocratie. C'est d'ailleurs tout l'intérêt d'une redéfinition des garanties et prérogatives de cet acteur politique dans un statut consensuel.

L'esquisse d'une redéfinition des droits de l'opposition dans un cadre juridique innovant apparaît donc ainsi comme une boussole des contours de ce statut consensuel de l'opposition. Elle se propose en effet de dessiner le schéma le mieux à même de répondre aux besoins et aux aspirations de cet acteur, tout en maintenant l'équilibre qui doit exister avec la majorité au pouvoir. Cela implique donc qu'un ensemble de propositions et d'orientations susceptibles de porter cet acteur à de meilleurs auspices dans l'accomplissement de ses différentes missions soit aménagé. C'est dire ainsi en effet que, l'opposition est à considérer d'office dans ce modèle consensuel, comme « (...) *un pilier fondamental de la démocratie et un rouage indispensable au bon fonctionnement du mécanisme démocratique* »⁷⁹ comme le proclame d'ailleurs à cet effet le constituant sénégalais du 22 janvier 2001. Toute chose qui fonde à ce titre l'opposition à jouir incontestablement de droits spécifiques, lesquels peuvent s'adapter et être élargis à ses besoins selon les cas. Cela signifie ainsi par voie de conséquence, que cette prescription changerait la configuration de l'opposition dans la vie politique des Etats comme le Cameroun ou le Bénin mais aussi le Gabon, si elle faisait l'objet d'une inscription dans leurs textes constitutionnels respectifs.

⁷⁶ Dans cette démarche où le statut de l'opposition s'érige en promoteur d'un jeu politique apaisé, lire par exemple Théodore HOLO, « *Le statut de l'opposition* ». *Prévention des crises et promotion de la paix : Démocratie et élections dans l'espace francophone*. Volume II, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 351 et ss.

⁷⁷ En effet, « l'élection est un mode de dévolution du pouvoir reposant sur un choix opéré par l'intermédiaire d'un vote ». Christian BIDEGARAY, *Dictionnaire constitutionnel*, p. 372, cité par Bruno DAUGERON, *La notion d'élection en droit constitutionnel*, op.cit., p. 43

⁷⁸ Le droit positif s'entend en effet comme « (...) *l'expression de la volonté de certains hommes et (...) posé par eux* ». Francis HAMON, Michel TROPER, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, Coll. « Manuels », p. 42.

⁷⁹ Voir Préambule de la Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001.

C'est la condition sine qua non pour ériger cet acteur en un véritable principe de la démocratie libérale. C'est aussi un déterminant crucial de la place qui lui sera consécutivement conférée par la suite dans l'architecture juridique et institutionnelle de chacun de ces Etats. C'est dire en d'autres termes en effet que, c'est le fondement même de l'existence politique de l'opposition en démocratie. Cette érection formelle de l'opposition en un principe constitutionnel intangible pourra donc ainsi mieux lui garantir un contrôle efficace du Gouvernement dans son action. Il faut pour ce faire, un cadre législatif fiable qui soit favorable à un exercice optimal de ses missions. Cela passe notamment ainsi par un texte spécifique qui, de manière optimale, pourra véritablement lui octroyer, au sens de Serge GUINCHARD et Thierry DEBARD, « (...) *des garanties et prérogatives dont jouit l'opposition notamment parlementaire, dans une démocratie libérale* »⁸⁰. Toute chose qui est favorable à permettre à l'opposition politique d'avoir l'exclusivité de la direction de certains organes décisionnaires comme c'est le cas en France avec la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire⁸¹.

Mais aussi la Commission spéciale chargée de la vérification et de l'apurement des comptes de l'Assemblée Nationale, qui de droit est confiée à l'opposition. Cela montre en effet que des avancées significatives peuvent être opérées pour une meilleure présence de l'opposition dans la vie politico-institutionnelle des Etats. Une démarche d'ailleurs entamée dans le contexte français avec la révision constitutionnelle du 24 juillet 2008, et qui aura donné une nouvelle place à cet acteur fondamental du jeu démocratique dans le texte de la Constitution. Elle aura également permis de proposer un nouveau visage à la contestation politique en France. Les Etats en étude ne sauraient donc ne pas s'en inspirer car, leur droit étant d'inspiration française, et c'est d'ailleurs tout à leur avantage. C'est dire en effet que le statut consensuel de l'opposition se présente à eux comme une aubaine pour des réformes fondamentales de leurs systèmes politiques respectifs. Une démarche qui nourrit l'ambition de les conduire à « (...) *l'adoption d'une législation innovante dans les domaines où certains droits et devoirs n'ont pas été pris en compte* »⁸².

C'est dire ainsi en effet que dans le cadre de ce statut consensuel, l'opposition peut par exemple voir s'élargir à sa compétence, des droits auxquels elle était soustraite, comme la convocation des sessions extraordinaires du Parlement. Une restriction qui ne lui donne pas un éventail de marges de manœuvres pour contrôler le Gouvernement, selon ce qu'on observe au Cameroun. Mais aussi qui limite ses initiatives dans sa volonté manifeste de réformer le Code électoral⁸³ voire le Règlement intérieur d'une Assemblée jugé trop défavorable à ses actions

⁸⁰ Serge GUINCHARD et Thierry DEBARD, *Lexique des termes juridiques*, op.cit., p. 1947.

⁸¹ Voir sur cette question, l'article 39 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale française.

⁸² Lire sur cette question El Hadj MBODJ « Les garanties et éventuels statut de l'opposition en Afrique » in <https://www.elhadjmbodj.org> consulté le 19 mars 2026 à 12h03.

⁸³ Le débat sur la réforme de la Loi n° 2012/001 du 19 avril 2012 modifiée et complétée par la Loi No 2012/017 du 21 décembre 2012 portant Code électoral en République du Cameroun pour un Code électoral consensuel a longuement animé l'espace public camerounais. D'ailleurs, l'adoption de la Loi n° 2012/001 du 19 avril 2012 portant Code électoral du Cameroun « (...) *est loin d'avoir fait le consensus au sein de la classe politique camerounaise. Les mérites qu'on est en droit de lui reconnaître ne suffisent pas à minorer la part d'ombre et d'insuffisances qui lui est intrinsèquement rattachée. (...) force est de reconnaître*

politiques. La liste ne saurait être exhaustive tellement les domaines sont multiples et variés. Quoiqu'on ne peut se retenir d'ajouter la nécessité de reconnaître à l'opposition le droit de réponse qui lui fait défaut face aux déclarations du Gouvernement. C'est dire en fin de compte que, « *l'opposition doit être reconnue d'utilité publique* »⁸⁴, ce qui d'ailleurs est favorable à son inscription dans la Constitution. Une chose qui lui aura longuement fait défaut au Gabon, où elle ne bénéficiait pas d'une consécration sous la forme statutaire dans la loi fondamentale avant la révision constitutionnelle du 19 décembre 2025.

Au Bénin, elle ne fait l'objet que d'une évocation implicite dans le texte constitutionnel du 11 décembre 1990. Tout aussi important, le regard porté sur l'institutionnalisation de l'opposition politique, dont le leader doit être placé, comme on le voit dans le système de Westminster, au cœur de la vie politique nationale, avec tous les égards liés à sa posture d'interlocuteur du Gouvernement. Cela postule que « (...) *le leader de l'opposition est soumis à un statut personnel qui comporte des droits et des obligations. Il bénéficie de la protection de l'Etat et de prérogatives qui attestent de l'institutionnalisation de l'opposition (...)* »⁸⁵. Chacun des aspects ainsi convoqués amène in fine, à croire à une amélioration de la condition juridique de l'opposition dans les Etats d'Afrique noire francophone. C'est dire ainsi qu'ils postulent « (...) *la satisfaction des aspirations légitimes des citoyens (...)* »⁸⁶. Toute chose qui, consécutivement, a le mérite de conduire à une vie politique plus apaisée et susceptible de mener à des alternances démocratiques régulières et pacifiques. C'est d'ailleurs l'aspiration que nourrit fondamentalement la recommandation d'un statut consensuel au bénéfice de l'opposition politique dans les Etats comme le Cameroun, le Gabon, le Sénégal ou encore le Bénin et la République Démocratique du Congo.

CONCLUSION

La situation politique d'une pléthore d'Etats aujourd'hui est à l'observation une source constante de conflits. Cet état de fait trouve notamment son ancrage dans des manipulations⁸⁷ marginales des textes juridiques, et une opposition qui peine encore à se mouvoir dans un arsenal juridique qui lui dessert. Pour preuve, l'opposition dans la plupart des Etats d'Afrique noire francophone peine encore à trouver ses marques, plus de cinquante ans après les indépendances. Toute chose qui, très souvent favorise une mue des contestations qui se veulent fondamentalement démocratiques, à des infractions politiques telles que l'insurrection et la sécession⁸⁸. Ces déchéances observées dans les sociétés politiques contemporaines, et celles

que le principal mérite de ce texte est d'exister ». Christian DJOKO, *Etat de droit et droits de la personne en Afrique centrale : Le cas du Cameroun*, Editions L'Harmattan, 2016, pp. 32-33

⁸⁴ Lire utilement El Hadj MBODJ, « Les garanties et éventuels statuts de l'opposition en Afrique » in <https://www.elhadjmbodj.org> consulté le 19 mars 2026 à 12h40.

⁸⁵ Delphine EMMANUEL « Le statut de l'opposition dans les Etats d'Afrique francophone », op.cit., p. 36

⁸⁶ Sedena AKONO ONGBA, « La collaboration des pouvoirs et la nouvelle gouvernance financière publique en Afrique francophone sub-saharienne », *RADC*, n°2, juin 2025, pp. 5-6.

⁸⁷ Allusion est notamment faite ici aux révisions intempestives des Constitutions au sein des Etats, cela ne signifie guère qu'elles ne doivent pas être révisées.

⁸⁸ Manassé ABOYA ENDONG, « Menaces sécessionnistes sur l'Etat du Cameroun », in *Le Monde diplomatique*, 2002, pp. 12-13.

notamment d'Afrique noire francophone, montre toute la nécessité qu'il y aurait à adopter un statut consensuel de l'opposition comme modèle. C'est dire un cadre juridique dans lequel tous les acteurs engagés dans l'animation de la vie politique, qu'ils soient de la minorité ou de la majorité, peuvent pleinement se mouvoir. C'est la condition sine qua non pour parvenir véritablement à une vie politique apaisée. Une démarche qui doit cependant, et nécessairement, passer par un diagnostic objectif de la vie politique des Etats, le but ultime étant d'aboutir valablement à un texte réformateur qui entraîne l'adhésion de tous les acteurs engagés dans le jeu politique.

LE JUGE CONSTITUTIONNEL SENEGALAIS ET LE CONTROLE DES LOIS CONSTITUTIONNELLES

Par

Moussa BOCOUM*

Doctorant en droit Public à UGB/ED-SHS/LACPU

Assistant Chargé de Travaux Dirigés à UASZ

moussabocoum92koussy@gmail.com

Abstract

The examination of the contours of the role of the Senegalese constitutional judge in the constitutionality review of constitutional laws appears highly relevant. Indeed, the Senegalese constitutional judge, in the exercise of his functions, has always been confronted with the constitutionality review of constitutional laws. Initially, the judge has always adopted a rigorous attitude in his review by confining himself exclusively to his area of jurisdiction, i.e. he refers strictly to the texts governing his area of jurisdiction, i.e. the Constitution and the organic law on the Constitutional Council, but also by automatically excluding constitutional laws from his area of jurisdiction because of their sovereign nature. However, in the light of these recent decisions, the Constitutional Council has adopted an open attitude to the review of constitutional laws that some would describe as maximalist. The Council now has a wide range of powers enabling it to carry out a minimum or even discretionary review of constitutional revision laws by means of creative interpretation. This maximalist attitude on the part of the judge means that he adopts a political role characterised by his mission to regulate and pacify the political arena.

Mots-clés : Juge constitutionnel-contrôle de constitutionnalité-lois constitutionnelles

INTRODUCTION

En même temps qu'une construction a besoin de fondements assurés qui garantissent sa solidité et sa pérennité, un Etat, après s'être formé, a aussi besoin d'éléments résistants pour ne pas périr, sombrer et disparaître, ou même, selon Friedrich Engels, être « relégué au musée des antiquités à côté du rouet et de la hache de bronche »¹. C'est ainsi que, dans un Etat de droit, il doit exister une certaine hiérarchie des normes juridiques de sorte que les normes inférieures tirent leur validité de leur conformité par rapport aux normes supérieures². Cette charge doit

* Mode de citation : Moussa BOCOUM, « Le juge constitutionnel sénégalais et le contrôle des lois constitutionnelles », Revue RRC, n° 071 / Juillet 2026, p.169-186.

¹ Voir l'essai d'ENGELS. Frédéric, sur *L'origine de la famille, de la propriété privée et de l'Etat (1884)*, les Editions du progrès, Moscou, 1976, p. 281.

² On se réfère ici à la pyramide des normes de Hans Kelsen, fondateur de la théorie du normativisme juridique. Cette théorie vise à expliquer tout système juridique en fonction de l'ordonnement des différentes normes et sources du droit, assurant une explication au principe de la hiérarchie des normes. Le principe fondamental de cette théorie s'appuie sur l'idée de conformité. Ainsi, la norme inférieure valide ne peut être contraire à la norme qui lui est immédiatement supérieure. Au sommet de la pyramide, l'auteur place une norme fondamentale dite Grundnorm. Cf. *Théorie pure du droit*, 2ème édition traduite par EISENMANN. Charles, Paris, Dalloz, 1962.

être assurée par des juridictions aux appellations multiples : Cour suprême³, de Conseil constitutionnel⁴, de Cour constitutionnelle⁵, de Haute cour d'arbitrage⁶, ou encore de tribunal⁷. C'est cette perspective de « mettre en place des juridictions spécialisées en leurs attribuant des compétences pertinentes, qui forment la base du processus de contrôle de constitutionnalité »⁸. Ce contrôle de constitutionnalité des lois varie considérablement d'un pays à l'autre. Il existe notamment, d'un côté, le système américain, appelé contrôle concret⁹ qui s'exerce par voie d'exception et qui a fait ses premiers linéaments dans la jurisprudence *Marbury c/ Madison*¹⁰. Et de l'autre, on a le système européen qui fait recours à une juridiction spécialisée qui par voie d'action effectue un contrôle de constitutionnalité des lois¹¹. A cet effet, la justice constitutionnelle qui a été longtemps une spécialité américaine a connu un développement sans précédent faisant une institution quasi-obligatoire dans les constitutions modernes. D'ailleurs, c'est ce modèle européen qui a inspiré la quasi-totalité des pays d'Afrique francophones. Donc, il est à souligner que dans cette partie du continent africain les juridictions constitutionnelles ont fait irruptions, dans l'ossature institutionnelle, dans les années 1990, après les conférences nationales dont l'objectif était de réfléchir sur le modèle démocratique approprié et de l'Etat de droit¹². Après elles, l'Afrique devenait « un vaste chantier constitutionnel »¹³, affirme le Professeur Babacar Gueye.

Le constitutionnalisme étant historiquement un mouvement issu du siècle des Lumières qui visait, en réaction contre le despotisme, l'absolutisme royal et surtout le règne de la loi d'alors, à doter les Etats d'une constitution écrite pour, d'une part, encadrer, voire limiter, le pouvoir des gouvernants, d'autre part, garantir les droits et libertés des gouvernés, il fallait une juridiction pour assurer le respect de la norme fondamentale¹⁴.

C'est dans ce contexte global qu'est né le conseil constitutionnel sénégalais¹⁵, notamment par la fameuse réforme de 1992¹⁶. Ainsi, après son institution, la juridiction constitutionnelle est chargée du contrôle de constitutionnalité des lois et des engagements internationaux, du contentieux électoral, et des conflits de compétences entre les différents

³ Généralement, certains pays anglophones ont des Cours suprêmes à l'image du Ghana, la Gambie, le Libéria et le Rwanda etc. On peut citer certains Etats de l'Afrique francophone lors de leur accession à l'indépendance avaient fait le choix d'une Cours suprême (Sénégal).

⁴ Il s'agit généralement des pays Francophones à l'instar du Sénégal, de la côte d'Ivoire, du Burkina Faso

⁵ Il s'agit notamment des pays Francophones comme le Benin, le Mali, le Togo, etc.

⁶ C'est l'exemple de l'Autriche

⁷ A l'image de l'Espagne

⁸ KANTE Babacar et KWASI PREMPEH Henry, « la saisine des juridictions compétentes en matière de contrôle de de constitutionnalité », in *Les juridictions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest. Analyse comparée*, IDEA international, 2016, p. 127.

⁹ Dans le modèle américain de justice constitutionnelle, ce sont les tribunaux ordinaires qui assurent le contrôle de constitutionnalité ; chaque juge peut être appelé à se prononcer, par voie d'exception, sur la constitutionnalité des lois.

¹⁰ Cour suprême des Etats-Unis *Marbury v. Madison*, 5 U. S. 137, 166 (24 février 1803).

¹¹ CHANTEBOUT Bernard, *Droit constitutionnel*, Paris, *Armand Colin*, 26^{ème} éd. 2009, p. 45.

¹² GUEYE Babacar, « la démocratie en Afrique : Succès et résistance », *Pouvoirs* n° 129, avril, 2009, p. 15.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ HOLO Théodore, « Emergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs*, n°129, avril, 2009, p. 101.

¹⁵ KANTE Babacar, « Propos introductifs », in actes du colloque : *Le conseil constitutionnel Sénégalais dans un contexte d'intégration régionale : passé, présent, devenir*, Dakar 7 et 8 décembre 2020, *L'Harmattan*, p. 23.

¹⁶ Loi organique n°92-23 du 30 mai 1992 sur le conseil constitutionnel.

pouvoirs¹⁷ et, in fine, de donner des avis aux autorités qui les demandent¹⁸. A cet effet, au Sénégal, c'est le conseil constitutionnel qui joue ce rôle de contrôle de constitutionnalité des lois.

Toutefois, le juge constitutionnel sénégalais dans son office d'assurer le contrôle de constitutionnalité refuse très souvent d'opérer un contrôle sur les lois constitutionnelles. C'est alors tout l'intérêt d'examiner « Le juge constitutionnel Sénégalais et le contrôle des lois constitutionnelles ».

A cet égard, le contrôle des lois constitutionnelles ou les lois de révisions constitutionnelles occupent une place importante. Au sens matériel la constitution, s'entend de toutes les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement, à la dévolution et à l'exercice du pouvoir ainsi que les droits fondamentaux qui sont reconnus aux individus et les moyens qui leur sont accordés pour se défendre¹⁹. Et au sens formel la constitution, s'entend d'un ensemble de règles élaborées ou ne peuvent être révisées que par un organe ou une procédure spéciale²⁰.

La révision est communément définie comme l'acte qui consiste à procéder à une modification d'une constitution selon le régime que cette dernière a elle-même prévue²¹.

Quant à la définition du juge constitutionnel, il s'entend ici comme la juridiction constitutionnelle, c'est-à-dire un organe institué par l'Etat, chargé de dire le droit²². En réalité, la juridiction constitutionnelle est délégataire de compétences diverses²³. Elle gère la justice constitutionnelle que le Pr Théodore Holo définit comme de toute « fonction juridictionnelle ayant pour but d'assurer la suprématie et le respect des règles constitutionnelles essentiellement, mais non exclusivement, par les pouvoirs publics »²⁴.

Par ailleurs, le processus de démocratisation entamé dans les années 1990 visait de répondre à deux objectifs principaux que sont, selon le Professeur Babacar Kanté et H. Kwasi Prempeh, « en premier lieu, pour servir d'arbitre aux différends « politiques » y compris entre institutions politiques. En second lieu, pour jouer un rôle central dans la protection des droits humains garantis par les instruments constitutionnels législatifs »²⁵. A cet effet, les juridictions

¹⁷ DIALLO Ibrahima, « La légitimité du juge constitutionnel africain », *Revue CAMES/SJP*, n°01, 2015, p. 156.

¹⁸ La plupart des juridictions constitutionnelles ont une double attribution. Elles connaissent de la matière contentieuse et de la matière consultative.

¹⁹ DIALLO Ibrahima, « Pour un examen minutieux de la question des révisions de la constitution dans les Etats africains francophones », *Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique-www.afrilex.u-bordeaux4*, 2015, p. 3, consulté le 14 novembre 2024.

²⁰ AIDARA Mouhamadou Moustapha, « Le juge constitutionnel africain et le contrôle des lois portant révision constitutionnelle : une contribution au débat », *Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique-www.afrilex.u-bordeaux4*, 2011, p. 2, consulté le 15 novembre 2024.

²¹ AIDARA Mouhamadou Moustapha, « Le juge constitutionnel africain et le contrôle des lois portant révision constitutionnelle : une contribution au débat », *préci.*, p. 2.

²² NAREY Oumarou, « La saisine du juge constitutionnel », in *mélanges en l'honneur du professeur El Hadji MBOJ Théorie et contentieux constitutionnels en Afrique*, Vol 2, 2022, p. 736.

²³ Voir l'article 92 de la Constitution de la république du Sénégal. Voir article 114 de la Constitution de la république du Bénin.

²⁴ HOLO Théodore, « Emergence de la justice constitutionnelle », *Pourvoirs*, n°129, avril 2009, p. 101.

²⁵ KANTE Babacar et KWASI PREMPEH. Henry, « la saisine des juridictions compétentes en matière de contrôle de de constitutionnalité », *préci.*, p. 127.

constitutionnelles pullulent un peu partout dans le monde et appliquent diversement le contrôle de constitutionnalité des lois notamment les lois portant révisions constitutionnelles. Ainsi, si dans certains Etats comme l'Afrique du Sud, le Congo, le Burkina Faso, la juridiction constitutionnelle est expressément habilitée à vérifier la conformité d'une loi constitutionnelle, il n'en est pas pour autant pour certains pays²⁶. Le Sénégal rentre bien dans ce dernier cadre. En matière de justice constitutionnelle, le Sénégal a connu une certaine évolution. Après son accession à l'indépendance, la jeune République du Sénégal a adopté l'ordonnance n°60-03 du 17 septembre 1960 relative à la Cour suprême dont la Constitution du 26 août 1960 conférait la charge d'exercer le contrôle de constitutionnalité des lois, en sa section réunie. Mais la cour suprême sera remplacée plus tard par le conseil constitutionnel²⁷, à la faveur de la grande réforme de 1992²⁸. Le Conseil constitutionnel exercera alors toutes les compétences antérieurement dévolues à la Cour suprême en matière constitutionnelle. Ainsi, le Conseil est désormais compétent en matière de contrôle de constitutionnalité des lois et des engagements internationaux, de la régularité des élections et des conflits de compétences entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, exclusion faite des lois constitutionnelles²⁹. C'est dire qu'au Sénégal, le juge constitutionnel dans son office se refuse dans la plupart des cas d'opérer un contrôle sur les lois dites constitutionnelles. Toutefois, l'avènement de la constitution du 22 janvier 2001 à insuffler un changement de paradigme, en associant le juge constitutionnel qui jadis, spectateur des révisions en devient maintenant acteur en vertu de la procédure dérogatoire³⁰ de révision de la constitution. Sur cette question le juge constitutionnel Sénégalais commence à emboîter le pas de ses homologues africains, en faisant l'option de soumettre dans certains cas, le pouvoir de révision au contrôle³¹.

Les révisions constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone notamment le Sénégal démontrent une instrumentalisation de la norme fondamentale par les détenteurs du pouvoir en place. Plusieurs révisions aujourd'hui ne visent ni à renforcer la démocratie, ni à consolider l'Etat de droit. Elles ont un but avoué ou non soit de consolidation du pouvoir de ses initiateurs soit de leur permettre d'imposer leurs idées et leur conception des principes qui

²⁶ FALL Ismaïlia Madior, « La réforme constitutionnelle de Mars 2016 au Sénégal un hommage à l'œuvre du Professeur Kanté » in Mélanges en l'honneur de Babacar Kanté *actualités du droit public et de la science politique en Afrique*, 2017, p. 134.

²⁷ BA Boubacar, « De la Cour suprême au Conseil constitutionnel : ruptures et continuités », in mélanges en l'honneur du professeur El Hadji Mboj *Théorie et contentieux constitutionnels en Afrique*, Vol 2, 2022, p.709.

²⁸ La loi 92-22 du 30 mai 1992 éclate la Cours suprême et instaure trois nouvelles juridictions. Le Conseil constitutionnel chargé de veiller au respect de la Constitution, organisé par la loi 92-23 du 30 mai 1992. Le Conseil d'Etat chargé de contrôler l'administration et de la conseiller, organisé par la loi 92-24 du 30 mai 1992. La Cour de Cassation chargée de réguler les activités des cours et tribunaux et assurer l'égalité de tous devant le droit, organisé par la loi 92-25 du 30 mai 1992.

²⁹ NIANG Yaya, « Le Conseil constitutionnel, garant de l'expression de la volonté populaire (l'élection présidentielle, l'élection des députés et des hauts conseillers, le referendum) » in actes du colloque : *Le conseil constitutionnel Sénégalais dans un contexte d'intégration régionale : passé, présent, devenir*, Dakar 7 et 8 décembre 2020, L'Harmattan, p. 113.

³⁰ Voir article 51 de la constitution Sénégalaise du 22 janvier 2001.

³¹ FALL Ismaïlia Madior, « La réforme constitutionnelle de Mars 2016 au Sénégal un hommage à l'œuvre du Professeur Kanté », préc., p. 135.

doivent guider l'action du pouvoir³². Face, à ce phénomène d'instrumentalisation de la constitution par les politiques, il est indispensable que le juge constitutionnel puisse jouer son rôle de contre-pouvoir juridictionnel.

Le contexte aux enjeux multiples rappelé par ce qui précède justifie sans doute l'intérêt pluriel de la thématique ainsi proposée. Son étude implique toutefois de poser la problématique ci-après : Quel examen peut-on faire de l'attitude du juge constitutionnel sénégalais dans le contrôle des lois constitutionnelles ?

Cette analyse permettra de mettre au pilori l'attitude rigoriste du juge constitutionnel Sénégalais dans le contrôle des lois constitutionnelles, mais aussi de noter qu'aujourd'hui le juge sénégalais a tendance à afficher une attitude d'ouverture dans le contrôle des lois constitutionnelles.

En effet, dans le contrôle des lois constitutionnelles, le juge a toujours adopté une attitude rigoriste qu'une partie de la doctrine qualifierait de minimaliste, en refusant d'opérer un contrôle sur les lois constitutionnelles. Le juge constitutionnel Sénégalais dans son office se cantonne souvent dans sa compétence d'attribution et exclut comme d'un revers de la main, les lois constitutionnelles de son champ de compétence. Dans un autre registre, une analyse minutieuse de la jurisprudence du Conseil constitutionnel Sénégalais nous montre, une attitude d'ouverture du juge constitutionnel sénégalais tendancieuse, à opérer un contrôle sur les lois constitutionnelles révélée par le contrôle minimum qu'il effectue et par le rôle politique qu'il joue.

D'une attitude rigoriste, le juge constitutionnel sénégalais (I) tend à une attitude d'ouverture tendancieuse, des lois constitutionnelles (II).

I. UNE ATTITUDE RIGORISTE DU JUGE CONSTITUTIONNEL

Le juge constitutionnel sénégalais avait d'antan une attitude rigoriste à l'égard des lois constitutionnelles. En effet, dans son office de contrôle de constitutionnalité des lois, il se cantonne souvent dans ses compétences d'attribution (A), mais également il a toujours exclu des lois constitutionnelles de son champ de compétence (B).

A. Un contrôle cantonné dans sa compétence d'attribution

Les compétences du conseil constitutionnel Sénégalais sont définies par l'article premier³³ de la loi organique sur le Conseil constitutionnel et par l'article 92 alinéa premier, de

³² AIDARA Mouhamadou Moustapha, « Le juge constitutionnel africain et le contrôle des lois portant révision constitutionnelle : une contribution au débat », préc., p. 2.

³³ Voir article Premier de la loi organique n°2016-23 du 14 juillet 2016 qui dispose que « conformément aux dispositions des articles 74, 76, 78, 83, 92 et 97 de la Constitution, le conseil constitutionnel se prononce sur la constitutionnalité des lois, sur le caractère réglementaire des dispositions de forme législative, sur la recevabilité des propositions de loi et amendements d'origine parlementaire, sur la constitutionnalité des engagements

la constitution. Ainsi aux termes de ce dernier : « le Conseil constitutionnel connaît de la constitutionnalité des lois et des engagements internationaux, des conflits de compétences entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, ainsi que les exceptions d'inconstitutionnalité soulevées devant la Cour d'Appel et la Cour suprême »³⁴. Par ces dispositions le constituant sénégalais entend, sans équivoque, encadrer le périmètre de contrôle de la juridiction constitutionnelle. Le juge constitutionnel sénégalais est ainsi cantonné dans sa compétence d'attribution. En effet, dans son office, le juge sénégalais se réfère très souvent aux textes qui créent le conseil constitutionnel et lui fixent une mission précise. Ainsi, une analyse minutieuse de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sénégalais, montre une tendance de ce dernier, à s'en tenir strictement qu'aux textes pour décliner sa compétence lorsqu'il est saisi pour contrôler la constitutionnalité des lois plus précisément les lois de révisions constitutionnelles. Il se sert souvent d'une méthode d'interprétation dite exégétique, consistant à se limiter au texte en lui donnant son sens littéral. Le juge opère ainsi un contrôle rigoriste cramponné sur les textes qui lui sont soumis³⁵. C'est dire que le juge constitutionnel Sénégalais, est un agent au service exclusif du droit qui se cache derrière le caractère attributif de sa compétence.

C'est dire que les compétences du Conseil constitutionnel sont déterminées par la Constitution qui l'institue et la loi organique qui en définit les modalités d'organisation et de fonctionnement. L'ensemble de ces textes confèrent une compétence d'attribution au Conseil, qu'il soulève à chaque fois qu'il est confronté au contrôle d'une loi constitutionnelle³⁶.

A titre illustratif, le juge constitutionnel a toujours eu à rappeler dans plusieurs décisions³⁷ avec comme considérant de principe : « Considérant que la compétence du Conseil constitutionnel est strictement limitée par la constitution et la loi organique sur le Conseil constitutionnel ; que le conseil ne saurait être appelé à se prononcer dans d'autres cas que ceux limitativement prévus par ces textes ; que le Conseil constitutionnel ne tient ni des articles 74 et 103 de la Constitution ni d'aucune disposition de la loi organique le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle »³⁸. Par ce considérant de principe, le juge constitutionnel Sénégalais s'incruste dans le carcan de sa compétence d'attribution.

Classiquement l'office du juge constitutionnel sénégalais est circonscrit autour du contrôle de constitutionnalité de la loi, exclusion est faite alors de la loi constitutionnelle. Donc ici la loi est envisagée en son sens restrictif, impliquant que celle ordinaire et organique³⁹. Dès lors la juridiction constitutionnelle Sénégalaise, depuis sa création, fait une interprétation restrictive de son champ de compétence. Ainsi, du fait que la Constitution ou la loi organique

internationaux, sur les exceptions d'inconstitutionnalité soulevée devant la Cour d'Appel ou la Cour suprême, sur les conflits de compétence entre le pouvoir exécutif et législatif ».

³⁴ Voir article 92 de la Constitution Sénégalaise du 22 janvier 2001.

³⁵ KANTE Babacar, « Propos introductifs », préci., p. 38.

³⁶ KANTE Babacar, « Propos introductifs », préci., p. 32.

³⁷ Décision n° 44/98 du 09 octobre 1998, suppression de la limitation des mandats présidentiels et du quart bloquant ; Décision n°93/ 2005 du 7 Septembre 2005 sur la prorogation du mandat des députés ; Décision du 18 janvier 2006, décision du 18 juin 2009 etc.

³⁸ Conseil constitutionnel du Sénégal, décision du 18 janvier 2006

³⁹ BA Boubacar, « La convergence des offices juridictionnels en matière constitutionnelle : regards croisés entre l'Afrique et l'Amérique latine », *Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique*- <https://afrilex.u-Bordeaux.fr> mai 2019, p. 8. Consulté le 20 novembre 2024.

ne prévoit pas expressément la compétence du conseil pour contrôler les lois constitutionnelles, elle se déclare souvent incompétente pour en connaître⁴⁰.

Le Conseil constitutionnel Sénégalais a ainsi développé une véritable doctrine d'incompétence, en rappelant qu'il est « une juridiction d'attribution dont la compétence est strictement limitée par les textes ». Le juge Sénégalais ne s'auto-attribue pas un pouvoir d'interprétation, il se limite exclusivement au texte constitutionnel⁴¹. C'est dans cette perspective qu'il réaffirma dans sa décision du 9 mai 2018 sa position de toujours⁴². Ainsi, il déclare dans son considérant 6 : « L'alinéa premier de l'article 92 de la Constitution et l'article premier de la loi organique relative au Conseil constitutionnel donnent compétence au Conseil constitutionnel pour connaître de la constitutionnalité lois ordinaires et des lois organiques ; que le Conseil constitutionnel ne tient ni de ces textes ni d'aucune autre disposition de la Constitution et de la loi organique le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle »⁴³. Le conseil ajoute dans son considérant 7 : « Le pouvoir constituant est souverain ; qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter les dispositions de valeur constitutionnelles dans la forme qu'il estime appropriée ; qu'ainsi, rien ne s'oppose à ce qu'il introduise dans le texte de la constitution des dispositions nouvelles qui dérogent implicitement ou expressément à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle, sous réserve des interdictions de révisions prévues par la constitution elle-même »⁴⁴.

En outre, le juge constitutionnel sénégalais, contrairement à certains de ses homologues africains, a fait l'option d'une attitude pusillanime du contrôle des lois constitutionnelles. En effet, en droit comparé africain le juge constitutionnel s'érige en rempart contre l'arbitraire pour s'arroger des compétences de contrôler la constitutionnalité des lois constitutionnelles. On peut à titre illustratif souligner quelques exemples de juges entreprenants. Au premier rang se positionne la cour constitutionnelle béninoise qui dans sa décision n° DCC 06-74 du 8 juillet 2006 sur « le consensus national », affirma alors dans un considérant dont les termes suivent : « Considérant que ce mandat de quatre (4) ans, qui est une situation constitutionnellement établie, est le résultat du consensus national dégagé par la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990 et consacré par la Constitution en son Préambule qui réaffirme l'opposition fondamentale du peuple béninois à la confiscation du pouvoir ; que même si la Constitution a prévu les modalités de sa propre révision, la détermination du peuple béninois à créer un État de droit et de démocratie pluraliste, la sauvegarde de la sécurité juridique et de la cohésion nationale commandent que toute révision tienne compte des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990, notamment le consensus national, principe à valeur constitutionnelle ; qu'en conséquence, les articles 1 et 2 de la Loi constitutionnelle n° 2006-13 adoptée par l'Assemblée Nationale le 23 juin 2006, sans respecter le principe à valeur constitutionnelle ainsi rappelé, sont contraires à la Constitution ; et sans qu'il soit besoin de

⁴⁰ KANTE Babacar, « Propos introductifs », préc., p. 33.

⁴¹ I. Diallo, « Pour un examen minutieux de la question des révisions de la constitution dans les Etats africains francophones », préc., p. 24.

⁴² NIANG Yaya, « Les fonctions du juge constitutionnel africain en matière électorale », *Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique*- <https://afrilex.u-Bordeaux.fr> octobre 2019, p 11. Consulté le 21 novembre 2024.

⁴³ Voir décision n° 1/C/2018 du 9 mai 2018.

⁴⁴ Voir décision n° 1/C/2018 du 9 mai 2018.

statuer sur les autres moyens »⁴⁵. Dans la même veine, le juge constitutionnel malien avait lui aussi exercé un contrôle de constitutionnalité sur une loi de révision constitutionnelle⁴⁶.

Le juge constitutionnel sénégalais quant à lui reste arc-bouté dans les textes pour faire une interprétation exégétique de son champ de compétence en considérant que le pouvoir constituant est souverain, de surcroît, il ne peut abroger ou modifier ou compléter des dispositions de valeurs constitutionnelles⁴⁷. Cette posture rigoriste du juge se limitant uniquement aux textes dans son contrôle de constitutionnalité des lois lui a valu de critiques acerbes par les saisissants du conseil constitutionnel et aussi par la doctrine Sénégalaise⁴⁸.

Sur ce, la posture du juge constitutionnel sénégalais reste celle d'un juge adulant l'injusticiabilité des lois constitutionnelles. Il apert qu'il reste toujours dans le carcan de sa compétence d'attribution. Il effectue un contrôle rigoriste cantonné uniquement sur son périmètre de compétence défini par les textes constitutionnels.

L'autre versant de cette attitude critiquable du juge constitutionnel Sénégalais dans le contrôle des lois constitutionnelles, se caractérise par l'exclusion des lois constitutionnelles de son champ de compétence.

B. Un contrôle excluant les lois constitutionnelles

Le juge constitutionnel sénégalais dans son office de contrôler la constitutionnalité des lois, entend exclure de son champ de compétence les lois constitutionnelles. En effet, au Sénégal le juge constitutionnel a depuis toujours refusé de contrôler les lois constitutionnelles. D'ailleurs, il exclut d'office les lois de révision constitutionnelle dans son périmètre de contrôle. Ainsi, la solution constante défendue par le juge constitutionnel sénégalais est de décliner sa compétence à chaque fois qu'une loi constitutionnelle lui est soumise, favorisant par la même occasion une instrumentalisation de la révision de la constitution⁴⁹.

Cette attitude du juge constitutionnel à exclure les lois constitutionnelles de son champ de compétence est guidée par le caractère souverain de la loi constitutionnelle qui émane du pouvoir constituant dérivé⁵⁰. En outre, le juge constitutionnel sénégalais a toujours émis une réserve à l'égard des lois constitutionnelles, estimant qu'il ne lui appartenait pas d'émettre un jugement sur un acte qui peut être considéré comme un acte de souveraineté du pouvoir

⁴⁵ Dans la jurisprudence « consensus national », le juge innove en subordonnant la constitutionnalité d'une loi constitutionnelle au respect du « consensus national », principe à valeur constitutionnelle qu'il découvre à l'occasion du contrôle auto-habilité de la loi constitutionnelle d'origine parlementaire adopté le 23 juin 2006.

⁴⁶ Voir la Décision la Cour Constitutionnelle du Mali en décembre 2001.

⁴⁷ DIAKHATE Meissa, « Le contrôle des lois de révision constitutionnelle (l'état de la jurisprudence du Conseil constitutionnel du Sénégal) », <https://ceracle.com>, consulté le 26 novembre 2024.

⁴⁸ B. Kanté, « Propos introductifs », préc., p. 3.

⁴⁹ AIDARA Mouhamadou Moustapha, « Le juge constitutionnel africain et le contrôle des lois portant révision constitutionnelle : une contribution au débat », préc., p. 22.

⁵⁰ DIALLO Ibrahima, « Pour un examen minutieux de la question des révisions de la constitution dans les Etats africains francophones », préc., p. 21.

constituant⁵¹. C'est en adhérant à ce dernier que le juge constitutionnel sénégalais, par une motivation laconique au début et plus structurée par la suite, a systématiquement décliné sa compétence pour connaître des lois constitutionnelles⁵².

En réalité, le Conseil constitutionnel se déclarait incompétent pour contrôler la constitutionnalité des lois constitutionnelles conformément à sa jurisprudence.

En effet, dans sa décision n°44/98 du 09 octobre 1998, portant suppression de la limitation des mandats présidentiels et du quart bloquant, le conseil, après avoir déclaré la requête recevable a décliné sa compétence par le seul fait que la loi attaquée est une loi constitutionnelle. Dans la même veine, en 2003⁵³, une loi portant révision de la constitution a été votée par le parlement dans des conditions controversées, n'a pas empêché le Conseil constitutionnel de décliné sa compétence en affirmant que : « considérant que la compétence du Conseil constitutionnel est délimitée par la Constitution ; qu'elle n'est susceptible d'être précisée et complétée que par une loi organique dans le respect des principes posés par la constitution ; que le Conseil constitutionnel ne saurait être appelé à se prononcer dans d'autres cas que ceux qui sont expressément fixés par les textes »⁵⁴. Par ce considérant, la juridiction constitutionnelle exclut avec véhémence les lois constitutionnelles de son champ de contrôle.

De même, en 2006⁵⁵, le juge constitutionnel Sénégalais, saisi d'un recours en inconstitutionnalité contre une loi prorogeant le mandat des députés, décline par la même occasion sa compétence. Il affirme que le pouvoir constituant est souverain et que sous réserve des limitations qui résultent du texte constitutionnel, il ne peut abroger, modifier ou compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée⁵⁶. En 2009, le Conseil constitutionnel Sénégalais, dans sa décision du 18 juin⁵⁷ portant l'instauration d'un poste de vice-président de la République, a, comme il avait de coutume de le faire, décliné sa compétence avec une argumentation très structurée. Le conseil affirme que : « Considérant que le pouvoir constituant est souverain ; qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée ; qu'ainsi, rien ne s'oppose à ce qu'il introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui dérogent implicitement ou expressément à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle sous réserve, d'une part, des limitations touchant aux périodes au cours desquelles une révision de la Constitution ne peut pas être engagée ou poursuivie qui résultent des articles 40 et 52 de la Constitution et, d'autre part, des prescriptions du sixième alinéa de l'article 103 susvisé en vertu desquelles « la forme républicaine de l'Etat ne peut faire l'objet

⁵¹ ADOUA-MBONGO Aubrey Sidney, « La décision n°1/C/2024 du 15 février 2024 : manifestation d'une posture conséquentialiste du juge constitutionnel Sénégalais », <https://ceracle.com>, février 2024, p. 2, consulté le 27 novembre 2024.

⁵² AIDARA Mouhamadou Moustapha, « Le juge constitutionnel africain et le contrôle des lois portant révision constitutionnelle : une contribution au débat », préc., p. 22.

⁵³ Voir Décision 1/C/2003 du 11 juin 2003 ; considérants 2 et 3.

⁵⁴ AIDARA Mouhamadou Moustapha, « Le juge constitutionnel africain et le contrôle des lois portant révision constitutionnelle : une contribution au débat », préc., p. 23.

⁵⁵ Voir Décision 3/C/2005 du 18 janvier 2006 ; considérant 3.

⁵⁶ DIALLO I, « Pour un examen minutieux de la question des révisions de la constitution dans les Etats africains francophones », préc., p.21.

⁵⁷ Voir Décision 2/C/2009 du 18 janvier 2009, considérant 1.

d'une révision ». Il réaffirme sa posture de toujours exclure les lois constitutionnelles de son périmètre de contrôle avec un argumentaire beaucoup plus structuré que d'habitude⁵⁸.

Cette position du juge constitutionnel Sénégalais dans le contrôle de constitutionnalité en excluant d'office la loi constitutionnelle, participe à certains égards à la dévalorisation de la norme fondamentale voire même le principal siège de l'érosion de l'autorité ou de l'intégrité de la Constitution⁵⁹. En principe, la vocation de toute révision est d'adapter la constitution aux circonstances changeantes, dans le sens de l'approfondissement de la démocratie et de l'Etat de droit. Incontestablement, le Sénégal, au cours de son histoire, a opéré des révisions consolidantes⁶⁰ pour paraphraser le Professeur Ismaila Madior Fall. Toutefois, la banalisation des révisions constitutionnelles finit par relativiser l'importance de la Constitution en tant que norme fondamentale⁶¹.

En effet, dans un contexte de révisions inflationnistes marquées par l'emprise du politique sur la Constitution, prend souvent la forme des réformes politiques parfois spectaculaire, les révisions constitutionnelles comportent un véritable enjeu de pouvoir. Ces dernières portent pour la plupart sur l'augmentation du nombre ou de la durée des mandats présidentiels, ou bien pour écarter un adversaire politique de la course aux joutes électorales. Ce qui fait que la Constitution se trouve donc réquisitionnée par le politique battant ainsi en brèche la normativité de la loi constitutionnelle⁶². C'est dans cette perspective que s'inscrivent les propos du Doyen Coulibale en ces termes: « la Constitution est laissée à la merci des majorités qualifiées domestiquées sans que les Cours Constitutionnelles, inféodées pour la plupart, puissent jouer leur rôle de contre-pouvoir juridictionnel »⁶³. La constitution, norme fondamentale déterminant l'organisation et fonctionnement des institutions devient prétexte à modification intempestives sans que le juge constitutionnel, son gardien naturel, n'en dise mot⁶⁴.

Ainsi, au Sénégal, nombreuses révisions constitutionnelles⁶⁵ se sont succédées sans que le juge constitutionnel puisse jouer son rôle véritable de contre-pouvoir juridictionnel aux motifs que ces dernières ne sont pas de son ressort.

⁵⁸ AIDARA Mouhamadou Moustapha, « Le juge constitutionnel africain et le contrôle des lois portant révision constitutionnelle : une contribution au débat », préc., p. 24.

⁵⁹ DIALLO Ibrahima, « Pour un examen minutieux de la question des révisions de la constitution dans les Etats africains francophones », préc., p. 23.

⁶⁰ Les révisions constitutionnelles de 1976, 1978 et 1981 qui ont progressivement instauré le multipartisme ; les réformes de 1992 dont celle qui a adopté le code électoral consensuel, et celle instaurant le Conseil constitutionnel etc.

⁶¹ FALL Ismaïlla Madior, *Evolution constitutionnelle du Sénégal : de la veille de l'Indépendance aux élections de 2007*, CREDILA-KARTHALA-CRESPOS, 2009, p. 157.

⁶² GBEOU-KPAYILE Nadjombé Gmagnido, « L'idée de Constitution en Afrique noire francophone », *Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique* - <https://afrilex.u-bordeaux.fr>, 2017, p. 27, consulté le 24 novembre 2024.

⁶³ GBEOU-KPAYILE Nadjombé Gmagnido, « L'idée de Constitution en Afrique noire francophone », préc., p. 27.

⁶⁴ GBEOU-KPAYILE Nadjombé Gmagnido, « L'idée de Constitution en Afrique noire francophone », préc., p. 28.

⁶⁵ La constitution du 7 mars 1963 avait été révisée à 20 reprises dont celle de 1970 instaurant le dauphinat qui a permis à Abdou Diouf de recevoir le pouvoir ; et celle de 1998 supprimant le quart boquant (exigence d'avoir la

En somme, la posture du juge constitutionnel sénégalais reste celle d'un juge adulant l'injusticiabilité des lois constitutionnelles. Il apert qu'il reste toujours dans le carcan de sa compétence d'attribution. Il effectue un contrôle rigoriste cantonné uniquement sur son périmètre de compétence défini par les textes constitutionnels. Il exclut d'office les lois constitutionnelles de son champ de compétence du fait de leur caractère souverain. Ainsi, le juge constitutionnel Sénégalais depuis toujours opère un refus catégorique pour contrôler la constitutionnalité des lois constitutionnelles.

Toutefois, à l'état actuel de la jurisprudence du conseil constitutionnel, le juge conseil sénégalais commence à fléchir sa posture minimaliste pour adopter une attitude un peu audacieuse dans le contrôle des lois constitutionnelles.

II. UNE ATTITUDE D'OUVERTURE TENDANCIEUSE DU JUGE CONSTITUTIONNEL

Le juge constitutionnel sénégalais a bien montré ces dernières années une attitude d'ouverture dans le contrôle des lois constitutionnelles. Cela se matérialise par l'adoption d'un contrôle minimum (A) en faisant une interprétation constructive de la constitution dans le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles, mais également à travers son rôle politique (B), c'est-à-dire être au service de l'intérêt général.

A. L'adoption d'un contrôle minimum

Si une partie de la doctrine⁶⁶ considère que le juge constitutionnel n'a pas vocation à substituer son propre point de vue à celui du constituant ou du législateur, l'autre partie, estime, le juge constitutionnel devrait élargir son horizon de compétence pour marcher avec son temps⁶⁷. Dans le contexte africain actuel la tendance est à l'accroissement des compétences du juge constitutionnel dans le contrôle de constitutionnalité des lois.

Le juge constitutionnel Sénégalais semble prendre cette direction en commençant, dans son office de contrôle de constitutionnalité des lois, à adopter un contrôle minimum. A cet effet, le juge constitutionnel Sénégalais a esquissé un alignement sur une tendance remarquable dans beaucoup d'expériences de justice constitutionnelle en cours en Afrique francophone⁶⁸ où la haute juridiction fait l'option de soumettre, les lois de révisions constitutionnelles au contrôle. Cette dernière refuse alors d'adopter une posture minimaliste voire spectatrice⁶⁹. Ainsi, le juge

majorité absolue des suffrages représentant le ¼ pour être élus au premier tour). La Constitution de 2001 du Sénégal a fait l'objet d'une douzaine de modifications en une décennie.

⁶⁶ L'idée qui consiste à admettre l'existence d'un pouvoir normatif du juge est une question très controversée dans la doctrine.

⁶⁷ AIDARA Mouhamadou Moustapha, « Le juge constitutionnel africain et le contrôle des lois portant révision constitutionnelle : une contribution au débat », *préci.*, p. 25.

⁶⁸ C'est l'exemple de la Cour constitutionnelle du Mali, dans sa décision du 12 décembre invalidant une loi de révision pour inconstitutionnalité ; du Conseil constitutionnel du Tchad, dans sa décision du 11 juin 2004, s'était déclaré compétent à connaître une loi de révision constitutionnelle ; de la Cour constitutionnelle Béninoise qui dans deux décisions phares avait invalidé une loi constitutionnelle.

⁶⁹ FALL Ismaïlla Madior, « La réforme constitutionnelle de Mars 2016 au Sénégal un hommage à l'œuvre du Professeur Kanté », *préci.*, p. 134.

constitutionnel Sénégalais, en se hissant au niveau des standards de la jurisprudence constitutionnelle des Etats de la sous-région et se détachant de sa posture rigoriste de son champ de compétence traditionnelle, a choisi aujourd'hui de faire montre d'un peu plus d'audace pour surveiller le pouvoir de révision dans une logique de protection de l'ordre constitutionnel démocratique encore fragile. A cet égard, le juge assure sa mission de protection de la norme fondamentale, participe dans une certaine mesure à la fonction constituante ou au pouvoir constituant ou encore comme artisan de la démocratie⁷⁰. C'est dans ce sens qu'il faudrait comprendre les propos du Professeur Babacar Kanté qui affirmait que : « au stade actuel de l'évolution des Etats africains, que les juridictions constitutionnelles, notamment le Conseil sénégalais, sans aller jusqu'à imposer *un gouvernement des juges*, aillent au-delà de la stricte mission de contrôle de la constitutionnalité qui leur est fixée, pour s'intéresser à la promotion de la démocratie, notamment par la défense de l'égalité et de la liberté. C'est en effet l'enjeu du moment dans nos sociétés actuelles et, en définitive, la finalité même de l'existence du juge »⁷¹.

Par ailleurs, si le juge constitutionnel, comme mentionné plus haut, a depuis toujours eu une attitude restrictive de sa compétence, estimant qu'il ne lui appartenait pas d'émettre un jugement sur un acte qui peut être considéré comme un acte de souveraineté du pouvoir constituant. Alors, il commence tout de même à fléchir sa vision rigoriste de contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles. Ainsi, ces récentes décisions sonnent le glas de cette attitude en ce que le juge adopte de plus en plus un contrôle d'opportunité, en faisant une interprétation constructive de la Constitution⁷².

Il suffira de prendre pour exemple la décision n°1 /C/ 2016 du 12 février 2016 et la décision n°1/C/ 2024 du 15 février 2024 du Conseil Constitutionnel Sénégalais. Ces dernières reflètent la nouvelle attitude tendancieuse affichée par le juge constitutionnel sénégalais dans le contrôle des lois constitutionnelles. Désormais, le juge exerce un contrôle minimum voire d'opportunité sur les lois constitutionnelles.

En effet, en 2016 le président de la République avait procédé à une révision de la constitution du 22 janvier 2001 par le biais du referendum au titre de laquelle, il voulait réduire le mandat présidentiel en cours. En vertu de l'article 51 de la constitution sénégalaise⁷³, le président a saisi le Conseil pour avis sur le projet de révision de la constitution. En réponse à la demande à lui envoyée par le Président de la République, le Conseil a rendu une décision novatrice dans le contrôle des lois de révision constitutionnelles.

Dans cette décision, le Conseil accepte désormais non pas en matière contentieuse mais dans le cadre d'un contrôle préventif exercé en matière consultative, d'adopter une attitude

⁷⁰ FALL Ismaïlla Madior, « La réforme constitutionnelle de Mars 2016 au Sénégal un hommage à l'œuvre du Professeur Kanté », *préci.*, p. 135.

⁷¹ KANTE Babacar, « Propos introductifs », *préci.*, p. 39.

⁷² ADOUA-MBONGO Aubrey Sidney, « La décision n°1/C/2024 du 15 février 2024 : manifestation d'une posture conséquentialiste du juge constitutionnel Sénégalais », *préci.*, p. 2.

⁷³ Article 51 de la constitution du 22 janvier 2001 dispose que : « Le président de la République peut, après avoir recueilli l'avis du Président de l'Assemblée nationale et du Conseil constitutionnel, soumettre tout projet de loi constitutionnelle au referendum ».

d'ouverture dans le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelle pour battre en brèche l'idée de *l'injusticiabilité des lois constitutionnelles*⁷⁴.

Dans cette décision, le juge constitutionnel se démarque de sa fameuse doctrine d'incompétence pour épouser de nouvelles techniques d'interprétation de la norme fondamentale notamment, le contrôle minimum. A cet effet, une analyse minutieuse de cette décision montre que le juge constitutionnel sénégalais a fait montre d'un peu plus d'audace notamment à travers une argumentation très structurée et très pointue. D'ailleurs, le conseil l'exprime dans les considérants 25⁷⁵, 26⁷⁶, et 27⁷⁷. Il précise ainsi dans le considérant 32 que : « Ni la sécurité juridique, ni la stabilité des institutions ne sauraient garanties si, à l'occasion de changement de majorité, à la faveur du jeu politique ou au gré des circonstances notamment, la durée des mandats politiques en cours, régulièrement fixée où ceux-ci ont été conférés pouvait, quel que soit au demeurant l'objectif recherché, être réduite ou prolongée »⁷⁸. Le conseil en se fondant sur l'histoire constitutionnelle de notre pays et de ce qui fait en droit comparé, considère que le mandat en cours au moment de l'entrée en vigueur de la loi de révision, dont la durée est préalablement fixée dans le temps et par essence intangible, est hors de portée de la loi nouvelle⁷⁹.

Le juge commence à adopter de nouvelles techniques de contrôle. Il rappelle que dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois, il ne tire ni de la constitution, ni de la loi organique qui fixe ses attributions, la prérogative de statuer sur les lois portant révisions de la constitution. En revanche dans le cadre de la procédure prévue à l'article 51, il a toute latitude pour exercer un contrôle minimum sur le projet de révision qui lui est soumis⁸⁰. Mais également, le juge dans son argumentation, fait référence aux principes généraux du droit et à l'esprit général de la constitution, à la pratique et précédents constitutionnels, aux principes et valeurs sur lesquels repose la constitution, aux objectifs à valeur constitutionnelle ainsi qu'à la tradition juridique des autres Etats⁸¹. Le juge constitutionnel, à travers cette décision, livre les prémices d'une méthode novatrice de contrôle de constitutionnalité des lois et affiche par la même occasion une attitude maximaliste.

C'est dans la décision 1/C/2024 du 15 février 2024, que la nouvelle attitude affichée par le juge constitutionnel dans le contrôle des lois constitutionnelles, se manifeste le plus. En effet, cette décision montre non seulement l'audace du juge constitutionnel sénégalais, mais aussi elle confirme la nouvelle posture affichée par le juge à travers l'adoption d'un contrôle

⁷⁴ FALL Ismaïlla Madior, « La réforme constitutionnelle de Mars 2016 au Sénégal un hommage à l'œuvre du Professeur Kanté », préc., p. 132.

⁷⁵ « Considérant que la sécurité juridique et la stabilité des institutions, inséparables de l'Etat de droit dont le respect et la consolidation sont proclamés dans le préambule de la constitution du 22 janvier 2001, constituent des objectifs à valeur constitutionnelle que toute révision doit prendre en considération, pour être conforme à l'esprit de la constitution ».

⁷⁶ Décision n°1/C/2016 du 12 février 2016.

⁷⁷ Décision n°1/C/2016 du 12 février 2016.

⁷⁸ Décision n°1/C/2016 du 12 février 2016.

⁷⁹ FALL Ismaïlla Madior, « La réforme constitutionnelle de Mars 2016 au Sénégal un hommage à l'œuvre du Professeur Kanté », préc., p. 124.

⁸⁰ Voir Considérants 4, 5 et 8 Décision n°1/C/2016 du 12 février 2016.

⁸¹ KEBE Abdoul Aziz, « Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence constitutionnelle des Etats de l'Afrique noire francophone », in Mélanges en l'honneur de Babacar KANTE actualités du droit public et de la science politique en Afrique, 2017, p. 427.

d'opportunité⁸². C'est par cette décision que le conseil accepte pour la première fois en matière contentieuse de contrôler une loi de révision constitutionnelle⁸³.

En effet, le 03 février 2024 le Président de la république avait pris un décret portant abrogation du décret de convocation du corps électoral. Et le 5 février 2024, l'Assemblée nationale adopte une loi constitutionnelle⁸⁴ portant dérogation à l'article 31 de la constitution. Ainsi, le conseil a été saisi par un groupe de députés de l'opposition d'un recours aux fins de faire déclarer contraire à la Constitution la loi constitutionnelle n°4/2024.

Dans sa décision le juge constitutionnel sénégalais affiche une attitude d'ouverture tendancieuse à contrôler la constitutionnalité des lois constitutionnelles pour sonner une insurrection juridictionnelle au Sénégal pour paraphraser le professeur Adoulaye SOMA. Le juge constitutionnel fait une sorte de dédit jurisprudentiel, à savoir un changement ou revirement apparent de jurisprudence sur la problématique du contrôle de constitutionnalité des lois de révision constitutionnelle⁸⁵. Dans sa décision du 15 février 2024, le juge constitutionnel innove, cette fois-ci en matière contentieuse en vertu de son pouvoir de régulateur, dans le contrôle des lois constitutionnelles à lui soumis. Le juge constitutionnel sénégalais fait d'abord un rappel de sa compétence dans le considérant 6⁸⁶. Il affirme dans le considérant 17⁸⁷ que : « considérant, ainsi, que la loi attaquée est contraire aux dispositions des articles 27 et 103 de la Constitution et au principe à valeur constitutionnelle de sécurité juridique et de stabilité des institutions ». Le juge poursuit en affirmant que : « Considérant qu'au regard de l'esprit et la lettre de la Constitution et de la loi organique relative au Conseil constitutionnel, le Conseil constitutionnel 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 ».⁸⁸

Le juge constitutionnel fait référence, comme dans sa décision de 2016, à beaucoup de principes constitutionnels. Il y'a le principe à valeur constitutionnelle de sécurité juridique et de stabilité des institutions, le principe de la nécessaire continuité du fonctionnement des institutions.

⁸² ADOUA-MBONGO Aubrey Sidney, « La décision n°1/C/2024 du 15 février 2024 : manifestation d'une posture conséquentialiste du juge constitutionnel Sénégalais », *préci.*, p. 4.

⁸³ DIOP Abdou Khadre, FAYE Ferdinand Diene, « Le conseil constitutionnel et le report des élections présidentielles au Sénégal : quelques réserves techniques sur une décision inédites », *RSD*, n°40, janvier, 2025, p. 335.

⁸⁴ La loi constitutionnelle n°4/2024 avait pour but de déroger à l'article 31 de la constitution qui fixe la période d'organisation de l'élection présidentielle à 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, permettant ainsi de fixer au 15 décembre 2024 la tenue de l'élection présidentielle en maintenant en fonction le Président de la République en exercice.

⁸⁵ SOMA Abdoulaye, « L'insurrection juridictionnelle au Sénégal », *Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique* - <https://afrilex.u-bordeaux.fr>, 2024, consulté le 27 novembre 2024.

⁸⁶ Voir considérant 6 de la décision 1/C/2024 du 15 février 2024.

⁸⁷ Voir Décision 1/C/2024 du 15 février 2024.

⁸⁸ Voir considérant 19 de la décision 1/C/2024 du 15 février 2024.

B. L'émergence d'un rôle politique

L'idée qui consiste à admettre un rôle politique du juge constitutionnel est une question très controversée dans la doctrine. En effet, si une partie reste toujours acquise à la conception classique qui cantonne le juge à une interprétation exégétique, lui déniait ainsi toute idée de « pouvoir normateur », l'autre partie en revanche, se plie au fait que dans certaines circonstances, le juge constitutionnel puisse faire œuvre de créativité⁸⁹.

Et au stade actuel de l'évolution des Etats africains il y'a une tendance qui se dégage dans l'office du juge constitutionnel. Il s'agit en effet, de celle qui consiste à la juridiction constitutionnelle d'aller au-delà de sa mission de contrôle de constitutionnalité, pour épouser un rôle politique. On constate cette tendance dans les pays ayant connu une vie politique tumultueuse. Ce qui fait que, la mission essentielle du juge devrait donc consister à jouer un rôle politique de régulation des institutions et de la pacification de l'espace public, en garantissant l'équilibre des institutions et ce faisant, en anticipant les crises sociales qui en découlent⁹⁰.

Le juge constitutionnel Sénégalais dans son office adopte de plus en plus un rôle politique en se portant garant de l'équilibre de la société et des institutions mais aussi en assurant une fonction de pacificateur de l'espace politique.

En effet, le juge constitutionnel sénégalais s'adjuge de nouvelles compétences contrairement à celles expressément prévues par la constitution et la loi organique sur le conseil Constitutionnel. Il s'agit notamment de la fonction de régulation dont il fait montre dans certaines décisions plus particulièrement en matière de contentieux électoral. D'ailleurs, l'idée d'une fonction régulatrice a été émise de façon furtive par le Conseil constitutionnel Sénégalais dans deux décisions très motivées dont celle de 1993⁹¹ pour sauvegarder le processus électoral. A travers cette décision, le conseil a affirmé ce qui suit : « après s'être déclaré valablement saisi et malgré le silence des textes, il a l'obligation de se prononcer sur la question portée devant lui ; qu'en effet, ni le silence de la loi, ni l'insuffisance de ses dispositions, n'autorisent le Conseil compétent en l'espèce, à s'abstenir de régler le différend porté devant lui, qu'il doit prononcer par une décision en recourant, au besoin aux principes généraux du droit, à la pratique, à l'équité et à toute autre règle compatible avec la sauvegarde de l'Etat de droit et avec l'intérêt commun »⁹².

Ces décisions du Conseil constitutionnel permettent ainsi de sauver le processus électoral de cette année à travers une interprétation créatrice, illustrant les prémices d'un rôle régulateur du juge constitutionnel Sénégalais.

En outre, c'est à travers la décision du 15 février 2024 que la fonction de régulation du juge Constitutionnel Sénégalais se révèle le plus. En effet, le conseil s'adjuge une fonction de régulation de la plus belle des manières. D'ailleurs, il affirme à travers une argumentation

⁸⁹ Ba Boubacar, « La convergence des offices juridictionnels en matière constitutionnelle : regards croisés entre l'Afrique et l'Amérique latine », *préci.*, p. 19.

⁹⁰ KANTE Babacar, « Propos introductifs », *préci.*, p. 39.

⁹¹ Voir Conseil constitutionnel, Décision n°5/93, 6/E/93 du 02 mars 1993.

⁹² Voir considérant

structurée qu' « au regard de l'esprit et de la lettre de la Constitution et de la loi organique relative au conseil constitutionnel, ce dernier doit toujours être en mesure d'exercer son pouvoir régulateur et de remplir ses missions ». Le conseil poursuit : « le conseil constitutionnel constatant l'impossibilité d'organiser l'élection présidentielle à la date initialement prévue, invite les autorités compétentes à la tenir dans les meilleurs délais »⁹³. A cet effet, la fonction de régulation permet au juge constitutionnel de jouer pleinement son rôle de gardien de la constitution et de garantir par la même occasion la qualité de la vie et de la survie de l'ordre constitutionnel. Cette fonction donne compétence au juge constitutionnel de sauvegarder et préserver l'ordre juridique de virus constitutionnels, tout comme les globules blancs s'érigent automatiquement contre les invasions du corps humain par les virus biologiques⁹⁴.

La teneur de la décision du conseil constitutionnel Sénégalais du 24 février 2024 dans laquelle le juge constitutionnel a mis fin à une crise électorale qui tenait tout le pays en haleine, en est l'illustration la plus parfaite et la plus évocatrice de cette fonction de régulation du juge constitutionnel. Dans sa décision le juge constitutionnel semble mesurer les conséquences que pourrait entraîner sur la stabilité des institutions et sur la paix sociale, le report des élections. Il a agi en pompier pour empêcher d'éventuelles conséquences liées aux violences pré-électorales ou post-électorales.

De plus, le rôle politique du juge constitutionnel Sénégalais se traduit également par la fonction de pacification de la vie politique. En effet, le juge constitutionnel doit avoir un rôle politique c'est-à-dire être au service de l'intérêt général. Leurs décisions doivent transformer la violence politique en différends juridiques. Il contribue à la pacification de la vie politique. Ainsi, les conflits s'éteignent et les crises s'estompent une fois les décisions rendues⁹⁵.

Ainsi, le rôle politique du juge constitutionnel est entendu comme la recherche dans son office des voies et moyens permettant de résoudre les problèmes de la société et la politique⁹⁶. Le juge constitutionnel contribue donc à résoudre une crise politique. La prise de ses décisions est parfois animée par une prise en compte du panorama politique et du climat social qu'à la recherche du respect stricte de la règle de droit.

Nous assistons aujourd'hui à l'émergence d'un rôle politique du juge constitutionnel sénégalais. Cela se révèle par la prise en compte du panorama politique et du climat social dans de son office. D'ailleurs, la juridiction constitutionnelle Sénégalaise a eu à jouer un rôle politique dans certaines de ses décisions.

Il en a ainsi de sa décision du 22 janvier 2012⁹⁷, ou il avait validé la candidature contestée du président Abdoulaye Wade lui permettant ainsi de se présenter aux élections présidentielles de l'époque pour obtenir un troisième mandat, afin d'éviter des troubles sociaux-politiques dans le pays⁹⁸. Dans cette décision le juge a fait une interprétation créatrice de la constitution au nom

⁹³ Considérant de la décision 1/C/2024 du 15 février 2024.

⁹⁴ SOMA A, « L'insurrection juridictionnelle au Sénégal », préc., p. 8.

⁹⁵ KANTE. Babacar et KWASI PREMPEH. Henry, « la saisine des juridictions compétentes en matière de contrôle de de constitutionnalité », préc., p. 111.

⁹⁶ KANTE Babacar, « Propos introductifs », préc., p. 38.

⁹⁷ Décision n°3 à 10/E/12 et 12 à 14/E/12 du 29 janvier 2012.

⁹⁸ ADOUA-MBONGO Aubrey Sidney, « La décision n°1/C/2024 du 15 février 2024 : manifestation d'une posture conséquentialiste du juge constitutionnel Sénégalais », préc., p. 5.

de l'intérêt général pour valider la candidature du président sortant pour éviter de justesse le pays de sombrer dans une crise électorale qui aurait plongé le pays dans un chaos total.

En outre, dans sa décision du 26 juillet 2017, le juge constitutionnel sénégalais a encore joué son rôle politique. En effet, à la veille des élections législatives du 30 juillet 2017, le juge constitutionnel a joué rôle important dans le bon déroulement du processus électoral. Saisi d'une demande d'avis, pour permettre aux citoyens inscrits sur les listes électorales et n'ayant pu retirer leur carte électeur biométrique CEDEAO de voter sur présentation de documents administratifs⁹⁹. Le Conseil affirme qu'« en raison des circonstances exceptionnelles dans lesquelles se déroule le processus d'organisation des prochaines élections prévues le 30 juillet 2017, caractérisées notamment par des inscriptions massives ainsi que par des lenteurs et dysfonctionnements dans la distribution des cartes d'électeurs non imputable aux citoyens eux-mêmes, de nombreux Sénégalais jouissant de leurs droits civils et politiques et inscrits sur les listes électorales risquent d'être privés de l'exercice du droit de vote garanti par la constitution, (...) qu'au vu des circonstances sus-évoquées, à titre exceptionnelle, le détenteur d'un récépissé dont l'inscription effective sur les listes électorales a été vérifiée, peut être autorisé à voter, si la carte nationale d'identité numérisée, la carte d'électeur numérisée, le passeport ou le document d'immatriculation présenté permet de l'identifier »¹⁰⁰.

Cette décision du Conseil constitutionnel se substituant au législateur pour garantir le bon déroulement voire la sincérité du processus électoral démontre une nouvelle fois le rôle politique du juge constitutionnel sénégalais¹⁰¹.

Par ailleurs, le rôle politique du juge constitutionnel Sénégalais s'est révélé de la façon la plus spectaculaire à la veille des élections législatives de 2022. Dans deux décisions¹⁰², le Conseil constitutionnel avait rejeté la liste des titulaires de YEWEI ASKAN WI et celle des suppléants de BENNO BOK YAKAR. Ainsi, le conseil après avoir affirmé qu'aucune disposition du code électoral ne prévoit qu'un vice entachant l'une des listes puisse avoir des répercussions sur l'autre, a annulé la liste des suppléants de la coalition BENNO BOKK YAKAR¹⁰³ et celle des titulaires de la coalition YEWEI ASKAN WI¹⁰⁴. En l'absence d'une certitude normative irréfutable, le juge électoral a estimé que l'irrégularité qui concerne la liste des suppléants ou titulaires, n'affecte pas la liste des titulaires ou suppléants au scrutin proportionnel en divisant la poire en deux¹⁰⁵.

Dans ces décisions le conseil a adopté un rôle politique en choisissant de couper la poire en deux pour ainsi satisfaire les deux parties surtout dans un climat politique délétère. Cela a permis d'installer un climat de paix sociale et de surcroît la poursuite du processus électoral.

⁹⁹ SECK Papa Ogo, « Le Conseil constitutionnel en Afrique : une institution menacée (étude du cas du Conseil constitutionnel sénégalais) », in mélanges en l'honneur du professeur El Hadji Mboj *Théorie et contentieux constitutionnels en Afrique*, p. 809.

¹⁰⁰ Conseil constitutionnel, décision n° 8-2017 du 26 juillet 2017.

¹⁰¹ SECK Papa Ogo, « Le Conseil constitutionnel en Afrique : une institution menacée (étude du cas du Conseil constitutionnel sénégalais) », préc., p. 810.

¹⁰² Conseil constitutionnel décision n°9/E/2022 du 2 juin 2022 ; et n°13/E/2022.

¹⁰³ Voir considérant 7 et 8 de la décision n°9/E/2022 du 2 juin 2022

¹⁰⁴ Voir considérant 9 et 10 de la décision n°13/E/2022.

¹⁰⁵ SANE Mamadou Salif, « Le Conseil constitutionnel face à sa propre jurisprudence. A propos de la candidature de monsieur Barthélemy toye DIAZ », <https://ceracle.com>, consulté le 29 novembre 2024.

En définitive l'examen de l'attitude du juge constitutionnel sénégalais dans le contrôle des lois constitutionnelle dénote une attitude rigoriste de sa part. Le juge dans son office de contrôle de constitutionnalité des lois, se cantonnait souvent sur les textes notamment la Constitution et la loi organique relative au Conseil constitutionnel à travers une interprétation exégétique. Il estime qu'il a qu'une compétence d'attribution. Il exclut alors de son champ de compétence le contrôle des lois constitutionnelles estimant qu'elles sont l'œuvre du pouvoir constituant.

Cependant, la revue des dernières décisions du Conseil constitutionnel montre une attitude d'ouverture tendancieuse affichée du juge constitutionnel. Le conseil a élargi son périmètre de contrôle en effectuant un contrôle minimum voire d'opportunité sur les lois de révisions constitutionnelles par le biais d'une interprétation créatrice. Cette attitude d'ouverture du juge, fait qu'il adopte un rôle politique caractérisé par sa mission de régulation et de pacification de l'espace politique.

Au stade actuel, le juge constitutionnel sénégalais devrait être à la hauteur des enjeux actuels de justice constitutionnelle afin de fléchir sa jurisprudence avec tact et mesure¹⁰⁶, dans un sens qui lui permettra d'acquérir une légitimité pour revitaliser sa crédibilité auprès de la doctrine et auprès des citoyens. Le juge constitutionnel sénégalais se doit donc d'élargir son périmètre de contrôle pour effectuer un contrôle sur les lois constitutionnelles qui n'aillent pas dans le sens de renforcer la démocratie et de consolider l'Etat de droit.

¹⁰⁶ KANTE Babacar, « Propos introductifs », *préci.*, p. 44.

LA PARTICIPATION DU PUBLIC DANS LES PROCEDURES D’EVALUATION ENVIRONNEMENTALE AU TCHAD : CONTRIBUTION A LA PREVENTION DES POLLUTIONS

Par

Excellent BAROUM*

Doctorant en Droit Public à l’Université de Garoua (Cameroun)

excellentbaroum6@gmail.com

Téléphone : +235 61 53 34 18

Résumé

La participation du public constitue un principe essentiel de la gouvernance environnementale et de la prévention des pollutions. Au Tchad, elle est consacrée par la Constitution, la loi n°023/CNT/2024 et les règles relatives aux études d’impact environnemental, qui prévoient l’information et la consultation des populations. Toutefois, son application demeure limitée en raison des difficultés d’accès à l’information, des contraintes institutionnelles et du caractère principalement consultatif des mécanismes participatifs.

Mots-clés : participation du public, environnement, pollution, information environnementale, étude d’impact, Tchad.

Abstract

Public participation is a fundamental principle of environmental governance and pollution prevention. In Chad, it is recognized through the Constitution, Law No. 023/CNT/2024, and environmental impact assessment regulations, which provide for public information and consultation. However, its practical effectiveness remains limited by restricted access to environmental information, institutional constraints, and the predominantly advisory nature of participatory mechanisms, reducing citizens’ influence on environmental decision-making.

Keywords : public participation, environment, pollution, environmental information, impact assessment, Chad.

INTRODUCTION

Dans les systèmes contemporains de protection de l’environnement, la prévention des pollutions s’inscrit de plus en plus dans une dynamique de gouvernance fondée sur l’association des populations aux processus décisionnels. Cette évolution repose sur l’idée selon laquelle la gestion des ressources naturelles et la protection du cadre de vie ne peuvent être efficacement assurées sans une implication des acteurs concernés, notamment à travers

* Mode de citation : Excellent BAROUM, « La participation du public dans les procédures d’évaluation environnementale au Tchad : contribution à la prévention des pollutions », Revue RRC, n° 071 / Juillet 2026, p.169-203.

l'accès à l'information et la participation aux décisions publiques¹ susceptibles d'affecter l'environnement. Dans cette perspective, la participation du public apparaît comme un mécanisme central de légitimation et d'efficacité des politiques environnementales, particulièrement dans les phases préalables d'évaluation des impacts des activités potentiellement polluantes.

En droit de l'environnement, cette exigence de participation est étroitement liée à l'obligation d'information environnementale². Elle implique que les populations soient informées des risques liés aux activités susceptibles de porter atteinte à leur santé et à leur milieu de vie, mais également des mesures envisagées pour prévenir, contrôler des activités menées ou compenser ces atteintes³. Cette approche repose sur la conception selon laquelle l'accès à l'information constitue la condition préalable de toute participation effective, dans la mesure où aucune intervention citoyenne ne peut être pertinente sans connaissance préalable des enjeux environnementaux concernés. L'information est le plus sûr moyen d'éclairer les choix et de persuader du bien-fondé des décisions à prendre⁴. Ainsi, la mise en place de systèmes d'information environnementale, la publication des études d'impact⁵ et la sensibilisation des populations⁶ apparaissent comme des instruments essentiels de prévention des pollutions.

Dans le même sens, la participation du public s'inscrit dans une logique de démocratie environnementale⁷ qui dépasse les formes classiques de représentation politique. Elle traduit l'exigence d'une implication directe des communautés dans les choix relatifs à l'utilisation des ressources naturelles⁸ et à la protection du cadre de vie. Cette conception repose sur l'idée d'une gouvernance environnementale intégrée, dans laquelle les décisions ne relèvent plus exclusivement des autorités publiques, mais résultent d'un processus de concertation impliquant divers acteurs sociaux⁹. À cet égard, les instruments internationaux consacrent le principe de participation comme un pilier du développement durable¹⁰, notamment à travers les mécanismes d'information¹¹, de consultation et d'accès à la justice environnementale¹².

¹ Voir RUPPEL (Olivier Christian) et KAM YOGO (Emmanuel-Dieudonné) (dir.), *Droit et Politique de l'Environnement au Cameroun. Afin de faire de l'Afrique l'arbre de vie*, 7^e ed., Yaoundé, Presse de l'UCAC, 2018, p. 852.

² *Ibid.*, p. 853.

³ *Ibid.*, p. 853.

⁴ KAMTO (Maurice), *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, Edicef, 1996, p. 76.

⁵ RUPPEL (Olivier Christian) et KAM YOGO (Emmanuel-Dieudonné) (dir.), *Droit et Politique de l'Environnement au Cameroun. Afin de faire de l'Afrique l'arbre de vie*, *op.cit.*, p. 853.

⁶ *Ibid.*, p. 852.

⁷ KAMTO (Maurice), *Droit de l'environnement en Afrique*, *op. cit.*, p. 27.

⁸ KAMTO (Maurice), *Droit de l'environnement en Afrique*, *op. cit.*, p. 27.

⁹ PREVIL (Carlo), « La participation du public dans la gouvernance de l'environnement et du territoire : pour améliorer l'instrument », *Revue internationale en sciences de l'environnement*, 2009, 10. 4000/vertigo. 8580, disponible sur <https://journals.openedition.org>, consulté le 16 juin 2026 à 15h 53min.

¹⁰ Le principe de participation trouve sa source dans un certain nombre de texte et documents internationaux de caractère politique ou juridique : Principes 4 et 9 de la Déclaration de Stockholm, mais aussi principe 20 de la même déclaration. Il est également réaffirmé par le Principe 10 de la Déclaration de Rio qui l'énonce en ces termes « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient ». Cette participation concerne les femmes (« Principe 20 »), les jeunes (« principe 21 ») aussi bien que les populations et communautés autochtones (« Principe 22 »).

¹¹ KAMTO (Maurice), *Droit de l'environnement en Afrique*, *op. cit.*, p. 77.

Dans le contexte africain, cette dynamique est renforcée par les instruments régionaux et sous régionaux qui reconnaissent expressément les droits procéduraux environnementaux, incluant l'accès à l'information et la participation aux décisions ayant un impact sur l'environnement⁹. Ces instruments traduisent une volonté normative d'intégrer les populations dans la gestion environnementale, tout en tenant compte des réalités locales et des enjeux de développement durable¹⁰. Toutefois, la mise en œuvre effective de ces principes demeure confrontée à des difficultés structurelles, notamment en matière d'accès réel à l'information et d'inclusion des groupes vulnérables¹¹.

Au Tchad, cette logique de participation est formellement consacrée par plusieurs instruments juridiques. La Constitution garantit le droit à un environnement sain¹³ et consacre l'implication des citoyens dans sa protection¹⁴. De même, la loi n°023/CNT/2024 encadre les principes de gouvernance environnementale, en reconnaissant notamment les droits d'information et de participation du public dans les processus décisionnels environnementaux¹⁵. Le dispositif réglementaire des études d'impact environnemental, notamment à travers le décret n°630 relatif aux études d'impact sur l'environnement, impose des obligations précises en matière de consultation du public et d'évaluation préalable des incidences environnementales des projets susceptibles de générer des pollutions¹⁶. En complément, l'arrêté n°41/MERH/SG/CACETALDE/2013 organise les modalités pratiques des consultations publiques dans le cadre des études d'impact environnemental, en encadrant les procédures d'information et de recueil des observations des populations concernées¹⁷.

Cependant, malgré cette densité normative, la participation du public demeure confrontée à des enjeux d'effectivité. Les analyses doctrinales soulignent que, dans plusieurs contextes, les mécanismes participatifs peuvent demeurer largement formels en raison de contraintes institutionnelles, techniques et sociales limitant l'accès réel des populations aux processus décisionnels¹⁸. Cette situation est d'autant plus marquée que les dispositifs participatifs, bien que juridiquement structurés, ne garantissent pas nécessairement une influence effective des populations sur les décisions finales relatives aux projets polluants¹⁹. Il en résulte une tension persistante entre l'affirmation normative du principe de participation et sa mise en œuvre concrète dans la prévention des pollutions.

Dès lors, la question de l'efficacité réelle des dispositifs juridiques de participation dans la prévention des pollutions au Tchad se pose avec acuité, dans un contexte où l'affirmation

¹² CHIU (Victoria), « Le droit d'accès à la justice environnementale des peuples et communautés autochtones », *Les cahiers de la justice*, 2006, pp. 123-133.

¹³ Constitution du Tchad du 17 décembre 2023, révisée par la Loi Constitutionnelle n° 001/PC/2005 du 03 octobre 2025 et Promulguée par décret n° 2558/PR/2025 du 08 octobre 2025, art. 51.

¹⁴ *Ibid.*, art. 57.

¹⁵ Loi n°023/CNT/2024, portant protection de l'environnement au Tchad, art. 6 à 9.

¹⁶ Décret n°630-2010/PR/PM/MERH, portant réglementation des études d'impact sur l'environnement, art. 27 à 31.

¹⁷ Arrêté n°41/MERH/SG/CACETALDE/2013 portant réglementation des consultations publiques en matière d'EIE au Tchad.

¹⁸ PREVIL (Carlo), « La participation du public dans la gouvernance de l'environnement et du territoire : pour améliorer l'instrument », *op. cit.*, consulté le 16 juin 2026 à 15h 53min.

¹⁹ Voir SEGAT (Nadia), « Le principe de participation du public à la gestion des ressources en eau transfrontières : étude de cas des organismes de bassins transfrontaliers », *Revue internationale de droit économique*, 2022, pp. 55-75.

normative de ce principe semble coexister avec des limites persistantes de sa mise en œuvre. L'analyse de cette tension conduit à s'interroger sur la portée effective des mécanismes participatifs consacrés par le droit positif tchadien et les instruments de gouvernance environnementale, ainsi que sur leur capacité à produire une prévention réelle des pollutions. L'examen de cette problématique invite ainsi à apprécier, d'une part, la consécration juridique de la participation du public comme instrument de prévention des pollutions (I) et, d'autre part, ses limites pratiques dans sa mise en œuvre effective au Tchad (II).

I. UNE PARTICIPATION DU PUBLIC JURIDIQUEMENT CONSACRÉE COMME INSTRUMENT DE PRÉVENTION DES POLLUTIONS

La prévention des pollutions repose aujourd'hui sur une conception renouvelée de la gouvernance environnementale qui ne se limite plus à l'intervention exclusive des pouvoirs publics. Elle implique désormais l'association des citoyens aux décisions susceptibles d'affecter leur environnement²⁰ et leur cadre de vie. Cette évolution s'explique par la nécessité d'améliorer l'acceptabilité sociale des projets, de renforcer la transparence administrative et de favoriser une gestion plus durable des ressources naturelles. Ainsi, le droit de l'environnement a progressivement reconnu la participation du public comme un principe fondamental (A) dont la mise en œuvre s'effectue à travers divers mécanismes juridiques (B).

A. La reconnaissance juridique de la participation du public en droit de l'environnement

La participation du public est l'un des principes de la gouvernance environnementale. Sa consécration résulte d'abord de l'influence des instruments internationaux et régionaux (1) avant d'être intégrée dans l'ordre juridique tchadien (2).

1. La consécration du principe de participation dans les instruments internationaux et régionaux

Le droit à la participation environnementale s'est imposé dans principe et même dans ses modalités juridiques à travers le droit international, global et régional, dont on sait qu'il a abordé la protection de l'environnement précisément par la procédure²¹.

La participation du public est aujourd'hui considérée comme l'un des fondements du droit contemporain de l'environnement. Son émergence est étroitement liée à la recherche d'un développement durable conciliant les impératifs économiques, sociaux et environnementaux. Dans cette perspective, les populations ne sont plus perçues comme de simples bénéficiaires des politiques environnementales mais comme de véritables acteurs de

²⁰ Voir Institut de la Francophonie pour le Développement Durable, *La participation publique dans l'évaluation environnementale en Afrique francophone*, 2013, p.7, disponible sur <https://www.sifee.org>.

²¹ KISS (Alexandre), « Les origines du droit à l'environnement : le droit international » *RJE*, 2003, n° spéc., pp. 13 et 14.

leur élaboration et de leur mise en œuvre²². La protection de l'environnement est, non seulement une obligation de l'Etat mais avant tout un devoir de tous les citoyens²³.

Cette évolution trouve son fondement dans la démocratie environnementale²⁴. La protection de l'environnement exige que les populations concernées puissent intervenir dans les décisions relatives à l'utilisation des ressources naturelles²⁵ et aux projets susceptibles d'affecter leur cadre de vie²⁶. Une telle approche vise à dépasser les limites de la démocratie représentative²⁷ en permettant aux communautés concernées de prendre part aux choix environnementaux qui les touchent directement²⁸.

Cette orientation a reçu une consécration internationale majeure lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio de Janeiro en 1992. Le principe 10 de la Déclaration de Rio affirme que la meilleure manière de traiter les questions d'environnement consiste à assurer la participation de tous les citoyens concernés au niveau approprié. Ce principe reconnaît simultanément l'accès à l'information environnementale, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement²⁹.

La participation constitue également un élément essentiel de la conservation des ressources naturelles³⁰. Ainsi, la Convention sur la diversité biologique souligne la nécessité d'assurer la participation des populations locales, des communautés autochtones, des femmes et des organisations non gouvernementales aux décisions relatives à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique³¹. Dans la même logique, l'Agenda 21 recommande l'implication des collectivités locales, des jeunes, des syndicats, des agriculteurs, des scientifiques et des organisations de la société civile dans la mise en œuvre du développement durable³².

Cette reconnaissance internationale s'est poursuivie avec la Convention d'Aarhus de 1998 qui repose sur trois piliers fondamentaux : l'accès à l'information environnementale, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice environnementale³³. Ces droits procéduraux constituent aujourd'hui les principaux instruments de réalisation de la démocratie environnementale.

Au niveau africain, la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles adoptée à Maputo en 2003 impose aux États de garantir la diffusion des informations environnementales, la participation du public aux décisions ayant un impact

²² Voir KAMTO (Maurice), *Droit de l'environnement en Afrique*, op. cit., p. 28.

²³ *Evolution et perspectives du droit de l'environnement en droit comparé*, Actes du Séminaire organisé les 23, 24 et 25 avril 1986. Université de Limoges, Faculté de Droit et Science Politique, p. 125.

²⁴ KAMTO (Maurice), *Droit de l'environnement en Afrique*, op. cit., p. 27.

²⁵ *Ibid.*, p. 27.

²⁶ Voir RIBOT (Catherine), « Evaluation environnementale et participation citoyenne », *Revue juridique de l'environnement*, 2019/3 vol.44, pp. 535-548.

²⁷ KAMTO (Maurice), op. cit., p. 27.

²⁸ *Ibid.*, p. 27.

²⁹ Principe 10, 20, 21 et 22 de la Déclaration de Rio de 1992.

³⁰ KAMTO (Maurice), op. cit., p. 27.

³¹ Convention des Nations Unies sur la diversité biologique du 05 juin 1992, art. 13, 14 et 17.

³² Agenda 21 du sommet de la terre de Rio de Janeiro, en juin 1992.

³³ Convention d'Aarhus du 25 juin 1998, art. 6 et 8.

significatif sur l'environnement ainsi que l'accès à la justice en matière environnementale³⁴. La Charte de l'eau du bassin du lac Tchad s'inscrit également dans cette dynamique en consacrant un droit du public à l'information afin de permettre sa participation effective aux processus décisionnels environnementaux³⁵.

Ainsi, le droit international et régional a progressivement consacré la participation du public comme une condition essentielle de la protection de l'environnement et de la prévention des pollutions. Cette consécration a fortement influencé les législations nationales, notamment celle du Tchad.

2. La réception du principe de participation dans l'ordre juridique tchadien

Sous l'influence du droit international de l'environnement, le droit tchadien a progressivement intégré le principe de participation du public parmi les principes directeurs de la gouvernance environnementale³⁶.

Cette orientation trouve d'abord son fondement au niveau constitutionnel. L'article 57 de la Constitution tchadienne consacre le devoir de protection de l'environnement pour tous. Une telle disposition traduit l'idée selon laquelle la préservation de l'environnement ne constitue pas uniquement une responsabilité de l'État mais également une obligation collective impliquant l'ensemble des citoyens³⁷.

Cette conception rejoint l'idée selon laquelle la protection de l'environnement constitue avant tout un devoir des citoyens³⁸ et suppose leur implication dans les décisions susceptibles d'affecter leur cadre de vie³⁹. L'information et la participation apparaissent ainsi comme les instruments permettant aux citoyens d'exercer cette responsabilité environnementale. Car cette dernière permet le droit d'accéder aux informations détenues par les autorités publiques et d'être informée des projets de décisions ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations qui seront prises en considération par l'instance compétente⁴⁰.

La loi n°023/CNT/2024 portant protection de l'environnement renforce cette orientation en consacrant la participation du public parmi les principes fondamentaux de l'action environnementale⁴¹. Cette reconnaissance s'inscrit dans une logique de gouvernance participative⁴² destinée à améliorer la qualité des décisions environnementales et à prévenir les risques de pollution.

³⁴ Convention Africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (Convention de Maputo du 11 juillet 2003), art. 16.

³⁵ Charte de l'eau du bassin du Niger de 2008, art. 25 et 26.

³⁶ Loi n° 023/CNT/2024 du 15 octobre 2024 portant protection de l'environnement, 8 et 9.

³⁷ Constitution du Tchad, art. 57.

³⁸ PRIEUR (Michel), *Le droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2004, p. 112.

³⁹ Voir DENLNOY (Michel), *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Editions Larcier, 2007, p. 831.

⁴⁰ GILLET-GOINARD (Florence) et MONAR (Christel), *Toute la fonction qualité, santé-sécurité, environnement*, Paris, DUNOD, 2015, p. 28.

⁴¹ Loi n° 023/CNT/2024 portant protection de l'environnement, art. 6 à 9.

⁴² Voir KAMTO (Maurice), *Droit de l'environnement en Afrique, op. cit.*, p. 27.

Le droit tchadien reconnaît également l'importance de l'information environnementale comme préalable indispensable à toute participation effective⁴³. Le droit à l'information comprend à la fois le droit d'être informé sur les problèmes environnementaux et le droit de connaître les effets nocifs de certaines activités sur la santé humaine et l'environnement⁴⁴. Ce droit implique pour l'État l'obligation de diffuser les informations environnementales, de publier les études d'impact et de mettre en place des systèmes d'information environnementale accessibles au public⁴⁵.

La participation du public est ainsi progressivement devenue une composante essentielle du dispositif juridique de prévention des atteintes à l'environnement. Cette consécration trouve son prolongement dans la mise en place de mécanismes juridiques destinés à assurer l'exercice concret de ce droit.

B. Les mécanismes juridiques de participation dans la prévention des pollutions

La reconnaissance du principe de participation ne saurait être effective sans l'existence de procédures permettant au public de prendre part aux décisions environnementales. Le droit tchadien a ainsi institué plusieurs mécanismes destinés à favoriser l'information, la consultation et l'implication des populations (1) dans la prévention des pollutions (2).

1. L'information du public et les consultations environnementales

L'information constitue le préalable indispensable à toute participation effective du public. En effet, un citoyen ne peut contribuer utilement à une décision environnementale que s'il dispose d'informations suffisantes sur les risques et les impacts du projet concerné⁴⁶.

Le droit à l'information environnementale revêt dès lors une importance fondamentale. Il permet aux populations de connaître les conséquences des activités susceptibles de porter atteinte à leur santé ou à leur environnement ainsi que les mesures envisagées pour prévenir ou compenser ces effets préjudiciables⁴⁷. L'accès à l'information apparaît ainsi comme la condition sine qua non de l'exercice du droit de participation⁴⁸.

Au Tchad, cette exigence est concrétisée par l'Arrêté n°41/MERH/SG/CACETALDE/2013 portant réglementation des consultations publiques en matière d'études d'impact sur l'environnement. Ce texte définit la consultation publique comme l'ensemble des techniques destinées à informer, consulter ou faire participer les parties concernées afin de recueillir leurs avis et propositions.

⁴³ Voir arrêté n°41/MERH/SG/CACETALDE/2013 portant réglementation des consultations publiques en matière d'étude d'impact sur l'environnement, art. 27 et suivants.

⁴⁴ RUPPEL (Olivier Christian) et KAM YOGO (Emmanuel-Dieudonné) (dir.), *Droit et Politique de l'Environnement au Cameroun. Afin de faire de l'Afrique l'arbre de vie*, op.cit., p. 852.

⁴⁵ RUPPEL (Olivier Christian) et KAM YOGO (Emmanuel-Dieudonné) (dir.), *Droit et Politique de l'Environnement au Cameroun. Afin de faire de l'Afrique l'arbre de vie*, op.cit., p. 852.

⁴⁶ Ibid., p.853.

⁴⁷ Ibid., p.853.

⁴⁸ Ibid., p.853.

L'arrêté prévoit plusieurs mécanismes destinés à assurer l'information des populations concernées. Ainsi, l'ouverture de la consultation publique doit faire l'objet d'une publicité par voie d'affichage et par les médias. Les informations diffusées doivent notamment préciser l'objet de la consultation, la durée de l'enquête, les lieux de consultation du dossier et les modalités de dépôt des observations du public⁴⁹.

Les associations de protection de l'environnement disposent également d'un droit d'accès aux dossiers soumis à consultation publique et peuvent participer aux réunions organisées dans le cadre de la procédure⁵⁰. Cette disposition contribue à renforcer la transparence du processus décisionnel et à favoriser l'expression des préoccupations environnementales.

Par ailleurs, les consultations publiques doivent se dérouler dans des lieux ouverts et accessibles au public. Le huis clos est expressément interdit afin de garantir la transparence des débats et l'expression libre des citoyens concernés⁵¹. Les populations peuvent poser des questions, formuler des observations et apporter des témoignages relatifs au projet examiné.

Ces mécanismes traduisent la volonté du législateur de faire de la consultation publique un véritable instrument de prévention des pollutions. Toutefois, l'information du public ne constitue qu'une première étape. La participation trouve son expression la plus aboutie dans le cadre des études d'impact environnemental.

2. La participation du public dans les études d'impact environnemental

L'étude d'impact environnemental constitue aujourd'hui le principal cadre d'expression de la participation du public en matière de prévention des pollutions⁵².

Cette procédure est souvent présentée comme une innovation majeure du droit de l'environnement dans la mesure où elle associe les populations et les organisations de la société civile à l'évaluation des conséquences environnementales des projets⁵³. Elle contribue ainsi à améliorer la gouvernance environnementale en permettant aux citoyens d'exprimer leurs préoccupations avant la réalisation des projets susceptibles de porter atteinte à l'environnement⁵⁴.

L'Arrêté n°41/MERH/SG/CACETALDE/2013 prévoit que les projets susceptibles d'avoir des effets significatifs sur l'environnement doivent être soumis à une consultation publique dans le cadre de l'étude d'impact environnemental. Cette procédure vise à recueillir les appréciations, suggestions et contre-propositions du public afin d'éclairer la décision de l'autorité compétente.

⁴⁹ Arrêté n°41/MERH/SG/CACETALDE/2013, art. 15 et 16.

⁵⁰ *Ibid.*, art. 17.

⁵¹ *Ibid.*, art. 21.

⁵² L'étude d'impact environnemental constitue le principal cadre d'expression de la participation du public parce qu'elle informe les citoyens sur les effets possibles d'un projet sur l'environnement et leur permet de donner leur avis avant toute décision. Elle favorise ainsi la transparence, la prise en compte des préoccupations de la population et la prévention des pollutions.

⁵³ Voir NKOUE (Eléazar Michel), « L'obligation de l'Etat en matière d'étude d'impact environnemental et social en Afrique noire francophone », *Revue Africaine de Droit Public*, 2023, pp. 507-547.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 507-547.

Les modalités de participation sont relativement développées. Les études d'impact et les études de faisabilité doivent être mises à la disposition des populations pendant trente jours. Un registre spécial est ouvert afin de recueillir les observations des personnes concernées. Les citoyens analphabètes peuvent bénéficier de l'assistance d'un tiers ou d'un agent de l'administration pour faire consigner leurs observations⁵⁵.

Les réunions de consultation publique comportent une phase d'information et une phase d'argumentation. Les promoteurs présentent le projet et son étude d'impact tandis que les populations peuvent formuler des critiques, poser des questions ou présenter des contre-propositions⁵⁶. La commission chargée de la consultation peut également procéder à des investigations complémentaires lorsqu'elle estime les informations fournies insuffisantes⁵⁷.

La procédure se clôture par la rédaction d'un rapport de consultation publique comprenant la synthèse des débats ainsi que les recommandations favorables ou défavorables au projet⁵⁸. Le promoteur dispose ensuite d'un délai pour intégrer les préoccupations exprimées par les populations avant l'adoption de la décision finale⁵⁹. Cette organisation traduit la volonté de faire de la participation du public un véritable outil d'aide à la décision environnementale.

En définitive, le droit tchadien consacre largement la participation du public comme un instrument de prévention des pollutions. Inspirée des standards internationaux de gouvernance environnementale, cette participation repose sur des mécanismes d'information, de consultation et d'implication des populations dans les procédures environnementales. Toutefois, si le cadre juridique apparaît relativement élaboré, son effectivité pratique demeure sujette à discussion.

II. UNE PARTICIPATION DU PUBLIC FAIBLEMENT EFFECTIVE DANS LA PREVENTION DES POLLUTIONS

Malgré la consécration normative du droit à l'information et du principe de participation dans les instruments internationaux, régionaux et nationaux applicables au Tchad, leur effectivité demeure juridiquement limitée dans le cadre de la prévention des pollutions. L'architecture juridique mise en place par le législateur tchadien organise certes l'intervention du public dans les procédures environnementales, notamment à travers les études d'impact sur l'environnement et les consultations publiques. Toutefois, les modalités d'exercice de cette participation révèlent plusieurs contraintes qui réduisent sa portée préventive réelle, tenant à la fois aux limites pratiques et institutionnelles (**A**) et à la portée substantiellement limitée de celle-ci dans la prévention des pollutions (**B**).

⁵⁵ Arrêté n°41/MERH/SG/CACETALDE/2013, art. 27.

⁵⁶ *Ibid.*, art. 22 et 23.

⁵⁷ *Ibid.*, art. 22 à 24.

⁵⁸ Arrêté n°41/MERH/SG/CACETALDE/2013, art. 28.

⁵⁹ Arrêté n°41/MERH/SG/CACETALDE/2013, art. 30.

A. Les limites pratiques et institutionnelles de la participation publique

Le cadre juridique tchadien reconnaît l'importance de l'information environnementale et de la participation des populations dans la gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement⁶⁰, mais leur effectivité demeure limitée par des contraintes tenant à l'accès insuffisant à l'information environnementale (1) et aux insuffisances administratives et techniques affectant l'organisation de la participation publique (2).

1. L'accès limité à l'information environnementale

Le droit à l'information est la condition *sine qua non* de l'exercice du droit à participation⁶¹. Il permet la participation effective du public aux décisions environnementales. L'information environnementale permet aux populations concernées de comprendre les risques associés aux projets susceptibles d'affecter leur cadre de vie et d'exercer utilement leurs droits procéduraux⁶².

En droit tchadien, l'Arrêté n°41/MERH/SG/CACETALDE/2013 prévoit que les études d'impact sur l'environnement doivent être mises à la disposition du public pendant une période déterminée afin de permettre la formulation d'observations⁶³. Le texte prévoit également des mesures de publicité relatives à l'ouverture de la consultation publique par voie d'affichage et par voie médiatique⁶⁴.

Toutefois, la simple mise à disposition des documents administratifs ne garantit pas nécessairement un accès effectif à l'information environnementale. Le droit à l'information implique non seulement la diffusion des données relatives à l'environnement, mais également leur accessibilité⁶⁵ matérielle et leur intelligibilité pour les populations concernées.

Le droit de l'environnement africain rattache d'ailleurs directement le droit à l'information à l'obligation pour l'État de publier les études d'impact environnemental, de diffuser les informations environnementales et de mettre en place des systèmes d'information accessibles au public⁶⁶. L'information constitue ainsi une condition préalable à l'évaluation des actions entreprises par les acteurs publics et privés intervenant dans l'exploitation des ressources naturelles⁶⁷.

Dans cette perspective, l'information environnementale ne se limite pas à la communication de documents administratifs ; elle vise également à permettre aux citoyens d'exercer un contrôle sur les activités susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement⁶⁸. L'absence d'un accès pleinement effectif à cette information réduit la

⁶⁰ *Supra*, p. 6 et 7.

⁶¹ RUPPEL (Olivier Christian) et KAM YOGO (Emmanuel-Dieudonné) (dir.), *Droit et Politique de l'Environnement au Cameroun. Afin de faire de l'Afrique l'arbre de vie*, op.cit., p. 853.

⁶² *Ibid.*, p. 853.

⁶³ Arrêté n°41/MERH/SG/CACETALDE/2013, art. 27.

⁶⁴ *Ibid.*, art. 15.

⁶⁵ RUPPEL (Olivier Christian) et KAM YOGO (Emmanuel-Dieudonné) (dir.), *cit.*, p. 853.

⁶⁶ *Ibid.*, 852.

⁶⁷ *Ibid.*, 853.

⁶⁸ RUPPEL (Olivier Christian) et KAM YOGO (Emmanuel-Dieudonné) (dir.), *Droit et Politique de l'Environnement au Cameroun. Afin de faire de l'Afrique l'arbre de vie*, op.cit., p. 853.

portée du principe de participation dans la prévention des pollutions, car l'on ne peut participer pleinement et valablement que si l'on est bien informé⁶⁹.

La protection de l'environnement repose sur l'idée selon laquelle chaque citoyen doit être associé à la sauvegarde du milieu naturel et disposer des moyens nécessaires pour comprendre les implications environnementales des décisions publiques⁷⁰. Dans cette logique, l'éducation et la sensibilisation environnementales apparaissent comme des instruments essentiels de la participation⁷¹.

Le droit de l'environnement en Afrique fait peser sur les institutions publiques et privées une obligation de sensibilisation des populations aux problèmes environnementaux⁷². Cette obligation implique l'intégration de programmes destinés à assurer une meilleure connaissance de l'environnement ainsi que la diffusion des informations relatives aux risques environnementaux⁷³.

L'importance accordée à l'éducation environnementale est également soulignée dans les instruments issus de la Conférence de Rio, qui reconnaissent le rôle fondamental des jeunes, des communautés locales et des organisations de la société civile dans la promotion du développement durable⁷⁴. La participation active des populations suppose ainsi un processus continu d'information et de formation permettant l'appropriation des enjeux environnementaux.

Dans le cadre des études d'impact environnemental et social, la participation du public vise précisément à permettre aux populations d'accéder aux informations nécessaires à la formation de leurs opinions sur les projets envisagés⁷⁵. Cette participation contribue à la qualité de l'évaluation environnementale et renforce la crédibilité du processus décisionnel⁷⁶.

Or, lorsque les mécanismes d'information ne permettent pas une compréhension effective des enjeux environnementaux, la participation tend à demeurer essentiellement procédurale. Le public est alors appelé à intervenir dans des procédures dont les implications techniques et juridiques peuvent demeurer difficilement accessibles.

⁶⁹ KAMTO (Maurice), *Droit de l'environnement en Afrique*, op. cit., p. 77.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 77.

⁷¹ RUPPEL (Olivier Christian) et KAM YOGO (Emmanuel-Dieudonné) (dir.), op. cit., p. 852.

⁷² *Ibid.*, p. 852.

⁷³ *Ibid.*, p. 852.

⁷⁴ Voir les principes 10, 20, 22, et 21 de la Conférence de Rio de 1992.

⁷⁵ Voir NKOUE (Eléazar Michel), « L'obligation de l'Etat en matière d'étude d'impact environnemental et social en Afrique noire francophone », op. cit., pp. 507-547.

⁷⁶ Voir DORCEY (Anthony Harold John) et MCDANIEL (Timothy), « Chapitre 7. L'implication des citoyens en environnement : attentes élevées et résultats incertains », in, *Gérer l'environnement*, Québec, Presse universitaire de Montréal, 2001, pp. 249-301.

2. Les limites administratives et techniques

La mise en œuvre effective du principe de participation dépend également de l'existence de structures administratives capables d'organiser les consultations publiques dans des conditions garantissant l'expression des populations concernées⁷⁷.

L'Arrêté n°41/MERH/SG/CACETALDE/2013 confie l'organisation des consultations publiques à un commissaire-enquêteur ou à une commission d'enquête désignée par le ministre chargé de l'environnement⁷⁸. Cette commission est chargée de conduire les consultations, de recueillir les observations du public et de rédiger un rapport destiné à éclairer l'autorité administrative compétente⁷⁹.

Toutefois, le caractère technique des études d'impact environnemental⁸⁰ peut limiter l'aptitude des populations à apprécier pleinement les conséquences environnementales des projets soumis à consultation. Les procédures d'évaluation environnementale mobilisent en effet des données scientifiques et techniques⁸¹ dont la maîtrise conditionne largement la qualité des observations formulées par le public.

L'évaluation environnementale peut impliquer l'analyse des composantes biophysiques, sociales et économiques du milieu concerné ainsi que l'identification des impacts positifs et négatifs du projet. La compréhension de ces éléments suppose souvent des compétences spécialisées dont ne disposent pas nécessairement les personnes appelées à participer aux consultations.

Les exigences de participation ne peuvent dès lors produire pleinement leurs effets que si les mécanismes institutionnels permettent un accompagnement adéquat du public dans l'analyse des projets soumis à évaluation⁸². À défaut, les consultations risquent de se limiter à une expression générale des préoccupations locales sans véritable discussion technique des impacts environnementaux envisagés.

Concernant la centralisation du processus décisionnel⁸³, le principe de participation ne remet pas en cause la compétence décisionnelle de l'administration chargée de l'environnement³⁴. Il vise essentiellement à permettre au public d'exprimer ses observations

⁷⁷ Voir PREVIL (Carlo), « La participation du public dans la gouvernance de l'environnement et du territoire : pour améliorer l'instrument », *op. cit.*, consulté le 23 juin 2026 à 12h 03min.

⁷⁸ Arrêté n°41/MERH/SG/CACETALDE/2013, art. 6.

⁷⁹ *Ibid.*, art. 28.

⁸⁰ Voir THIerno (Diallo) et *al.*, « Chapitre 15. Evaluations environnementales et évaluation d'impact sur la santé », *Environnement et santé publique*, 2023, pp. 401-432 ; NKOUE (Eléazar Michel), « L'étude d'impact environnemental et social dans les Etats d'Afrique subsaharienne francophone », *Revue africaine de droit et science politique*, 2022, pp. 113-158.

⁸¹ Voir GASSIAT (Anne) et ZAHM (Frédéric), « Mobiliser des indicateurs pour évaluer les effets propres des mesures agro-environnementales en France », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 2010, pp. 439-471.

⁸² Voir PREVIL (Carlo), « La participation du public dans la gouvernance de l'environnement et du territoire : pour améliorer l'instrument », *op. cit.*, consulté le 23 juin 2026 à 12h 03min.

⁸³ Le Caractère centralisé de l'étude d'impact sur l'environnement résulte de la concentration du pouvoir de décision entre des autorités étatiques, malgré l'existence de mécanisme de consultation locale.

avant l'adoption de la décision finale. C'est un principe sacrosaint en matière environnementale parce qu'aidant à la protection de l'environnement⁸⁴.

La participation est ainsi définie comme un ensemble de mécanismes permettant aux particuliers d'influencer l'adoption et le contenu des décisions administratives relatives au cadre de vie⁸⁵ sans disposer eux-mêmes du pouvoir décisionnel. Cette conception demeure au cœur des dispositifs contemporains de démocratie environnementale⁸⁶.

En droit tchadien, la consultation publique a pour objet de recueillir les appréciations, suggestions et contre-propositions du public afin d'éclairer l'autorité compétente⁸⁷. Toutefois, la décision finale demeure entre les mains du ministre chargé de l'environnement, lequel statue après examen du rapport final de l'étude d'impact intégrant les résultats de la consultation publique⁸⁸.

Cette centralisation de la décision administrative traduit une logique de participation consultative plutôt que décisionnelle. Le public est associé au processus mais ne dispose d'aucun pouvoir juridique lui permettant d'imposer la prise en compte de ses observations.

La participation apparaît ainsi davantage comme un mécanisme d'aide à la décision que comme un véritable partage du pouvoir décisionnel. Or, la démocratie environnementale repose sur l'idée d'une implication effective des populations dans les choix susceptibles d'affecter leur environnement immédiat⁸⁹.

L'écart entre l'ouverture procédurale de la consultation et la concentration de la décision finale au sein de l'administration contribue ainsi à limiter l'effectivité du principe de participation dans la prévention des pollutions. Cette situation conduit à s'interroger sur l'influence réelle exercée par le public sur les décisions environnementales adoptées par les autorités compétentes.

B. La portée limitée de la participation du public dans la prévention des pollutions

En dépit de la reconnaissance formelle du principe de participation dans les instruments juridiques internes et internationaux, son efficacité matérielle demeure limitée dans la prévention effective des pollutions au Tchad, en raison notamment du caractère essentiellement consultatif des consultations publiques, marqué par une faible prise en compte des avis exprimés (1), et de la persistance de projets potentiellement polluants malgré les objections formulées par le public, laquelle s'explique par les limites affectant le contrôle et suivi environnemental (2).

⁸⁴ ALIYOU (Sali) et DJAMTO (Galy), *Le droit de l'environnement des Etats de la CEMAC : Le cas du Tchad*, Paris, l'harmattan, 2022, p. 105.

⁸⁵ DELNOY (Michel), *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, op.cit., p. 831.

⁸⁶ KAMTO (Maurice), *Droit de l'environnement en Afrique*, op. cit., p. 27.

⁸⁷ Arrêté n°41/MERH/SG/CACETALDE/2013, art. 11.

⁸⁸ *Ibid.*, art. 34.

⁸⁹ KAMTO (Maurice), *Droit de l'environnement en Afrique*, op. cit., p. 27.

1. Le caractère formel des consultations publiques et la faible prise en compte des avis exprimés

Le dispositif tchadien de consultation publique repose sur une procédure structurée visant à informer, consulter et recueillir les observations du public dans le cadre des études d'impact environnemental⁹⁰. L'Arrêté de 2013 prévoit une organisation en plusieurs phases, incluant la publicité de la procédure, la tenue des réunions et la rédaction d'un rapport final intégrant les observations formulées⁹¹.

Toutefois, la participation du public, dans sa conception juridique, demeure essentiellement consultative et non décisionnelle⁹². Elle s'inscrit dans une logique d'influence indirecte sur la décision administrative, sans conférer aux populations un pouvoir contraignant sur le contenu final des projets⁹³.

Le principe de participation, tel que défini dans la doctrine africaine du droit de l'environnement, correspond à un mécanisme permettant d'influencer l'adoption et le contenu des décisions administratives⁹⁴ sans transfert du pouvoir de décision. Cette conception limite structurellement la portée juridique des observations formulées par le public.

Dans le cadre des études d'impact, les réunions publiques organisées sous l'autorité du commissaire-enquêteur permettent certes aux populations d'exprimer leurs préoccupations⁹⁵, mais ces interventions ne s'imposent pas de manière directe à l'administration compétente⁹⁶. Le rapport de consultation publique constitue un document d'aide à la décision, sans effet obligatoire sur l'autorité administrative⁹⁷.

La nature procédurale de la participation conduit ainsi à une formalisation de l'expression publique, où l'oralité des débats et les observations recueillies sont intégrées dans un cadre administratif préétabli. La consultation publique devient alors un instrument de légitimation procédurale plutôt qu'un véritable mécanisme de co-décision environnementale⁹⁸.

Aussi, le droit tchadien prévoit que les observations du public doivent être recueillies, analysées et intégrées dans le rapport final de l'étude d'impact environnemental⁹⁹. L'Arrêté de 2013 impose ainsi la rédaction d'un rapport de consultation incluant la synthèse des débats et les recommandations issues de la participation publique¹⁰⁰.

⁹⁰ Arrêté n°41/MERH/SG/CACETALDE/2013, art. 11.

⁹¹ *Ibid.*, art. 18 à 21.

⁹² Voir TESTARD (Christophe), « Les procédures de participation du public. Une décision administrative suscitant l'intérêt ? », *Revue du droit public et de science politique en France et à l'étranger*, 2024, pp. 150 et s..

⁹³ *Ibid.*, pp. 150 et s..

⁹⁴ ALIYOU (Sali) et DJAMTO (Galy), *Le droit de l'environnement des Etats de la CEMAC : Le cas du Tchad*, *op. cit.*, p. 105.

⁹⁵ Arrêté n°41/MERH/SG/CACETALDE/2013, art. 20 à 22.

⁹⁶ ALIYOU (Sali) et DJAMTO (Galy), *op. cit.*, p. 105.

⁹⁷ Arrêté n°41/MERH/SG/CACETALDE/2013, art. 28.

⁹⁸ Voir FLOC HLAY (Beatrice) et PLOTTU (Éric), « Consultation ou co-décision ? La question de la participation du citoyen à l'évaluation des projets public », *Metropolis*, 1998, pp. 76-79.

⁹⁹ Arrêté n°41/MERH/SG/CACETALDE/2013, art. 28-30.

¹⁰⁰ *Ibid.*, art. 8.

Cependant, l'intégration effective de ces observations dans la décision finale demeure largement dépendante de l'appréciation de l'autorité administrative compétente¹⁰¹. Le ministre chargé de l'environnement conserve un pouvoir discrétionnaire d'appréciation sur les conclusions de l'étude d'impact intégrant la consultation publique¹⁰².

Dans cette logique, la participation du public ne produit pas d'effets juridiques directs sur la décision finale d'autorisation ou de refus du projet¹⁰³. Les observations formulées peuvent être prises en compte, mais ne lient pas l'autorité décisionnelle¹⁰⁴.

Cette configuration juridique traduit une forme de participation atténuée, dans laquelle le public intervient dans le processus sans garantir une influence déterminante sur l'issue de la décision. Le principe de participation se trouve ainsi réduit à une fonction consultative, sans mécanisme de contrainte juridique sur l'administration.

Ainsi, la participation publique, bien qu'organisée juridiquement, ne garantit pas nécessairement une transformation substantielle des projets environnementaux soumis à évaluation¹⁰⁵.

2. La persistance de projets polluants malgré les objections du public et l'insuffisance du contrôle et du suivi environnemental

Le droit environnemental tchadien impose la réalisation d'une étude d'impact préalable à toute autorisation administrative pour les projets susceptibles d'avoir des effets significatifs sur l'environnement¹⁰⁶. Cette procédure inclut la consultation publique comme étape obligatoire du processus décisionnel¹⁰⁷.

Cependant, la prise en compte des objections formulées par les populations n'implique pas automatiquement le rejet des projets contestés¹⁰⁸. L'autorité administrative conserve la faculté d'autoriser un projet malgré les réserves exprimées lors de la consultation publique¹⁰⁹.

Cette situation révèle une dissociation entre l'expression du public et la décision finale, laquelle repose sur une appréciation globale des enjeux économiques, sociaux et environnementaux. La prévalence des considérations administratives et techniques peut ainsi conduire à la validation de projets potentiellement sources de pollution malgré les oppositions locales.

¹⁰¹ Voir NKOUE (Eléazar Michel), « L'obligation de l'Etat en matière d'étude d'impact environnemental et social en Afrique noire francophone », *op.cit.*, pp. 507-547.

¹⁰² Arrêté n°41/MERH/SG/CACETALDE/2013, art. 34.

¹⁰³ Voir à ces propos ALIYOU (Sali) et DJAMTO (Galy), *Le droit de l'environnement des Etats de la CEMAC : Le cas du Tchad*, *op. cit.*, p. 105.

¹⁰⁴ Voir à ces propos DELNOY (Michel), *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, *op.cit.*, p. 831.

¹⁰⁵ Voir PREVIL (Carlo), « La participation du public dans la gouvernance de l'environnement et du territoire : pour améliorer l'instrument », *op. cit.*, consulté le 24 juin 2026 à 16h 19min.

¹⁰⁶ Loi n°023/CNT/2024, portant protection de l'environnement au Tchad, art. 21, 26 et s..

¹⁰⁷ Décret n° 630/PR/PM/ MERH du 04 août 2010 portant réglementation des études d'impact sur l'environnement, art. 27 à 33.

¹⁰⁸ Arrêté n°41/MERH/SG/CACETALDE/2013, art. 34.

¹⁰⁹ *Ibid.*, art. 34.

Le droit de l'environnement africain reconnaît certes que la participation vise à améliorer la qualité des décisions et à prévenir les atteintes à l'environnement¹¹⁰, mais il ne confère pas un pouvoir de veto aux populations concernées. La décision finale reste un acte unilatéral de l'administration¹¹¹.

Dans ce cadre, la prévention des pollutions dépend principalement de la rigueur de l'évaluation environnementale et de la volonté administrative d'intégrer les préoccupations du public¹¹². L'absence de contrainte juridique directe sur la prise en compte des objections limite l'efficacité préventive de la participation.

Il est également à noter que le dispositif de participation ne se limite pas à la phase de consultation préalable, mais s'étend également aux mécanismes de suivi et de surveillance des projets¹¹³. L'Arrêté de 2013 prévoit que la consultation publique s'insère dans un processus global d'évaluation environnementale incluant la mise en œuvre et le suivi des projets¹¹⁴.

Toutefois, les mécanismes de contrôle et de suivi environnemental demeurent largement dépendants des capacités institutionnelles de l'administration compétente. La surveillance des engagements environnementaux repose principalement sur les autorités publiques, sans implication structurée du public dans le contrôle continu des impacts¹¹⁵.

Le principe de participation, dans sa dimension la plus aboutie, implique pourtant un suivi participatif permettant aux populations de contribuer à l'évaluation des effets des projets sur leur environnement ou de participer des décisions les affectant directement ou indirectement à travers leur milieu de vie¹¹⁶. L'absence de mécanismes institutionnalisés de suivi citoyen réduit ainsi la portée du principe de participation après la phase décisionnelle.

Par ailleurs, le respect des engagements environnementaux dépend de la capacité de l'administration à imposer des sanctions ou des mesures correctives en cas de non-conformité. Les insuffisances techniques et organisationnelles peuvent ainsi limiter l'effectivité du contrôle environnemental.

Dans ce contexte, la participation du public apparaît principalement concentrée en amont du processus décisionnel, sans véritable continuité dans la phase d'exécution et de contrôle des projets. Cette rupture procédurale contribue à affaiblir la fonction préventive du principe de participation dans la lutte contre les pollutions.

¹¹⁰ Voir à ces propos KAMTO (Maurice), *Droit de l'environnement en Afrique*, op. cit., p. 77.

¹¹¹ DELNOY (Michel), *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, op.cit., p. 831.

¹¹² Voir à ces propos RUPPEL (Olivier Christian) et KAM YOGO (Emmanuel-Dieudonné) (dir.), *Droit et Politique de l'Environnement au Cameroun. Afin de faire de l'Afrique l'arbre de vie*, op.cit., p. 852.

¹¹³ Arrêté n°41/MERH/SG/CACETALDE/2013, art. 27.

¹¹⁴ *Ibid.*, art. 27.

¹¹⁵ Voir PREVIL (Carlo), « La participation du public dans la gouvernance de l'environnement et du territoire : pour améliorer l'instrument », op. cit., consulté le 25 juin 2026 à 11h 23min.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 853.

CONCLUSION

L'étude de la participation du public dans la prévention des pollutions au Tchad met en évidence une construction juridique relativement complète, fortement influencée par les instruments internationaux et régionaux de protection de l'environnement. Le droit tchadien consacre en effet le principe de participation à travers la Constitution, la loi n°023/CNT/2024 et les textes réglementaires relatifs aux études d'impact environnemental. Ces dispositifs organisent l'accès à l'information, la consultation des populations et leur implication dans les procédures décisionnelles relatives aux projets susceptibles d'avoir des incidences environnementales. Ainsi, la participation du public apparaît, en droit, comme un outil important de prévention des pollutions et de renforcement de la gouvernance environnementale.

Cependant, cette consécration normative contraste avec les difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre effective. L'accès limité à l'information environnementale, le caractère technique des études d'impact, les insuffisances institutionnelles ainsi que la nature essentiellement consultative de la participation réduisent considérablement l'influence réelle des populations sur les décisions finales. En pratique, la participation du public ne permet pas toujours d'orienter de manière décisive les choix environnementaux, ce qui limite sa portée préventive.

Dès lors, l'effectivité de la participation du public suppose un renforcement des mécanismes d'accès à l'information, une meilleure vulgarisation des enjeux environnementaux ainsi qu'une prise en compte plus substantielle des observations formulées par les populations. Une évolution vers une participation plus effective contribuerait à améliorer la prévention des pollutions et à consolider une gouvernance environnementale plus inclusive et plus efficace au Tchad.

L'OBLIGATION D'INFORMATION BUDGETAIRE EN DROIT PUBLIC FINANCIER CAMEROUNAIS

Par

NGOMO NGOMO Marcel*

Doctorant en Droit public, Université de Yaoundé II

Résumé

L'obligation d'information budgétaire constitue un pilier de la transparence et de la responsabilité dans la gestion des finances publiques au Cameroun. Encadrée par la constitution, la loi organique sur la gestion des finances publiques et la loi de finances, elle impose aux administrations publiques de fournir des informations financières fiables aux organes de contrôle, et aux citoyens. De la sorte, la présente réflexion se propose de poser une analyse panoramique sur l'appréhension de l'obligation d'information budgétaire en droit public financier camerounais. Dans ce sens, en combinant la méthode juridique et la méthode sociologique, il convient de dire que, Cette exigence est manifestée par la sincérité budgétaire et par le devoir de reddition des comptes. Toute chose qui renforce le contrôle parlementaire et améliore davantage la participation citoyenne et, la responsabilisation des gestionnaires publics.

Mots clés : *Obligation d'information budgétaire, droit public financier camerounais,*

Astract

Public access to state financial affairs is now considered one of the criteria of so-called democratic societies. The requirement for transparency in public finance management is a concrete manifestation of this. Through this requirement, the will of those managing public funds can be enforced and challenged. Public transparency in public finance management contributes to respecting the requirement for transparency in the state's financial governance. Above all, it guarantees a fundamental right of the public in general and of citizens in particular. Hence the need to integrate this rule into the management of Cameroonian public finances. It is based on this premise that the present study proposes to provide a comprehensive analysis of the consistency of the requirement for transparency in Cameroonian public finance management, and which the state should integrate into its new governance policy. In this sense, by combining legal and sociological approaches, it is appropriate to state that the requirement for transparency in the management of Cameroonian public finances presents itself, on the one hand, as a right to financial information beneficial to citizens, and on the other hand, as a duty of accountability enforceable against public managers. This justifies, in turn, opening up access to financial documents and, moreover, ensuring quality control in the management of state financial operations.

Keywords: Requirements, advertising, management, public finances

* Mode de citation : NGOMO NGOMO Marcel, « L'obligation d'information budgétaire en droit public financier camerounais », Revue RRC, n° 071 / Juillet 2026, p.205-225.

INTRODUCTION

L'obligation d'information budgétaire est perçue comme le symbole de la légitimité de l'action publique¹. Il s'agit d'une règle de gestion publique aux origines très anciennes : « *la société a le droit de demander compte à tout agent de son administration* »². Par cette formule, les révolutionnaires français de 1789 proclamaient le droit de la société de demander compte à tout agent public sur sa gestion, lequel est appréhendé comme un « *principe juridique indispensable dans une démocratie et un Etat de droit* »³. En contrepartie, les pouvoirs publics doivent rendre compte de leur gestion, c'est-à-dire informé. Ainsi, l'obligation d'information budgétaire constitue une condition de la démocratie financière⁴ et de la performance publique⁵. A l'ère de la budgétisation par programme centrée sur la recherche de la performance⁶, l'obligation d'information budgétaire occupe une place de premier choix car, elle permet d'arrimer la gestion et la gouvernance des finances publiques aux exigences des « *gouvernements ouverts* »⁷ en vogue aujourd'hui au sein des Etats.

En fait, il est admis en doctrine que l'information du public a été érigée à la faveur des récentes réformes en principe du droit budgétaire et surtout comme une règle de bonne gouvernance des finances publiques. Suivant cette logique que certains avis soutiennent que l'obligation d'information budgétaire est une obligation managériale⁸. Elle sera captée par les institutions économiques internationales et érigée en une règle de bonne gouvernance des finances publiques que les Etats sont appelés à intégrer dans leur ordre juridique⁹, mais aussi

¹ **Jean-Yves BERTUCCI, Nicolas GROPER**, *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, Paris, Dalloz, 5^e éd., 2007, pp. V à VII, p. VI.

² **Pascale LABORIER**, « Légitimité », in Laurie **BOUSSAGUET**, Sophie **JACQUOT** et Pauline **RAVINET** (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 4^e éd., 2014, pp. 335 à 343, p. 337.

³ Article 15 de la Déclaration des droits de l'homme du citoyen 1789.

⁴ **Michel LASCOMBE** et **Xavier VANDENDRIESSCHE**, « Les rapports « droit-gestion » à travers la responsabilité des acteurs de l'exécution budgétaire », in **Michel BOUVIER** (dir.), *Innovations, créations et transformations en finances publiques*, Paris, LGDJ, 2006, pp. 169 à 192, p. 169.

⁵ **Vassili JOANNIDES** et **Stéphane JAUMIER**, « De la démocratie en Afrique du Nord à l'accountability à la française. Comprendre les origines scientifiques de l'accountability », *R.F.G.*, n°237, vol. 8, 2013, pp. 99-113 ; **Sophie de CACQUERAY**, « L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : fondement constitutionnel de l'accountability à la française », in **Jean-Luc ALBERT**, **Sophie de CACQUERAY**, **Thierry LAMBERT** et **Céline VIESSANT** (dir.), *De l'esprit de réforme et de quelques fondamentaux, Mélanges en l'honneur du Professeur Gilbert ORSONI*, PUAM, 2018, pp. 129 à 150.

⁶ **Issa ABIABAG**, *Le renouveau budgétaire au Cameroun*, Douala, PUL, 2013, 120p ; **Joseph KANKEU**, « La performance : un nouveau cadre de gestion financière pour réformer l'Etat au Cameroun », *Solon, Revue africaine de parlementarisme et de démocratie*, vol. III, n° 15, novembre 2016, pp. 259-274. En droit comparé, on se réfèrera à : **Yakouba OUERAOGO**, *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des Etats membres de l'UEMOA*, Paris, LGDJ, 2018, 571p, p. 311.

⁷ Selon certains auteurs, le gouvernement ouvert « *suppose de renforcer la transparence gouvernementale, de développer la participation citoyenne et d'encourager la collaboration des différentes parties prenantes au processus de décision publique, y compris les agents publics* ». L'obligation d'information budgétaire est présenté comme un critère essentiel. **Irène BOUHADANA** et **William GILLE**, « De l'esprit des gouvernements ouverts », *International Journal of Open Governments*, vol. 4, pp. 1-22, p. 5.

⁸ **Frank MORDACQ**, « Nouveaux acteurs de la gestion publique et responsabilité », *RFFP*, n° 92, 2005, pp. 71-75, p. 71 ; **Yakouba OUERAOGO**, *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des Etats membres de l'UEMOA*, op.cit., p. 311.

⁹ A titre illustratif, le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques (2007) du FMI fait de l'obligation d'information budgétaire un principe de bonne gouvernance des finances publiques. **Stefan LEIDERER** et **Peter WOLFF**, « Gestion des finances publiques : une contribution à la bonne gouvernance financière », *Annuaire suisse de politique de développement*, vol. 26, n° 2, 2007, pp. 175-195 ; **Dominique**

et surtout comme une conditionnalité pour bénéficier de l'aide budgétaire¹⁰. En Afrique et plus précisément au Cameroun, les programmes d'ajustement structurel dont a démontré qu'ils ont été au cœur de la transformation du cadre théorique du droit public financier camerounais¹¹, auraient influencé l'émergence de l'obligation d'information budgétaire dans les finances publiques pour plus de transparence¹². Les récentes réformes des finances publiques¹³ s'inscrivent dans cette logique en transposant les référentiels gestionnaires propres au secteur économique en finances publiques à l'instar de l'obligation d'information budgétaire.

Ainsi, une étude sur l'obligation d'information budgétaire en droit public financier camerounais commande au préalable que l'on procède à des clarifications conceptuelles afin de lui donner une orientation. D'emblée, l'obligation d'information budgétaire est une expression composée de deux vocables, d'une part, la notion d'« obligation » et, d'autre part, l'expression « information budgétaire ». Mot polysémique¹⁴, l'obligation s'entend de façon générale comme un devoir¹⁵. Sur le plan strictement juridique, elle désigne « le respect de la norme »¹⁶. Pour M. Hans KELSEN, l'obligation juridique n'est pas détachable de la norme juridique¹⁷. Le Professeur Yves GAUDEMET n'a pas manqué de souligner à ce sujet que « l'obligation naît de la loi, d'abord de la loi¹⁸ ». En ce sens, l'obligation s'explique en termes de prescriptions et d'injonctions. Elle est obligatoire. De la sorte, la norme doit être observée d'une manière inconditionnée, catégorique et comporter un pouvoir de contrainte qui n'est rien d'autre que la sanction de l'Etat¹⁹.

BOULEY, « Les standards internationaux de la bonne gouvernance selon le Fonds Monétaire International », in **Michel BOUVIER** (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le Monde, Actes de la Ixe Université de printemps des Finances Publiques*, Paris, LGDJ, 2009, pp. 15 à 22.

¹⁰ Sur la question, v. **Ngaire WOODS** et **Amrita NARLIKAR**, « La gestion des institutions et les limites de l'obligation redditionnelle : l'OMC, le FMI et la Banque mondiale », *R.I.S.A.*, 2001/4, n° 170, pp. 626-643 ; **Gervais NOUPOYO**, « Les nouvelles conditions de la politiques budgétaire de sous-zone : étude des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes », *R.F.F.P.*, n° 98, 2007, pp. 81-105 ; **Boubakari OUMAROU**, « La conditionnalité, vecteur juridique de l'assistance financière du FMI au Cameroun », *Revue Afrilex*, n° 4, pp. 132-148.

¹¹ **Magloire ONDOA**, « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains postcoloniaux : l'exemple camerounais », *R.A.S.J.*, vol. 2, n° 1, 2001, pp. 75-17 ; **Magloire ONDOA**, « Le droit public des Etats africains sous ajustement structurel : le cas du Cameroun », in **Bruno BEKOLO EBE**, **TOUNA MAMA** et **Séraphin Magloire FOUA**, *Mondialisation, exclusion et développement africain : Stratégie des acteurs publics et privés*, Maisonneuve & Larose, afredit, 2006, t. 2, pp. 375 à 424.

¹² **TOUNA MAMA**, *L'économie camerounaise : pour un nouveau départ*, Yaoundé, Afrédit, 2008, 472p, (spéc. p. 281 et s.).

¹³ **Michel BOUVIER**, « Inventer une nouvelle gouvernance financière : fonder l'Etat du XXIe siècle », *R.F.F.P.*, n° 100, pp. 3-5, P.4.

¹⁴ **Philippe MALAURIE**, « Obligations », in **Denis ALLAND** et **Stéphane RIALS** (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, LAMY-PUF, 1^{er} éd., 2003, pp. 1097 à 1101, p. 1101.

¹⁵ **Jacques CHEVALLIER**, « L'obligation en droit public », *Archives de Philosophie du Droit*, t. 44, 2000, pp. 179-194, p. 179. **Gérard CORNU** (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 9^e éd., 2011, 1095p, P. 695.

¹⁶ **Philippe MALAURIE**, « Obligations », *op.cit.*, p. 1097.

¹⁷ **Hans KELSEN**, *Théorie pure du droit-Introduction à la science du droit*, Traduit de l'allemand par Henri THEVENAZ, Paris, Editions de la Baconnière-Neuchatel, 1953, 205p, p. 73 ; **Jacques CHEVALLIER**, « L'obligation en droit public », *op.cit.*, p. 179.

¹⁸ **Yves GAUDEMET**, « Prolégomènes pour une théorie des obligations en droit administratif français », in *Nonagesimo anno, Mélanges en hommage à Jean GAUDEMET*, Paris, PUF, 1999, p. 613 à 627, p. 613.

¹⁹ **Benoît BARRAUD**, *Qu'est-ce que le droit ? Théorie syncrétique et échelle de juridicité*, Paris, L'Harmattan, 2017, 238P, p.60.

Mais, comme l'a fait remarquer M. Philippe MALAURIE, l'idée qui caractérise constamment la notion d'obligation est celle du lien. En fait, l'auteur rapporte que « *l'étymologie ob + ligare montre qu'il s'agit de lier (ligarer) de façon étroite (ob)* »²⁰. Ainsi, il s'ensuit que l'obligation juridique lie. Il nous semble que c'est le cas de l'obligation d'information budgétaire qui met en relation les gestionnaires financiers publics et les organes de contrôle. L'obligation dans le cadre de cette étude a pour objet l'expression « *information budgétaire* ». La définition de l'information n'est pas la même dans toutes les disciplines. Dans son sens étymologique, le vocable « *information* » dérive du verbe « *informer* » dont il tient son origine latine. Ce verbe émane du latin « *informare* » qui signifie donner forme²¹ ou encore façonner, instruire, se faire une idée de quelque chose. Il veut également dire mettre au courant, faire savoir, annoncer, avertir, éclairer, renseigner²². Le dictionnaire Le petit Larousse présente l'information comme « *un renseignement obtenu de quelqu'un ou sur quelque chose, ou une nouvelle communiquée par une agence de presse, un journal, la radio, la télévision* »²³. Bien plus, l'information est considérée comme « *un renseignement qui améliore notre connaissance sur un sujet quelconque* »²⁴. Une autre définition essaye de faire la liaison entre l'information et la connaissance. Ainsi, Jacques ARSAC affirme que « *par rapport au monde de la connaissance ou des idées, l'information serait la forme qui porte la connaissance et donc le véhicule de la pensée* »²⁵. Cette affirmation fait ressortir que la connaissance naît de l'information. Ainsi, l'information permet de résoudre des problèmes et de prendre des décisions étant donné que son usage rationnel est la base de la connaissance. En droit, l'information recouvre une réalité pratique et affiche des figures différentes suivant la fonction qu'elle assure et selon que l'on se situe en droit privé ou en droit public²⁶. Plusieurs disciplines du droit privé accordent une place importante à l'information. C'est ainsi qu'en droit des obligations, l'information constitue l'un des aspects importants des relations contractuelles entre particuliers²⁷. En droit du travail, le droit à l'information du travailleur pourrait être placé dans le cadre de la recherche de l'égalité entre le travailleur et son employeur²⁸. En procédure pénale, on note que l'information judiciaire est l'une des phases de la procédure au cours de laquelle le juge d'instruction pose des actes nécessaires à la manifestation de la vérité sur des faits constitutifs d'infraction et ce, afin de procéder à des inculpations. Dans les branches du droit public, telles que le droit administratif et le droit financier, l'exigence de transparence et de bonne gestion nécessitent que l'information du public soit mécanique qu'il en fasse la demande ou pas, réserve faite des matières relevant du

²⁰ **Philippe MALAURIE**, « Obligations », *op.cit.*, p. 1097.

²¹ **Dictionnaire LE ROBERT**, Dixel 2010, v. « Informer », p. 982.

²² **Eugène GENOUVRIER** (dir.), *Dictionnaire des synonymes*, Paris, Larousse, 2007, v. « Informer », p. 433

²³ **Dictionnaire français Le petit LAROUSSE**, *op.cit.*

²⁴ **Pierre ROMAGNI** et **Victor WILD**, *L'intelligence économique au service de l'entreprise*, Paris, Editions les presses du management, 1998, p. 92.

²⁵ **Jean ARSAC**, « Définition de l'information », *Les tablettes d'OUROUK*, n°2, 2003, p. 9.

²⁶ **Benoît GOUEM LAMENE**, *L'information du parlement en droit budgétaire camerounais*, Thèse de doctorat/Ph.D en droit public, Université de Yaoundé 2, 2013, p. 12.

²⁷ Ces relations entre particuliers fondent l'exigence faite à chaque partie au contrat d'informer son cocontractant. Cette information a pour finalité d'assurer une protection aux consommateurs ou, plus généralement aux profanes contre la mauvaise foi de leur cocontractant professionnel.

²⁸ **Jean-Marie TCHAKOUA**, « Pour le droit du travailleur à l'information », *RASJ*, vol. 1, n°3, 2003, pp. 19-36.

secret²⁹. On peut donc relever, s'il en était encore besoin, qu'au-delà du fait que l'information soit une obligation pour l'administration, elle est aussi un droit pour le citoyen.

Toutefois, en rapprochant la notion « *d'information* » à celle du « *budget* » l'on retiendra le sens du nouveau principe que les gestionnaires des fonds publics doivent intégrer dans la nouvelle gouvernance des finances publiques. A cet effet, le sens à retenir dans le cadre de cette recherche en ce qui concerne « *l'information budgétaire* » se veut être en réalité un « *droit de savoir* »³⁰. L'information budgétaire est un élément essentiel de la gestion budgétaire. Elle permet de comprendre, de prévoir, de contrôler et de décider dans la gestion des ressources financières d'une organisation ou un Etat. Elle sert également à éclairer les décisions financières, à prévoir les ressources et les dépenses, et à contrôler l'exécution du budget.

De la sorte, l'on comprend dès lors que l'étude s'inscrit dans le champ vaste du droit public financier qui est, au sens strict, l'ensemble des règles juridiques relatives à la gestion et à la gouvernance des finances publiques dont les domaines sont le droit budgétaire, le droit de la comptabilité publique et le droit fiscal³¹. Mais, il faut le préciser que, l'étude portera principalement sur le droit budgétaire et accessoirement sur le droit de la comptabilité publique dont on sait qu'ils ont pour objet la description, le contrôle, ainsi que l'information des autorités de contrôle et de gestion des fonds publics.

Au regard de ces clarifications conceptuelles, l'étude présente un double intérêt qui est à la fois théorique et pratique. Sur le plan théorique, ce sujet permet d'abord de mieux comprendre l'évolution du droit public financier camerounais vers une logique de transparence et de bonne gouvernance. Le budget n'est plus seulement un acte technique de prévision et d'autorisation des dépenses, mais devient un véritable instrument de contrôle démocratique de l'action publique. Dans la pratique, cette obligation joue un rôle essentiel dans l'amélioration de la gestion des finances publiques. Elle favorise une meilleure lisibilité du budget, permettant aux citoyens, aux organes de contrôle et aux partenaires de l'Etat de suivre l'utilisation des ressources publiques. Cependant, malgré ce cadre juridique solide, la doctrine relative aux finances publiques s'est largement attachée à mettre en évidence la finalité de l'obligation d'information budgétaire, en la présentant principalement comme un instrument au service de la transparence³², de la bonne gouvernance et de la bonne gestion des deniers publics. Dans cette perspective, elle est souvent réduite à sa fonction instrumentale, c'est-à-dire à ce qu'elle permet de réaliser dans l'ordre financier public.

Par ailleurs, cette approche demeure partielle, dans la mesure où elle s'attarde davantage sur les effets et les objectifs de cette obligation que sur sa nature juridique, ainsi que sur ses modalités concrètes d'appréhension dans le système juridique camerounais. Dès lors, une difficulté centrale apparaît : l'obligation d'information budgétaire est davantage décrite dans ses finalités que véritablement analysée dans sa consistance juridique et son régime en droit public financier camerounais. Autrement dit, son appréhension normative, institutionnelle et

²⁹ Il s'agit du secret professionnel et du secret défense.

³⁰ **Moncef NABLI**, « Fondement de la « moralisation-juridicisation » de la vie politique », *Pouvoirs* 2015/3 n°154, p. 158.

³¹ **V. Frank MORDACQ**, *Les finances publiques*, Paris, PUF, Que sais-je ?, n° 3908, 3^e éd., 2011, 127p, p. 90.

³² **François CHOUVEL**, *L'essentiel des finances publiques*, Paris, Gualino, 2011, p. 10.

pratique demeure relativement insuffisante dans la doctrine. Ainsi, on se pose la question de savoir : *comment l'obligation d'information budgétaire est-elle appréhendée en droit public financier camerounais ?* Au regard de ces constats, il s'avère que l'obligation d'information budgétaire en droit public financier camerounais est appréhendée comme une exigence manifeste de la sincérité budgétaire (I) et, comme une exigence manifeste du devoir de reddition des comptes (II).

I- UNE EXIGENCE MANIFESTE DE LA SINCERITE BUDGETAIRE

L'obligation de sincérité budgétaire est une exigence consacrée, qui se veut gage d'objectivité dans la prévision et le maniement des fonds publics. Cette exigence se présente ainsi comme une valeur prépondérante en droit camerounais car, elle se manifeste par son origine jurisprudentielle (A) et son objectif de transparence dans la gestion des finances publiques (B).

A- Une obligation d'origine jurisprudentielle et formalisée par les textes en vigueur

La sincérité est un principe qui s'est vu réceptionnée en droit budgétaire par les décisions du Conseil constitutionnel français n°93-320 DC³³, du 21 juin 1993 et n° 93-330 DC³⁴, du 29 décembre 1993³⁵. Dès lors, l'admission et la formalisation de la sincérité dans les débats parlementaires, les travaux de la Cour française des Comptes comme dans les saines adresses au Conseil Constitutionnel allaient devenir plus nettes. Ledit Conseil pouvait alors, eu égard de sa décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994³⁶, examiner la mise en cause de la sincérité de l'ensemble du projet de loi de finances en sanctionnant, le cas échéant, les surévaluations de recettes, les sous-estimations des dépenses, les débudgétisations ou redéploiements³⁷. La sincérité budgétaire est donc une exigence d'origine jurisprudentielle (1) avant d'être formalisée (2) par les textes en vigueur.

1- La sincérité budgétaire, une exigence d'origine jurisprudentielle

Les directives de la CEMAC ainsi que la loi portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques ne font que poursuivre cette évolution initiée par le juge constitutionnel français et traduite dans la loi organique française de 2001. En effet, cette dernière dispose que les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler³⁸. La mention « **des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler** » est un apport important apporté par la loi organique française. Le juge constitutionnel a donné un contenu

³³ Cf. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1993/93320DC>. (Consulté le 10 juin 2024 à 15h20).

³⁴ Cf. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1993/9330DC> (Consulté le 15 juin 2024 à 11h30).

³⁵ Jean-Pierre CAMBY, *La réforme du budget de l'Etat, la loi organique relative aux lois de finances*, Paris, LGDJ, 2002, pp. 205-206, cité par BEGNI BAGAGNA, *op.cit.*, p. 208.

³⁶ *Ibid.*, p. 2009.

³⁷ Décision du Conseil constitutionnel français du 27 décembre 2001, loi de finances de 2002, note Jean-Éric SCOETTI, *Les petites affiches*, 11 janvier 2002, p. 4, cité par BEGNI BAGAGNA, *Op.cit.*, p. 209.

³⁸ Article 32 de la loi organique relative aux lois de finances en France de 2001.

concret à cette formule vague : « *l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre* », en ce qui concerne les lois de finances, et « *l'exactitude des comptes* », pour ce qui est de la loi de règlement. C'est dire que la loi de finances de l'année la loi de règlement peut être sanctionnée par l'annulation du fait d'absence de sincérité. Ainsi, la prévision des recettes et des dépenses implique que les données transmises au parlement et au public soient raisonnables, dénuées de la volonté de dissimulation de la part du gouvernement ; et les procédures d'affectation des recettes ou des opérations financières indemnes de détournement de leurs objets par le jeu de la minoration du déficit budgétaire en des recettes et des dépenses au mépris de l'universalité budgétaire. Enfin, la vérité des comptes, s'agissant de la loi de règlement.

2- La sincérité budgétaire, une exigence formalisée par les textes en vigueur

La sincérité budgétaire au Cameroun est une exigence légale majeure, imposant une représentation fidèle, réaliste et transparente des recettes et des charges de l'Etat³⁹. Consacrée par la loi portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques⁴⁰ et les directives de la CEMAC, elle interdit la surestimation ou la sous-estimation volontaire des prévisions, garantissant ainsi l'équilibre budgétaire et une meilleure transparence. En effet, le principe de sincérité est fermement encadré, notamment par la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat, qui exige que les lois de finances présentent de manière claire et précise l'ensemble des ressources et des charges. La loi du 11 juillet 2018 relative au régime financier de l'Etat et des autres entités publiques⁴¹ a renforcé cette exigence, promouvant la performance et la transparence.

Le Cameroun intègre les directives de la CEMAC, qui consacrent la sincérité comme une application de bonne foi des règles budgétaires basées sur des informations sincères au moment de l'élaboration du budget. La sincérité budgétaire concerne les prévisions de la loi de finances initiale, qui doivent être établies de manières réaliste et prudente, compte tenu des informations disponibles. Elle s'apprécie au regard de la bonne foi des responsables budgétaires et des informations disponibles au moment du dépôt du projet de loi. La sincérité budgétaire résulte de la nécessité d'une information aussi complète et fiable que possible du parlement.

En France, la loi organique liée au finances publiques en son article 32 érige la sincérité en principe budgétaire disposant que « *les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* »⁴². Tandis que l'article 27 de ladite loi, disposant dans son dernier alinéa que « *les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* »⁴³, consacre la sincérité comptable. Elle donne également aux parlementaires les moyens de mieux détecter d'éventuelles insincérités, en particulier grâce à

³⁹ Steve-Thierry BILOUNGA, *Finances Publiques Camerounaises*, op.cit., p. 135.

⁴⁰ Cf. la Loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques.

⁴¹ V. La loi N°2018/012 op.cit.

⁴² Article 32 de la loi organique relative aux lois de finances en France.

⁴³ Article 27 de la LOLF, Op.cit.

l'amélioration substantielle de l'information qui leur est délivrée. La formalisation de la sincérité, bien que désormais affirmé, reste parfois difficile à démontrer, s'agissant tant de ce qu'il recouvre que de ce qu'il implique. En fait, ses effets juridiques sont relatifs et réduisent donc sa portée contraignante. La sincérité apparaît plutôt ainsi comme une obligation de moyens, un objectif à atteindre.

B- Une obligation visant la disponibilité des informations sur les finances publiques

L'obligation de sincérité découle donc de l'office du juge (1) avant d'être véritablement consacrée par les textes régissant les finances publiques (2) à travers le monde et au Cameroun en particulier.

1- La sincérité budgétaire, une exigence découlant de l'office du juge

L'harmonisation du droit des finances publiques engagée par l'UEMOA impose une discipline à travers, notamment, le respect des nouveaux principes budgétaires. Mais, puisque toute norme est contrainte, elle lèse, elle irrite, pour paraphraser Philippe Ardant⁴⁴ ; la tentation de ne pas s'y soumettre est assez grande d'où la nécessité de prévoir un cadre approprié de contrôle et de sanction. A cela s'ajoute le souci de garantir la fiabilité des données budgétaires nécessaires à l'organisation de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires. La prise en compte de ces deux préoccupations a poussé les concepteurs du traité constitutif de l'Union⁴⁵ à demander aux Etats membres d'instituer une Cour des comptes nationale présentant des garanties de transparence et d'indépendance requise. L'obligation a été réitérée par le point 5.6 de la Directive portant Code de transparence⁴⁶. Pour la mettre en œuvre, certains Etats membres et le Cameroun en particulier ont pu se doter d'une nouvelle Cour des comptes⁴⁷ et d'autres ont tenté de renforcer la chambre ou la Section des comptes de leurs Cours suprêmes⁴⁸.

Globalement, cette juridiction dite financière a des attributions contentieuses et des attributions non contentieuses. L'exercice effectif de celles-ci permet de constater, de révéler et de sanctionner la violation du principe de sincérité budgétaire. C'est pourquoi, il est soutenu que l'obligation de sincérité budgétaire vise à assurer la disponibilité des données fiables sur les opérations financières⁴⁹, par la sanction des prévisions et de la gestion sincères effectuées par la juridiction des comptes qui, dans le cadre camerounais n'est autre que la chambre des Comptes de la Cour suprême. Autrement dit, cette exigence d'absence d'intention de fausser les informations transmises au public, pour ce qui est de la sincérité des

⁴⁴ **Philippe ARDANT**, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 19^e édition, LGDJ, 2007, p. 92.

⁴⁵ Article 68 du traité de 10 janvier 1994.

⁴⁶ Sur la nécessité de passer des chambres des comptes aux Cours de comptes, voir **Nicaise MEDE**, « L'Afrique francophone saisie par la fièvre de la performance financière », *RFFP*, 2016, n°135, *Op.cit.*, p. 3.

⁴⁷ Voir. N°170.

⁴⁸ Voir. A ce sujet, l'historicité de la création et même de la mise en œuvre de la Cour des comptes au Cameroun. Partir d'abord de la chambre des comptes à la Cour suprême, pour devenir à partir de loi de 2007 portant régime financier et au regard des exigences des institutions internationales de la nouvelle politique de gouvernance financière devenue Cour de comptes.

⁴⁹ **Mor FALL, Ibrahima TOURE**, *Finances publiques approche théorique et pratique*, l'Harmattan Sénégal, 2018, p. 121.

lois de finances, et d'exactitudes dans l'élaboration des comptes. L'exigence de sincérité des comptes publics se donne pour objectif de permettre une gestion objective des fonds publics. Cette dernière pourra être possible par la sanction de tout gestionnaire public qui se rendrait coupable d'une gestion non sincère des deniers publics par le juge.

2- La sincérité budgétaire, une exigence visant la disponibilité des informations sur les finances publiques

La sincérité budgétaire est un principe fondamental de transparence exigeant que les prévisions de recettes et de dépenses ainsi que les comptes publics reflètent fidèlement et sans intention de dissimulation la situation financière réelle. Elle impose l'exhaustivité⁵⁰ et la fiabilité des informations, souvent contrôlée par des institutions comme la Cour des comptes, le contrôle supérieur de l'Etat (CONSUPE). Les informations mises à la disposition du public doivent être caractérisées par leur sincérité, cela implique qu'elles soient diffusées dans leur globalité⁵¹. En fait, l'exigence de sincérité permet de mener une étude prospective sur les moyens financiers à concilier avec les politiques publiques dans le cadre budgétaire à « *l'état des projet* »⁵², en prenant en compte les résultats rétrospectif de la programmation budgétaire précédente. Elle prendra finalement corps dans la loi de règlement, qui sert à rendre compte de l'état réel de la pratique financière durant un exercice budgétaire.

Par ailleurs, il faut retenir ici, que le service public n'est pas un métier comme un autre. « Servir » ici a un sens particulier ; car, « *il veut dire qu'on fournit des services vitaux dont les autres ont besoin pour se réaliser en tant qu'être humains* »⁵³. Ainsi servir renvoie aussi à la « *passation désintéressée* »⁵⁴ que le législateur tente souvent de préserver dans les règles obligatoires. De ce fait, la conception du rôle de l'Etat à travers la nature des missions qui lui sont dévolues, la forme du système politique en place ou celle de l'organisation des pouvoirs dans la société sont des référents déterminants du rôle assigné au fonctionnaire⁵⁵. C'est dans ce sens que le droit positif a formulé, en référence à plusieurs textes internationaux⁵⁶, plusieurs obligations pour le fonctionnaire ou agent de l'Etat. Ainsi, ce dernier est astreint aux obligations « *de servir et de se consacrer au service (...)* »⁵⁷.

De plus, il faut également admettre que la juridiction des comptes certifie les comptes en vérifiant la sincérité budgétaire et comptable ; toute chose qui l'amène à établir la

⁵⁰ **Lucien PANCRAZI**, *Le principe de sincérité budgétaire*, *Op.cit.*, pp. 355 et s.

⁵¹ Articles 11 et 47(2) de la loi N°2018/011 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun, *Op.cit.*

⁵² **Raymond MUZELEC**, *Finances publiques*, *Op.cit.*, p. 117.

⁵³ **Jean- Patrick DOBEL**, *Intégrité morale et vie publique*, Paris, Nouveaux Horizons, 2003, p. 177.

⁵⁴ Idée de Maurice **HAURIOU** reprise par **Norbert FOULQUIER**, in *Les droits publics subjectifs des administrés*, Dalloz, Coll. « Nouvelle bibliothèque de thèses », Vol.25, 2003, p. 380.

⁵⁵ **Hicham CHERHABIL**, « Le fonctionnaire à l'ère de la gestion publique. Quelles exigences de profil ? », in **Bachir MAZOUZ** (Dir.), *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats*, *Op.cit.*, p.102

⁵⁶ Déclaration des droits des citoyens dans leurs rapports avec l'administration et les services publics dans les Etats africains francophones de Mais 1997 ; la Charte de la Fonction Publique en Afrique adoptée le 05/02/2001 à Windhock ; la Charte africaine sur les valeurs et principes du service public et de l'administration adoptée le 31/01/2011 à Addis Abeba

⁵⁷ Article 35 du décret N°94/199 du 07/10/1994 portant statut général de la FP modifié et complété par le décret N°2000/287 du 12/10/2000.

responsabilité personnelle et pécuniaire⁵⁸ des comptables publics sans considérer le comportement du comptable⁵⁹, contribuant ainsi à la reddition des comptes.

II-UNE EXIGENCE MANIFESTE DU DEVOIR DE REDDITION DES COMPTES

Le devoir de reddition des comptes est indissociable de la gestion des finances publiques car, aujourd'hui, elle s'appréhende comme l'un des principaux indicatifs d'une gestion transparente des fonds publics. En effet, l'obligation de rendre compte est perçue comme le symbole de la légitimité de l'action publique⁶⁰. Il s'agit d'une règle de gestion publique qui constitue une condition de la démocratie financière⁶¹ et de la performance publique. La reddition est un concept dérivé du latin « *redditio, reddere* » qui signifie rendre ou l'action de rendre qui ne s'emploie que pour un compte⁶². Elle s'illustre par le fait que « *les mandataires, les administrateurs du patrimoine d'autrui ou les comptables sont appelés à présenter leurs comptes de gestion à la vérification afin qu'ils soient réglés voire arrêtés* »⁶³. La reddition des comptes se conçoit donc comme l'action de rendre compte sur la gestion des finances publiques, elle occupe une place de premier choix car, elle permet d'arrimer la gestion et la gouvernance des finances publiques aux exigences des « *gouvernements ouverts* »⁶⁴ en vogue aujourd'hui au sein des Etats. Dans ce sens, il apparaît d'ailleurs que les comptes publics ont pour objet d'informer sur l'exécution des budgets publics. Par conséquent, sur la gestion financière publique.

De la sorte, il apparaît que le devoir de reddition des comptes est constitué d'un ensemble d'exigences. Celles-ci portent sur un ensemble de comptes publics.

⁵⁸ **Pierre APPAILLANCE**, « Avant-propos », in Les institutions de contrôle des comptes publics à l'étranger, *RFFP*, n°36, 1991, p. 7.

⁵⁹ **Henri-Michel CRUCIS**, *op.cit.*, p. 219 ;

⁶⁰ **Philippe LABORIER**, « Légitimité », in **Laurie BOUSSAGUET**, **Sophie JACQUOT** et **Pauline RAVINET**, (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 4^e éd., pp. 335 à 343, p. 337.

⁶¹ **Véronique-Rachel MANANGOU**, « Démocratie et technocratie dans la gouvernance financière publique des Etats d'Afrique francophone », *R.J.P.E.F.*, n° 4, 2018, pp. 444-464 ; **Michel LEROY**, « Paradigme démocratique et réformes des finances publiques », in **Jean-Luc ALBERT** (dir.), *Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre LASSALE, Gabriel MONTAGNIER et Luc SAIDJ, Figures lyonnaises des Finances publiques*, Paris, L'Harmattan, 2012, pp. 215 à 223 ; **Louis PHILIP**, « Les finances publiques et la démocratie », in *De l'esprit de la réforme et de quelques fondamentaux, Mélanges en l'honneur du Professeur Gilbert ORSONI*, *op.cit.*, pp. 311 à 325.

⁶² **Gérard CORNU**, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2018, « Reddition », p. 1834.

⁶³ *Ibid.* p. 1834.

⁶⁴ Selon les auteurs, le gouvernement ouvert « suppose de renforcer la transparence gouvernementale, de développer la participation citoyenne et d'encourager la collaboration des différentes parties prenantes au processus de décision publique, y compris les agents publics ». L'obligation de rendre compte est présenté comme un critère essentiel. **Ibrahima BOUHADANA** et **William GILLES**, « De l'esprit des gouvernements ouverts », *International Journal of Open Gouvernements*, vol. 4, pp. 1-22, p. 5.

A- Une obligation de reddition des comptes

Elle consiste de manière générale en un ensemble d'exigences. En fait, elle porte sur un ensemble de comptes publics. L'on peut les observer en matière de finances publiques (1) et en matière des comptes des gestionnaires publics (2).

1- Les exigences imposées par l'obligation de reddition des comptes en matière de finances publiques

Elles sont principalement une exigence d'informer, de prouver et de justifier l'ensemble des opérations de gestion ou de maniement des fonds publics. En effet, tout Agent public qui a la charge de la gestion des finances publiques est soumis à une obligation de rendre disponible des informations sur sa gestion⁶⁵, tout en démontrant la véracité de ces informations au moyen de preuves écrites. Le plus souvent au moyen des documents comptables, et en s'efforçant de les faire reconnaître comme étant justes⁶⁶ et sincères⁶⁷. Sur le plan strictement juridique, elle désigne « **le respect de la norme** »⁶⁸. Pour Hans Kelsen, l'obligation n'est pas détachable de la norme juridique⁶⁹. En ce sens, que l'obligation naît de la loi. Elle a pour centre de gravité l'information⁷⁰, laquelle doit être claire, pleine, entière et fidèle. Pour les besoins de la présente analyse, l'obligation de rendre compte doit être comprise comme un devoir incombant aux gestionnaires financiers publics d'informer les organes chargés du contrôle des finances publiques de manière spontanée ou à la demande de ceux-ci et de répondre des résultats et du choix des moyens mis en œuvre. L'obligation de rendre compte serait ainsi synonyme de redevabilité⁷¹. Par définition, la redevabilité est une « **relation ou mécanisme social spécifique entre un acteur et une instance, dans laquelle l'acteur est tenu d'expliquer et de justifier sa conduite, où l'instance peut poser des questions et émettre des jugements, et l'acteur faire face aux conséquences de cela** »⁷². De la sorte, les personnes assujetties à l'obligation de rendre compte sont comptables des informations fournies sur la gestion et la gouvernance des finances publiques. L'on comprend

⁶⁵ Michel BOUVIER, et al. , « La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne ». Paris, Ministère des affaires étrangères, Ministère de l'Economie, de Finances et de l'Industrie 2004, p. 32 disponible https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Mise_en_ligne_rapport_pages_interieures.pdf consulté le 13 juin 2018.

⁶⁶ Olivier KERAMIDAS, « Le gestionnaire public, l'éthique, le service public et la justice sociale. Vers une performance managériale dans la sphère publique », in Mazouz BACHIR (Dir.), *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats*, Op.cit., p. 145.

⁶⁷ Gérard ORSONI, *Science et législation financières. Budgets publics et lois de finances*, Coll. « Corpus droit public », Economica, Paris, 2005, p. 64.

⁶⁸ Philippe MALAURIE, « Obligations », op.cit., p. 1097.

⁶⁹ Hans Kelsen, *Théorie pure du droit*, op.cit., p. 67.

⁷⁰ François LAFARGUE, « Rendre des comptes- Rendre compte », *RFAP*, vol. 4, n° 160, 2016, pp. 985-998, p. 986.

⁷¹ Voir. Franc MORDACQ , *Les finances publiques*, Paris, PUF, Que sais-je ?, n° 3908, 3^e éd., 2011, 127p, p. 90 ; François LAFARGUE, « Rendre des comptes-Rendre compte », op.cit., p. 988 ; Michel LE CLAINCHE, « Redevabilité financière et redevabilité managériale : séparation, concurrence ou complémentarité ? », *R.F.A.P.*, n° 160, 2016/4, pp. 1093-1107.

⁷² Mark BOVENS, "Analysing and Assessing Accountability : A Conceptual Framework ", *European Law Journal*, 13 (4), 2007, pp. 447 et s. Cité par François LAFARGUE, « Rendre des comptes-Rendre compte », op.cit., p. 987.

dès lors que l'obligation de rendre compte est une institution du droit public financier qui a subi d'importantes mutations à la faveur des récentes réformes.

Si à l'origine, l'obligation de rendre compte consistait pour les comptables publics de rendre compte de leurs opérations financières à travers la production d'un compte de gestion, de nos jours, l'on note une extension de cette obligation. La lecture des nouveaux textes juridiques sur les finances publiques, permet de constater un polymorphisme de l'obligation de rendre compte. Toute chose qui atteste l'importance accordée à cette institution par le législateur financier. En fait, l'information du public a été érigée à la faveur des récentes réformes en un principe du droit budgétaire et surtout comme une règle de bonne gouvernance des finances publiques. Selon l'article 4 (9) de la loi n° 2018/012, **« l'information régulière du public sur les grandes étapes de la procédure budgétaire, leurs enjeux économiques, sociaux et financiers, matière est organisée dans un souci de transparence et d'objectivité »**. Il ressort de cette disposition que le citoyen a le droit d'être informé sur les activités financières publiques⁷³. De son côté, mettre cette information à la disposition du public, constitue un devoir pour l'administration. C'est le biais de la publicité que l'information peut atteindre le public comme le soulignait Gaston JEZE , **« il n'y a pas de finances publiques solides sans publicité »**⁷⁴. **« Ancêtre du terme de transparence »**⁷⁵, la publicité est définie comme le **« caractère de ce qui est effectivement connu du public »**⁷⁶ ou encore le **« caractère de ce qui est destiné à être connu du public et mis à sa disposition sous forme de moyen d'information à consulter »**⁷⁷.

De ce qui précède, la publicité de l'information financière est la mise à la disposition de l'ensemble des citoyens, des informations relatives aux finances publiques. Il en découle que les finances publiques seraient d'abord une affaire citoyenne⁷⁸. C'est ainsi que de la loi n° 2018/011, il ressort que toutes les opérations relatives aux finances publiques doivent être rendues publiques. Cette publicité des opérations financières concerne également les contrats publics⁷⁹, des informations sur le niveau de l'endettement de l'Etat, de ses actifs financiers et de ses principales obligations financières⁸⁰, le chiffrage de l'impact budgétaire complet des décisions gouvernementales en recettes et en dépenses, à l'exception de celles relevant du secret défense, susceptibles d'avoir un impact financier⁸¹. En clair, l'information du public porte sur **« le passé, le présent et l'avenir et couvre l'ensemble des activités budgétaires et extrabudgétaires »**⁸². Il apparaît qu'aucune activité financière publique n'est épargnée de

⁷³ **Louis-Christian Patrick NKOUAYEP**, « Le droit à l'information du citoyen local en droit public financier camerounais », *RAFIP*, n°3&4, 2018, pp. 11-42 ; **Sylvie NGUECHE**, « Le contrôle citoyen des finances publiques en droit camerounais », *RAFIP*, n°8-2^{ème} semestre 2020, pp. 1731-212.

⁷⁴ **Gaston JEZE**, *Cours de sciences et de législation financière française*, Paris, Marcel Giard, 1992, p. 5.

⁷⁵ **Abdoulaye SY**, *La transparence dans le droit budgétaire de l'Etat en France*, Paris, LGDJ, t. 63, 2017, 419p, p. 23.

⁷⁶ **Gérard CORNU (G.)** (dir.), *Vocabulaire juridique*, op.cit., p. 823.

⁷⁷ *Idem*.

⁷⁸ **Jean-François BOUDET et Xavier CABANNES** (dir.), *Finances publiques citoyennes*, Paris, LGDJ, 2017, 330p.

⁷⁹ Article 5 (1) de la loi n° 2018/011.

⁸⁰ Article 23 (1) de la loi n° 2018/011.

⁸¹ Article 9 de la loi n° 2018/011.

⁸² Article 47 (2) de la loi n° 2018/011.

l'exigence d'information ou de publicité. Ce qui en soit permettrait une gestion transparente des finances publiques.

C'est ainsi qu'il est désormais imposé au gouvernement, à la Chambre des comptes de la Cour suprême, au parlement, aux exécutifs locaux, de rendre public tous les rapports sur leurs activités financières, les documents budgétaires, les décisions susceptibles d'avoir un impact financier. Ces informations et documents relatifs aux finances publiques sont publiés par les institutions compétentes sur leur site internet⁸³. Il constitue un moyen permettant au citoyen d'accéder à l'information sur les finances publiques⁸⁴. Comme on le voit, les récentes réformes font de la publicité « *l'âme de notre système financier* »⁸⁵. Toutefois, l'information à rendre public doit respecter un certain nombre de règles. C'est ainsi qu'il est établi par le législateur que l'information doit être globale, claire, cohérente, détaillée, justifiée, explicite, exhaustive, régulière, etc.⁸⁶. Ce sont là les conditions de *l'open government* de nos finances publiques⁸⁷.

Outre cette obligation d'information large sur les finances publiques qui permet de rendre compte des activités financières publiques aux citoyens, d'autres formes d'obligation de rendre compte s'avère plus spécifiques comme celle de reddition des comptes de la bonne gestion publique.

2- Les comptes concernés par l'obligation de reddition des comptes

En règle générale, la comptabilité publique permet aux acteurs d'exécution des budgets publics d'établir des comptes publics, lesquels rendent compte de leur gestion. Les comptes publics sont définis comme « *le (s) relevé (s) d'opérations passées-engagements de dépenses ou paiements, acquisitions de créances ou encaissements-, qu'il peut être dès lors certain et définitif* »⁸⁸. Autrement dit, les comptes publics sont des actes authentiques relatant la gestion de l'argent public de manière objective. Ils relatent des faits, lesquels sont attestés par des moyens de preuve écrits⁸⁹.

⁸³ Art. 50 de la loi n° 2018/011.

⁸⁴ **Anne-Cécile DUFOUR**, « Le Citoyen et l'accès à l'information financière », in **Jean-François BOUDET**, et **Xavier CABANNES** (dir.), *Finances publiques citoyennes*, op.cit., pp. 185 à 197.

⁸⁵ **Emmanuel BESSON**, *Le contrôle des budgets en France et à l'Etranger. Etude historique et critique sur le contrôle financier des principaux Etats depuis les temps les plus reculés jusqu'à nos jours*, Paris, A. Chevalier-Marescq et Cie, 2^e éd., 1901, 636p, p. 371.

⁸⁶ Cf. loi n°2018/011.

⁸⁷ **Irène BOUHADANA** et **William GILLES**, « De l'esprit des gouvernements ouverts », op.cit., p. 6.

⁸⁸ **Edgard ALLIX**, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Paris, Librairie Nouvelle de Droit et de Jurisprudence, 1907, 622 p, p. 16. Sur la notion de comptes publics en droit camerounais, on se reportera également à : **Théophile NGUIMFACK VOULO**, *La notion de compte public en finances publiques camerounaises*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Dschang, 2015, 837p.

⁸⁹ **Vincent FELLER**, « Quelques réflexions sur l'obligation de rendre compte », in **Olivier MATTEONI**, **Patrick BECK** (dir.), *Classer, dire, compter : Discipline du chiffre et fabrique d'une norme comptable à la fin du Moyen âge*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2015, pp. 405 à 427. L'article est aussi disponible en version électronique et disponible sur <http://books.openedition.org/igpde/4116> généré le 27 octobre 2020, pp. 1 à 30 (c'est cette dernière version qui est citée dans cette contribution), p. 2.

Les acteurs s'accordent à l'unanimité que la comptabilité publique permet de produire des comptes et constitue de ce fait une technique d'information de nature financière⁹⁰. Ainsi, les comptes publics⁹¹ doivent faire l'objet d'une information dans l'optique de suivre les mouvements financiers des personnes publiques. Les comptes publics constituent ainsi des instruments importants de reddition des comptes des organismes publics. Comme il est établi, ces comptes ont pour objet d'informer les autorités de contrôle et de gestion tant des opérations inscrites au budget⁹² que de celles hors budget⁹³.

Les budgets publics constituent la catégorie principale des comptes publics. Si auparavant, la confusion était entretenue entre le budget et la loi de finances en ce que les deux prévoyaient et autorisaient les recettes et les dépenses des personnes publiques, de nos jours, le budget et la loi de finances ne font plus double emploi. En effet, le budget décrit les recettes et les dépenses⁹⁴ tandis que la loi de finances les prévoit et les autorise. C'est la raison pour laquelle le Professeur Loïc PHILIP notait que le budget est « **la partie comptable de la loi de finances** »⁹⁵. Cela dit, c'est à travers la comptabilité budgétaire qui retrace les encaissements et les décaissements d'une année que les comptes sont établis. Par définition donc, la comptabilité budgétaire permet de rendre compte de l'exécution des recettes et des dépenses. Pour y parvenir, des comptes spécifiques doivent être présentés. C'est ainsi qu'au niveau de la comptabilité de l'Etat, la loi de règlement est instituée pour rendre compte de l'exécution des recettes, des dépenses et de la performance des programmes de l'exercice budgétaire clos. Le projet de loi de règlement est de ce fait accompagné des documents annexes qui sont en réalité des renseignements et des justificatifs destinés à informer le parlement⁹⁶. Le passage du budget de moyens au budget programme a permis une multiplication des documents annexes qui doivent obligatoirement accompagner le projet de loi de règlement pour mieux éclairer le parlement⁹⁷. Aussi, le gouvernement rend compte à travers les rapports trimestriels sur l'exécution du budget, en recettes et en dépenses et sur l'application de la loi de finances, lesquels sont transmis au parlement à titre d'information et de contrôle⁹⁸.

Au niveau des collectivités territoriales décentralisées et des établissements publics, l'exécution administrative des budgets est matérialisée par la production des comptes administratifs. Ce sont des documents de synthèse établis, à partir de la comptabilité administrative, par des ordonnateurs locaux après clôture de l'exercice budgétaire. Ces comptes retracent les opérations budgétaires réalisées au cours de l'exercice et fait apparaître

⁹⁰ **Sébastien KOTT**, « Comptabilité publique et reddition des comptes de l'Etat », *R.F.A.P.*, vol. 4, n° 160, 2016, pp. 1065-1078. P. 1067.

⁹¹ Les comptes publics sont des comptes des personnes morales de droit public (Etat, collectivités territoriales décentralisées, établissements publics).

⁹² Les opérations budgétaires comprennent les recettes et les dépenses des organismes publics.

⁹³ Il s'agit des opérations de trésorerie et de financement.

⁹⁴ V. art. 4 (1) de la loi n°2018/012, art. 385 du CGCTD.

⁹⁵ **Louis PHILIP**, *Finances Publiques*, Paris, CUJAS, 5^e éd., 1995, 472p, p. 192.

⁹⁶ **Benoît GOUEM LAMANE**, *L'information du parlement en droit budgétaire camerounais*, Thèse/Ph.D en droit public, Université de Yaoundé II-SOA, 2014, 525p ; **Dominique MALGAT-MELEY** et **Isabelle RABATE**, « Les annexes destinés au parlement », *R.F.F.P.*, n°26, 1989, pp. 33-37.

⁹⁷ Art. 21 de la loi n° 2018/012.

⁹⁸ **Henri RODIER**, « Compte administratif », in **Louis PHILIP**, *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 391 à 395, p. 390.

le résultat de clôture⁹⁹. Au plan comptable, la comptabilité a pour objet de produire les comptes de gestion des comptables publics qui constituent les documents comptables par excellence. Le compte de gestion est un document de synthèse qui explique « **par nomenclature sommaire, la situation exacte de la gestion (...) d'une administration au terme d'un exercice budgétaire ou au moment de la clôture de gestion par suite de mutation, de décès ou de disparition du comptable (...)** »¹⁰⁰. Comme le relève un auteur, ce compte « **est écrit. Il a du sens, il livre des informations et les totalises, les résumes, il rend compte de calculs. En bref, il raconte. Le compte (de gestion) est un langage particulier qui répond à des règles de présentation et de calcul, à des principes de prise en compte et à des omissions** »¹⁰¹.

Au-delà de la comptabilité budgétaire classique, l'on note depuis le basculement de la gestion budgétaire en mode programme, l'institutionnalisation d'autres formes de comptabilité importées du secteur privé qui viennent étendre l'obligation de rendre compte à d'autres champs. La comptabilité générale constitue en ce sens un outil d'information financière par excellence. Selon l'article 75 (1) de la loi n°2018/012, « **la comptabilité générale est fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations** »¹⁰². Elle constitue une comptabilité patrimoniale en droits constatés, c'est-à-dire « **un système de comptabilisation portant non seulement sur les mouvements de trésorerie, mais aussi sur les dettes et créances** »¹⁰³. Les droits et les obligations constituent ainsi les nouvelles informations à fournir. On n'a pas manqué de souligner que cette forme de comptabilité permet une restitution complète de l'information financière¹⁰⁴. Cela va de soit puisque la comptabilité générale retrace les opérations budgétaires, les opérations de trésorerie et de financement, les opérations faites avec les tiers et les opérations d'attente et de régularisation, le mouvement du patrimoine et des valeurs, les flux de gestion interne, les amortissements, provisions, produits et charges rattachées¹⁰⁵. Bien plus, la comptabilité générale, a pour finalité la production du compte général qui comprend la balance générale des comptes, le tableau de la situation nette ou bilan, ou d'un état récapitulatif des actifs financiers et les passifs de l'Etat, le compte de résultat, le tableau de flux des opérations de trésorerie, le tableau des opérations financières de l'Etat et l'état annexe¹⁰⁶.

Le législateur a aussi consacré une comptabilité d'inventaire permanent ayant pour objet la description des existants, des biens mobiliers et immobiliers, des stocks et des valeurs inactives autres que les deniers et archives appartenant à l'Etat et aux autres organismes publics. Cette comptabilité auxiliaire à la comptabilité générale tenue en partie simple fournit

⁹⁹ *Ibid.* p. 390.

¹⁰⁰ Benjamin BIDIAS, *Les finances publiques du Cameroun*, Yaoundé, 2^e éd., 1982, 1043p, p. 822.

¹⁰¹ Vincent FELLER, « Quelques réflexions sur l'obligation de rendre compte », *op.cit.*, p. 15.

¹⁰² Art. 463 (3) du Code général des collectivités territoriales décentralisées (CGCTD).

¹⁰³ Emmanuel GLIMET, « La comptabilité patrimoniale de l'Etat : une image fidèle ? », *R.F.F.P.*, n° 40, 1992, pp. 48-66, p. 49.

¹⁰⁴ Sébastien KOTT, « Comptabilité publique et reddition des compte de l'Etat », *op.cit.*, p. 1071.

¹⁰⁵ Art. 107 (1) du RGCP.

¹⁰⁶ Art. 72 (2) de la loi n° 2018/012.

également des informations étant donné qu'elle décrit l'existant et les mouvements d'entrée et de sortie¹⁰⁷.

En fin de compte, les comptes publics ont pour objet d'informer sur l'exécution des budgets publics. Avec l'avènement de la budgétisation par programme, les acteurs doivent également rendre compte de l'exécution des programmes publics pour ce qui est de leur performance. Il ressort au terme de l'analyse, que pour ce qui est des comptes concernés par l'obligation de reddition des comptes, il s'agit principalement des comptes des gestionnaires des fonds publics établis par les comptables publics et transmis auprès de la juridiction des comptes pour être certifiés. La certification des comptes de l'Etat est une procédure annuelle par laquelle une institution de contrôle (la Cour des comptes) atteste de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes publics. Elle vise à garantir la transparence financière et la bonne gestion¹⁰⁸. De plus, elle permet d'obtenir une assurance sur la fiabilité des données financières et du patrimoine de l'Etat. Bien que l'objectif soit une certification sans réserve, il est fréquent que les réserves substantielles soient formulées (par exemple, sur les systèmes d'information financière ou l'évaluation des actifs). Cette procédure s'est étendue à d'autres organismes publics pour renforcer la reddition des comptes. Au-delà, de ces comptes, l'obligation de reddition des comptes s'étend sur le rapport de gestion qui accompagne les comptes annuels d'une entreprise publique ou d'une administration, les bilans d'activités tels que le Rapport d'exécution préparé par le gouvernement ainsi que la loi de règlement utilisée pour informer le parlement et de façon indirect le public en général, et le citoyen en particulier. Il en va de même des Rapports des contrôleurs financiers, des agents comptables, des Rapports des commissaires aux Comptes, les états financiers et les comptes certifiés¹⁰⁹.

A- Une obligation renfonçant l'information du public dans la chaîne d'exécution de la dépense publique

L'obligation de reddition des comptes se présente d'abord comme une traduction juridique concrète de la transparence (1) donc de l'exigence d'information du public. Mais, cette dernière se trouve renforcée par le fait que l'obligation de reddition des comptes va au-delà du simple devoir de rendre compte pour instituer un véritable régime de redevabilité¹¹⁰ ou de responsabilité (2).

1- Une obligation traduisant la transparence financière

L'obligation de reddition des comptes se présente comme une traduction juridique concrète de la transparence et donc de l'exigence d'information du public en général et du citoyen en particulier. Elle est consacrée par la Déclaration des Droits de l'Homme et du

¹⁰⁷ Art. 78 (1) de la loi n° 2018/012 ; et art. 109, 153 et 189 du RGCP.

¹⁰⁸ L'on parle de plus en plus des principes de cohérence, de clarté, de simplicité, de régulation, de modération, de légalité, de démocratie et de transparence en sus de la sincérité qui est largement consacrée par le droit positif de l'Etat sous étude.

¹⁰⁹ Voir à ce sujet la certification des comptes de l'Etat-exercice 2024-avril 2025, Cour des comptes-www.ccomptes.fr/@Courdescomptes

¹¹⁰ **Daniel TOMMASI**, « Démocratie et transparence », in <http://www.proparco.fr/Werdar/site/afd/shared/Publications/Recherche/Scientifique/Savoir/02-A-Savoir.pdf> (consulté le 17 mai 2022 à 11h49).

Citoyen de 1789 en ces termes : « **la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration** »¹¹¹. Elle est par ailleurs évoquée par d'autres instruments internationaux comme la déclaration universelle des droits de l'Homme de 1945 ainsi que la charte Africaine des droits de l'Homme et des peuples de 1981.

Par ailleurs, l'obligation de reddition des comptes apparaît de manière implicite dans le préambule de la constitution du Cameroun¹¹². Ainsi, dans la chaîne d'exécution de la dépense publique, on observe que cette obligation pèse aussi bien sur l'ordonnateur que sur le comptable public dont elle justifie par ailleurs la séparation des fonctions à des fins de collaboration réciproque¹¹³. De ce fait, chacun de ces acteurs de la gestion des fonds publics se voit contraint par une nécessité de transparence à travers la disponibilité des informations à chaque étape de la procédure de la réalisation de la dépense publique. Mais, l'introduction de la transparence dans le droit public financier vise plusieurs objectifs à travers plusieurs moyens procéduraux¹¹⁴. Elle entraîne une refondation de la structure de l'administration en sa forme à travers « **la responsabilisation** » des unités de décision¹¹⁵. L'obligation de reddition des comptes, comme une modalité d'information du citoyen dont elle constitue le gage, illumine également le champ de la responsabilité des gestionnaires publics. C'est pourquoi, elle va au-delà du simple devoir de rendre compte pour instituer un véritable régime de responsabilité.

2- Une obligation instituant un véritable régime de responsabilité en matière financière

L'obligation de reddition des comptes est au cœur de la responsabilisation des acteurs financiers publics. Avec les récentes réformes¹¹⁶, des pouvoirs financiers sont accordées aux acteurs financiers publics dont la contrepartie est de rendre compte et d'assumer les résultats. Les nouvelles réformes mettent l'accent sur la qualité comptable qui doit se traduire par les critères de régularité, de sincérité, de transparence et d'image fidèle des comptes rendus. C'est la raison pour laquelle la sanction qui constitue le second pan de l'obligation de rendre compte et la conséquence directe qui en découle, a été instituée. Le constat en droit public financier camerounais est celui d'une diversité de sanction en matière de rendre compte.

En fait, l'obligation de rendre ne signifie pas seulement pour les gestionnaire financiers publics d'informer le public, d'expliquer et de justifier leur conduite aux travers des comptes et des programmes. Il faudrait également supporter les conséquences qui résultent de cette obligation afin que cette institution ait tout son sens. Comme il a été relevé, l'obligation de rendre compte repose sur des principes fondamentaux à savoir la régularité, la sincérité et la transparence des comptes rendus. Les fausses informations, les informations biaisées, incomplètes, non exhaustives, etc. Contenues dans des comptes rendus des gestionnaires

¹¹¹ Cf. Article 15 de ladite Déclaration.

¹¹² Cf. Préambule de la constitution camerounaise du 18 janvier 1996.

¹¹³ **François CHOUVEL**, *L'essentiel des finances publiques*, Paris, Gualino, 2011, p. 10.

¹¹⁴ V. *Supra*, « La configuration de la transparence en finances publiques », pp. 93 et s.

¹¹⁵ **Gérard CORNU**, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2018, « Reddition », p. 1834.

¹¹⁶ V. Les réformes relatives à la responsabilité des gestionnaires publics dans les Lois n°2018/011 portant Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun ; Loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques.

financiers sont donc des irrégularités ou des violations de l'obligation de rendre compte. Dans l'un ou l'autre cas, les gestionnaires financiers publics devraient répondre. En réalité, l'effet direct de la violation de l'obligation de rendre compte est la sanction¹¹⁷.

Du reste, il faut souligner que spécifiquement, l'obligation de rendre compte pèse tant sur l'ordonnateur que sur le comptable public dont elle justifie par ailleurs la séparation des fonctions à des fins de contrôle réciproque¹¹⁸. De ce fait, chacun de ces acteurs de la gestion des fonds publics se voit contraint par une nécessité de transparence à travers la disponibilité des informations à chaque étape de la procédure de la réalisation de la dépense publique. Mais l'obligation de reddition des comptes, comme une modalité d'information du public dont elle constitue le gage, illumine également le champ de la régulation économique.

CONCLUSION

Au terme de cette réflexion consacrée à l'obligation d'information budgétaire en droit public financier camerounais, il apparaît clairement que cette exigence dépasse la simple logique technique de gestion des finances publiques pour s'inscrire dans une dynamique de gouvernance transparente et responsable.

En fin de compte, l'obligation d'information budgétaire revêt un caractère d'ordre public en droit public financier¹¹⁹. En effet, pesant sur tous les acteurs de la gestion et de la gouvernance financière publique, l'obligation d'information budgétaire revêt dans les nouvelles réformes des finances publiques un caractère sacramental. C'est une des règles de saine gestion budgétaire et comptable de l'Etat et des autres collectivités publiques. Celle-ci ne se limite plus à la transparence des prévisions, mais s'étend à la justification de l'exécution financière. Elle impose aux gestionnaires publics de rendre compte de l'utilisation des fonds publics, renforçant ainsi le contrôle démocratique et juridictionnel de la gestion budgétaire. Toute chose qui conduit à notre avis, à la libération de l'accès aux documents financiers et d'avantage, à un contrôle de qualité dans la gestion des opérations financières de l'Etat.

REFERENCES

- **ALLIX (E.)**, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Paris, Librairie Nouvelle de Droit et de Jurisprudence, 1907, 622 p, p. 16.
- **BERTUCCI (J.Y.)**, **GROPER (N.)**, *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, Paris, Dalloz, 5^e éd., 2007, pp. V à VII, p. VI.
- **CORNU (G.)**, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2018, « Reddition », p. 1834.

¹¹⁷ Alain **LAQUIEZE**, « Sanction », in **Denis ALLAND** et **Stéphane RIALS** (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, op.cit., pp. 1381 à 1384.

¹¹⁸ **François CHOUVEL**, *L'essentiel des finances publiques*, Paris, Gualino, 2011, p. 101.

¹¹⁹ Sur la question, v. : Jean-Philippe **VACHIA**, « L'ordre public financier », *Archives de Philosophie du Droit*, t. 58, 2015, pp. 85- 104 ; Stéphanie **FLIZOT**, « L'ordre public financier », *R.D.P.*, n° 6, 2017, p. 1677 ; Michel **LASCOMBE** et Xavier **VANDENDRIESSCHE**, « L'ordre public et les juridictions financières », in Marie-José **REDOR** (dir.), *L'ordre public : Ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux, Actes du colloque du Caen*, 11 et 12 mai 2000, Bruxelles, Bruyant, 2001, pp. 167 à 186.

- **DUFOUR (A.-C.)**, « Le Citoyen et l'accès à l'information financière », in **BOUDET (J.-F.)**, et **CABANNES (X.)** (dir.), *Finances publiques citoyennes*, *op.cit.*, pp. 185 à 197.
- **BESSON (E.)**, *Le contrôle des budgets en France et à l'Etranger. Etude historique et critique sur le contrôle financier des principaux Etats depuis les temps les plus reculés jusqu'à nos jours*, Paris, A. Chevalier-Marescq et Cie, 2^e éd., 1901, 636p, p. 371.
- **BOUHADANA (I.)** et **GILLES (W.)**, « De l'esprit des gouvernements ouverts », *op.cit.*, p. 6.
- **NKOUAYEP (L. C. P.)**, « Le droit à l'information du citoyen local en droit public financier camerounais », *RAFIP*, n°3&4, 2018, pp. 11-42 ;
- **GLIMET (E.)**, « La comptabilité patrimoniale de l'Etat : une image fidèle ? », *R.F.F.P.*, n° 40, 1992, pp. 48-66, p. 49.
- **KOTT (S.)**, « Comptabilité publique et reddition des compte de l'Etat », *op.cit.*, p. 1071.
- **NGUECHE (S.)**, « Le contrôle citoyen des finances publiques en droit camerounais », *RAFIP*, n°8-2^{ème} semestre 2020, pp. 1731-212.
- **JEZE (G.)**, *Cours de sciences et de législation financière française*, Paris, Marcel Giard, 1992, p. 5.
- **SY (A.)**, *La transparence dans le droit budgétaire de l'Etat en France*, Paris, LGDJ, t. 63, 2017, 419p, p. 23.
- **BOUDET (J.-F.)** et **CABANNES (X.)** (dir.), *Finances publiques citoyennes*, Paris, LGDJ, 2017, 330p.
- **LABORIER (P.)**, « Légitimité », in **BOUSSAGUET (L.)**, **JACQUOT (S.)** et **RAVINET (P.)** (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 4^e éd., 2014, pp. 335 à 343, p. 335.
- **LASCOMBE (M.)** et **VANDENDRIESSCHE (X.)**, « Les rapports « droit-gestion » à travers la responsabilité des acteurs de l'exécution budgétaire », in **BOUVIER (M.)** (dir.), *Innovations, créations et transformations en finances publiques*, Paris, LGDJ, 2006, pp. 169 à 192, p. 169.
- **GOUEM LAMANE (B.)**, *L'information du parlement en droit budgétaire camerounais*, Thèse/Ph.D en droit public, Université de Yaoundé II-SOA, 2014, 525p ;
- **MALGAT-MELEY (D.)** et **RABATE (I.)**, « Les annexes destinés au parlement », *R.F.F.P.*, n°26, 1989, pp. 33-37.
- **RODIER (H.)**, « Compte administratif », in **PHILIP (L.)**, *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 391 à 395, p. 390.
- **BIDIAS (B.)**, *Les finances publiques du Cameroun*, Yaoundé, 2^e éd., 1982, 1043p, p. 822.
- **FELLER (V.)**, « Quelques réflexions sur l'obligation de rendre compte », *op.cit.*, p. 15.

- **JOANNIDES (V.) et JAUMIER (S.),** « De la démocratie en Afrique du Nord à l'accountability à la française. Comprendre les origines scientifiques de l'accountability », *R.F.G.*, n°237, vol. 8, 2013, pp. 99-113 ;
- **De CACQUERAY (S.),** « L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : fondement constitutionnel de l'accountability à la française », in **ALBERT (J.-L.), CACQUERAY (S. de),**
- **LAMBERT (T.) et VIESSANT (C.)** (dir.), *De l'esprit de réforme et de quelques fondamentaux, Mélanges en l'honneur du Professeur Gilbert ORSONI*, PUAM, 2018, pp. 129 à 150.
- **ABIABAG (I.),** *Le renouveau budgétaire au Cameroun*, Douala, PUL, 2013, 120p ;
- **KANKEU (J.),** « La performance : un nouveau cadre de gestion financière pour réformer l'Etat au Cameroun », *Solon, Revue africaine de parlementarisme et de démocratie*, vol. III, n° 15, novembre 2016, pp. 259-274.
- **BOUHADANA (I.) et GILLE (W.),** « De l'esprit des gouvernements ouverts », *International Journal of Open Governments*, vol. 4, pp. 1-22, p. 5.
- **MORDACQ (F.),** « Nouveaux acteurs de la gestion publique et responsabilité », *RFFP*, n°92, 2005, pp. 71-75, p. 71
- **OUERAOGO (Y.),** *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des Etats membres de l'UEMOA*, *op.cit.*, p. 311.
- **LEIDERER (S.) et WOLFF (P.),** « Gestion des finances publiques : une contribution à la bonne gouvernance financière », *Annuaire suisse de politique de développement*, vol. 26, n° 2, 2007, pp. 175-195 ;
- **BOULEY (D.),** « Les standards internationaux de la bonne gouvernance selon le Fonds Monétaire International », in **BOUVIER (M.)** (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le Monde, Actes de la IVe Université de printemps des Finances Publiques*, Paris, LGDJ, 2009, pp. 15 à 22.
- **ORSONI (G.),** *Science et législation financières. Budgets publics et lois de finances*, Coll. « Corpus droit public », Economica, Paris, 2005, p. 64.
- **MALAUURIE (Ph.),** « Obligations », *op.cit.*, p. 1097.
- **KELSEN (H.),** *Théorie pure du droit*, *op.cit.*, p. 67.
- **LAFARGE (F.),** « Rendre des comptes- Rendre compte », *RFAP*, vol. 4, n° 160, 2016, pp. 985-998, p. 986.
- **MORDACQ (F.),** *Les finances publiques*, Paris, PUF, Que sais-je ?, n° 3908, 3^e éd., 2011, 127p, p. 90 ;
- **LAFARGUE (F.),** « Rendre des comptes-Rendre compte », *op.cit.*, p. 988 ;
- **LE CLAINCHE (M.),** « Redevabilité financière et redevabilité managériale : séparation, concurrence ou complémentarité ? », *R.F.A.P.*, n° 160, 2016/4, pp. 1093-1107.

- **BOVENS (M.)**, “Analysing and Assessing Accountability : A Conceptual Framework “, *European Law Journal*, 13 (4), 2007, pp. 447 et s. Cité par **LAFARGE (F.)**, « Rendre des comptes-Rendre compte », *op.cit.*, p.
- **WOODS (N.)** et **NARLIKAR (A.)**, « La gestion des institutions et les limites de l’obligation redditionnelle : l’OMC, le FMI et la Banque mondiale », *R.I.S.A.*, 2001/4, n° 170, pp. 626-643 ;
- **NGUIMFACK VOULO (T.)**, *La notion de compte public en finances publiques camerounaises*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Dschang, 2015, 837p.
- **NOUPOYO (G.)**, « Les nouvelles conditions du politique budgétaire de sous-zone : étude des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes », *R.F.F.P.*, n° 98, 2007, pp. 81-105 ;
- **PHILIP (L.)**, « Les finances publiques et la démocratie », in *De l’esprit de la réforme et de quelques fondamentaux, Mélanges en l’honneur du Professeur Gilbert ORSONI*, *op.cit.*, pp. 311 à 325.
- **OUMAROU (B.)**, « La conditionnalité, vecteur juridique de l’assistance financière du FMI au Cameroun », *Revue Afrilex*, n° 4, pp. 132-148.
- **ONDOA (M.)**, « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains postcoloniaux : l’exemple camerounais », *R.A.S.J.*, vol. 2, n° 1, 2001, pp. 75-17 ;
- **ONDOA (M.)**, « Le droit public des Etats africains sous ajustement structurel : le cas du Cameroun », in **BEKOLO EBE (B.)**, **TOUNA MAMA** et **FOUDA (S. M.)**, *Mondialisation, exclusion et développement africain : Stratégie des acteurs publics et privés*, Maisonneuve & Larose, Afrédis, 2006, t. 2, pp. 375 à 424.
- **TOUNA MAMA**, *L’économie camerounaise : pour un nouveau départ*, Yaoundé, Afrédis, 2008, 472p, (spéc. p. 281 et s.).
- **BOUVIER (M.)**, « Inventer une nouvelle gouvernance financière : fonder l’Etat du XXI^e siècle », *R.F.F.P.*, n° 100, pp. 3-5, P.4.
- **MALAUZIE (Ph.)**, « Obligations », in **ALLAND (D.)** et **RIALS (S.)** (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, LAMY-PUF, 1^{er} éd., 2003, pp. 1097 à 1101, p. 1101.
- **CHEVALLIER (J.)**, « L’obligation en droit public », *Archives de Philosophie du Droit*, t. 44, 2000, pp. 179-194, p. 179. **CORNU (G.)** (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 9^e éd., 2011, 1095p, P. 695.
- **LAQUIEZE (A.)**, « Sanction », in **ALLAND (D.)** et **RIALS (S.)** (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, *op.cit.*, pp. 1381 à 1384.
- **CHOUVEL (F.)**, *L’essentiel des finances publiques*, Paris, Gualino, 2011, p. 101.

L'ADAPTATION DE LA LOI DE FINANCES EN COURS D'EXERCICE BUDGETAIRE EN DROIT PUBLIC FINANCIER CAMEROUNAIS

Par

NGONO MASSAGNIKI Célestin Thierry*

Doctorant en Droit Public

Université de Yaoundé II

Résumé

L'adaptation de la loi de finances en cours d'exercice est un mécanisme permettant d'ajuster les autorisations budgétaires aux évolutions économiques, financières et institutionnelles. En droit public financier camerounais, elle est encadrée par des fondements et des exigences destinés à préserver l'équilibre budgétaire et à prévenir les déficits publics excessifs. Elle s'opère au moyen de mécanismes législatifs et réglementaires conciliant la continuité de l'action financière de l'État avec le respect de l'autorisation parlementaire. Ainsi, l'adaptation de la loi de finances constitue un instrument de flexibilité budgétaire au service d'une gestion responsable et efficace des finances publiques.

Mots-clés : adaptation de la loi de finances ; exercice budgétaire ; droit public financier ; équilibre budgétaire ; loi de finances rectificative ; gouvernance financière.

Abstract

Adapting the finance law during the fiscal year is a mechanism that allows budgetary authorizations to be adjusted in response to economic, financial, and institutional developments. Under Cameroonian public financial law, this process is governed by principles and requirements designed to maintain budgetary balance and prevent excessive public deficits. It is carried out through legislative and regulatory mechanisms that reconcile the continuity of the State's financial operations with adherence to parliamentary authorization. Thus, adapting the finance law serves as a tool for budgetary flexibility, facilitating the responsible and efficient management of public finances.

Keywords: adaptation of the finance law; fiscal year; public financial law; budgetary balance; supplementary finance law; financial governance.

INTRODUCTION

Les finances publiques sont une branche du droit public et ont pour objet, l'étude des problèmes financiers concernant l'État et ses démembrements, les mécanismes qui s'y rapportent et les règles juridiques qui y sont appliquées¹. Ces dernières sont confrontées à des mutations frondes qui imposent aux États une capacité permanente d'adaptation de leur action budgétaire. Plusieurs situations rendent de plus en plus difficile l'exécution intégrale de la LFI². Dans un pareil contexte, la rigidité du cadre annuel d'exécution de la LF apparaît

* Mode de citation : NGONO MASSAGNIKI Célestin Thierry, « L'adaptation de la loi de finances en cours d'exercice budgétaire en droit public financier camerounais », Revue RRC, n° 071 / Juillet 2026, p.227-253.

¹ ABIABAG ISSA, *Le renouveau budgétaire au Cameroun*, Presses Universitaires Livres, 2013, p.6.

² Il s'agit des crises économiques et financières, les urgences sanitaires, les impératifs de sécurité ou encore les fluctuations des recettes publiques.

souvent incompatible avec les exigences d'efficacité de l'action publique³. Dès lors, si la LF constitue le fondement de l'autorisation parlementaire des recettes et des dépenses de l'État, son exécution ne peut demeurer figée lorsque surviennent des circonstances susceptibles d'affecter l'équilibre budgétaire ou la mise en œuvre des politiques publiques⁴. Ainsi perçu, l'adaptation de la LF en cours d'exercice s'impose comme un mécanisme indispensable de la gouvernance financière, permettant de concilier la stabilité des règles budgétaires et la nécessité d'une flexibilité de la gestion publique.

Au Cameroun, le recours à l'adaptation s'inscrit dans un mouvement plus large de modernisation du droit public financier, engagé sous l'impulsion des directives de la Communauté économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) du 19 décembre 2011. Cette réforme s'est vu introduire dans l'ordonnancement juridique interne par l'adoption de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres Entités publiques, laquelle consacre un ensemble de mécanismes destinés à garantir une gestion budgétaire plus performante, plus transparente et d'avantage aux standards internationaux⁵. L'exécution des LF n'est plus réduite à la simple application mécanique des autorisations votées par le Parlement, elle repose également sur un instrument capable de répondre aux aléas susceptibles d'intervenir au cours de l'exercice budgétaire, tout en préservant les principes fondamentaux qui gouvernent les finances publiques.

De ce fait, le pouvoir d'adaptation repose sur la compétence de l'exécutif à qui revient l'initiative exclusive. Ceci s'explique par le fait que le pouvoir exécutif détient un pouvoir très élargi dans le processus de mise en œuvre de la LF à travers son hégémonie sur le reste des pouvoirs⁶. Ce pouvoir intervient aussi bien dans la préparation du budget, l'exécution de celui-ci que dans le contrôle de son exécution, il se voit attribuer des tâches précises dans l'opérationnalisation du budget étatique.

Lorsque les circonstances indépendantes de la volonté du législateur, et imprévisibles lors de l'adoption de la LFI viennent bouleverser les grandes lignes de l'équilibre budgétaire et financier sans pour autant rendre impossible son exécution, le pouvoir exécutif doit alors prendre les mesures nécessaires au rétablissement de la sincérité de la loi⁷. C'est à dire que malgré les efforts déployés lors de la préparation de la LFI par le pouvoir exécutif, l'exécution annuelle du budget peut être confrontée dans son application par des aléas susceptibles d'entraîner quelques retouches en cours d'exercice au point de ne plus pouvoir respecter le strict cadre annuel. Quels que soient la nature de ces aléas, le gouvernement est tenu d'apporter des solutions palliatives. L'objectif étant la recherche d'une plus grande efficacité

³ BOURVIER (Michel), ESCLASSAN (Marie-Christine), LASSALE (Jean-Pierre), *Finances Publiques*, 17^e éd. 2018-2019, LGDJ, P.428.

⁴ *Ibid.*

⁵ Loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres Entités publiques, Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances au sein de la CEMAC.

⁶ PEKASSA NDAM (G. M.), « *Les pouvoirs budgétaires du Président de la République au Cameroun* », in Adama KPODAR et Dodzi KOKOROKO (études réunies par), *L'Etat inachevé. Mélanges en l'honneur du Professeur Koffi AHADZI-NONOU*, Presses Universitaires Juridiques de Poitiers, coll. Mélanges de la Faculté de Droit et des Sciences Sociales, Université de Poitiers, 2021, p. 228. Selon le professeur, « *La plupart des pouvoirs, y compris ceux budgétaires, sont concentrés essentiellement entre les mains du chef de l'État, chef de l'exécutif, chef de l'administration d'État et chef du parti ultra-dominant de la vie institutionnelle* ».

⁷ PANCRAZY (Laurent), *Le principe de sincérité budgétaire*, l'Harmattan, 2012, P.505.

de l'action publique et la transparence⁸ pour une meilleure offre des biens et services au citoyen⁹. Dès lors, la survenance de ces événements en cours d'exercice budgétaire peut obliger les gestionnaires publics à ne plus suivre avec exactitude les prévisions initialement établis. Qu'ils aient un caractère volontaire ou involontaire, ces événements entraînent des coûts inestimables et imprévisibles sur le budget entraînant une adaptation.

Avant d'aborder le sujet, une clarification conceptuelle s'impose car tout chercheur doit d'abord donner du contenu aux mots clés qui composent sa thématique d'étude. Ainsi, les mots clés qui seront définis ici sont : adaptation, loi de finances, droit public financier.

Sur le plan littéraire, le dictionnaire Larousse définit le terme **adaptation** désigne l'action « d'adapter », ou de « s'adapter ». Il s'agit un processus ou de modification qui en résulte¹⁰. En matière de finances publiques, il peut être entendu comme un ensemble de mécanisme permettant de modifier, compléter ou d'ajuster les autorisations budgétaires accordées afin de tenir compte des circonstances nouvelles apparues en cours d'exercice. L'adaptation est ainsi considérée comme une technique de régulation budgétaire destinée à assurer la continuité de l'action financière de l'État sans toutefois remettre en cause le principe de l'autorisation parlementaire.

La **loi de finances** quant à elle désigne les lois qui déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État¹¹. Allant dans la même logique, la loi portant régime financier de l'État et des autres entités publiques au Cameroun précise en substance l'objet de la LF. Celle-ci dispose en son article 12 que, « *les lois de finances ont pour objet de déterminer les recettes et les dépenses de l'État, de définir les conditions de l'équilibre budgétaire et financier, d'arrêter le budget de l'État et de rendre compte d'un équilibre de son exécution. Elles tiennent compte d'un équilibre économique bien défini, ainsi que des objectifs et des résultats de programmes qu'elles déterminent* »¹². En claire, la loi de finances est un acte d'autorisation permettant au gouvernement de percevoir les recettes et de mettre en œuvre les dépenses publiques.

L'**exercice budgétaire** selon le dictionnaire LE PARISIEN consiste à fixer pour une année la durée de l'exercice budgétaire. Cela signifie que l'autorisation budgétaire donné par la loi de finance n'est valable que pour une année ; il n'existe pas par exemple de loi permettant au gouvernement de prélever un impôt permanent¹³. En droit public plus précisément en droit de finances, l'exercice budgétaire est la période pendant laquelle le budget de l'État est exécuté tant en dépenses qu'en recettes, c'est-à-dire la période marquant l'activité financière de l'État ou des autres entités publiques.

⁸ BENSOUA (Nourredine), « *Efficacité et transparence des finances publiques pour une meilleure offre de biens pour le citoyen* », RFFP, n°100, novembre 2007, pp.333-336.

⁹ AKONO OLINGA (André), « *La codification de la transparence et de la bonne gouvernance des finances publiques des Etats de la CEMAC* », *Annales africaines*, vol.1, n°18, avril 2023, p.42

¹⁰ Dictionnaire LAROUSSE, consulté en ligne le 9 juillet 2026 à 14 H 09.

¹¹ GUILLIEN (Raymond), GUINCHARD (Serges), *Lexique des termes juridiques*, 14^e édition, Dalloz, 2003, P. 339.

¹² Article 12 al 1 de loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques.

¹³ Web Dictionnaire 2019

S'agissant du droit public financier, c'est une sous branche du droit public qui s'est positionné comme autonome. Certains auteurs à l'instar de **Georges VEDEL** pensent que le droit public financier est un droit qui appartient au droit administratif malgré sa spécificité. Pour lui, Les finances publiques ne sont rien d'autre qu'un droit administratif spécialisé. **Paul Marie GAUDEMET** pour sa part relevait déjà la spécificité de la discipline en disant que c'est une « discipline carrefour »¹⁴. Il traduisait par-là l'idée selon laquelle le droit public financier encore mieux les finances publiques entretient des liens multiples avec d'autres disciplines dont l'économie, le Droit, la sociologie, l'histoire, etc... Cette idée de transdisciplinarité du droit public financier apparaît dans l'œuvre de plusieurs contemporains¹⁵. Elle est d'ailleurs admise aujourd'hui. Suivant le critère organique, Le droit public financier peut être appréhendé comme l'ensemble de règles qui gouvernent les finances de l'État, des collectivités territoriales, des organismes de sécurité sociale, des établissements publics et toute autres personnes de droit public. Selon **Stéphanie DAMAREY**, c'est une présentation des règles juridiques applicables aux finances publiques au travers des notions essentielles au droit budgétaires, fiscale, et au droit de la comptabilité publique¹⁶. Les finances publiques sont appréhendées comme les biens mis au service de l'intérêt public, elles représentent les revenus et les dépenses de la puissance publique.

La loi de finances étant l'expression de l'autorisation parlementaire en matière de recettes et des dépenses, toute modification de son contenu doit respecter les exigences qui découlent de la constitution, de la loi portant régime financier de l'État et des autres Entités publiques et des normes communautaires de la CEMAC. Il est question ici de s'interroger sur les mécanismes juridiques mis en place par le législateur camerounais afin de concilier les impératifs de flexibilité de la gestion budgétaire avec le respect des principes fondamentaux du droit public financier. D'où la question de savoir : *comment le droit public financier camerounais organise-t-il le recours à l'adaptation de la loi de finances en cours d'exercice ?*

En réponse à cette interrogation, l'étude repose sur l'hypothèse selon laquelle, l'adaptation de la loi de finances en cours d'exercice en droit public financier camerounais est organisée de façon duale. Cette démarche traduit la volonté du législateur de concilier les exigences d'une gestion budgétaire efficace avec les garanties attachées à la légalité budgétaire. Cette étude revêt un double intérêt ; théorique et pratique. Théorique dans la mesure où elle contribue à la réflexion doctrinale relative à l'évolution du droit public financier camerounais dans un contexte de modernisation. Pratique dans la mesure où cette étude présente un intérêt certain pour les différents acteurs en charge de la gestion des finances publiques, notamment les autorités gouvernementales, les administrations financières, les parlementaires, les juridictions financières ainsi que les chercheurs. La

¹⁴ GAUDEMET (Paul-Marie), MOLINIER (Jean), *Finances publiques : Budget/trésors*, Paris, Montchrestien, 1996, t.1, p.22.

¹⁵ TROTABAS (L), COTTERT, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Paris, Dalloz, 1995, p.7. « Il résulte des considérations précédentes que l'étude intégrale des phénomènes financiers comporte des branches diverses et l'orientation de cette étude sera toute différente selon qu'on l'aborde sous l'aspect du droit budgétaire et financier ou du droit fiscal, sous l'aspect de l'économie financière ou sous l'aspect de la politique financière ».

¹⁶ DAMAREY (Stéphanie), *Droit public financier, finances publiques, droit budgétaire, comptabilité publique, et contentieux financier*, 2^e édition, Dalloz, 2018, p.16.

démonstration durant cette étude reposera essentiellement sur la méthode juridique, fondée sur l'analyse exégétique des textes applicable. Et complétée par une analyse doctrinale permettant d'apprécier les fondements, les conditions et les procédés d'adaptation de la LF au regard des principes qui gouvernent le droit public financier.

A travers la démarche qui vient d'être présentée, notre travail dans cette étude se déclinera sur deux grandes parties. Il sera question d'examiner l'encadrement de l'adaptation de la loi de finances en cours d'exercice **(I)**, avant d'analyser les procédés d'adaptation **(II)**.

I- L'ENCADREMENT JURIDIQUE DE L'ADAPTATION DE LA LOI DE FINANCES EN COURS D'EXERCICE.

L'adaptation de la loi de finances en cours d'exercice budgétaire n'est pas l'œuvre d'un pouvoir discrétionnaire absolu de l'exécutif encore moins d'une remise en cause de l'autorisation budgétaire accordée par le parlement. En droit public financier camerounais, le recours à l'adaptation de la LF s'inscrit dans un cadre juridique rigoureusement défini¹⁷. Ce cadre repose d'une part sur les considérations économiques, financières, institutionnelles et juridiques qui légitiment le recours à l'adaptation **(A)** et d'autre part, sur les conditions de fond et de forme destinées à encadrer l'exercice de ce pouvoir **(B)**.

A- Les fondements du recours à l'adaptation

Le recours à l'adaptation en cours d'exercice trouve son fondement dans la nécessité d'assurer une gestion budgétaire à la fois réaliste et efficace¹⁸. En effet, les prévisions contenues dans la loi de finances initiale sont établies sur la base d'hypothèses économiques et financière susceptibles d'évoluer en cours d'exercice budgétaire. En outre, la nécessité d'adapter la loi de finances en cours d'exercice trouve également son fondement dans le cadre normatif qui régit les finances publiques. Ainsi, les fondements de l'adaptation apparaissent à la fois comme l'expression de la nécessité économique **(1)** et comme la traduction du législateur d'encadrer juridiquement les ajustements budgétaires indispensables à la bonne exécution des finances publiques **(2)**.

1- Les fondements économiques et financiers

Sur le plan économique et financier, l'adaptation de la loi de finances en cours d'exercice trouve sa justification dans l'incertitude qui caractérise les prévisions budgétaires¹⁹. Fondé sur l'idée selon laquelle, « *Le gouvernement doit être lié mais pas ligoté* »²⁰. C'est-à-dire que, la recherche d'un compromis entre l'efficacité et la préservation des prérogatives parlementaires, certains aménagements ultérieurs prennent le pas sur le principe de

¹⁷ Loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres Entités publiques, Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances au sein de la CEMAC.

¹⁸ Article 10 alinéa 1 portant régime financier de l'Etat.

¹⁹ BOURVIER (Michel), ESCLASSAN (Marie-Christine), LASSALE (Jean-Pierre), *Finances Publiques*, op. cit., P.423.

¹⁹ Article 10 alinéa 1 portant régime financier de l'Etat

²⁰ GAUDEMET (MARIE-PAUL), *Finances publiques : Budget/Trésor*, 7^e éd. Tome 1, P. 317.

l'autorisation parlementaire²¹. Dès lors, l'adaptation repose sur des anticipations relatives à la croissance économique, à l'évolution des recettes fiscale et douanières et aux conditions d'accès aux financements ainsi qu'aux besoins de financement futurs de l'État. Cependant, la réalisation des prévisions dépend fortement des facteurs internes et externes qui échappent parfois aux contrôles des autorités publiques.

Les facteurs exogènes à l'origine de l'adaptation de la LFI font référence à l'environnement économique international appréhendé comme étant un concept qui englobe les dynamiques des échanges commerciaux, les politiques économiques et les relations entre les pays dans un contexte de mondialisation. La gestion interne propre à chaque État tient compte de la situation de l'économie mondiale ; ceci en raison des différentes relations et échanges qui existe entre les États. Cette exigence s'inscrit dans le cadre de la mondialisation qui se définit selon le lexique d'économie comme étant un processus d'élargissement de l'espace économique d'intervention des agents économiques associés à la libéralisation des échanges²². Elle suppose une perte d'autonomie des politiques économiques locales ou nationales²³. Certains changements d'origine extérieurs peuvent dès lors influencer la mise en œuvre de la LF au cours de l'exercice budgétaire en permettant au dirigeant de recourir à son adaptation. Parmi les facteurs exogènes qui peuvent entraîner la modification de la LFI, nous avons la situation économique et conjoncturelle internationale et la situation économique sous régionale.

Le terme conjoncture fait référence à la situation générale de l'économie d'un pays à un moment donné. Elle désigne en particulier ce qui est changeant ou susceptible de modifier à court terme un ensemble économique²⁴. Elle s'appréhende à l'aide d'indicateurs économiques tels que le taux de croissance du PIB, le taux d'inflation l'évolution du taux de chômage, la balance commerciale. Elle relève plus de la prospective de la prévision²⁵.

L'évolution de la conjoncture macro-économique renvoie à une montée des indicateurs économiques qui en cours d'année bouleverse l'équilibre budgétaire établi par la loi de finances, ce qui augmente les charges de l'État. Elle a pour objectif d'anticiper l'évolution tendancielle de l'économie à court terme et de permettre la mise en œuvre des politiques économiques ou monétaires adaptées, visant à corriger la tendance. L'évolution de la conjoncture macro-économique peut donc être liée à la survenance de la crise économique d'une part et la crise sanitaire mondiale d'autre part.

Depuis quelques années déjà au Cameroun, la LF est préparé en fonction du contexte économique international. Ce contexte est principalement marqué par le ralentissement de la croissance mondiale passant de 3,5% en 2022 à 3,0% en 2023 ; une diminution de l'aide budgétaire dans un contexte d'endettement élevé, la persistance des perturbations dans les circuits d'approvisionnement causés par le conflit Russo-Ukrainien, la baisse de de 16,5% en

²¹ BOURVIER (Michel), ESCLASSAN (Marie-Christine), LASSALE (Jean-Pierre), *Finances Publiques*, op. cit., P.424.

²² SILEM (Amed), ALBERTINI (Jean-Marie), *Lexique d'économie*, DALLOZ, 11^e éd., 2010, P. 559.

²³ *Ibid.*

²⁴ Voir les développements de l'Observatoire Economique et Statistiques d'Afrique subsaharienne sur la conjoncture et prévisions.

²⁵ SILEM (Amed), ALBERTINI (Jean-Marie), *Lexique d'économie*, Op. cit., P. 210.

2023 des cours mondiaux du pétrole Brut, la hausse du Dollar américain par rapport au FCFA avec pour conséquences le renchérissement du service de la dette extérieure et des importations du Cameroun, les Phénomènes météorologiques externes²⁶.

La survenance d'une crise économique sur le plan international peut influencer et accélérer l'évolution de la situation conjoncturelle et macroéconomique de l'État²⁷. Ce qui peut justifier la modification de l'autorisation budgétaire au cours d'un exercice. Il peut s'agir soit de la chute des prix du pétrole sur le marché international qui impact directement les recettes de l'État, soit des problèmes exogènes tel que la crise sanitaire et les changements climatiques. L'environnement économique international se réfère donc à l'ensemble des facteurs et des relations économiques qui influencent les échanges et les activités économiques entre les pays.

Les crises sanitaires sont des événements qui touchent réellement ou potentiellement un grand nombre de personnes, affectant la santé, et pouvant éventuellement augmenter le facteur significatif de mortalité ou de surmortalité dans une région donnée ou la planète toute entière²⁸. À titre illustratif, la pandémie du coronavirus est à l'origine directe du ralentissement de l'activité économique et de la baisse des ressources de l'État. Les fermetures des entreprises et la perte et disparition de certains emplois ont un impact quasiment immédiat sur les comptes publics. En France par exemple, les impôts payés par les entreprises ont connu une diminution de 10 milliards d'euros des impôts et l'augmentation de son déficit de 67 milliards d'euros sur les deux prochaines années précédant la crise²⁹. Au Cameroun, on a assisté à un réajustement du budget de l'exercice 2020 caractérisé par la suppression de certains impôts et taxes et l'affectation des crédits à certaines missions des programmes³⁰.

Face à l'insistance d'une quelconque crise sur le plan international impactant les finances des États, les institutions financières internationales³¹ impulsent des nouvelles orientations qui serviront de boussole aux États membres. Ces orientations devront dès lors faire l'objet d'appropriation au niveau régional ou communautaire avant leur insertion dans l'ordre juridique interne de chaque État.

Comme pour la situation économique et conjoncturelle internationale, l'application de l'autorisation parlementaire tient également compte de l'évolution de la situation économique régionale et sous régionale. Le Cameroun est membre de la Communauté Economique et

²⁶ MINFI, « *le Budget Citoyen* », 2024, p.15.

²⁷ L'exemple de la Crise Russo-Ukrainien, avec les sanctions imposées à la Russie qui ne sont pas restées sans impacts sur l'économie africaine en générale et du Cameroun en particulier. Les conséquences économiques immédiates de cette guerre se sont répercutées avec force sur les marchés de l'énergie, du pétrole et des denrées alimentaires, nourrissant ainsi une inflation.

²⁸ SILEM (Amed), ALBERTINI (Jean-Marie), *Lexique d'économie*, Op. cit., P. 559.

²⁹ PARTY (Jean-Marie), « *La baisse des recettes budgétaires de l'Etat, conséquence de la crise sanitaire* », publié le 26 Octobre 2020.

³⁰ Cf. Ordonnance n°2020/001 du 03 juin 2020 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°2019/023 du 24 décembre 2019 portant loi de finances de la République du Cameroun.

³¹ Au rang des institutions financières internationales nous pouvons citer le Fond Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale (BM). Ce sont des instruments de solidarité internationale monétaire garant d'une discipline commune consentie par les Etats membres. Voir SILEM (Amed), ALBERTINI (Jean-Marie), *Lexique d'économie*, Op. cit., P. 419.

monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) depuis sa création en 1994. Cette organisation a pour mission d'une part de promouvoir la paix et le développement harmonieux des États membres, dans le cadre de deux unions : une union économique et une union monétaire³² et d'autre part de veiller à l'harmonisation des législations budgétaire, des comptabilités nationales et des données macroéconomiques des États membres³³. De par sa position stratégique et importante dans le Zone CEMAC, la gestion des finances publiques camerounaises tient compte du cadre réglementaire décidé par l'ensemble des membres de la communauté. C'est ainsi que l'ensemble des textes juridiques en rapport avec la gestion des finances publiques sont inspirés du dispositif normatif de la CEMAC³⁴ depuis 2018, notamment la loi N° 2018/012 du 11 Juillet 2018 portant Régime Financier de l'État et des autres Entités Publiques et la loi N°2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun. Les facteurs exogènes notamment la situation économique international et sous régionale peut amener le pouvoir exécutif à adapter la LFI au cours de l'exercice budgétaire. Qu'en est-il des facteurs endogènes ?

S'agissant des facteurs interne, L'environnement économique national peut-être présenté comme le climat économique national³⁵ et donc un ensemble des variations qui favorisent l'évolution de la conjoncture, fondant ainsi la nécessité de recourir aux à certaines modifications en cours d'exercice. Généralement, il porte essentiellement sur l'importation des biens et services, l'approvisionnement à travers des circuits bien structurées en intrants et certains produits de grande consommation. Le recours à l'adaptation de la LF au Cameroun est une pratique très courante permettant d'ajuster les dispositions budgétaires en fonction des besoins économiques et politiques du pays. Autrement dit, les facteurs endogènes pouvant justifier le recours à l'adaptation de la LF peuvent être regroupés en deux catégories : les facteurs liés à l'économie d'une part et les facteurs politiques et sécuritaires d'autre part.

Le contexte économique national est marqué par la persistance de l'augmentation des prix de la mise en service des grands projets de première génération, la poursuite de la mise en œuvre de la politique de l'import / substitution, la persistance des crises sécuritaires dans les régions de l'Extrême-nord, du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, la poursuite de la mise en œuvre des plans et programmes de reconstruction des régions affectées par la crise³⁶. Dès lors, le recours à une adaptation de la LF au cours de l'exercice budgétaire peut être effectif selon les hypothèses suivantes :

- L'aggravation de la crise sécuritaire dans les régions du Nord-Ouest, du Sud-Ouest et de l'Extrême-Nord ;

³² Article 2 du traité révisé de la CEMAC du 16 Mars 1994 et révisé le 25 Juin 2008.

³³ Article 54 de la Convention régissant l'Union Economique de l'Afrique Centrale (UEAC).

³⁴ Depuis 2018, le Cameroun s'est lancé dans un vaste chantier de modernisation et d'harmonisation de la gestion de ses finances publiques avec les autres Etats membre de la CEMAC. Dès lors, il s'est inspiré du dispositif normatif de la CEMAC pour y parvenir. Il s'agit de la Directive CEMAC N°06/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative au code transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances. De celles relatives aux lois des finances, du règlement général de la comptabilité publique, du plan comptable de L'Etat, de la nomenclature budgétaire de l'Etat, du tableau des opérations financières de l'Etat.

³⁵ AMINA (Amada), *La Budgétisation du produit de la dette publique en droit camerounais*, Mémoire, Université de Yaoundé II, 2021-2022, P.75.

³⁶ MINFI, « *le Budget Citoyen* », *Op. cit.*, p.15.

- Le resserrement prolongé des conditions financières mondiales ;
- La persistance de la crise Russo-Ukrainienne ;
- Une baisse durable des cours mondiaux des matières premières exportées par le Cameroun et notamment par ceux du pétrole brut ;
- La forte dépréciation de l'Euro vis-à-vis du dollar américain³⁷.

Face à cette situation susceptible de conduire à un échec, le pouvoir exécutif se retrouve obligé de revoir sa politique budgétaire pour y trouver des solutions adéquates. Il s'agit entre autres de la consolidation budgétaire qui est un processus visant à rétablir l'équilibre des finances publiques, parfois après une période de déficit important. Elle permet dans un premier temps de mieux contrôler le flux des dépenses et de procéder à l'augmentation des recettes afin de diminuer la dette et dans un second temps elle nécessite une réduction significative des déficits, mais son rythme doit être adapté pour minimiser les impacts négatifs sur la croissance économique³⁸.

Outre la fonction économique, le gouvernement a tout d'abord une fonction politique, inhérente à leur qualité et marquée par leur participation à la définition et à la mise en œuvre de la politique gouvernementale³⁹. L'article 11 alinéa 1 la constitution camerounaise du 18 Janvier 1996 précise en substance que « *le gouvernement est chargé de la mise en œuvre de la politique de la Nation tel que défini par le Président de la République* »⁴⁰. Dès lors, l'autorisation parlementaire en matière budgétaire se présente comme une formalité consistant pour le pouvoir exécutif de respecter les exigences légales. L'ambition principal étant de répondre et de faire face aux problème urgent des populations. Ainsi, sur le plan politique, l'objectif recherché par le gouvernement est de mener la politique du Président jusqu'à son terme. La survenance de certaines crises à l'intérieur de l'État nécessite généralement des réponses politiques. Il peut s'agir des crises sécuritaires⁴¹, sociales et naturelles⁴².

2- Les fondements juridiques

Si les considérations économiques, financières et institutionnelles expliquent la nécessité de l'adaptation de la loi de finances en cours d'exercice budgétaire, celle-ci ne peut toutefois être mise en œuvre qu'en vertu d'un cadre juridiques précis. Le droit public financier camerounais ne laisse pas au pouvoir exécutif la liberté d'appréciation de l'adaptation de la loi de finances. L'adaptation repose sur des habilitations prévues par les normes supérieures et encadrées par les procédures déterminées.

Au niveau national le recours à l'adaptation par l'exécutif trouve a été consacré dans le droit budgétaire camerounais depuis la période post indépendance et ce bien avant les

³⁷ MINFI, « *le Budget Citoyen* », *Op. cit.*, p.15.

³⁸ Lire à ce propos le rapport sur les perspectives économiques de L'OCDE de 2012 concernant la consolidation budgétaire.

³⁹ FAVOREU (L), GAIA (P), GHEVONTIAN (R), MESTRE (J-L), PFERSMANN (O), ROUX (A), SCOFFANI (G), *Droit Constitutionnel*, DALLOZ, 18^e éd. 2016, P724.

⁴⁰ Article 11 alinéa 1 Constitution.

⁴¹ Nous avons par exemple les crises sécuritaires dans les régions du Nord-Ouest, Sud-Ouest et de l'Extrême-Nord qui perdurent depuis 2015 et 2016.

⁴² Dans ce cas nous pouvons citer les inondations récurrentes dans la Région de l'extrême-Nord, des éboulements de terre etc.

multiples réformes et changements qu'a connues le cadre budgétaire de gestion des finances publiques de l'État. On le retrouve dans l'ordonnance n°62/OF/4 du 7 février 1962 portant régime financier de la République Fédérale du Cameroun modifié par la loi n°2002/001 du 19 avril 2002⁴³. Cette ordonnance indiquait déjà que le pouvoir exécutif a la possibilité de recourir aux lois de finances rectificatives lorsqu'il se retrouve face à certaines difficultés lors de la mise en œuvre de la LFI. Malgré les multiples réformes du cadre budgétaire camerounais, cette possibilité de recourir aux lois de finances rectificatives a été reconduit dans la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État⁴⁴ et réaffirmée dans la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et les autres entités publiques⁴⁵. Cette consécration constitue le principal fondement juridique des mécanismes d'adaptation budgétaire au Cameroun. Elle reconnaît la possibilité de modifier les prévisions initiales afin de tenir compte des évolutions affectant l'exécution du budget, notamment par l'adoption des lois de finances rectificatives ou par l'utilisation des instruments réglementaire d'ajustement des crédits.

Sur le plan externe, l'adaptation de la loi de finances trouve également son fondement dans le droit communautaire de la CEMAC, dont les normes ont profondément renouvelé le cadre juridique des finances publiques des États membres. Conscient des insuffisances des anciens systèmes budgétaires, marqués par une faible transparence, un contrôle limité de l'exécution budgétaire et une faible adaptation aux évolutions économiques, les États de la CEMAC ont engé, à partir de 2011, un vaste processus d'harmonisation des législations financière. Ceci à travers l'adoption d'un ensemble de directives destinées à rapprocher les systèmes budgétaires nationaux des standards internationaux de gestion des finances publiques, tout en tenant compte des réalités propres à la sous-région⁴⁶. Les directives relatives aux lois de finances ont consacré une conception rénovée du droit budgétaire fondée sur la recherche d'un équilibre entre discipline financière, transparence et capacité d'adaptation des États⁴⁷. Elles admettent ainsi que les autorisations budgétaires initiales puissent être ajustées lorsque la circonstance l'exige, tout en maintenant les exigences de contrôle et de responsabilité. Les modifications apportées aux autorisations initiales doivent intervenir dans le respect des procédures prévues par les textes, demeurer compatible avec l'équilibre budgétaire et faire l'objet des contrôles exercés tant par le parlement que par les juridictions financières.

Dès lors l'adaptation de la loi de finances apparaît comme une technique juridique organisée permettant de répondre à une double exigence : préserver l'autorisation démocratique du budget tout en garantissant la capacité de l'action de l'État. Elle ne constitue une exception au principe budgétaire, mais plutôt une modalité d'application permettant au

⁴³ Article 54 « Les lois de finances rectificatives sont présentés dans les mêmes formes que les lois de finances de l'année... ».

⁴⁴ Article 19.

⁴⁵ Article 17 et suivant.

⁴⁶ Il s'agit des directives n°01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois de finances ; n°2/11-UEAC-190-CM-22 relative au règlement général de la comptabilité publique ; N°02/11-UEAC-195-CM-22 relative au plan comptable de l'Etat ; N°04/11-UEAC-190-CM-22 relative à la nomenclature budgétaire de l'Etat ; N°05/11-UEAC-22 relative aux tableaux des opérations financières de l'Etat ; N°06/11-UEAC-190-22 relative au code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.

⁴⁷ Article 46 directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois de finances.

droit financier de s'adapter aux réalités mouvantes de la gestion publique. Il convient dès lors d'analyser les conditions auxquelles le droit public financier subordonne sa mise en œuvre.

B- Les exigences du recours à l'adaptation de la loi de finances

Le pouvoir d'adaptation reconnu au pouvoir exécutif est soumis à un régime de conditionnalité. Ce régime consacre les conditions de son usage et les justifications susceptibles d'entraîner le recours à la modification ou à la rectification de la LFI. Autrement dit, le pouvoir de recourir à l'adaptation de la LFI est soumis au respect préalable de certaines conditions qui fondent et justifient en cours d'exercice budgétaire. Les justifications apportées par le pouvoir exécutif doivent avoir une portée considérable dans les finances de l'État pour la suite de l'exercice budgétaire. Les justifications et la portée du pouvoir d'adaptation de la LF.

1- La préservation de l'équilibre budgétaire.

La préservation de l'équilibre budgétaire est l'un des objectifs rechercher dans le cadre de la modification de la loi de finances. En d'autres termes, c'est lorsque l'équilibre budgétaire est menacé que le gouvernement s'engage à recourir à la modification de la LF. Selon l'orthodoxie classique, L'équilibre du budget de l'État se formalise dans une équation égalitaire entre ressources et dépenses ; c'est-à-dire que le budget ne doit ni présenter un déficit (l'État s'endette), ni un excédent à tout le moins excessif⁴⁸. L'équilibre budgétaire est plus qu'une règle presque un dogme⁴⁹. Il suppose dès lors que le budget de l'État doit être présenté de façon équilibrée C'est-à-dire que, les dépenses ne doivent pas être supérieures aux ressources défensivement acquises, c'est-à-dire aux impôts effectivement perçus⁵⁰. La déclinaison de la règle de l'équilibre et ses implications dans le cadre de l'adaptation de la LF feront l'objet de développement dans cette partie.

Le XIXe et le début du XXe siècle est considéré comme étant « *l'âge d'or* »⁵¹ de la règle de l'équilibre dans la gestion des finances publiques des États dans la mesure où, c'est à cette époque ce principe a intégré cercle fermé des grands principes du droit budgétaire de la plupart des États du monde. En matière de gestion des finances publiques, la règle de l'équilibre se présente comme un principe fondamental qui veut que le budget de l'État soit présenté de façon équilibrée. Dès lors ce principe apparaît aux côtés du principe de l'annualité comme étant un « *principe en devenir* »⁵² du droit budgétaire de l'État. Au Cameroun, la règle de l'équilibre trouve son fondement et sa justification dans le dispositif normatif en rapport avec les finances publiques.

La règle de l'équilibre bien que prévue dans la gestion des finances, est le seul principe à n'être pas envisagé par la loi portant Régime Financier de l'État et des autres Entités Publiques dans la mesure où elle n'en donne pas une définition précise. C'est depuis la loi

⁴⁸ BOYOGUENO TSAGUEHE (M F), *L'annualité dans le Droit Budgétaire au Cameroun*, op. cit., p.181.

⁴⁹ LASCOMBE (Michel), VANDENDRIESSCHE (Xavier), *les finances Publiques*, Op. cit., P.11

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ QUEROL (François), *Finances publique*, Op. cit., P.84.

⁵² BESSALA (Alain-Georges), *Ajustement structurel et droit budgétaire camerounais*, Op. cit., p 146

N°2007/006 du 26 décembre 2007 que le vocable équilibre financier a été introduit dans le dispositif normatif camerounais. Avec la réforme de 2018 ce vocable a été reconduit. Elle en fait mention à travers le vocable « *équilibre Financier* »⁵³. Cette expression vise le solde budgétaire et financier de la LF dont on sait qu'il peut, précisément être déséquilibré⁵⁴. En outre, la présence de cette règle dans la loi vise à améliorer la gestion financière publique en incluant des mécanismes de flexibilité pour répondre aux besoins économiques⁵⁵. La recherche d'un équilibre financier constitue un objectif majeur qui repose sur un double fondement tant technique que fondamental.

Sur le plan technique la recherche de l'équilibre budgétaire est justifiée par le fait que le pouvoir exécutif est appelé à faire aux déficits occasionnés par le déséquilibre en recherchant les financements qui permettront de rétablir l'équilibre. Sur le plan politique, L'équilibre financier est associé à l'équilibre politique et apparait comme un gage de celui-ci. le respecter revient à freiner l'action interventionniste de l'État en la confinant dans des tâches d'administration courantes puisqu'il est contraint d'agir dans le cadre des ressources réelles et propre⁵⁶. Ainsi, le budget étant par nature un acte politique, il est nécessaire de le soumettre dans des brefs délais à la sanction du parlement, pour qui, la bonne santé financière de l'État passe par l'équilibre d'un budget ne retraçant que les recettes administratives n'ayant qu'une périodicité annuelle. L'objectif étant de faciliter le contrôle parlementaire des opérations budgétaires. Le budget de l'État devait alors être disposé de façon à ce que le parlement puisse établir la corrélation entre les dépenses et les recettes Cela permettrait de faire asseoir la lisibilité des opérations financières⁵⁷.

En clair, Lorsque les grandes lignes de l'équilibre budgétaire et financier sont bouleversées en rendant impossible l'exécution de la LF, le gouvernement doit prendre les mesures nécessaires à leur établissement. La théorie de l'imprévision budgétaire, apporte à la crise qui résulte d'une altération des grandes lignes de l'équilibre budgétaire et financier est une solution qui passe par une collaboration accrue de l'Exécutif et du Législateur⁵⁸. L'équilibre budgétaire vise à assurer une gestion efficace des ressources publiques et à éviter les déficits excessifs, tout en renforçant la crédibilité du budget.

La règle de l'équilibre dans le processus d'adaptation de la LF en cours d'exercice implique une meilleure gestion des finances de l'État tout en respectant les équilibres des grandes lignes. Lorsque l'équilibre budgétaire est menacé, cela amène le pouvoir exécutif à procéder à la révisitation des recettes et des dépenses initialement prévue d'une part. et la redéfinition des objectifs à atteindre d'autres part.

La révision des recettes en cours d'exercice budgétaire au Cameroun est un processus dynamique qui s'inscrit dans le cadre de la gestion des finances publiques. C'est un processus de réévaluation et d'adaptation des prévisions face aux imprévus. Au cours de cet exercice

⁵³ Article 12 LREPP

⁵⁴ QUEROL (François), *Finances publique*, Op. cit., P.84.

⁵⁵ Lire la note d'analyse de politique économique du Ministère de l'Economie de la Planification et de l'Aménagement du Territoire 2021 sur la « *Conception et programmation budgétaire au Cameroun* »

⁵⁶ MUZELLEC (Raymond), *Finances Publiques*, 6^e éd. SIREY 1989, P.249.

⁵⁷ BOYOGUENO TSAGUEHE (M F), *L'annualité dans le Droit Budgétaire au Cameroun*, op. cit., p.182.

⁵⁸ PANCRAZY (Laurent), *Le principe de sincérité budgétaire*, Op. cit., P.506.

budgétaire, les pouvoirs publics peuvent décider de procéder à la modification de certaines dispositions de la loi de finances initiale. Cette modification peut conduire soit à l'augmentation de certaines recettes, soit à la réduction de certains montants ou encore à l'annulation pure et simple de certaines recettes. En outre, la modification peut également permettre au pouvoir exécutif d'insérer ou de compléter certaines dispositions dans la loi de finances initiale⁵⁹.

Comme pour les recettes, les dépenses publiques peuvent aussi faire l'objet d'un aménagement au cours de la procédure d'adaptation de la LF. Dès lors, certains montants alloués à certaines dépenses peuvent être annulés, réduits, ou revus à la hausse. L'annulation de certains crédits peut intervenir lorsqu'ils sont devenus sans objet et donc sans aucune importance dans le budget de l'État⁶⁰. Selon l'article 40 alinéa 2 de la loi portant Régime financier de l'État et des autres entités publiques, « *un crédit doit être annulé lorsqu'il est devenu sans objet. Le montant cumulé des crédits annulés à ce titre ne peut dépasser 1,5% des crédits ouverts par la loi de finances afférentes à l'année en cours* »⁶¹. Ensuite la réévaluation des dépenses peut également conduire à l'ouverture des crédits supplémentaire ou l'ouverture d'un crédit global pour les dépenses accidentelles en vue de faire face à des calamités ou lorsque les circonstances urgentes l'exigent⁶². Et enfin, les montants des crédits alloués à certaines dépenses peuvent être réduits compte tenu de leur importance vis-à-vis des autres dépenses.

Les évaluations effectuées dans le cadre de l'adaptation de la LF peuvent soit atténuer le caractère limitatif des crédits à travers des dérogations accordées au pouvoir exécutif à travers les décrets au cours de la mise en œuvre de la LF. Soit supprimer le caractère limitatif des dépenses à travers des crédits évaluatifs et des crédits provisionnels⁶³.

Pour ce qui est de la redéfinition des objectifs des objectifs à atteindre, celle-ci se fait à travers l'évaluation des moyens des politiques publiques et les priorités d'intervention à travers la nouvelle orientation des ambitions du pouvoir exécutif.

2- La prévention déficits publics excessifs

L'adaptation de la loi de finances en cours d'exercice ne répond pas uniquement à la nécessité de préserver l'équilibre budgétaire. Elle constitue également un instrument destiné à prévenir l'aggravation des déficits publics et à garantir la soutenabilité des finances de l'État. On entend par déficit budgétaire une situation où les dépenses prévues au cours d'un exercice budgétaire dépassent les recettes au cours d'une même année entraînant un solde négatif. Ce qui conduit inéluctablement aux emprunts pour financer le manque à gagner. Les déficits budgétaires sont des excédents des dépenses sur les recettes, au terme d'un exercice budgétaire, tel que retracé respectivement dans le budget général, des comptes d'affectation

⁵⁹ C'est ce qui a d'ailleurs été observé à travers l'ordonnance N°2024/001 du 21 Juin 2024 modifiant certaines dispositions de la loi N°2023/019 du 19 décembre 2023 portant loi de finance de la République du Cameroun pour l'exercice 2024. (Voir les article 1 et 2)

⁶⁰ Article 18 LRFEEP

⁶¹ Article 40 alinéa 2 LRFEEP.

⁶² Articles 37 LRFEEP.

⁶³ MUZELLEC (Raymond), *Finances Publiques*, Op. cit., P.215.

spéciales et des budgets annexes. Dans le cadre de la gestion des finances de l'État ou des autres entités, les budgets doivent être établis dans les conditions qui garantissent la limitation des déficits excessifs.

L'article 9 alinéa 2 dispose à cet effet que « *La politique budgétaire doit éviter tout déficit excessif. Elle repose sur les objectifs de déficit garantissant à moyen terme la soutenabilité des finances publiques prévue à l'alinéa ci-dessus. Elle doit prendre en compte des exigences de convergences des politiques économiques et financière résultant des conventions internationales et régionales auxquelles la République du Cameroun adhère* »⁶⁴. A la lecture de cette disposition, c'est le déficit excessif qui est prohibé car, il aurait pour but de faciliter les pratiques financières douteuses⁶⁵, dans la mesure où celui-ci aura un impact assez négatif dans l'économie nationale et ce qui pourra entraîner un surendettement pour essayer de combler l'écart entre les dépenses et les recettes. Lorsque le déficit est élevé, sa réduction devient très complexe pour le gouvernement qui dispose une manœuvre restreinte, la seule issue étant le recours à l'augmentation des recettes.

Toutefois, la gestion des finances publiques camerounaise n'exclut pas l'existence de déficit. Ceci en raison des changements qui peuvent intervenir au cours d'un exercice budgétaire. Ce déficit acceptable doit avoir comme objectif, la garantie à moyen terme de la soutenabilité des finances publiques tel que prévue dans les textes. Dès lors, l'État peut se permettre un déficit, certes limité mais durable. Le déficit est parfois considéré comme un remède des problèmes économique comme c'est le cas avec la théorie Keynésienne⁶⁶.

Pour éviter un déficit élevé, trois possibilités s'ouvrent au pouvoir exécutif à savoir : D'abord, l'optimisation du recouvrement des recettes qui permet un meilleur rendement dans la collecte et qui garantit l'amointrissement du déficit. Ceci en raison de l'augmentation des sommes collectées qui pourront largement dépasser les prévisions initialement prévues d'où le qualificatif d'excédent budgétaire. L'excédent budgétaire est une situation qui se produit lorsque les recettes d'un État ou d'une administration publique dépassent les dépenses à financer au cours d'une année budgétaire⁶⁷. Contrairement à au déficit qui conduit à l'emprunt, l'excédent budgétaire est un indicateur d'une bonne santé financière. Ce qui offre une bonne flexibilité dans le cadre du remboursement de la dette et du financement des projets de développement. Ainsi, les recettes collectées doivent dès lors être fixées en rapport avec les dépenses préalablement déterminées. Ensuite, la réduction de certaines dépenses à travers certains crédits devenus sans objets. Et enfin le recours à l'emprunt qui permet de couvrir le déficit budgétaire qui s'accroît puisque le champ d'intervention de l'État est très large et donc il faut répondre aux préoccupations urgentes qui se posent.

⁶⁴ Article 9 alinéa 2 LRFEPP.

⁶⁵ LASCOMBE (Michel), VANDENDRIESSCHE (Xavier), *les finances Publiques*, Op. cit., P.11.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ OWONA NDOUGUESSA (Franck-Landry), *livre bréviaire des finances publiques ; contribution à l'intelligibilité des lois du 11 Juillet 2018*, Op. cit., P.133.

II-LES PROCEDES JURIDIQUES D'ADAPTATION DE LA LF EN COURS D'EXERCICE

Les dispositifs permettant au pouvoir exécutif de modifier en cours d'exercice l'autorisation budgétaire initiale sont prévus par la loi⁶⁸. Ceci dans le but de faire face à certaines difficultés lors de sa mise en œuvre. À cet effet, le pouvoir exécutif a la possibilité de contourner l'autorisation parlementaire à travers des mécanismes de régulation lui permettant de mieux adapter en cours d'exercice les prévisions devenues caduques voir inutiles. Ces mécanismes de régulation varient en fonction de la situation qui se présente. Il peut s'agir d'une situation normale ou d'une situation d'urgence⁶⁹. C'est-à-dire que face à l'une des situation un mécanisme peut être adopté. L'autorisation parlementaire peut exceptionnellement être modifiée soit par le recours à une loi de finances rectificative adopté par le pouvoir législatif (A) ou par l'intervention par voie réglementaire à travers les ordonnances (B).

A- Recours aux modifications législatives : la loi de finances rectificative (LFR).

Les LFR encore appelé collectifs budgétaires, sont des lois adoptées en cours d'année pour adapter à l'État des besoins de la LF de l'année en cours. Elles interviennent soit pour modifier ou réajuster les dispositions de la LF de l'année, soit pour ratifier les modifications budgétaires préalables voir nécessaire d'être opérés en cas d'urgence. Le recours à la LFR est justifié par le fait que la LFI ne peut pas tout prévoir et que l'autorisation budgétaire doit constamment s'adapter à la conjoncture économique⁷⁰. L'article 17 alinéa 1 de la loi portant Régime financier de l'État et des autres Entités Publiques disposent en substance que « *Sans préjudice des dispositions des articles 36 à 41 de la présente loi, les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'années, modifier les dispositions de la loi de finances initiale. Le cas échéant, elles ratifient les modifications préalablement apportées, par voie d'ordonnance, aux crédits ouverts par la dernière loi de finances* ». Concrètement l'objectif essentiel des LFI est d'ajuster les prévisions initiales à la situation réelle⁷¹. La structure des lois de finances rectificatives (1) et la déclinaison de la procédure d'adoption (2) seront successivement examinées dans cette partie.

1- La structure de la LFR

La loi de finances Rectificative est soumise aux mêmes exigences que la loi de Finances initiale dans la mesure où, les modifications apportées sont parfois importantes. La structuration de la LFR suppose une bonne présentation afin de rendre lisible les différentes modifications apportées dans la LFI. De ce fait, elle tient du respect tant en ce qui concerne la présentation (1) que le contenu de la LFR (2).

Conformément à l'alinéa 2 de l'article 17 de la loi portant régime financier de l'État et des autres entités publiques, les LFR sont présentés dans les mêmes conditions que la LFI.

⁶⁸ Voir par exemple l'article 19 de la LRFEFP.

⁶⁹ Article 39 LREFP.

⁷⁰ MEKHANTAR (Joel), *Les finances publiques, le budget de l'État*, Op. cit., P.27.

⁷¹ BOUCHEIX (Philippe), JUILLARD (René), *Les finances publiques*, DUNOD, 2019, P.96.

C'est-à-dire que pour qu'une LFR soit conforme à la loi, elle doit épouser les mêmes exigences que celle de la loi de finances initiale. Ces exigences sont contenues dans l'article 13 du régime financier de l'État qui dispose que « *La LFI prévoit et autorise pour chaque année civile l'ensemble des ressources et les charges de l'État. Le projet de loi de finances initiale (PLFI), qui doit être voté avant le début de l'année à laquelle il se rapporte, comprend deux parties distinctes* ». Comme pour la loi de finances initiale, le projet de LFR doit comprendre deux parties distinctes. Une partie réservée aux ressources de l'État et l'autre partie réservée aux charges de l'État.

Conformément à l'article 13 de la loi portant régime financier de l'État et des autres Entités publiques, La première partie comporte les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affecte l'équilibre budgétaire⁷², l'évaluation de chacune des recettes budgétaires⁷³, l'affectation des recettes au sein du budget de l'État⁷⁴, la fixation des plafonds de dépenses du budget général et de chaque budget annexe⁷⁵, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux, ainsi que les plafonds d'autorisation des emplois rémunérés de l'État. Elle arrête les données générales de l'équilibre présenté dans un tableau d'équilibre faisant apparaître d'une part, le solde budgétaire global résultant de la différence entre les recettes et les dépenses budgétaires telles que défini par la loi⁷⁶. D'autre part, le besoin ou la capacité de de financement de l'État au sens des normes internationales en matière de statistique de finances publiques, et le solde budgétaire de base telle que définit dans le cadre des traités et convention régissant la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique centrale⁷⁷.

La seconde partie de la LFR quant à elle, fixe pour le budget général par programme ou par dotation, le montant détaillé des crédits d'autorisation d'engagement et en crédit de paiement. Elle fixe le montant des recettes et des dépenses de chaque budget annexe et compte spécial, et le cas échéant le montant des découverts autorisés. Elle approuve toutes les conventions de prêt avec les bailleurs de fond internationaux, bilatéraux, ou multilatéraux. Cette seconde partie comporte également des dispositions relatives à l'assiette et au taux de recouvrement des prélèvements obligatoires qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire de l'année.

En ce qui concerne le contenu, conformément à la loi portant régime financier de l'État et les autres entités publiques⁷⁸, l'autorisation recherchée à travers la LFR a besoin d'être explicité par des documents qui font un État de lieu de l'exécution de la LFI qui peuvent pour certains être publiés plus tard au JO. En dehors des annexes publiées avec la LFR au JO qui ont une valeur législative, ceux suscités sont destinés à l'information du parlement. Ils sont présentés et accompagnent le projet de LFR et recouvert des couvertures variables⁷⁹. Ces documents répondent à une finalité permettant toutefois des regroupements. Ainsi, quatre

⁷² Article 13.a de LRFEFP.

⁷³ Article 13.b.

⁷⁴ Article 13.c.

⁷⁵ Article 13.d.

⁷⁶ Article 13.e.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Article 19 alinéa 1 LRFEFP.

⁷⁹ GAUDEMET (Paul-Marie), MOLINIER (Jean), *Finances publiques*, 7^e éd., Montchrestien, Tome I, 1996, P.296. Ces documents annexés au projet LFR se distingue à partir de la couleur de leurs couvertures. Il peut s'agir des couleurs bleues, blanche, jaune etc...

regroupements être effectués à savoir : l'explication des contenues de la LFR, la représentation alternative du contenu des LF, l'appréciation de l'environnement des LF et l'information complémentaire sur certains secteurs couverts par les LF⁸⁰.

Le pouvoir exécutif se doit donc de se soumettre aux exigences légales en accompagnant le projet de LFR des documents indiqués par la loi. Il s'agit notamment :

- Du rapport présentant les évolutions de la situation économiques et budgétaires justifiant les dispositions incluses dans ce projet de loi de finances rectificative ;
- D'une annexe explicative détaillant et justifiant des modifications des crédits proposés.
- D'un rapport actualisé d'exécution de la loi de finances initiale
- D'un tableau récapitulant les mouvements de crédits intervenus depuis la loi de finances initiale en application des dispositions 36 et 41 de la LREEP

Le contenu de la LFR permet au parlement de prendre connaissance du niveau réel d'exécution de la LFI et de comprendre la nécessité pour le gouvernement de recourir à son adaptation. C'est-à-dire que, les documents contenus dans la LFR « *traduisent obligatoirement l'incidence des modifications apportées sur l'équilibre de l'exercice en cours* »⁸¹. A cet effet, lors de la préparation du projet de loi de finances rectificative, le gouvernement doit ressortir de façon claire l'incidence qu'auront les modifications apportées par la loi de finance rectificative sur la loi de finance initiale. Cette exigence témoigne du souci d'information des parlementaires et leur volonté d'éclairer certains choix du gouvernementaux⁸². En outre, les indicateurs de performances figurant dans le projet de loi de finances rectificatives ne doivent pas être entachés d'un défaut de sincérité⁸³. Dès lors que la présentation et le contenu a été respecté, la procédure d'adoption de la LFR peut être enclenchée.

2- La procédure d'adoption de la LFR

A l'issue de la préparation du projet de loi de finances rectificative par le gouvernement, celui-ci doit être soumis au parlement pour son approbation. L'initiative de la préparation de la LF appartient au gouvernement. Cette initiative s'entend comme étant l'action de proposer, d'organiser une chose⁸⁴. Plus concrètement, elle peut se définir comme le droit de proposer ou de commencer une chose. L'initiative gouvernementale renvoie donc aux prérogatives que détient le gouvernement d'engager la préparation du projet de loi de finances rectificative. Plusieurs textes confortent cette position l'on par exemple les directives CEMAC relatives aux lois de finances des États membres. Au plan national, l'on a la loi de 2018 portant régime financier de l'État dispose à propos : « *en cours d'exercice budgétaire, un projet de loi de finances rectificative doit être déposé par le gouvernement (...)* »⁸⁵.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Article 17 alinéa 1 LRFEPP

⁸² MUZELLEC (Raymond), *Finances Publiques*, Op. cit., P.223.

⁸³ Décision N°2025-550 DC du, 29 décembre 2005, *Loi de finances pour 2006*, cons. 3 à 5.

⁸⁴ AMINA (Amada), *La Budgétisation du produit de la dette publique en droit camerounais*, Op. cit., P.86.

⁸⁵ Article 18 LRFEPP.

L'analyse de cette disposition permet de ressortir l'idée selon laquelle c'est au gouvernement qu'incombe la charge d'initier la préparation du projet de loi de finances rectificative.

Lorsque les grandes lignes de l'équilibre budgétaires sont menacées, le gouvernement est autorisé à procéder à la préparation d'un projet de LFR qu'il soumettra plus tard au parlement. Cette affirmation a été confirmée par le Conseil Constitutionnel français dans la décision N°2002-464 DC du 27 décembre 2002 sur la loi de finances il déclare en substance « *Si au cours d'un exercice, les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances s'écartaient sensiblement des prévisions, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificatives* »⁸⁶. Comme pour la préparation de la LFI, le Ministre en charge des finances publiques conduit la préparation de la loi de finances rectificative au cours d'un conseil de cabinet⁸⁷. Il est chargé de coordonner et de veiller à ce que l'équilibre porté dans la LFI ne soit pas perturbé. La préparation de la LFR n'est pas une nouvelle loi de finances pour le même exercice en cours, cette dernière traduit l'incidence des modifications apportées sur l'équilibre de l'exercice en cours et le solde de la LFI. Une fois approuvé en conseil de cabinet⁸⁸, le PLFR accompagné des annexes explicatives sont déposées au Parlement 15 jours avant leur le début de la session budgétaire⁸⁹. Pour examen en commission et adoption en plénière.

Le PLFR approuvé en conseil de cabinet est déposé au parlement pour examen conformément à l'article 61 de la loi portant régime financier de l'État et des autres Entités Publiques qui dispose que « *Les projet de loi de finances rectificatives sont déposés au parlement dès leur approbation en conseil de ministre* ». Ceci en raison de l'exclusivité des prérogatives reconnu au parlement en matière d'adoption des LF d'une part et aussi dans le souci du respect du parallélisme des formes qui veut que ce soit l'auteur de la première loi qui en soit le même à pouvoir autoriser sa modification d'autre part. Le dépôt du PLFR se fait simultanément sur les bureaux des deux chambres du parlement afin de permettre aux différents acteurs de prendre connaissance des modifications souhaités par le gouvernement dans la LFI. Ce projet de loi est par la suite transmis par les Présidents des chambres à la conférence des présidents qui tranche sur sa recevabilité et de leur attribution à une commission compétente pour examen⁹⁰. L'examen du projet de loi de finances rectificative suit et respecte le même procédé que celui du PLFI. Il fait d'abord l'objet d'un examen en commission avant d'être présenté discuter en plénière.

Au Cameroun, la commission des finances et du budget est la seule commission compétente pour connaître des questions budgétaires du parlement. Il existe deux commissions au parlement camerounais notamment la commission chargée des finances et budget de l'AN et celle chargée des questions financières et budgétaires du Sénat. C'est dans ces différentes commissions que se déroule l'examen du PLFR déposé par le gouvernement. Ce projet est défendu en commission par le Ministre chargé des finances⁹¹ appelé à apporter

⁸⁶ Décision N°2002-464 DC du 27 décembre 2002, *Loi de finances pour l'exercice 2003, publiée au Journal Officiel du 31 décembre 2002, P.22103, Cons. 7.*

⁸⁷ Article 55 alinéa 1 LRFEEP.

⁸⁸ Article 61 alinéa 1 LRFEEP.

⁸⁹ Article 57 alinéa 1 LRFEEP.

⁹⁰ Article 38 alinéa 1 et l'article 47 alinéa 1 du règlement intérieur de l'AN et du Sénat.

⁹¹ Article 57 alinéa 2 LRFEEP.

des éclairages sur le projet de loi en examen. La commission est accompagnée lors de l'examen par un rapporteur général qui doit être entendu par toute la commission qui examine le projet soumis à son avis. Conformément à l'article 23 alinéa 2 du règlement intérieur de l'AN « *la commission des finances et du budget désigne aussi chaque année un rapporteur général des recettes et des rapporteurs spéciaux des dépenses et des contrôles des fonds publics* »⁹². Il examine l'ensemble des dispositions de la première partie du projet de loi de finances rectificative, ainsi que les dispositions non rattachées à la seconde. Dans ce cadre, il propose à la commission des amendements les concernant et est chargé de défendre les positions de la commission en séance publique sur l'ensemble des amendements déposés puis défendre lors des débats ceux adoptés en commission⁹³. La commission des finances joue un rôle clé en préparant le travail législatif et en exerçant le contrôle approfondi avant le vote final par la chambre entière qui assure la transparence et la sincérité budgétaire.

Le projet de loi de finance rectificatives ayant fait l'objet des débats en commission est présenté par le rapporteur de la commission des finances et du budget aux parlementaires en séance plénière pour adoption définitif. L'article 59 alinéa 1 de la loi portant régime financier de l'État et des autre Entités Publiques dispose que, « *la loi de finances est votée par article dans ses deux parties* »⁹⁴. Cette procédure est marquée par trois étapes principales à savoir : le débat sur les ressources et les charges budgétaires, qui conduit à la discussion générale sur les ressources et les charges de l'État. Malgré le fait que cette prescription n'est pas toujours respectée par les deux chambres. Pour **Pierre Flambeau NGAYAP**, cette phase s'apparente à une grande séance de « *questions au gouvernement au quasi grand complet conduit par le Premier Ministre* », « *sorte de question orales sans débat* » mais de caractère spontané, ni déposées, ni notifiées, ni publiées⁹⁵. La discussion générale est plutôt orientée vers la politique générale du gouvernement, ou sur l'action des différents ministères à travers les questions posées au gouvernement.

En suite la deuxième étape est marquée par la discussion de la première partie de la loi de finances. Celle-ci amène le parlement à discuter sur la première partie qui, autorise pour l'année la perception des ressources de l'État et les impositions de toute natures affectées à des personnes morales autres que l'État⁹⁶.

En fin la dernière étape consiste en la discussion de la deuxième partie de la loi de finances. Il s'agit d'un vote par chapitre contrairement à la première, c'est-à-dire par ministère ou par organe constitutionnel. À la fin des discussions en commission et en plénière, l'assemblée nationale envoie le projet de loi au sénat par la procédure de la navette. Après vérification, le sénat renvoie le texte à l'assemblée nationale pour acheminement au Président de la République pour mise en œuvre.

De ce qui précède, la LFR est examinée au parlement par les commissions en charge des questions financières puis en plénière, avec une analyse approfondie des modifications

⁹² Article 23 alinéa 1 RIAN.

⁹³ COLLET (M), *Finances publiques*, Op. cit., P.476.

⁹⁴ Loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018, op. cit.

⁹⁵ NGAYAP (Pierre-Flambeau), *Le droit parlementaire au Cameroun*, op. cit., p. 157

⁹⁶ *Ibid.*

budgétaires proposés par le gouvernement, notamment pour ajuster le budget en fonction des besoins réels de l'exercice en cours.

B- L'intervention du pouvoir réglementaire

Le pouvoir exécutif bénéficie également d'un pouvoir réglementaire lui permettant de d'adapter les LF au cours de l'exercice budgétaire. C'est un pouvoir reconnu au Président de la République de prendre les actes de portée générale et impersonnelle aux dénominations diverses⁹⁷. Il tire sa source dans la constitution camerounaise du 18 janvier 1996 et dans la loi de finances initiale. Conformément à l'article 27 de la Constitution, « *les matières autres que celles qui sont du domaine de loi ressortissent du pouvoir réglementaire* »⁹⁸. Dès lors, en matière de gestion des finances publiques, le pouvoir exécutif est autorisé à recourir au pouvoir réglementaire pour faire face aux difficultés lors de la mise en œuvre de la LF. A cet effet, l'article 28 dispose que « *...le parlement peut autoriser le président de la République pendant un délai limité et sur des objets déterminés, à prendre des ordonnances. Ces ordonnances entrent en vigueur dès leur publication... elles ont un caractère réglementaire tant qu'elles n'ont pas été ratifiées. Elles demeurent en vigueur tant que le Parlement n'a pas refusé de les ratifier* »⁹⁹. Relativement à la LFI, le PR est habilité à modifier par ordonnances, les dispositions de cette loi¹⁰⁰. Ceci dans le but, aussi bien de faire face aux besoins du pays dans le cadre de son développement économique, social et culturel, que de permettre la mise en œuvre des réformes structurelles prévues dans le cadre des accords conclus avec la communauté financière internationale.

L'ordonnance est un acte réglementaire par nature, et législatif après ratification du parlement, pris par le PR pour modifier la teneur des dispositions financières relevant du domaine de la loi¹⁰¹. Le pouvoir réglementaire en matière des finances publiques n'est pas seulement reconnu au PR, le PM et le Ministre en charge des finances publiques y sont également habilité à recourir.

Les crédits ouverts dans la LFI pour le compte des budgets publics ont en principe un caractère limitatif. Le caractère limitatif s'impose aux autorités gouvernementales et administratives chargées de l'Exécution¹⁰². Ce qui revient à dire que les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts par l'autorisation budgétaire. Toutefois, compte tenu du caractère évaluatif de certains crédits, les autorités d'exécution de la LF sont habilitées à pouvoir aux dépenses même au-delà des crédits ouverts. Dès lors, un certain nombre de mécanismes permettent au cours de l'exécution de l'abonder les crédits par voie réglementaire. Ils peuvent donner lieu à des modifications de la répartition

⁹⁷ GUILLIEN (Raymond), GUINCHARD (Serges), *Lexique des termes juridiques*, Op. cit., P.550.

⁹⁸ Article 27 LRFEEF.

⁹⁹ Article 28 LRFEEF.

¹⁰⁰ Voir les articles 96^e à 98^e de la loi de finances pour l'exercice 2024.

¹⁰¹ OWONA NDOUGUESSA (Frank-Landry), *livre bréviaire des finances publiques ; contribution à l'intelligibilité des lois du 11 Juillet 2018*, Op. cit., P.137.

¹⁰² BOUVIER(Michel), ESCLASSAN (Marie-Christine), LASSALE (Jean-Pierre), *finances Publiques*, Op. cit., P.423.

initiale des crédits au cours de l'exercice budgétaire (1) d'une part et la modification des montants de la répartition des crédits (2) d'autre part.

1- La modification de la répartition initiale des crédits budgétaires

La répartition des crédits budgétaires est un préalable à l'exécution de la loi de finance dans ce sens qu'ils permet de mettre à la disposition des administrations dépen sières des crédits disponibles pour effectuer les différentes opérations. C'est une opération consistant à mettre les crédits à la disposition des autorités dépen sières à savoir les ministres pour le compte du budget de l'État¹⁰³. Au cours de la mise en œuvre de la LF, cette répartition préalable peut subir des modifications au recours aux virement et aux affectations des affectations des crédits budgétaires.

L'alinéa 2 de l'article 32 de la loi portant régime financier de l'État indique que des virements peuvent être effectués dans l'optique de modifier la répartition initiale des crédits entre un programme d'un même ministère¹⁰⁴. Ces virements visent à introduire une flexibilité dans la gestion budgétaire tout en respectant les contraintes limitatives fixées par la réglementation en vigueur.

De cette disposition il ressort les conditions de virement des crédits budgétaires. D'une part il faut que les virements soient effectués au sein d'un même programme d'un ministère c'est-à-dire que les virements opérés entre le programme d'un ministère à un autre n'est pas valables et pourront le cas échéant être annulés. D'autre part, elle nécessite une autorisation par décret, pris sur le rapport du Ministre des finances, suivi de l'information des commissions des finances de l'assemblée Nationale et du Sénat et des autres commissions concernées. Conformément à l'alinéa 4 du même article qui dispose que « *Les arrêtés de virements et les décrets de transferts sont immédiatement communiqués pour information au parlement* »¹⁰⁵.

Le ministère concerné par le virement informe au préalable le Ministre chargé des finances qui a son tour informera le parlement avant de prendre le décret autorisant le virement proprement dit. L'information au Ministre en charge des finances est un préalable à tout virement sous peine de nullité, aucun mouvement de crédit ne peut être effectué sans que le Ministre en charge des finances ne soit préalablement informé. C'est ainsi que l'alinéa 2 de la loi suscitée dispose que « *Les virements (...) Sont effectués par arrêté du ministre chargé des finances sur proposition du Ministre concerné* ». Toutefois, il convient de rappeler que les virements de crédits n'altèrent pas l'équilibre initial de la loi de finances. Il s'agit concrètement d'un jeu d'écriture consistant à prendre un montant d'une ligne budgétaire pour le transférer à une autre ligne¹⁰⁶.

Les virements de crédits sont valables tant pour les autorisations d'engagement que pour les crédits de paiement. En outre, la flexibilité de gestion accordée par le législateur à

¹⁰³ PHILIP(Loïc), *encyclopédie de finances publiques*, op. cit. P. 1335.

¹⁰⁴ Article 38-2 loi n°2018/012 du 11/07/2018.

¹⁰⁵ Alinéa 4 *ibid*.

¹⁰⁶ Manuel de pilotage et d'exécution du budget programme, réforme des finances publiques du Cameroun, janvier 2013. P. 75.

l'exécutif conduit à une fongibilité partielle des crédits ouverts dans la loi de finances et permet de remédier à la sous-évaluation des crédits d'un chapitre¹⁰⁷. L'article 38 autorise les mouvements de crédit d'un programme à un autre programme, d'une dotation à une autre dotation, d'un chapitre à un autre chapitre et enfin d'un à l'intérieur d'un même programme car l'inverse n'est pas autorisé par la loi. Les Ministres en charge de la gestion des crédits budgétaires sont donc tenus d'obéir à l'exigence légale prévue à cet effet. Toutefois, les virements de crédits sont limités tant en ce qui concerne le respect des plafonds qu'en ce qui concerne le temps.

S'agissant des plafonds des virements, l'alinéa 2 de l'article 38 de loi portant régime financier de l'État et des autres entités publiques, précise que les montants cumulés, au cours d'une même année des crédits ayant fait l'objet de virement, ne peut excéder 2% des crédits ouverts par la loi de finances initiale pour chacun de programmes ou dotation concernés¹⁰⁸. Ceci traduit la volonté du législateur de faire en sorte que le virement reste un moyen d'ajustement de la répartition des crédits et non un moyen de bouleversement. Les crédits de paiement au profit des dépenses d'investissement ne peuvent conduire à la majoration d'autorisation d'engagement. Il s'applique également aux crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel pour chacun des programmes concernés.

Ce qu'il faut retenir de cette disposition est que pour que le virement soit effectif, il faut que les crédits devant faire l'objet du virement ne doivent pas excéder les deux pourcents (2%) des crédits prévus dans la dotation ou dans le programme dans lequel les responsables en charge de ce dernier veulent effectuer le virement. Cette limite devra être respectée par les gestionnaires de crédit du programme. Toutefois, aucun virement ne pourra être opéré d'une dotation évaluative ou provisionnelle au profit d'une dotation ministérielle¹⁰⁹.

De même il convient de préciser qu'aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel (Titre 2) à partir d'un autre titre. Cette procédure d'ajustement de la répartition des crédits budgétaire ne peut permettre la création d'un nouveau programme¹¹⁰. En outre, les virements doivent respecter la marge de manœuvre à eux attribuée par le législateur. La disponibilité des crédits budgétaires dans les programmes ou dotations concernés doivent être de mise. C'est à dire que pour effectuer un virement les gestionnaires doivent se rassurer que le programme dispose des crédits qui peuvent respecter le quota prévu par la législation en vigueur.

En vertu du principe de l'annualité, toutes les opérations budgétaires sont valables pour une année civile. C'est-à-dire dès l'entrée en vigueur de la loi de finances au 01 janvier. L'article 4 alinéa 2 de la loi portant régime financier de l'État et des autres entités publiques réaffirme ce principe lorsqu'il dispose que « l'exercice budgétaire couvre une année civile »¹¹¹. Ainsi, les modifications devant survenir autour d'un exercice budgétaire sont valables pour une seule année et ne peuvent être opérées que sur la loi de finances en cours

¹⁰⁷ MEKHANTAR (Joel), *Finances Publiques : le Budget de l'État*, *Op. cit.*, P.100.

¹⁰⁸ Article 38-2 loi n°2018/012 du 11/07/2018.

¹⁰⁹ PHILIP (Loic), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, *op. cit.* P. 1336.

¹¹⁰ LASCOMBE (Michel), VANDENDRIESSCHE (Xavier), *Les finances publiques*, *op. cit.* P. 184.

¹¹¹ Article 4-2 loi n°2018/012 du 11/07/2018.

d'exécution. En outre, les autorités en charge de la gestion des finances publiques veillent au respect des prescriptions légales.

La loi portant régime financier de l'État donne compétence au Ministre en charge des finances de fixer la date d'arrêt des différentes autorisations d'engagements et celle d'arrêt de paiement c'est qui dispose l'article 62 alinéa 2 « *les dates des engagements et des ordonnancements sur le budget de l'État sont fixées par le Ministre en charge des finances* ». Ce principe repris de façon littérale est aussi valable pour les CTD¹¹².

C'est donc dire que les modifications opérées au cours d'un exercice budgétaire ne créent aucun droit au titre des années suivantes. Elles ne sont valables que pour l'année à laquelle l'opération s'est déroulée. Toutefois, la loi portant régime financier de l'État prévoit une période complémentaire en ce qui concerne les autorisations d'engagement et le paiement de certaines dépenses à la limite supérieure des dépenses pouvant être autorisées.

Qu'en est-il des transferts des crédits budgétaires ?

Conformément à l'alinéa 3 de la loi portant régime financier de l'État, les transferts peuvent modifier la répartition initiale des crédits budgétaires entre programmes des ministères distincts ou entre dotation, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé correspondant à des actions du programme ou de la dotation d'origine¹¹³. À la différence des décrets de virement des crédits budgétaires, on parle de transferts lorsque celles-ci sont effectuées entre les programmes des ministères distincts ou encore entre les dotations distinctes. Pour que ceci soit possible, il faut que l'objectif des crédits affectés corresponde à celle du programme ou de la dotation initiale. Le transfert de crédit est un changement permettant de modifier, en cours d'année, la répartition initiale des crédits telle qu'elle résulte des décrets de répartition. Il consiste à prélever des crédits dans un programme ou dans une dotation pour accroître le montant d'un autre mais en respectant la nature de la dépense prévue dans les documents budgétaires¹¹⁴.

Ces transferts peuvent être assortis de modifications de répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés. Élément indispensable de souplesse de l'exécution, le transfert a pour objet d'autoriser un service, à réaliser une dépense à la place d'un autre. Ainsi à la différence des virements, les transferts ne modifient pas la nature de la dépense prévue par la loi de finance, mais ne change que la détermination du service responsable de la dépense ; la modification n'est qu'organique et non matérielle et n'affecte pas le principe de spécialité¹¹⁵.

Les transferts suivent le régime juridique des décrets de virements¹¹⁶. C'est-à-dire qu'ils sont effectués par décret du Premier Ministre chef du gouvernement pris sur le rapport du Ministre chargé des finances après avis des Ministres concernés¹¹⁷. Contrairement aux décrets de virements où c'est au Ministre chargé des finances d'effectuer les arrêts, ici cette

¹¹² Article 375 loi n°2019/024 du 24/12/2019. Cet article dispose que « *L'exercice budgétaire couvre une année civile toutefois, une période complémentaire allant du 1^{er} au 31 janvier de la suivante et accordée aux collectivités territoriales pour des opérations d'ordre à la clôture d'exercice* ».

¹¹³ Article 38-3 loi n°2018/012 du 11/07/2018.

¹¹⁴ PHILIP (Loïc), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, op. cit. P. 1516.

¹¹⁵ LASCOMBE (Michel), VANDENDRIESSCHE (Xavier), *Les finances publiques*, op. cit. P. 183.

¹¹⁶ CHOUVEL (François), *Finances publiques*, 23^e édition, GUALINO, 2020, P. 52.

¹¹⁷ Article 38 alinéa 3 LRFEP.

compétence est reconnue au Premier Ministre chef du Gouvernement qui, après les avis des Ministres concernés par le transfert des crédits et après la transmission du rapport par le Ministre en charge des finances effectue par arrêté le transfert proprement dit.

Comme pour le Ministre chargé des finances, l'information préalable au Premier Ministre chef du gouvernement est recommandée sous peine de nullité du transfert concerné. Une fois que l'arrêté autorisant le transfert a été effectué, celui-ci est communiqué au parlement pour information conformément à l'alinéa 3 de l'article 38 suscit. Le parlement étant à l'origine de l'autorisation préalable, est tenue d'être informée des changements opérés par l'organe en charge de l'exécution de la loi de finances. C'est à dire que le gouvernement doit informer au parlement des résultats obtenus lors des débats sur le projet de loi de règlement ainsi ou sur la loi de finance suivante¹¹⁸. Il convient de noter que ces différentes procédures ne peuvent permettre la création d'un nouveau programme. Quid des limites de la modification de crédits budgétaire ?

2- La modification des montants des crédits inscrits dans la LF

Au terme de l'article 39 alinéa 1 de la loi portant régime financier de l'État et des autres entités publiques, en cas d'urgence le Premier Ministre chef du gouvernement peut prendre des décrets sur le rapport du Ministre chargé des finances, après avis du ou des Ministres concernés qui peuvent ouvrir de crédits supplémentaires sans dégrader l'équilibre budgétaire arrêté par la dernière loi de finances, en annulant des crédits ou en constatant de nouvelles recettes. Une lecture attentive de cette disposition nous permet de mieux comprendre les procédés utilisés par les gestionnaires de crédits en cas d'urgence. Nous avons d'une part les décrets d'avances et d'autres part les autres procédés notamment l'annulation ou encore le report de crédits.

Les décrets d'avances (article 39 LRFEE) permettent d'avoir les crédits supplémentaires qui ne sont pas prévus par la loi de finances initiale dans deux situations. Ce sont des actes réglementaires, pris par le PM sur le rapport du Ministre en charge des Finances publiques et d'un ministre sectoriel, dans les buts respectifs d'ouvrir des crédits supplémentaires à ceux votés dans la LF, et de percevoir des rémunérations des services rendus par l'État¹¹⁹. Il s'agit d'une dérogation à la règle selon laquelle seule une loi de finances rectificative peut ouvrir de nouveau crédits et aux caractères limitatifs des crédits¹²⁰. L'on constate que le législateur a donné au pouvoir exécutif la faculté de faire recours aux décrets d'avances, c'est-à-dire ouvrir en cours d'année les crédits additionnels non prévus par la loi de finances initiale. Cette ouverture des crédits par le gouvernement vaut mise à disposition pour le ministre concerné. De tous les moyens réglementaires dont dispose le gouvernement pour gérer l'autorisation budgétaire, c'est la technique des décrets d'avance qui porte le plus atteinte aux prérogatives du parlement¹²¹. Cet article prévoit en réalité deux catégories de décret d'avances.

¹¹⁸ CHOUVEL (François), *Finances publiques*, Op. cit., P. 182.

¹¹⁹ OWONA NDOUGUESSA (Franck-Landry), *livre bréviaire des finances publiques ; contribution à l'intelligibilité des lois du 11 Juillet 2018*, Op. cit., P.132.

¹²⁰ CHOUVEL (François), *Finances publiques*, 23^e édition, GUALINO, 2020, P. 52.

¹²¹ PHILIP (Loïc), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, op. cit. P. 122.

L'article 39 de la loi portant régime financier de l'État et des autres entités publiques prévoit la première catégorie de décret d'avance qui peuvent en cas d'urgence, venir en cour d'année compléter certains crédits¹²². Ce sont des actes qui procèdent à des ouvertures de crédits que le parlement n'a pas consentis. C'est également la raison qui justifie que ces actes soient soumis à ratification parlementaire dans le prochain projet de loi de finances afférent l'année concernée. En vertu de l'alinéa 3 de l'article 39 qui dispose que « *la ratification des modifications ainsi apportées aux crédits ouvert par la loi de finance est demandée au parlement dans le plus prochain projet de loi de finance afférent à l'année concernés* »¹²³.

Ces décrets sont pris sur avis du conseil des ministres et après avis des commissions de finances rendu dans un délai de sept jours à compter de la notification du projet de décret et ne doivent pas affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finance. A cette fin, les crédits d'avance procèdent à l'annulation des crédits ou constate les recettes supplémentaires pour gager à l'ouverture des crédits¹²⁴. Conformément à l'alinéa 2 de l'article 39 suscit, le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1% des crédits ouvert par la loi de finance initiale¹²⁵.

Pour les crédits prévisionnels, le gouvernement peut en cas d'urgence ouvrir des crédits par décrets d'avances des crédits supplémentaires si les prélèvements sur le crédit global pour dépenses éventuelles sont insuffisants pour compléter les crédits provisionnels. Ces décrets, pris sur le rapport du ministre en charge des finances doivent être soumis à la ratification du parlement dans les plus prochaines lois de finances. Pour les crédits limitatifs, le gouvernement, outre la possibilité de prélèvement, sur un crédit global pour dépenses accidentelle, peut avoir recours à la procédure des décrets d'avances.

La seconde catégorie des décrets d'avances est conditionnée non seulement par l'urgence mais aussi et sur par « *une nécessité impérieuse d'intérêt national* ». A cet effet, l'alinéa 4 de l'article 39 de la LRFEP qui dispose que « *En cas d'urgence et de nécessité impérieuse, d'intérêt national, des crédits supplémentaire ayant pour effet de dégrader l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances, peuvent être ouverts par décret d'avance. Un projet de loi rectificative y relative est déposé au parlement à la session qui suit la signature du décret* »¹²⁶. Dans ce cas, les décrets d'avances peuvent dégrader le solde budgétaire dans la mesure où aucun « gage » de dépenses n'est exigé. C'est à dire qu'il n'est plus fait référence à l'équilibre budgétaire initial.

Toutefois, outre les justificatifs de « l'urgence » mais aussi de la « nécessité impérieuse » d'intérêt national, il est à noter que le régime procédural est légèrement plus rigoureux que le cas précédent¹²⁷. Devant la gravité d'une telle situation seuls des décrets en conseil des ministres pris après information des commissions des finances des deux chambres du parlement peuvent ouvrir ces crédits et la ratification devra être demandée immédiatement

¹²² Article 39-1 loi n°208/012 du 11/07/2018.

¹²³ Alinéa 3 *ibid*.

¹²⁴ COLLET (Martin), *Finances publiques*, Op. cit., P.487.

¹²⁵ Alinéa 3 *ibid*.

¹²⁶ Article 39-4 loi n°2018/012 du 11/07/2018.

¹²⁷ COLLET (Martin), *Finances publiques*, Op. cit., P.487.

ou à l'ouverture de la prochaine session¹²⁸. Les décrets d'avances sont souvent utilisés comme un moyen d'action conjoncturelle.

Cette deuxième catégorie ne peut être valable que s'il y a urgence. Il peut s'agir d'une catastrophe naturelle, d'un cas de force majeure ou encore lorsque l'intégrité du territoire est menacée. Dans ce cas, le respect de l'équilibre budgétaire n'est plus totalement exigé dans la mesure où il faut résoudre un problème très sérieux. La loi autorise donc le gouvernement à prendre les décrets d'avances sans toutefois attendre l'autorisation venant du parlement, mais il informe celui-ci dès la session qui suit la signature du dit décret¹²⁹. Il est théoriquement possible au parlement de ne pas ratifier ce décret, ce qui vaudrait en fait suppression des crédits ouverts et désavoue de l'exécutif. En fait, le plus souvent, les crédits sont déjà utilisés lorsque la ratification est demandée au parlement qui ne peut guère revenir en arrière¹³⁰.

Il convient de retenir dans cette partie que, les décrets d'avances font partir des actes qui peuvent être pris en cas d'urgence par les autorités en charge de la gestion des finances de l'État. Ces décrets sont subdivisés en deux catégories distinctes à savoir : d'un côté nous avons la première catégorie de décret d'avance qui intervient lorsqu'il y a urgence et de la seconde catégorie qui intervient non seulement en cas d'urgence, mais aussi en cas de nécessité impérieuse d'intérêt national.

Qu'en est-il du report des crédits ?

Le report des crédits est une procédure permettant au pouvoir exécutif à travers le Premier Ministre d'inscrire des crédits non consommés le l'exercice budgétaire antérieur, au bénéfice de l'exercice budgétaire postérieur¹³¹. Contrairement à l'alinéa 2 de l'article 41 de la loi portant régime financier de l'État et des autres entités publiques, qui dispose que « *les autorisations d'engagement non utilisées à la fin de l'année ne peuvent pas être reportées* ». L'alinéa 3 par contre dispose que « *les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme ou la même dotation, dans les autorisations d'engagement effectivement utilisées, mais n'ayant pas encore donné lieu à paiement* ». À la lecture de ces deux dispositions, l'on constate que seuls les crédits de paiement peuvent être reportés, tandis que les autorisations d'engagement sont interdites de report lorsqu'ils n'ont pas été utilisés avant la fin de l'année. Les crédits de paiement peuvent être reportés par le gouvernement sur le même programme ou la même dotation à la limite des autorisations d'engagement effectivement utilisée. À défaut sur un programme poursuivant les mêmes objectifs¹³². Il s'agit là d'une dérogation à la règle de l'annualité qui voudrait que les crédits ne puissent être utilisés que pour le compte de l'exercice au titre duquel ils sont attribués.

Tout comme le virement de crédit qui constitue le fléchissement du principe de la spécialité budgétaire, le report de crédit permet d'atténuer le principe de l'annualité budgétaire en donnant plus de flexibilité de gestion aux responsables des programmes. Ce

¹²⁸ LASCOMBE (Michel), VANDENDRIESSCHE (X), *Les finances publiques*, op. cit. P. 185.

¹²⁹ Article 39 alinéa 4 LRFEP.

¹³⁰ Article 39 alinéa 4 LRFEP.

¹³¹ OWONA NDOUGUESSA (Franck-Landry), *livre bréviaire des finances publiques ; contribution à l'intelligibilité des lois du 11 Juillet 2018*, Op. cit., P.142.

¹³² COLLET (Martin), *Finances publiques*, Op. cit., P.442.

fléchissement du principe de l'annualité budgétaire n'est pas sans risque sur la qualité de la gestion des finances publiques. C'est pourquoi le législateur a tenu à réaffirmer ce principe à l'article 41 alinéa 1 qui dispose que « *Sous réserve des dispositions concernant les autorisations d'engagement, les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emploi fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes* »¹³³. Lorsqu'une dépense a été engagée mais non payée, les crédits de paiement disponibles, ouverts comme support du paiement de cette dépense, peuvent être reportés. Ces reports prennent la forme d'une provision pour l'année suivante. Il est précisé que les dépenses liquidées (pour lesquelles le service a été fait) non payées sont prioritaire en matière de report de crédit. Selon **Martin COLLET**, « *Cette technique vise à prévenir des comportements administratifs assez irrationnels consistant dépenser coûte que coûte en fin d'année des crédits restant de peur de les perdre* »¹³⁴.

Au terme de l'alinéa 4 de la LRFEEP, ces reports s'effectuent également par décret du premier Ministre chef du Gouvernement, en majoration des crédits de paiement de l'année suivante, sous réserve de la disponibilité des financements correspondant. Ce décret qui ne peut être pris qu'après la clôture des comptes de l'exercice budgétaires précédant, est constitutif à un rapport du Ministre chargé des finances qui évalue et justifie les recettes permettant de couvrir le financement des reports, sans dégradation du solde du budget autorisé de l'année en cours¹³⁵. Ce décret comme tous les autres est immédiatement communiqué au parlement pour information.

CONCLUSION

En définitive, l'adaptation de la loi de finances en cours d'exercice constitue un mécanisme indispensable à la continuité de l'action financière de l'État. Son encadrement par le droit public financier camerounais traduit la volonté de concilier la souplesse nécessaire à l'exécution du budget avec le respect des principes fondamentaux de l'autorisation parlementaire, de l'équilibre budgétaire et de la transparence financière. Les mécanismes d'adaptation, qu'ils soient législatifs ou réglementaires, permettent ainsi aux pouvoirs publics de répondre aux contraintes économiques et financières qui surviennent en cours d'exercice, tout en préservant la discipline budgétaire. Toutefois, leur mise en œuvre doit demeurer exceptionnelle et strictement encadrée afin d'éviter toute altération de la portée de la loi de finances. L'adaptation de la loi de finances apparaît ainsi comme un instrument de bonne gouvernance financière, dont l'efficacité dépend autant de la qualité du cadre juridique que du respect des exigences de responsabilité, de contrôle et de transparence dans la gestion des finances publiques.

¹³³ Article 41 alinéa 1 LRFEEP

¹³⁴ COLLET (Martin), *Finances publiques*, Op. cit., P.442.

¹³⁵ Article 41 alinéa 4 LRFEEP.

ADDENDA IN EXTRA

MINERAL RESOURCE EXPLOITATION REGULATION AND IMPLEMENTATION: IS THERE AN INSTITUTIONAL EXTRACTIVE SECTOR ARCHITECTURE IN CAMEROON TO ENSURE EXPLOITATION FOR OPTIMUM DEVELOPMENT OF LOCAL POPULATIONS?

By

ADAMU YUSUFA (Ph.D)*

*Senior Lecturer, Head of Department of English Law, Faculty of Law and Political Science,
University of Garoua – Cameroon. Email: ardokafoi2015@gmail.com, Tel: +237 677 360 618/+237
693 213 375.*

Abstract

Most laws are often rendered ineffective if proper implementation mechanisms are not set up to execute them. This is especially poignant in a new domain like the extractive sector in Cameroon where legal provisions are either still being understood or wanting. In this light, although there is no specific institution charged with the protection of rights of local communities on whose lands these resources are buried in Cameroon, there are several official structures and associate bodies that help either directly or indirectly in ensuring these rights. This paper investigates whether there is proper institutional framework that help in implementing legal provisions and protective mechanisms related to the rights of host communities. Focusing primarily on Cameroonian legislation (with support from insights into the mineral systems of various pieces of legislation of other jurisdictions and policy documents), and collating unstructured data from local populations, it finds the few structures that are operational are not sufficiently equipped and specifically committed to the protection of local communities and lack cooperation and coordination. In fact, most of the structures remain inoperative as most mining operations are still in their nascent stages. Nonetheless, since these institutions are not specialised in effecting real implementation of the mining regulation provisions that ensure the rights of local communities to the proceeds of mineral resources, there is a critical need for structural reform.

Keywords: Implementation, Local Communities, Exploitation, Extractive Sector, Development, Mineral Resource.

INTRODUCTION

One of the most important secondary functions of the law is to regulate its operation. Laws are often drafted with good intentions but can become ineffective either because of reticence, ambiguity, evolution or outright violation. Implementation connotes the act of enforcing legal prescriptions generally or specific themes of law. This implies that only the normal functioning of the institution of the implementation of law can ensure reliable legal security of the society. For rights to be truly effective, it is essential that individuals not only have knowledge of their rights, but also the practical ability to assert them. It is important to note that legal action plays a crucial role in the effective implementation of the law. This notion is based on the fundamental idea that the right really exists only when the holder of a right is

* Mode de citation : ADAMU YUSUFA, « Mineral resource exploitation regulation and implementation: is there an institutional extractive sector architecture in Cameroon to ensure exploitation for optimum development of local populations? », Revue RRC, n° 071 / Juillet 2026, p.257-278.

able to enforce it with the help of the State or other authorities. In other words, a right, however formulated in the law, only has value if it can be actively asserted and defended by those to whom it is granted. In this context, the courts serve as essential mechanisms for sanctioning the right. When a person or entity is faced with a violation of their rights, they can turn to a court to obtain redress. Implementation can be carried out in various ways: Through “implementation acts” (for example specific laws, decrees, orders, and circulars), specialized institutions, courts, accredited civil society actions or enforceable policy measures. Even so, it is still reliant on the context and society where the law has to apply.

In 2001, Cameroon was a leading producer of crude oil and still has rich deposits of natural gas, cobalt, bauxite, iron ore, gold and diamonds. Cameroon’s extractive sector plays a significant role in the country’s economy, contributing 31.15% of exports by value and 16.34% of total government revenues¹. The protection of the rights of local communities to the proceeds of mineral wealth can only be achieved if the various policy pronouncements and legal provisions are supported by a sound institutional framework. In fact, most laws are often rendered ineffective, if proper implementation mechanisms are not set up to execute them.

There are several structures that help in ensuring these rights in Cameroon. As a matter of fact, the Mining Decree² clearly suggests some government ministries that are expected to implement its provisions. A liberal interpretation of this provision *vis a vis* section 4(1) of the Decree Organising the Government of Cameroon³, will mean that more than five Government ministries are directly charged with implementing the provisions of the Mining Laws (including the protection of the rights of local communities if and when required). These ministries will include: the Ministry of Industry, Mines and Technological Development, the Ministry of Finance, the Ministry of Economy, Planning and Regional Development, the Ministry of Environment, Nature Protection and Sustainable Development, the Ministry of Forestry and Wildlife and the Ministry of Housing and Urban Development. To these, can be added the Ministries in charge of Lands, Labour, and Social Affairs. However, by far, the most important of these ministries, of course, is the ministry in charge of Mines. This ministry runs various support programmes like the *Projet de Renforcement des Capacités du Secteur Minier*⁴ (Mining Sector Capacity Building Project) supported by structures like the National Permanent Secretariat for the Kimberly Process in Cameroon⁵ and the defunct CAPAM⁶(replaced by the National Mining Corporation⁷) serving under its aegis. Apart from these, this ministry is

¹ Cameroon 2021 EITI Report, 30 September 2023.

²Decree No 2014/1882/PM of July 4, 2014, modifying and completing certain provisions of Decree No. 2002/648/PM of 26th March 2002, establishing the modalities for implementation of Law No. 001 of 16th April 2001 on the Mining Code.

³ Decree No. 2011/408 of 9 December, 2011

⁴ Better known by its French acronym PRECASEM.

⁵Kimberly Process Certification Scheme, specifically mentioned in *Section 108* of Law N0. 2023/14 of 19th December 2023 on the Mining Code.

⁶*Cadre d'Appui et de Promotion de l'Artisanat Minier* .

⁷Better known by its French acronym SONAMINE - created on 14th December, 2020 by Decree No, 2020/749 to set up the National Mining Corporation (2020 Decree SONAMINE is a public company with the state as its sole shareholder.

supported by work of international initiatives like the EITI⁸ and non-governmental organisations like CED⁹ and RELUFA¹⁰.

It must be stated here that, all these structures come in to complement traditional court structures and human rights protection bodies that have as mandate the protection of rights. Again, the African Court on Human and People's Rights and the African Commission on Human and People's Rights as well as the United Nations Human Rights Council all directly ensure and guarantee the rights of local populations to the proceeds of mineral resources. The object of this paper is to determine whether there is an implementation framework to guarantee the growth and development of host local communities by dint of the fact that the minerals are buried on their lands and all mining operations are likely to affect their way of live as such activities often lead to land degradation and other environmental hazards. However, before looking at some of these institutions, it is prudent to start by examining the measures of implementation provided for in the Mining Code.

Implementation of some Provisions of the Mining Code

Supervision, Control and Inspection

It is important to note that section 155 of the 2023 Mining Code provides that the supervision, control and inspection of mining activities are to be carried out by sworn and accredited experts who must be in possession of professional cards as prove of their profession¹¹. These inspectors are expected to work in collaboration with judicial police officers with special jurisdiction¹². Where any violation is established, a report is forwarded to the ministry in charge of mines within eight days of the investigation¹³. Where it is established that the said violation is a crime, the minister is expected to forward the file to the State counsel of the area¹⁴. If the crime is not severe, then a mere fine can be issued. Again, the person responsible for the offence may choose to settle by proposing a settlement. This is expected to be submitted to the Minister in charge of mines. If the minister accepts such a proposed settlement, he must notify the offender within 15 days of the report. The amount of the settlement may not be lower than the corresponding minimum criminal fine¹⁵.

Where there is no agreement as to the settlement or non-compliance by the offender, the ministry in charge of mines can initiate legal proceedings against the offender within 72 hours following a formal notice¹⁶, and this can take the form of summons before a competent court. This must be done in accordance with the provision of the criminal procedure code. Once the criminal liability of the offender is established, his civil liability becomes absolute and complete. The authority in charge of mines shall be civilly liable for actions committed by the agents in the course of their duties. In this case, it may be necessary to take action against them.

⁸Extractive Industries Transparency Initiative, specifically mentioned in *Section 108* of the Mining Code.

⁹The Centre for Environment and Development.

¹⁰*Reseau de Lutte contre la Faim*.

¹¹ See *Section 157*.

¹² *Section 159 (2)*.

¹³ *Section 161 (4)*.

¹⁴ See generally sections 160 (2) and section 161 (5).

¹⁵*Sections 161(4)*.

¹⁶*Section 162*.

Generally, in all proceedings, the report by the ministry in charge of mines shall serve as an experts' report and the record of the offences and products seized shall be forwarded to the State Counsel of the area. Any violation of the provision of the law is considered an offence within the scope of mining activities. Therefore, repeated administrative breaches is sanctioned by the withdrawal of mining titles or licences or by invalidation of title and licences shall be considered as a mining offense. Any mining operator who resists inspection and control is liable to the imprisonment term of from 15 days to 3 months or a fine of from 50.000 FRS to 500.000 FRS or both as the case may be¹⁷. The above sanctions shall be doubled if the opposition is accompanied by assault or threats. Where the mining operator fails to declare to the authority 30 days before the commencement of works, the realization of any drilling, underground structure or excavation work for whatever purpose, the sanction prescribed above shall also be imposed.

Again, where an operator operates without a title or licence he shall be punished with imprisonment for from 2 to 5 years or fine of from 500.000 to 5.000.000 FCFA or with both as the case may be. The penalties above shall be doubled if the offender uses fraud or a mining or licence obtained by fraudulent means or on the basis of false declaration. This punishment also applies to all acts of complicity that aided the commission of the said offences¹⁸. Where a mining operator communicates false information or fake documents to the authority in charge of mines, he shall be punished with imprisonment for from 3 months to 1 year or with a fine of from 500.000 to 10.000.000 or with both¹⁹ as the case may be. Similarly, Section 181 provides that if an operator fails to take into account the safety, hygiene and environmental protection rules shall be punished with imprisonment for from 6 months to 3 years or a fine of from 5.000frs to 10.000.000FCFA or with both and Section 182 provides that whoever reduces the taxable value of the extracted mineral shall be punished with imprisonment for from 3 months to 1 year or with fine of from 500.000 to 10.000.000 or both as the case may be. All offences related to land, permits and licences shall be punished in accordance with the law on Land Tenure and State Property.

All titles acquired through fraud or any other dubious means shall be null and void. It is incumbent on the minister to compel mining operators to meet required conditions in the conduct of their business. This is usually done through a formal notice; if the notice is not respected, the ministry can proceed to withdraw the licence where the offence is pecuniary. This can also be by way of a fine comprising of at least 50 percent of the amount of the unfulfilled obligation.

In the event of a breach, the ministry can take over one of two administrative actions: Suspension of activities or withdrawal of the mining title. The mining title can be withdrawn for: *“non-payment of area-based tax; - mining works carried out by the holder of an exploration permit; - delay or suspension of exploration for a period exceeding one (1) year; - delay or suspension of operations for a period exceeding three (3) years; . - violation of public health and safety at work - failure to implement the programme of works; - failure to transmit to the*

¹⁷Section 175.

¹⁸Sections 176 and 177.

¹⁹Section 180.

*competent authority documents and information required by the regulations in force; - failure to comply with the provisions of the agreement or the specifications; - violation of the rules on public health, safety, hygiene and environmental protection; - irregular keeping of documents required by this law”.*²⁰ Under the provisions of Sections 188 and 189, the mining operator, the state or any other interested party has the first option of resorting to conciliation, mediation or arbitration before having recourse to court.

The National Mining Policy Implementation Fund

Given pressure on the state to implement the so-called national policy on mining, one of the most laudable steps taken by the new Code is the creation of the National Mining Implementation Fund, whose plan of action is executed by three structures:

- A Mining Sector Development Fund;
- A Mining Site and Quarry Restoration, Re-habitation and Closure Fund; and
- A Special Local Capacity Building Accounts²¹.

2.2.1. The Mining Sector Development Fund

This structure whose organization and functioning are still to be determined²² is meant to finance mining inventory activities in order to detect anomalies and traces of the minerals as well as geological and mining infrastructure development activities, and the resources of the fund are to be derived from annual contribution of:

- Holders of small scale and industrial mining permits;
- Holders of semi-mechanized non industrial mining licences; and
- Holders of industrial or semi-mechanized non industrial quarry substances mining license, all depending on the gross production of the permit or licence holder.

2.2.2. The Mining Site and Quarry Restoration, Re-habitation and Closure Fund

This fund which is meant to fund the restoration and re-habitation of mining site derive its resources from annual²³ contributions from:

- Small scale and industrial mining permits;
- Holders of semi-mechanized non industrial mining licence;
- Holders of industrial or semi-mechanized and non-industrial quarry substance, mining licence, depending on the estimated cost of implementing the environment conservation and re-habitation programmes established in the environmental and social impact assessment.

All amount transferred to the fund shall be free of income tax and their functioning of organization are still to be determined by another law²⁴.

2.2.3. The Special Local Capacity Building Account

²⁰See generally Sections 170 -172.

²¹Section 190.

²²Section 191.

²³Section 192.

²⁴ Section 193.

This fund is meant to finance the country's economic, social, cultural, industrial and technological development²⁵ through the development of human resources and local enterprises and the sources of its resources shall be between 0.5 to 1% of the total turnover of the mining company, exclusive of tax depending on negotiations in the mining agreement. The conditions for collecting and managing these contributions shall be laid down by the mutual agreement between the state, duly authorized for the purpose, representatives of the population and the constituting mining companies²⁶.

The move for a mining implementation is a good one; all that can be hoped for is that its implementation laws and decrees will do justice to the spirit behind the initiative and that it will not take too long to come into place.

Specialised Institutions

The Ministry of Mines, Industries and Technological Development

The duties of this Ministry are spelled²⁷ as follows:

- The elaboration of the mining map, geological prospection and mining activities;
- The valuation of mining, oil and gas resources;
- The management of mining and gaseous natural resources;
- The promotion of local industry;
- The promotion of investment in the mining, industry and technological development sector, in conjunction with the Ministry of the Economy, Planning and Regional Development and the Administrative services concerned;
- Local transformation of mining, agricultural and forestry products, in conjunction with the Ministry of Agriculture and Rural Development, the Ministry of Forestry and Wildlife and the other administrations concerned;

This ministry is therefore very important in the lives of local communities because, it draws up the geological map of any mining site, determines the valuation of a mining venture and generally manages mining operations. The fate of local communities is therefore dependent on the will of the ministry to implement the provisions of the law. This ministry has the duty to negotiate mining deals that will benefit local population and ensure efficient supervision of mining activities especially compliance with ESIA²⁸ requirements and supervision of the implementation of Mining Conventions.

The Ministry is generally required to ensure through its supervisory powers the proper implementation of community development policies enacted in Mining conventions. Section 25(2) of the Mining Convention between Cameroon and GEOVIC²⁹ gives the State (through the Ministry in charge of Mines) the right to, “.... *suspend the rights and benefits granted to*

²⁵ Section 193.

²⁶ Generally, in order to avoid corruption sections 194-195 imposes sanction on incompatibility.

²⁷ See generally Presidential Decree No. 2012/432 of 1st October 2012.

²⁸ Environmental and Social Impact Assessment.

²⁹ Geovic Cameroon PLC (GeoCam) is a majority owned subsidiary of Geovic Ltd. (Geovic), a wholly owned subsidiary of Geovic Mining Corp (GMC). GeoCam was established in 1995 to explore and develop the Cameroon cobalt-nickel resources. GeoCam holds the exclusive rights to mine the deposits within the 1,250 square kilometre permit for the life of the resource. Geovic owns 60.5% of GeoCam's shares and manages GeoCam. The remaining equity is held by *Societe Nationale d'Investissement du Cameroun*, or SNI (20%) and four Cameroonian individual investors (19.5%), whose interests are carried by SNI.

GEOVIC by this Convention. Consequently, the State may then withdraw the Mining Permit, and terminate this Convention under the conditions provided for in section 27". This is so if GEOVIC violates one of the terms of the Convention. It should be recalled that section 9 of the Convention compels GEOVIC to "*...to build appropriate housing, medical, educational, sports and recreational facilities for its employees*".

It is therefore clear that were GEOVIC violate this obligation to provide social amenities to local population, the Ministry can suspend or even rescind its Licence of operation. Whether this is feasible is debatable as the same ministry is in charge of promoting industrialisation and attracting foreign direct investment. This explains why most multinational and foreign companies often get away with gross violations. As earlier noted, the ministry is assisted in this mission by various projects and support programmes.

Artisanal Mining Support and Promotion Framework (CAPAM)³⁰

As established, one of the effects of the industrialisation of mining has been the gradual erosion of the local populations rights to continue with artisanal mining activities because the Mining Code attempted to institutionalize and legalise such activities. Local people who have not required any procedures to carryout rudimentary mining inherited from their forebears became frustrated because, either they could not meet such legal requirements or because concession rights were granted over the lands they are using to big mining companies. As a programme designed to support local communities and their rudimentary Mining rights, CAPAM was set up in a bid to ensure that Cameroons potentials were properly exploited for the benefit and development of Local populations. To this end, it came to the rescue of local communities by:

- Bridging the poverty gap with relevant micro projects, mechanisms and programmes which have positive and quantifiable impacts on poverty alleviation and growth;
- Easing the relationship between the potential that is worth interest and available investment;
- Aiding local peoples to master national and international financial engineering circuits in order to raise funding and value its potential which is worth interest;
- Fostering Production drive to the detriment of consumption drive in local communities.
- Upgrading recognized types of mining potentials in each of the 371 Sub-Divisions of the country. They include precious substances; base metals; energy substances; industrial minerals; building, development and decorative materials and water resources.
- Aid the implementation of the Growth and Employment Strategy Paper (GESp) and attain its emergence goal by 2035 from current actions;
- Guide the population and communities to become local engines of wealth production, to increase and diversify national production in view of contributing significantly to the Gross Domestic Product;

³⁰ It is a French acronym *Cadre d'Appui et de Promotion de l'Artisanat Minier*.

- Assist local populations with coherent and relevant programme with production being its source of growth, which includes not only production activities but also all socio-economic aspects that contribute towards improving the living conditions of the people concerned including related infrastructures;

- Generally, boost socio-economic development in the Sub-Divisions;

It is important to note that between 2005 and 2009, it carried out the first phase of the "Mining Development Support programme" called "Support and Organisation of Mining Craft" project. The first phase of this programme was financed after it was deemed eligible for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) funding worth 4,668,920,000 CFAF. The current drive in mining development is part of the significant impacts of the implementation of the first phase of this programme. Upon completion of this phase, CAPAM consolidated its position as stakeholder in the mining sector and driving force for socio-economic development in the local communities and as an operational and secular unit of the Ministry in charge of Mines. It also stands as a concrete example of the implementation of the growth and employment requirements and the materialisation of the Growth and Employment Strategy Paper (GESP).

CAPAM became machinery with an important asset base in expertise, mastery of realities on the field, human, material and financial resources, relevance of the operating mechanism, trust in investors and mining operators, established partnerships. The second phase of the programme aims at consolidating and further developing all these achievements. All these needs justify the "Mining Activity Development Support (CAPAM)" programme designed to satisfy the concerns listed above and to constitute an integrated development model which not only includes other sectors of the economy but can also be applied to them.

CAPAM was in charge of the collection of State's shares in mining companies, supervision and monitoring of terms of contracts between nationals and technico-financial partners in order to contribute to the Gross Domestic Products (GDP) and enable Cameroon to constitute its own gold reserve, to improve the livelihoods of artisanal miners and riverside populations. However, with the proliferation of anarchic and fraudulent circuits of exploitation and commercialisation of mining products in Cameroon, some local miners have sold their authorisation of artisanal exploitation to expatriates who then exploit the areas and obtain all the benefits. The exponential degradation of the environment, the non-restoration of sites after exploitation, the usage of polluting products by some exporters, night wash and dredging of rivers have all had a negative effect on the work of CAPAM. The population is expected to cooperate with local authorities in order to reinforce the control. Today, CAPAM has been replaced by SONAMINE which is charged with:

- Carrying out the inventory of mining showings, in conjunction with other relevant government services and bodies;

- Conducting studies on the exploration and exploitation of mineral substances, in conjunction with other relevant government services and bodies;

- Carrying out mineral substance purchase and marketing transactions on behalf of the State - carrying out mineral substance exploration and exploitation activities;

- Promoting the processing and packaging of mineral substances;

- Ensuring the implementation of measures relating to the restoration, rehabilitation and closure of mining sites, in conjunction with other relevant government services;
- Acquiring shares in companies involved in the exploration, exploitation, marketing, treatment and processing of mineral substances through contributions, sponsorship, subscriptions, purchase of corporate securities and/or rights, alliance and/or joint venture;
- Participating in negotiations and monitoring the execution of contracts signed between the State and mining companies, in conjunction with the other relevant government services;
- Collecting and preserving documentation on mineral substances and mining activities, in conjunction with the ministry in charge of mines;
- Contributing to the promotion of transparency in the mining sector;
- Contributing to the promotion of geological and mining information, in conjunction with the other relevant government services;
- Carrying out all commercial, industrial, capital, real estate and financial transactions directly or indirectly linked to its corporate purpose or that can foster its development.³¹

The Kimberly Process Certification Scheme³²

The Kimberley Process started when Southern African diamond-producing states met in Kimberley, South Africa, in May 2000, to discuss ways to stop the trade in 'conflict diamonds' and ensure that diamond purchases were not in financing violence by rebel movements and their allies seeking to undermine legitimate governments³³. In December 2000, the United Nations General Assembly adopted a landmark resolution³⁴ supporting the creation of an international certification scheme for rough diamonds. By November 2002, negotiations between governments, the international diamond industry and civil society organisations resulted in the creation of the Kimberley Process Certification Scheme (KPCS). The KPCS sets out the requirements for controlling rough diamond production and trade. The KPCS entered into force in 2003, when participating countries started to implement its rules³⁵.

The Kimberley Process is chaired, on a rotating basis, by participating countries. So far, South Africa, Canada, Russia, Botswana, the European Union, India, Namibia, Israel, the Democratic Republic of the Congo, the United States of America, South Africa, the Republic of China, Angola, United Arab Emirates, Australia, Russian Federation and Zimbabwe have chaired the KP, and India the Chair in 2026. KP participating countries and industry and civil

³¹ Section 4, 2020 Decree.

³² Recognised in *Section 108*, Mining Code.

³³ The UN initiated, in January 2003, *the Kimberly Process (KP)* and since then, 76 countries, representing 99.8 % of the world production of rough diamonds, take part in the process. The Kimberley Process (KP) is open to all countries that are willing and able to implement its requirements. The KP has 54 participants, representing 81 countries, with the European Union and its Member States counting as a single participant. KP members account for approximately 99.8% of the global production of rough diamonds. In addition, the World Diamond Council, representing the international diamond industry, and civil society organizations, such as Partnership-Africa Canada, participate in the KP and have played a major role since its outset.

³⁴ See document No. A/64/L.26),

³⁵ The Kimberley Process Certification Scheme (KPCS) imposes extensive requirements on its members to enable them to certify shipments of rough diamonds as 'conflict-free' and prevent conflict diamonds from entering the legitimate trade. Under the terms of the KPCS, participating states must meet 'minimum requirements' and must put in place national legislation and institutions; export, import and internal controls; and also commit to transparency and the exchange of statistical data. Participants can only legally trade with other participants who have also met the minimum requirements of the scheme, and international shipments of rough diamonds must be accompanied by a KP certificate guaranteeing that they are conflict-free.

society observers gather twice a year at intercessional and plenary meetings, as well as in working groups and committees that meet on a regular basis. Implementation is monitored through 'review visits' and annual reports as well as by regular exchange and analysis of statistical data.

The enrolment process started in Cameroon in 2003 when the Head of State signed the Cameroon adherence to the Kimberly Process. In July 2007, the Ministry in charge of Mines started a study with the technical expertise of *the Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM)*. It was in 2011 that a decree³⁶ was signed and Cameroon was accepted as a participatory country in Washington DC. The importance of this structure to local communities is that, it is an international observatory whose objective is to contain the infiltration of blood diamonds. The *Kimberly Process* is a veritable world network for preventing conflicts and fighting against rebellions in blood diamonds. The *Kimberly Process* promotes supervised and legal diamond mining and trade. The Kimberly Process translates government's strong political will and commitment to conform to the principles and requirements of *the Kimberly Process*, as well as to observe international rules as regards transparency in the extractive industries. Its mission is executed by a National Permanent Secretariat for the Kimberley Process³⁷.

As the interface between the State of Cameroon and the organs of the Kimberley Process, the National Secretariat is specifically in charge of the implementation of all missions related to the smooth functioning of the international observatory organization, the Kimberley Process. It ensures the traceability and certification of rough diamonds in Cameroon, from extraction sites to exportation and the verification of compliance with diamonds imported. It is therefore the Cameroon authority in charge of the control, traceability and commercialization of rough diamond for export and import. Under the authority of a National Secretary, the office is tasked with the valuation of rough diamonds destined to export, and issuing of the Kimberley Process Certificate bearing the exclusive signatures of the Minister in charge of Mines, the Permanent National Secretary, the Assistant Permanent National Secretary and the Secretary General of the Ministry in charge of Mines. One of the goals of the secretariat is to fight against smuggling in the mining sector in Cameroon. In practice today, the Secretariat has been struggling, with the help of Administrative Authorities, to take measures aiming at enhancing control to fight against the smuggling of the illicit diamond entry which results from the actual insecurity along the borders between Cameroon and the Republic of Central Africa. Consequently, the Government has adopted a series of rules aiming at enhancing controls and opening of crossing points in the most important diamond local communities (zones), like Mboy II at Kentzou, Gari-Gombo, Gbiti, Garoua- Boulai and Ndelele.

Mining Sector Capacity Building Project (PRECASEM³⁸)

Recognizing that Cameroon was at an important crossroads as the development of the mining sector as concerned, the state of Cameroon³⁹ introduced this project because it realized

³⁶ Decree No. 2011/3666/PM of 2nd November 2011 on the setting up, organization and operation of the certification system of the Kimberly Process in the Republic of Cameroon.

³⁷ Decree No. 203/PM of 29th November 2011 to appoint officials of the National Permanent Secretariat of the Kimberly Process.

³⁸ It is a French abbreviation meaning *Projet de Renforcement des Capacités dans le Secteur Minier*.

³⁹ Décret N° 2012/201 for the projet de renforcement des capacités du secteur minier (PRECASEM).

that management of revenues from the extractive industries represents a great potential to fight poverty and contribute towards sustainable development. The Project Development Objectives are to improve:

- (i) The efficiency and transparency of the mining sector management; and
- (ii) The frameworks for sustainable mining development.

To achieve these objectives, the project focusses on institutional strengthening and on the local/regional integration of mining activities. It contributes to the strategic objective, which stretches beyond the scope and time-line of this project, of increasing the contribution of mining to sustainable growth and development. In addition, it will contribute towards government's effort in development an enabling business climate in the sector, in improving transparency, access to information and facilitation of dialogue among stakeholders in the sector.

Viewed from this standpoint, the project is fully in line with government's ambitions spelt out in the document "Cameroon: Vision 2035", which focuses on mining and the sound management of its natural resources (mines, forests, agriculture, etc.) as well as on the rapid development of its roads, railways, and airports infrastructures. The project equally fits under the first pillar of the World Bank Country Assistance Strategy, supporting competitiveness, based on efficiency, transparency, and sustainability in the mining sector management. The Ministry of Mines, Industry and Technological Development internet portal⁴⁰ reveals that the beneficiaries will be:

- Cameroonians at large through positive contributions made by economic activities development around mining areas;
- Private sector through improvement of the investment climate and infrastructure development catalysed by mining sector investment;
- Mining companies that will benefit from improved availability of geological data to guide exploration, improved environment for the granting and security of tenure of mineral rights and an increased availability of qualified national human resources;
- Mining-affected communities who will benefit from arrangements to provide social infrastructure and local economic opportunities and measures to reduce, mitigate and compensate for mining related risks; and
- Guidance on local supply chain development disseminated.

The Extractive Industries Transparency Initiative – Cameroon⁴¹

The Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) is a coalition of governments, extractive companies, investors and civil society group, promoting transparency and good governance in the extractive sector (oil, gas and mines) to a significant revenue contribution from this sector to growth, poverty reduction and improvement of living conditions of populations. The EITI is a non-profit association of Norwegian Law that is now implemented in over 51 countries and on every continent and was born from the observation that in many

⁴⁰The Ministry of Mines, Industry and Technological Development internet portal is available at www.minmidt-gov.net.

⁴¹Recognised in *Section 108*, Mining Code.

natural resources-rich countries, the revenues from oil, gas and minerals often benefited a small group of people and usually associated with poverty, conflict and corruption. So instead of been luck, abundance of natural resources, paradoxically seems to be a "curse" affecting much of the populations of these countries. To reverse this paradox, the EITI was launched under the instigation of former British Prime Minister Tony Blair at the World Summit on Sustainable Development, held from 26th August to 4th September 2002, at Johannesburg in South Africa.

The Cameroonian government announced its intention to apply for EITI Candidature at the EITI Global Conference in London in March 2005. Prime Ministerial Decree No. 2005/2176/PM of 16th June 2005 provides the legal basis for EITI implementation and sets up the EITI multi-stakeholder group, known as the Follow-up Committee⁴², with the Minister of Finance as chair. Although Cameroon was a candidate country⁴³ in 2008; it was in 2011 that it was deemed to be compliant. Cameroon was designated as an 'EITI Compliant' country by the EITI Board at its meeting in Abidjan, Cote d'Ivoire. Convinced of the benefits of this initiative, and to maximize the positive impact of this sector on growth and the standard of living of its populations, Cameroon joined the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) on 17th March 2005 in order to:

- Fighting against corruption;
- Promoting of good Governance;
- Promoting transparency, traceability and accountability;
- Improving the business climate; and
- Attracting foreign investments.

The EITI has made significant contributions to improve governance of the extractive sector in several countries around the world. In countries like the Democratic Republic of the Congo, the EITI has been central to many reforms of the sector. At the international level, debates on transparency in the sector are unrecognisable, and the EITI is seen as being at the forefront of many frontier debates including beneficial ownership, commodity trading, and artisanal and small-scale mining. Cameroon has used the EITI process to improve the systematic disclosures of mining licences as well as payments made by its national oil company, *Société Nationale des Hydrocarbures* (SNH). The EITI in Cameroon (ITIE Cameroun) also helped to strengthen the country's Mining Code, which was amended in 2016 to mandate that mining companies comply with the disclosure requirements of the EITI Standard. The EITI can further play a role to inform debate on matters of public interest, such as how oil, gas and mining revenues are shared with hosting communities, and how the environmental impact of the

⁴² 'Comité de suivi de la mise en œuvre de l'ITIE'

⁴³ Three statuses gradually sanction the implementation level of the EITI in a member country. These statuses are decided by the Board of the EITI.

- Intermediate country status: it is attributed to the country having just joined EITI.
- Candidate country status: it is attributed to the country whose government has demonstrated that it has completed each of adherence measures in accordance with the Standard.
- Compliant country status: it is reserved for the candidate whose examination of the validation report confirms that it has satisfied all the requirements of the EITI Standard.
- Suspended country status: for countries whose compliance with the EITI requirements can no longer be guaranteed, for various reasons.

extractive activities is managed⁴⁴. On March 1, 2024, Cameroon was suspended from its programme until its next validation because the EITI Board expressed strong concern over breaches of the EITI protocol.

The Ministry of State Property, Surveys and Land Tenure and the Role of the Land Consultative Board

It should be noted that the 1974 Land Law defines the role of the State as follows: “*The State shall be the guardian of all lands. It may in this capacity intervene to ensure rational use of land or in the imperative interest of defence or the economic policies of the Nation*”⁴⁵. And section 8 (11) of the 2011 decree vests the power to manage and execute all matters related to land on the Ministry of State Property, Surveys and Land Tenure⁴⁶. To this effect, it is also important to recall that the management of all national lands is placed under the control of land consultative boards. Meaning that most lands in Cameroon are under a board because, according to African Development Bank experts (2009) only 2% of land is registered, that is, 150,000 land certificates in the entire country.

The management of national lands is entrusted in the hands of the Land Consultative Board (LCB) set up for that purpose. It should be noted that each administrative sub division or district head in the country has at least one consultative board commission. Under the 1974 law, the state is empowered to allocate national lands to individuals or corporate bodies able and willing to develop them. The allocation may be by grant, lease or assignment. This power can be exercised with respect to unoccupied and unexploited national lands within the Cameroonian territory. Provision is made for customary communities and their members and any person of Cameroonian nationality occupying or exploiting national lands.⁴⁷

Several factors account for the few numbers of land certificates and titles, including: limited awareness by the public of the legal framework; the common practice of relying on local rules to secure land; and the complexity and cost of titling procedures. These issues prompted the Cameroon government in 2005 to simplify the titling procedures. The LCB exists in every administrative division of the country. Apart from its supposed exclusive jurisdiction on land matters, it is also charged with the responsibility of putting into effect other important areas of the 1974 Ordinance; it provides that⁴⁸:

(1) *National lands shall be administered by the state in such a way as to ensure rational use and development thereof;*

(2) *Consultative boards presided over by the administrative authorities and necessarily comprising of the representatives the traditional authorities shall be established for this purpose.*

As to the membership of the LCB, the law⁴⁹ states that:

⁴⁴ Cameroon 2021 EITI Report.

⁴⁵ Section 1 (2) of Ordinance No. 74-1 of 6th July 1974 to Establish Rules Governing Land Tenure.

⁴⁶ See section 8 of Decree No. 2011/408 of December 9, 2011 organising the Government.

⁴⁷ Ordinance No. 74/1 of 5th August 1974 to continue to occupy and exploit such lands.

⁴⁸ Section 16 (1) & (2) of Ordinance No 74/1 of 6th July 1974

⁴⁹ Section 12 of Decree No. 76-166 of 27th April 1976 to Establish the Terms and Conditions of Management of National Lands.

The consultative board shall be appointed by the prefect, shall represent a district or subdivision and shall consist of:

- *The sub-prefect or the district head, Chairman;*
- *A representative of the lands service, secretary;*
- *A representative of the surveys service;*
- *A representative of the town planning service in the case of an urban project*
- *A representative of the ministry concerned with the project;*
- *The chief and two leading members of the village or the community where the land is situated.*

The duties of the LCB include the important function of playing the role of a tribunal in many land matters such as allocation of land, settlement of dispute between communities and farmer/graziers disputes. The issue that poses a problem which is a serious drawback on the commission is that the chairman of the LCB most often is not a legal expert on land laws. Most often the sub-divisional officers are civil administrators who may have not necessary passed through a legal profession and lack adequate knowledge on land laws. The LCB ought to have a magistrate or judge as one of its members. This is indeed most desirable as the present legislation vests the LCB with jurisdiction which was previously exercised by the courts of law. The present members of the LCB may find it difficult to understand the various technicalities of land and their decisions are likely to do untold injustice to one party or the other in the many cases that will come before them, thus reason for the escalating land disputes in many part of Cameroon today.

Another important issue to raise here is the representation of the customary community in the Board. The representatives, as aforementioned in section 12 (6) are:” *The chief and two leading members of the village or the community where the land is situated*”. If the aim for including members of the customary community in the LCB is to ensure that the interests of the community concerned are protected in dealings affecting or likely to affect their land rights as well as to obtain information on certain points of customary law, then the enactment ought to ensure that the fact of representation does not turn out to be a sham. This is because the chief and two leading members of the village may not in every case truly and adequately represent the lineage or other groups in the community whose land rights may be affected. This is so, especially as the provision, as it stands may not prevent the chief from choosing his cronies to sit with him on the board as the two members may not likely come from the tribe whose customary owned land is the subject matter.

Other Institutions

Other Ministries

- **The Ministry of the Environment, Nature Protection and Sustainable Development:** Created by the presidential Decree No 2004/320 Of December 8, 2004, came as part of the general policy drive in Cameroon to protect the environment by sustainably exploiting natural resources. Its mission is to:

- Promote the modalities of Environmental Protection and Sustainable Development;

- Create cooperation ties with regional and international bodies on matters of Sustainable Development and Environmental Protection; and
- Determine the adherence to the social and environmental impact assessment standards.

To this end therefore, it is in charge of granting the Environmental Compliance Certificate before any mining permit is granted to mining companies. It is therefore clear that this Ministry has a direct role to play in the lives of local communities as the fate of their environment and attitude of mining companies is determined by its actions and non-actions

-The Ministry of Forestry and Wild Life: One of its missions is the protection of flora and fauna, and generally charged with maintaining the natural exploitation rights of local communities within the context of Sustainable Development. If it can help to preserve such rights, then some local populations can actually retain the customary land rights, agricultural rights and mineral resource rights of its communities; this is because Forestry and Wildlife exploitation are often overlapping with mineral resource exploitation.

-The Ministry of Economy, Planning and Regional Development: It is responsible for land use planning at the national level, public investments and the control and evaluation of development programs. This Ministry has a strong mandate and is able to carry out activities that require inter-ministerial collaboration. It is definitely involved in huge projects involving resettlements and regional planning. Local communities who expect compensation and resettlement will obviously dependent on the efficiency and conscientiousness of this ministry in their duties.

The Role of the Cameroon Human Rights Commission

The Cameroon Human Rights Commission (CHRC) came into being in 1990⁵⁰. Like what is obtained in other countries such as Benin and Togo, the CHRC was formed at a time of popular demands for greater democracy. It was one of the first bodies to be set up as part of a programme towards greater democracy, but its limited mandate and appointments procedures, in particular, reflect the state's concern to retain tight executive control over all state institutions. The CHRC's mandate includes, among other things, the capacity to *"conduct all inquiries and necessary investigations on the violation of human rights and freedoms,"* but limits it by requiring it to report to the President of the Commission and the judiciary. It has not been bestowed with any power to take disciplinary measures against violator of human rights. The CHRC can conduct human rights studies on violations and these rights by extension include rights of local population in mining sites, environmental rights etc.

If local communities' rights to proceeds are constitutional⁵¹, and they are deemed as possessing a right to development, it would seem logical to conclude that the CHRC has a duty

⁵⁰Decree No.90/1459 of 8th November 1990 establishing the National Commission on Human Rights and Freedom (today is has been changed to Cameroon Human Rights Commission); see also Law No. 2004/016 of July 2004 which sets up the National Commission on Human Rights and Freedoms

⁵¹The Preamble of the Constitution clearly demonstrate the State's resolve " *...to harness ... natural resources in order to ensure the well-being of every citizen without discrimination, by raising living standards, proclaim ...[the country's] right to development as well as ...[its] determination to devote all ... efforts to that end and declare ...[its] readiness to co-operate with all States desirous of participating in this national endeavour with due respect for ... [the] sovereignty and the independence of the Cameroonian State*". It is useful to remember

to defend such communities when the rights are violated. They are expected to work in collaboration with the African Court for Human and Peoples' Rights and other international human rights organisations. However, the commission's powers are extremely weak. It can do no more than make non-binding recommendations to the competent authorities. *Section 8* of the 1990 decree provides that the CHRC cannot release its annual report on the state of human rights and summary of its activities to the public, but must submit this only to the head of State.

Non-Governmental Organisations

The Centre for Environment and Development

This is an independent, non-political and non-governmental organisation created in 1994 because of the huge increase of industrial wood production, illegal logging and poaching that occurred in Cameroon in the early 1990s. Centre for Environment and Development (CED) first focused on ecological, social and economic problems, and then extended its expertise to mining activities, defending people's rights and environmental protection. The aim of the institution is to contribute to the protection of the rights, interests, culture and aspirations of local communities and to protect the forests of Central Africa. This is done by promoting environmental justice and sustainable management of natural resources in the region. Its mission was to lend grassroots and independent voices into the policy reforms in the forest and environment sector in Cameroon and the Congo Basin at that time. CED's overall goal articulates around the slogan "making sustainability a reality". CED seeks to link biodiversity conservation, as a whole, to improved livelihoods or poverty reduction, by providing incentives and support to develop community activities that protect and restore forest cover and biodiversity while improving livelihoods. Most of CED's work is based on people-centred conservation.

CED has a special project on Community Payments for Ecosystem Services in Congo Basin. This project aims to positively assist communities of the Congo Basin region to protect tropical forest resources by finding ways to integrate payments for ecosystem services (PES) and community forest management, with the rationale that forest communities of the Congo Basin need to be at the forefront of efforts to protect, restore and sustainably manage forests. Livelihood security is inseparable from the need to slow the trend of deforestation and degradation. The overall objectives of the project are to protect, restore, and sustainably manage forests, while improving livelihoods. Specifically, the project seeks to:

- Improve and strengthen community forest management by equipping communities with the knowledge and capacity to manage and protect their environmental assets;
- Contribute to poverty alleviation, sustainable livelihoods and an ability to cope with institutional, economic and natural resource changes;
- Help develop technical capacity at all levels and support the reform or formulation of appropriate national community forestry legislation and institutions across the region;

here that *section 65* of the Constitution renders the declarations and resolutions in the preamble part and parcel of the Constitution, implying that this pronouncement goes beyond a mere policy declaration.

- Derive practical lessons for future community-based Reducing Emissions from Degradation and Forest Degradation (REDD) initiatives and feed these into relevant regional and international REDD policy processes.

The role of CED in promoting transparency in the mining sector in Cameroon is clearly exemplified by actions taken in 2013 to curtail illegal activities by GEOVIC. In a letter addressed to Christian Lagarde, the Managing Director of the International Monetary Fund (IMF), CED Cameroon, revealed that the government of Cameroon allegedly carried out a financial transaction with GEOVIC which has never been accounted for. The said transaction which took place between 2008 and 2009 cost the Cameroon public treasury approximately 60 million dollars; moreover, according to the letter, which further describes the transaction as a “financial scam”, the IMF was “*presumably involved*”. “*It was expected to generate considerable revenue for the government of Cameroon and for the area where the project is located,*” the letter reads. “*That has however failed to materialize*”.

According to CED, though Cameroon published conciliatory reports covering the period 2008 and 2009 in the wake of its joining the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) in 2005, no mention has ever been made of this transaction despite the massive sum of 60 million dollars transferred by the country’s government to GEOVIC. The letter further reads that “*this transaction took place at a time during which Cameroon and the IMF were implementing a programme under the Poverty Reduction and Growth Facility*”. CED asserts that over the past ten years, GEOVIC has not generated any significant revenue for the state of Cameroon. “*The exploitation of the mine never took place, and they recently sold their permit to a Chinese Company. Therefore, not only has the state failed to benefit from the project, but above all, the state seems to have actually lost money on this deal,*” the letter explains⁵².

The Réseau de Lutte Contre la Faim

It is important to note that just like the CED, Réseau de Lutte Contre la Faim (RELUFa) is also a non-partisan and consists of a national network of Cameroonian ecumenical and secular non-profit organizations and mainstream churches. The member organisations come from all regions in Cameroon and have joined forces to develop common strategies against systemic problems of hunger, poverty, and socio-, economic- and environmental injustice. RELUFa runs a quarterly news bulletin aimed at enhancing knowledge on the problems and stakes in the mining industry. The fundamental problem is that there is always a deficit of project information since the deals arrived at between governments and the mining companies are rarely made public. To effectively address such concerns it is necessary to provide information about the projects, highlight the consequences and sensitize the local communities directly affected by the projects. RELUFa is one of many Cameroonian civil society organizations that monitored the impacts of the Cameroon – Chad Pipeline Project for a number of years. One of the most controversial aspects of the project in Cameroon has been the Cameroon Oil Transportation Company (COTCO) consistent failure to pay compensation to individuals or communities whose property was used or damaged by the pipeline. In 2005, RELUFa was one of the founding members of the “tripartite platform” whereby NGOs, the Cameroonian

⁵² Culled from Ndi E., Ndi, “EITI: CED Denounces IMF Involvement in Mining Scandal”, *Cameroon News Watch Sunday*, November 10, 2013 p.1

Government, and COTCO⁵³ meet quarterly to discuss problems related to the pipeline and find appropriate solutions. RELUFA and other NGOs presented COTCO with over 400 compensation cases that were not in compliance with Cameroonian law. RELUFA's overall objective has been to defend the rights of communities impacted by mining projects. They helped dozens of individuals and communities receive compensation payments due to them under Cameroonian law.

Regional and International Structures

The African Court on Human and Peoples' Rights

The African Court on Human and Peoples' Rights (African Court), a Protocol to the African charter⁵⁴ was established in order to complement the protective mandate of the Commission. Its decisions are final and binding on state parties to the Protocol⁵⁵. The court is bound by treaty to protect, promote and fulfil the right to development under *section 22* of the Charter. The Charter is seen as a very progressive human rights instrument which recognises several controversial 'third generation' rights such as the right to development and clean environment, certain group rights such as the right to self-determination as well as duties, such as the duty to promote the achievement of African unity. Interestingly, the African Charter was the first and is the only international human rights instrument that recognises the Right to Development (RTD) as a discrete justiciable right.

Many commentators observe that the RTD is promoted through other rights in the Charter such as the rights to self-determination, property, natural resources, life and some socio-economic rights. Many of these rights were vindicated in the Commission's 1996 *SERAC & CESR v Nigeria* recommendation which dealt with environmental and socio-economic rights of the Ogoni people in Nigeria⁵⁶. The interconnectedness of rights principle states that a socio-economic right, such as the right to proceeds from mineral is inherent in the protection of the rights to life, health and the right to economic, social and cultural development. The Court may receive cases filed by the African Commission of Human and Peoples' Rights, State parties to

⁵³ It's a Pipeline company responsible for transporting oil extracted in Chad to terminals in Cameroon for export.

⁵⁴ The Protocol on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights was adopted in Ouagadougou, Burkina Faso, on 9th June 1998 and entered into force on 25th January 2004.

⁵⁵ The Court consists of 11 judges elected by the AU Assembly from a list of candidates nominated by member states of the AU. The judges are elected in their personal capacity but no two serving judges shall be nationals of the same state. Due consideration is also given to gender and geographical representation. The judges are elected for a period of six years and can be re-elected once. Only the president of the Court holds office on full time basis. The other 10 judges work part-time. The first judges of the Court were sworn in on July 1, 2006. The seat of the Court is in Arusha, Tanzania.

⁵⁶ In 1996, the Social and Economic Rights Action Centre (SERAC) brought a case against Nigeria to the African Commission on Human and Peoples' Rights alleging that the military government had, through its business relationship with Shell Petroleum Development Corporation (SPDC), exploited oil reserves in Ogoni land with no regard for the health or environment of the Ogoni People. This exploitation had resulted in extensive pollution of the local habitat, seriously affecting the food production of the area. Also, it has resulted to serious short and long-term health consequences for the Ogoni, yet no safeguards or additional provisions for healthcare have been made. Furthermore, a second claim alleged that the Nigerian State used its armed forces to perpetrate violent reprisals against Ogoni protestors challenging the oil company's practices. In 2001, Commission issued a decision on merits, that Nigeria had violated many of the rights enshrined in the African Charter on Human and Peoples' Rights (sections 2, 4, 14, 16, 18(1), 21 and 24) and appealed to the State of Nigeria to cease its attacks on the Ogoni people, undertake effective investigations into the Human Rights Violations detailed in the case, assure reparations for the victims, and put safeguards in place to prevent future violations. For details, see www.achpr.org/communications/decision/15 consulted on 1st October 2011.

the Protocol or African Intergovernmental Organizations. Non-Governmental Organizations with observer status before the African Commission and individuals can also institute cases directly before the Court as long as the state against which they are complaining has deposited the *section 34(6)* declaration recognizing the jurisdiction of the Court to accept cases from individuals and NGOs. In respect of cases brought by NGOs and individuals, *sections 6 and 34(6)* of the Protocol establishing the Court provides for the following admissibility requirements: In addition to the seven admissibility requirements under *section 56* of the African Charter, cases brought directly before the Court by individuals and NGOs are admissible only when the state against which the complaint is brought has made a declaration under *section 5(3)* of the Court's Protocol accepting the competence of the court to receive such complaints. As at 21st October 2011, only Ghana, Tanzania, Mali, Malawi and Burkina Faso have made such declarations.

This means that individual members of a local community can table cases of gross violations of his right by the State and mining companies if they are not satisfied with the development planning of a mining project. Again, NGOS like RELUFA and CED can file cases in this light so long as they secure observer status. The court can also hear all cases on the right to development referred to it by the African Commission on Human and Peoples' Rights.

African Commission on Human and Peoples' Rights

The African Charter created the African Commission on Human and Peoples' Rights⁵⁷, which was inaugurated on November 2, 1987 in Addis Ababa, Ethiopia. The Commission's Secretariat is located in Banjul, The Gambia. In addition to performing any other tasks which may be entrusted to it by the Assembly of Heads of State and Government, the Commission is officially charged with three major functions:

- The protection of Human and Peoples' Rights;
- The promotion of Human and Peoples' Rights; and
- The interpretation of the African Charter on Human and Peoples' Rights.

The ACHPR is made up of eleven members, elected by secret ballot at the OAU Assembly of Heads of States and Government (subsequently, by the AU's Assembly). These members, who serve six-year renewable terms, are "chosen from amongst African personalities of the highest reputation, known for their high morality, integrity, impartiality and competence in matters of human and peoples' rights" and, in selecting these personalities, particular consideration is given "to persons having legal experience"⁵⁸.

The members are to enjoy full independence in discharging their duties and serve on a personal basis (i.e., not representing their home states); however, no member state may have more than one of its nationals on the Commission at any given time. The members choose, from among their own number, a Chairperson and a Vice Chairperson, who each serve two-year

⁵⁷ The African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR) is a quasi-judicial body tasked with promoting and protecting human rights and collective (peoples') rights throughout the African continent as well as interpreting the African Charter on Human and Peoples' Rights and considering individual complaints of violations of the Charter. The Commission came into existence with the coming into force, on 21st October 1986, of the African Charter (adopted by the OAU on 27th June 1981).

⁵⁸ *Section 31*, the African Charter.

renewable terms. In pursuit of these goals, the Commission is mandated to collect documents, undertake studies and researches on African problems in the field of human and peoples' rights, organise seminars, symposia and conferences, disseminate information, encourage national and local institutions concerned with human and peoples' rights and, should any case arise, give its views or make recommendations to governments. With the creation of the African Court on Human and Peoples' Rights, the Commission has the additional task of preparing cases for submission to the Court's jurisdiction⁵⁹.

The Commission has jurisdiction over the rights set out in the African Charter. Its duties include examining national reports on the situation of human rights which each State is required to submit every other year, adopting resolutions and declarations, country visits, and adjudicating communications (complaints) submitted by Member States, individuals, and NGOs. The Commission has also developed a system of "Special Measures," consisting of:

- Special Rapporteurs to whom specific allegations of human rights violations in specific areas may be brought; and
- Working Groups that monitor and investigate specific questions linked to the Commission's work.

With the creation of the African Court on Human and Peoples' Rights (under a protocol to the Charter adopted in 1998 which entered into force in January 2004), the Commission can also submit cases to the Court. In 2012, the African Commission⁶⁰, resolved to, among other things, set up independent monitoring and accountability mechanisms to ensure that human rights are justiciable and extractive industries and investors legally accountable in the country hosting their activities and in the country of legal domicile. It also took steps to ensure independent social and human rights impact assessments that guarantee Free Prior Informed Consent; effective remedies; fair compensation; women, indigenous and customary people's rights; environmental impact assessments; impact on community existence including livelihoods, local governance structures and culture, and ensuring public participation; protection of the individuals in the informal sector; and economic, social and cultural rights.

It was the Commission that addressed human rights violations committed in the extractive industries sector within the framework of its protective mandate in the *Ogoni case* (Communication 155/96) which was brought before the African Commission against the Federal Republic of Nigeria. The Commission held that, "*Governments have a duty to protect their citizens, not only through appropriate legislation and effective enforcement, but also by protecting them from damaging acts which may be perpetrated by private parties,*" and found the Federal Republic of Nigeria in violation of section 2, 4, 14, 16, 18(1), 21 and 24 of the African Charter. This was heralded as a landmark decision of the African Commission. The African Commission prescribes the international law standard for the protection of the African

⁵⁹In July 2004, the AU Assembly resolved that the future Court on Human and Peoples' Rights would be integrated with the African Court of Justice.

⁶⁰At its 51st Ordinary Session held from 18th April to 2nd May 2012 in Banjul, The Gambia.

indigenous peoples. In its Communiqué⁶¹ on the UNDRIP⁶², it lauded the adoption of a declaration of this proportion, confirming it as an important document for the promotion and protection of Indigenous Peoples' Rights all over the world, including the African continent. Therefore, the Commission can serve as a reliable partner to local communities whose rights are violated.

The United Nations Human Rights Council's Special Procedures

One of the fundamental duties of the United Nations (UN) Human Rights Council is to promote and monitor human rights worldwide through the establishment of special procedures. Special procedures are individual independent human rights experts, or groups of such experts, who report and advise on human rights issues. They are called by many names, including Special Rapporteurs, Special Representatives, Working Groups, and Independent Experts. Special procedures have either thematic or country-specific mandates⁶³. The UN mandate has been to "examine, monitor, advise, and publicly report" on human rights problems through "activities undertaken by special procedures, including responding to individual complaints, psychological operations and manipulation via the controlled media and academia, conducting studies, providing advice on technical cooperation at the country level, and engaging in general promotional activities geared towards protecting and promoting human rights.

The Special Rapporteurs often conduct fact-finding missions to countries to investigate allegations of human rights violations. They can only visit countries that have agreed to invite them. Aside from fact-finding missions, Rapporteurs regularly assess and verify complaints from alleged victims of human rights violations. Once a complaint is verified as legitimate, an urgent letter or appeal is sent to the government that has allegedly committed the violation. If no complaint has been made, Rapporteurs may intervene on behalf of individuals or groups of people of their own accord. After the special procedures mandates holders assess a specific human rights situation, they may report their findings or thematic studies to the Human Rights Council or the UN General Assembly and release public statements to the media. Promotes good practices, including new laws, government programmes, and constructive agreements between Indigenous Peoples and States, to implement international standards concerning the rights of Indigenous Peoples⁶⁴, The Rapporteur generally reports on the overall human rights situations of indigenous peoples in selected countries; addresses specific cases of alleged violations of the rights of Indigenous Peoples through communications with Governments and others; and conducts or contributes to thematic studies on topics of special importance regarding the promotion and protection of the rights of indigenous peoples⁶⁵.

⁶¹ Resolution on the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, RES 121; Paragraph 1, November 28 2007.

⁶²The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP) was adopted by the General Assembly on Thursday, 13 September 2007.

⁶³As of June 2015, the Human Rights Council oversees 41 thematic mandates and 14 country-specific mandates. The titles special rapporteur, independent expert, and working group member are given to individuals working on behalf of the United Nations within the scope of "special procedure" mechanisms who have a specific country or thematic mandate from the United Nations Human Rights Council.

⁶⁴In 2001 a Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, was appointed as part of the system of thematic Special Procedures. The Special Rapporteur's mandate was renewed by the Commission on Human Rights in 2004, and by the Human Rights Council in 2007.

⁶⁵ Details available at <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/SRIndigenousPeoples> consulted on December 2, 2015.

CONCLUSION

Cameroon has a sound implementation architecture that can contribute significantly to the development of local communities. These institutions are however not specialised in effecting real implementation of the mining regulation provisions that ensure the rights of local communities to the proceeds of mineral resources and some of these structures are yet to go operational. The increase in actual and potential revenues has led to the concern that a booming mining sector could lead to the so-called natural resource curse, fuelling corruption and leading to the neglect of other sectors of the economy in a generalised scramble to get part of the sector's rents. Resource wealth often floods governments with more revenue than they can effectively manage. Resource revenues also tend to be collected by governments in ways that are unusually difficult for citizens to track – and unusually easy for unscrupulous officials to divert; hence some of it winds up in off-budget accounts or the pockets of government officials, and is never heard of again. Because mineral resource exploitation has taken a central stage in development planning in Cameroon, it is our recommendation that a special corruption unit be created for crimes related to mineral resources, separate from and independent of the traditional anti-corruption bodies. A unique unit of this nature, concentrating solely on corruption on this issue will go a long way in checking malpractices against local populations by corrupt officials and stakeholders.

The state should also adopt an approach of facilitating dialogue and cooperation amongst implementing bodies. Issues of communication and tense relations between the different ministries and vague laws have left Cameroonian officials in all the different departments lost and always referring to the actions of their superiors. The lack of communication has resulted in the overlap in mining exploration permits and the forestry sector for instance. The result is always inaction and consequently local populations tend to be the victims. It is recommended that a steering committee be set up to ease cooperation and limit overlap of functions between ministries and other bodies in Cameroon.

LA PROTECTION CONTRE LES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES EN ZONE CEMAC

Par

Frédéric LÉFA*

*Docteur en Droit Canonique et Droit Civil,
Enseignant-Chercheur à la Faculté de droit de l'Université Marien NGOUABI*

Résumé

À la croisée d'un héritage juridique importé et des réalités socio-économiques locales, la zone CEMAC s'est dotée d'un droit communautaire de la concurrence pour sécuriser le marché commun et garantir le bien-être économique. Dans quelle mesure le dispositif actuel de protection contre les pratiques anticoncurrentielles en zone CEMAC est-il effectif et comment le renouveler pour l'adapter aux réalités locales ? À cette interrogation, l'étude montre que si ce dispositif, issu du Règlement n°01/99, vise la sécurité juridique et la justice économique, il demeure contesté en raison de son caractère exceptionnel, de la tolérance de certaines pratiques et de la marginalisation des consommateurs et des acteurs du secteur informel. Face à ces limites, l'article propose une revitalisation en deux temps : d'une part, une admission négociée des pratiques anticoncurrentielles, fondée sur un contrôle préalable par un organe tripartite et une modulation des seuils d'impact et d'autre part, une admission solidariste, reposant sur la loyauté, la collaboration et un « solidarisme éclectique » adapté à l'intégration africaine. Il s'agit ainsi de dépasser la logique répressive pour construire un droit de la concurrence CEMAC plus inclusif, préventif et conforme aux exigences de la ZLECAF et d'un marché commun efficace.

Mots-clés : Protection, Pratiques anticoncurrentielles, Droit de la concurrence, Marché commun, CEMAC.

Abstract

At the crossroads of an imported legal heritage and local socio-economic realities, the CEMAC region has adopted a community competition law to secure the common market and ensure economic well-being. To what extent is the current framework for the protection against anti-competitive practices in the CEMAC zone effective, and how can it be renewed to adapt to local realities? The study shows that although this framework, based on Regulation No. 01/99, aims at legal certainty and economic justice, it remains contested due to its exceptional nature, the tolerance of certain practices, and the marginalization of consumers and informal sector actors. In response to these shortcomings, the article proposes a twofold revitalization: on the one hand, a negotiated admission of anti-competitive practices, based on prior review by a tripartite body and a modulation of impact thresholds; on the other hand, a solidaristic admission, grounded in loyalty, collaboration, and an « eclectic solidarism » adapted to African integration. The goal is to move beyond a purely repressive logic to build a more inclusive and preventive CEMAC competition law, in line with the requirements of the AfCFTA and an effective common market.

Keywords: Protection, Anti-competitive practices, Competition law, Common market, CEMAC.

* Mode de citation : Frédéric LÉFA, « La protection contre les pratiques anticoncurrentielles en zone CEMAC », Revue RRC, n° 071 / Juillet 2026, p.279-309.

INTRODUCTION

L'Afrique à l'aube de la conquête de son passé respectable et autrefois glorieux, vacille sur le chemin des règles qui d'antan encadraient les échanges commerciaux¹. Raison de plus pour permettre la libre circulation des personnes et des biens, notamment dans la zone CEMAC². Ainsi, l'adage « *ubi societas, ibi jus* » devient une croisée de chemins entre les règles issues des réalités socio-économiques locales et des règles importées venant des réalités socio-économiques impérialistes imposées³. Pour ne pas ignorer cette réalité mutilée, les législateurs ont hérité des textes des colons et oublié les vestiges. Une certaine doctrine a tôt élaboré une théorie du syncrétisme⁴. L'idée est d'associer les vestiges des cultures locales sous la qualification impropre de droit traditionnel ou de droit coutumier au droit importé dit moderne. Cette théorie côtoie deux théories d'extrême. L'une prône le retour radical à la source au droit originel⁵ africain⁶. L'autre porte sur la sédimentation du droit colonial imposé⁷. C'est à ce prix

¹ M. MUBIALA, « L'héritage du droit africain authentique à l'Afrique », in *Revue Internationale de droit Comparé*, N°1, 2022, pp. 241-266, sur www.cairn.info, consulté le 11 juillet 2026 à 07h03 ; M. THIOYE, « Le droit coutumier (africain) un droit à part entière et un droit largement à part », in *Regards croisés sur le droit privé africain. Coutumes et droit écrit : le dialogue impossible ?*, lors de la Journée d'étude à l'Université de Toulouse I Capitole, 13 janvier 2021 ; P.-E. KENFACK, « La place des droits traditionnels dans l'ordre juridique camerounais aujourd'hui », lors de la Journée d'étude à l'Université de Toulouse I Capitole, 13 janvier 2021, p. 14 ; J. M. NZOUANKEU, « Faut-il codifier le droit en Afrique ? », in *Revue française d'Administration publique*, N°82, 1997, pp. 323-329, www.persse.fr, consulté le 11 juillet 2026.

² La ZLECAF : Zone de Libre-Échange Continentale Africaine est un marché unique qui regroupe en son sein, 54 pays africains. Opérationnelle depuis janvier 2021, elle vise principalement à éliminer progressivement les droits de douane et des barrières non tarifaires. Son but est de stimuler le commerce intra-africain et l'intégration économique. United Nations Development Programme. Le PNUD, soutient la mise en œuvre de la ZLECAf au niveau national, régional et continental. Il apporte notamment une assistance directe aux pays, et organise des formations pour les petites et moyennes entreprises en PME. Facilite la mise en relation entre PME de différentes régions, mène des activités de recherche et soutient le développement de technologies pour le commerce. <https://www.undp.org>

³ C. GAU-CABEE, « La tentation moniste et la réception du modèle juridique occidental en Afrique subsaharienne après 1960 », lors de la Journée d'étude à l'Université de Toulouse I Capitole, 13 janvier 2021 ; KALENDA'A MWAMBA, « La perception du droit africain par les populations », in *La connaissance du droit en Afrique*, Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer, Bruxelles, 1984, p. 65 ; A. ALLIOT, « On knowledge of customary Law in Africa », in *La connaissance du droit en Afrique*, Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer, Bruxelles, 1984, p. 133 ; E. LE ROY, « L'esprit de la coutume et l'idéologie de la Loi », in *La connaissance du droit en Afrique*, Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer, Bruxelles, 1984, p. 218.

⁴ Fr. FERAL, « Les ateliers et les inspirations plurielles du droit africain : réflexion sur la production du droit en général et en Afrique en particulier », in *Symposium Juridique de Libreville*, 2013 ; V. KANGULUMBA MBAMBI, « Les droits originellement africain dans les récents mouvements de codification : le cas des pays d'Afrique francophone subsaharienne », in *Les Cahiers du droit*, Vol. 46, N°1-2, 2005, p. 323.

⁵ *Ibid.*

⁶ Le « retour à la source » du droit africain originel est un sujet central dans les débats contemporains sur la décolonisation des savoirs juridiques. Il s'agit d'une démarche critique visant à réhabiliter les principes et les systèmes de valeurs endogènes. La question majeure de ce retour s'articule autour de plusieurs axes et défis notamment la pluralité des systèmes sur les droits traditionnels africains ou droit originellement africain qui désignent les normes régissant les sociétés avant les influences étrangères durables. Ces droits, bien que divers, partagent souvent une dimension orale, communautaire et spirituelle. <https://www.erudit.org>. Consulté le 11 juillet 2026.

⁷ E. DIARRA, « Le droit colonial en Afrique de l'Ouest francophone ou la construction d'une société nouvelle », in S/C J. Ph. BEAS TERRES et G. d'ISLAM, *Faire l'histoire du droit colonial*, Karthala, 2015, p. 119 ; Y. URBAN, *L'indigène dans le droit colonial français 1865-1955*, LGDJ, Paris, 2011, p. 239 ; J. MAQUET, « Droit coutumier traditionnel et colonial en Afrique centrale », in *Journal des africanistes*, Vol. 35, N°2, p. 414 ; M. L. NDIFFO KEMETIO, « Droit communautaire de la CEMAC et Constitution camerounaise. Malaise dans l'ordonnancement des normes », in *Revue panafricaine des sciences juridiques comparées*, N°16, 2022, p. 73 ; Y.

que l'on parle de pluralisme juridique⁸. Cette situation frénétique est alimentée par les convoitises géopolitiques et géostratégiques dont l'Afrique en général et l'Afrique centrale en particulier sont l'objet. Toute chose qui impacte l'encadrement des échanges commerciaux.

L'encadrement des activités d'échanges des biens et/ou des services distingue le secteur formel et le secteur informel⁹. Les échanges commerciaux restent libres¹⁰ pour y accéder comme activités professionnelles et, à leur exercice sous contrôle des conditions consacrées par la législation en vigueur. Il s'installe ainsi entre les professionnels une concurrence pour la détention et les contrôles des parts de marché. Cette concurrence bénéficie de la protection élaborée par le législateur. Dans les limites de cette protection, la concurrence reste saine et des sanctions s'appliqueront. L'on parle tantôt des pratiques anticoncurrentielles, tantôt de pratiques de concurrence déloyale. Les secondes concernent les relations entre les professionnels et les consommateurs. En revanche, les premières renvoient aux relations entre professionnels du commerce.

Le droit de la concurrence en zone CEMAC ne peut être appréhendé sans clarifier le vocabulaire qui le structure. Plusieurs notions centrales irriguent la réflexion : la concurrence, le marché, les pratiques anticoncurrentielles, la protection, l'autorité de concurrence¹¹. D'abord, la concurrence est le mécanisme par lequel plusieurs opérateurs économiques rivalisent pour attirer la clientèle sur un même marché¹². Elle repose sur l'idée que la confrontation des offres conduit à une meilleure allocation des ressources, à la baisse des prix et à l'innovation. Ensuite, le marché est défini comme le lieu de confrontation de l'offre et de la demande pour un produit ou un service déterminé, dans une zone géographique donnée¹³. En droit communautaire

G. OYONO, Le pluralisme juridique au Cameroun de l'Administration Franco-Britannique sous le régime colonial à la mouvance constitutionnelle du 18 janvier 1996 dans l'Etat indépendant : essai sur le « vivre-ensemble juridique » en Afrique noire, Thèse de Doctorat, Universités de Yaoundé et Marseille, 2022, pp. 42-85 ; R. NJEUFACK TEMGWA, *La protection de la concurrence dans la CEMAC*, Thèse de Doctorat, Université de Dschang, 2005, p. 8.

⁸ M.-E. PARE, « Dynamique des cultures juridiques en contexte de pluralisme juridique en Afrique : cas du Burkina Faso », in *Revue Générale de droit*, Vol. 48, N°2, 2019, p. 581 ; M.-B. DEMBOUR, « Le pluralisme juridique : une démarche parmi d'autres, et non plus innovante », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, Vol. 24, N°1, 1990, p. 46.

⁹ H. KAKAI GLELE et E. M. S. NGONDJE SONGUE, « L'économie informelle source d'intégration régionale dans la CEMAC : les leviers à activer », in *Revue de l'ERSUMA*, Hors-Série 3, 2021, p. 443 ; A. KADANDJI, « Facteurs de la transition du secteur informel vers le secteur formel : cas des tontines aux coopératives au Cameroun », in *Joiurnal of Academinc finance*, Vol. 12, N°2, 2021, p. 93 ; S. KWEMO, *L'OHADA et le secteur informel. L'exemple du Cameroun*, Droit – Économie – International, Larcier, 2012, p. 198 ; E. GNIMPIEBA TONNANG, *Droit matériel et intégration sous-régionale en Afrique centrale. Contribution à l'étude des mutations récentes du marché intérieur et du droit de la concurrence CEMAC*, Thèse de Doctorat, Université Nice-Sophia Antipolis, 2004, p. 36.

¹⁰ G.-J. M. ANIBIE, *L'interventionnisme étatique à l'épreuve du droit communautaire CEMAC de la concurrence : essai sur l'ambivalence de la notion du droit et de marché*, Thèse de Doctorat, Université de Bretagne Occidentale, 2019, p. 118 ; V. BEPYASSI OUAFO, « Le droit des technologies de l'information dans la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale », in *Les Cahiers de droit*, Vol. 60, N°3, 2019, p. 663 ; S. NANDJIP MONEYANG, « Les concentrations d'entreprises en droit interne et en droit communautaire », www.afrilex.u-bordeaux.fr, consulté le 11 juillet 2026.

¹¹ V. Conseil Communautaire de la Concurrence CEMAC, Décision n°001/CC/CEMAC/2012 du 15 mars 2012, Marché du ciment en zone CEMAC, sur la notion de marché pertinent.

¹² V. CJCE, Arrêt du 14 février 1978, United Brands Company c/ Commission, Aff. 27/76, Rec. p. 207, définition classique du marché.

¹³ V. CJCE, Arrêt du 9 novembre 1983, Nederlandsche Banden Industrie Michelin, Aff. 322/81, sur le marché géographique et de produits.

CEMAC, le marché pertinent est à la fois un marché de produits et un marché géographique. Puis, la libre concurrence est le principe selon lequel les agents économiques déterminent librement leurs comportements sans entrave artificielle. Elle est consacrée implicitement par le Traité CEMAC révisé de 2008 qui vise l'établissement d'un marché commun¹⁴.

Quant aux pratiques anticoncurrentielles, il faut entendre tout comportement d'un ou plusieurs agents économiques, publics ou privés, ayant pour objet ou pour effet d'entraver, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur le marché intérieur de la CEMAC¹⁵. Le Règlement CEMAC n°01/99 distingue 3 grandes catégories : les ententes comme accords ou pratiques concertées visant à fixer les prix, à répartir les marchés ou à limiter la production ; l'abus de position dominante comme exploitation par une entreprise détenant un pouvoir de marché significatif de cette position pour évincer ses concurrents ; les concentrations comme opérations de fusion-acquisition susceptibles de créer ou de renforcer une position dominante. À ne pas confondre avec la concurrence déloyale qui relève du droit civil et concerne les relations entre professionnels et consommateurs, alors que les pratiques anticoncurrentielles visent la structure même du marché¹⁶.

S'agissant de la protection, elle désigne l'ensemble des procédés juridiques, institutionnels et juridictionnels mis en place pour prévenir et réprimer les atteintes à la concurrence¹⁷. Elle comporte un volet préventif : contrôle des concentrations, autorisations. Et un volet répressif : sanctions pécuniaires, injonctions, nullité des accords. Enfin, sur la notion d'autorité de concurrence, il apparaît comme l'organe chargé de veiller au respect des règles. Depuis la réforme de 2008, c'est le Conseil Communautaire de la Concurrence qui a compétence exclusive pour appliquer le droit communautaire de la concurrence¹⁸.

Dans ce sillage, il convient de relever que les systèmes juridiques sont construits pour ériger des filtres voire des barrières contre les risques ou les atteintes contre les sujets de droit et leur patrimoine. En voulant éviter l'arbitraire, la règle de droit déploie sa fonction protectrice¹⁹. Ainsi, la protection consiste en une action de mise à l'abri des dangers. Subséquemment l'on se protège contre les atteintes consacrées afin de rester en phase avec la légalité. La protection présente à ce sujet un aspect avant-gardiste et un aspect post réalisation du risque. Il s'agit d'un ensemble de procédés juridiques assurant et une garantie sur la sérénité

¹⁴ V. CCJA, Arrêt n°062/2011 du 24 novembre 2011, SGBC c/ État du Cameroun, sur la liberté du commerce et de l'industrie en espace OHADA.

¹⁵ V. Art. 4, Règlement CEMAC n°01/99/UEAC-CM-639 du 25 juin 1999 ; V. Conseil Communautaire de la Concurrence CEMAC, Décision n°003/CC/CEMAC/2015, Entente sur le marché des hydrocarbures.

¹⁶ V. CCJA, Arrêt n°013/2005 du 17 février 2005, Société SOTRA c/ Etat de Côte d'Ivoire, distinction pratiques anticoncurrentielles et concurrence déloyale.

¹⁷ V. CJCE, Arrêt du 13 février 1979, Hoffmann-La Roche c/ Commission, Aff. 85/76, sur la fonction répressive du droit de la concurrence.

¹⁸ V. Règlement n°08/08-UEAC-639-CM-18 du 19 décembre 2008 ; V. Conseil Communautaire de la Concurrence CEMAC, Décision n°002/CC/CEMAC/2014, Abus de position dominante sur le marché de la téléphonie.

¹⁹ A. S. EKO MENGUE, « L'office du juge communautaire en matière de protection des droits fondamentaux en Afrique », in *Revue Internationale de droit Comparé*, 2022, N°4, p. 888 ; E.-A. GATSI, « L'espace judiciaire pénal CEMAC : regard sur la dématérialisation d'un droit pénal », in *Revue Générale de droit*, Vol. 46, N°2, 2016, p. 387.

aux sujets de droit et leur patrimoine²⁰. Les pratiques anticoncurrentielles appartiennent à ces notions quotidiennes dont la connaissance du contenu semble innée. Or, il n'en est rien. Ce qui justifie qu'elles n'ont pas reçu de définition du législateur CEMAC. Malgré la révision institutionnelle relative à la concurrence²¹. La doctrine s'est employée à esquisser une définition²². Cependant, l'on peut y voir des comportements des agents économiques visant à entraver ou à obstruer la libre compétition et à dérouter les intérêts des consommateurs et du marché.

En proie aux volontés de domination politique et économique des puissances néo-impérialistes, la zone CEMAC connaît une fragilisation de sa politique d'intégration et de développement. Ceci est observable par la curieuse gestion des échanges commerciaux entre les populations des États-parties²³. Celle-ci est marquée par les fermetures des frontières entre ces États-membres, mais l'ouverture de ces frontières avec les États de l'hexagone. À cela s'ajoutent les volontés d'annihilation des exigences de rapatriement des devises par les entreprises extractives et, le transfert aux États des contenus des comptes en déshérence²⁴. C'est dire que la révision institutionnelle n'a pas véritablement impacté la surveillance des pratiques anticoncurrentielles. D'où, le réaménagement des compétences entre le conseil communautaire de la concurrence et la commission économique de la CEMAC n'entraîne pas une éradication des comportements nuisibles à la compétition entre les agents économiques et progrès du marché.

Au vue de la réglementation en vigueur, et leur insertion dans le contexte géopolitique et géostratégique actuel, la protection contre les pratiques anticoncurrentielles en zone CEMAC ne se passe pas de certaines lectures²⁵. Elle intrigue en considération de ses connexions ainsi

²⁰ A. BALLOT-LENA, « Sens et non-sens de la responsabilité civile en droit des affaires », in S/C J. LE BOUNG et Ch. QUEZEL-AMBRUNAZ, *Sens et non-sens de la responsabilité civile*, Presses de l'Université Savoie Mont Blanc, 2018, p. 259.

²¹ Règlement N°06/10-UEAC-639-CM-33 relatif à la concurrence.

²² A.-Fl. NGOMO, *Le droit pénal de la concurrence en zone CEMAC*, Kilimandjaro, Yaoundé, 2023, p. 9 ; A. D. EYANGO DJOMBI, *Droit économique de la CEMAC et pratiques anticoncurrentielles, entre Droit communautaire et droit camerounais de la concurrence*, 1^{ère} éd., Dianoïa, 2018, p. 5.

²³ HAIWA WAIROU TCHEOMBE, « La communautarisation du droit pénal : réflexion au regard des trois décennies de désétatisation du droit pénal par le législateur CEMAC », in *Revue de Science criminelle et de droit comparé*, N°2, 2025, p. 289 ; D. AVOM et G. S. GANDJON FANKEM, « Qualité du cadre juridique corruption et commerce international : cas de la CEMAC », in *REP*, Vol. 124, N°1, 2014, p. 103 ; H. M. TCHABO SONTANG, *La réglementation du commerce électronique dans la CEMAC, contribution à l'émergence d'un marché commun numérique*, Thèse de Doctorat, Université de Dschang, 2014, p. 43.

²⁴ Instruction N°001/GR/2026 du 3 avril 2026 Portant relèvement progressif du taux de rapatriement des devises issues des activités extractives dans la CEMAC ; Règlement N°2/25/CEMAC/UMAC/CM/COBAC du 12 juillet 2025 relatif au traitement des comptes inactifs et des avoirs en déshérence dans les livres des établissements assujettis à la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale ; Règlement N°01/CEMAC/UMAC/CM du 23 décembre 2021 Portant modalités de mise en œuvre de certaines dispositions de la réglementation des changes par les entreprises extractives.

²⁵ A.-Fl. NGOMO, *Le Droit pénal de la concurrence en zone CEMAC*, Kilimandjaro, Yaoundé, 2023, p. 9 ; M. L. NDIFFO KEMETIO, « Droit communautaire de la CEMAC et Constitution camerounaise. Malaise dans l'ordonnancement des normes », in *Revue panafricaine des sciences juridiques comparées*, N°16, 2022, p. 73 ; Y. G. OYONO, *Le pluralisme juridique au Cameroun de l'Administration Franco-Britannique sous le régime colonial à la mouvance constitutionnelle du 18 janvier 1996 dans l'Etat indépendant : essai sur le « vivre-ensemble juridique » en Afrique noire*, Thèse de Doctorat, Universités de Yaoundé et Marseille, 2022, pp. 42-85 ; G.-J. M. ANIBIE, *L'interventionnisme étatique à l'épreuve du droit communautaire CEMAC de la concurrence : essai sur l'ambivalence de la notion du droit et de marché*, Thèse de Doctorat, Université de Bretagne Occidentale, 2019, p. 118 ; A. D. EYANGO DJOMBI, *Droit économique de la CEMAC et pratiques anticoncurrentielles, entre Droit*

que des flexibilités observables. Dès lors une question se pose : dans quelle mesure le dispositif actuel de protection contre les pratiques anticoncurrentielles en zone CEMAC est-il effectif et comment le renouveler pour l'adapter aux réalités locales ? En guise de postulat, la protection actuelle contre les pratiques anticoncurrentielles en zone CEMAC est limitée par son caractère rigide, et elle ne peut être rendue effective que par une revitalisation fondée sur une approche négociée et solidariste adaptée aux réalités locales.

Cette étude regorge un intérêt double. Sur le plan théorique, la présente réflexion permet de mesurer l'effectivité du droit communautaire de la concurrence face à un contexte de fragilisation de l'intégration et de persistance des logiques néo-impérialistes. Au niveau pratique, elle répond à une urgence : la révision institutionnelle de 2008 n'ayant pas véritablement impacté la surveillance des pratiques anticoncurrentielles, il devient nécessaire de proposer un ajustement du dispositif pour sécuriser le marché commun.

S'agissant de la méthode juridique et comparative, d'un côté, elle est textuelle, à travers l'analyse du Règlement n°01/99 et des textes subséquents. Elle est aussi jurisprudentielle, à travers l'étude des décisions du Conseil Communautaire de la Concurrence CEMAC et, par analogie, de la CCJA-OHADA ; et institutionnelle, à travers l'évaluation du fonctionnement du Conseil²⁶. De l'autre côté, sur l'approche comparative : elle confronte le dispositif CEMAC au modèle de l'Union Européenne et, dans une moindre mesure, aux principes dégagés par la jurisprudence OHADA. Cette comparaison vise à relever les forces, les faiblesses et les emprunts possibles afin de proposer une refondation adaptée aux réalités de l'intégration en Afrique centrale²⁷.

En optant pour cadre géographique la zone CEMAC, il faut reconnaître que celle-ci est l'espace intégré par le Traité du 25 juin 2008 regroupant le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée Équatoriale, la RCA et le Tchad²⁸. De ce fait, il en ressort que la protection contre les pratiques anticoncurrentielles mérite un ajustement en zone CEMAC. Pour y parvenir, il faut observer (I) cette protection pour suggérer un renouvellement (II).

I- LA PROTECTION OBSERVEE CONTRE LES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES EN ZONE CEMAC

Le législateur CEMAC semble encore chercher ses marques dans l'encadrement des professionnelles du commerce. Il est obnubilé par la spécialisation et l'éclatement des domaines juridiques²⁹. Pourtant, cet éparpillement des instruments d'encadrement sous le prétexte de la

communautaire et Droit camerounais de la concurrence, 1^{ère} éd., Dianoïa, 2018, p. 5 ; Y. R. KALIEU ELONGO, « La dynamique de la réforme de la réglementation bancaire dans la CEMAC », in S/C P.-G. POUGOUE, *Les réformes de Droit privé en Afrique*, PUA, 2014, p. 438 ; R. NJEUFAK TEMGWA, *La protection de la concurrence dans la CEMAC*, Thèse de Doctorat, Université de Dschang, 2005, p. 8.

²⁶ V. CCJA, Avis n°001/2001 du 30 avril 2001, sur la méthode d'interprétation des actes uniformes.

²⁷ V. CJUE, Arrêt du 6 avril 2006, General Motors, Aff. C-551/03, sur la méthode comparative en droit de la concurrence.

²⁸ V. CJUE, Arrêt du 11 juillet 1989, Ahlström Osakeyhtiö, Aff. 89/85, sur l'application extraterritoriale des règles de concurrence.

²⁹ E. FL. SAWADOGO, Les instruments de la convergence des politiques budgétaires dans la zone UEMOA, Thèse de Doctorat, Université de Bordeaux, 2016, p. 12 ; A. SUNKAM KAMDEM, « Réflexion sur le système de régulation institutionnelle de l'activité bancaire dans la CEMAC », in *Revue Libre de droit*, 2014, p. 135 ; Y. R.

spécificité magnifiée par les modèles législatifs en circulation occulte les réalités locales. En effet, la circulation³⁰ des modèles législatifs influence encore fortement les conceptions du législateur CEMAC³¹. Il s'agit des effets de l'héritage colonial³² dont la séparation semble difficile. Toutefois, il est aménagé dans le droit de la CEMAC comme un ensemble de sillons de protection contre les pratiques anticoncurrentielles (A), malgré la controverse qu'elles engendrent (B)³³.

A- La protection aménagée contre les pratiques anticoncurrentielles

Les objectifs du droit se répartissent entre objectifs communs³⁴ et objectifs spécifiques³⁵. Ces derniers dépendent du domaine concerné. En effet, la protection telle qu'organisée en

KALIEU ELONGO, « La dynamique de la réforme de la réglementation bancaire dans la CEMAC », in S/C P.-G. POUGOUE, *Les réformes de droit privé en Afrique*, PUA, 2014, p. 438.

³⁰ G. BIENDA, « Le Droit communautaire CEMAC face aux expulsions des camerounais de la diaspora en Guinée Equatoriale et le Gabon », in *Afrinaca Studia, Revista Internacioanl de Estudios Africanos*, Vol. 1, N°41, 2024, p. 32 ; V. C. NGONO, *La circulation des titres exécutoires dans l'espace OHADA*, Thèse de Doctorat, Université de Ngaoundéré, 2014, p. 266 ; A. YAO GADJI, *Libéralisation du commerce international et protection de l'environnement*, Thèse de Doctorat, Université de Limoges, 2007, p. 41.

³¹ V. BEPYASSI OUAFO, « Le droit des technologies de l'information dans la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale », in *Les Cahiers de Droit*, Vol. 60, N°3, 2019, p. 663 ; S. NANDJI MONEYANG, « Les concentrations d'entreprises en droit interne et en Droit communautaire », www.afrilex.u-bordeaux.fr, consulté le 11 juillet 2026.

³² E. DIARRA, « Le droit colonial en Afrique de l'Ouest francophone ou la construction d'une société nouvelle », in S/C J. Ph. BEAS TERRES et G. d'ISLAM, *Faire l'histoire du droit colonial*, Karthala, 2015, p. 119 ; Y. URBAN, *L'indigène dans le droit colonial français 1865-1955*, LGDJ, Paris, 2011, p. 239 ; J. MAQUET, « Droit coutumier traditionnel et colonial en Afrique centrale », in *Journal des africanistes*, Vol. 35, N°2, p. 414 ; M. L. NDIFFO KEMETIO, « Droit communautaire de la CEMAC et Constitution camerounaise. Malaise dans l'ordonnement des normes », in *Revue panafricaine des sciences juridiques comparées*, N°16, 2022, p. 73 ; Y. G. OYONO, *Le pluralisme juridique au Cameroun de l'Administration Franco-Britannique sous le régime colonial à la mouvance constitutionnelle du 18 janvier 1996 dans l'Etat indépendant : essai sur le « vivre-ensemble juridique » en Afrique noire*, Thèse de Doctorat, Universités de Yaoundé et Marseille, 2022, pp. 42-85.

³³ Or, nous savons qu'il s'agit d'un véritable ordre juridique supranational, distinct des législations nationales, qui régit l'intégration économique, monétaire et juridique de six États membres : le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale, République centrafricaine et le Tchad. En ce qui concerne la question de l'organisation et les principes fondamentaux du droit de la CEMAC, droit communautaire en excellence, il s'articule autour de plusieurs piliers : les deux piliers de la CEMAC dont le système juridique repose sur deux unions fondamentales d'abord il y'a l'Union Économique de l'Afrique Central en sigle UEAC. Cette institution vise à instaurer un marché commun et à harmoniser les politiques économiques et sectorielles en matière des douanes, des transports, du commerce etc. Ensuite, nous avons l'Union Monétaire de l'Afrique Centrale en sigle UMAC, Qui dans sa structure gère la monnaie commune autre que le Franc CFA et supervise le système bancaire et financier via des institutions spécialisées comme la Banque des États de l'Afrique Centrale en sigle la BEAC et la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale (COBAC). Dans le même contexte, il à noter que le droit de la CEMAC s'inscrit dans le système normatif des sources du droit qui naturellement est hiérarchisé et qui s'i/pose aux États membres par le Traité constitutif qui est en l'occurrence la Charte fondamentale de l'organisation et par les Actes communautaires qui sont adoptés par les organes dirigeants notamment la Conférence des Chefs d'États et le Conseil des Ministres. Et comprennent les Règlements obligatoires et directement applicables dans tous les États membres et il y a aussi les Directives qui lient les États quant aux résultats à atteindre, tout en leur laissant le choix des moyens. Comme institutions clés du droit de la CEMAC nous avons la Commission de la CEMAC et la Cour de justice de la CEMAC. Enfin, l'impact concret de ce droit s'immisce dans de nombreux aspects de la vie des affaires et des citoyens de la zone. Il cadre la liberté de circulation des personnes, le droit de la concurrence. Voir : www.droitafricain.info; <https://www.droitafrican.info>. Consulté le 11 juillet 2026.

³⁴ X. MAGNON, *Théorie(s) du droit*, Ellipses, Paris 2008, p. 107 ; J. CARBONNIER, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, 10^e éd., LGDJ, Paris, 2001, p. 12 ; G. RIPERT, *Les forces créatrices du droit*, 2^e éd., LGDJ, Paris, 1955, p. 422.

³⁵ H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, 2^e éd., Dalloz, Paris, 1962, p. 51.

matière de concurrence prohibée repose sur la sécurité. De ce fait, le législateur consacre la sécurité juridique (1) en envisageant le bien-être (2).

1- Une quête indiquée de la sécurité juridique

La sérénité est nécessaire dans les activités commerciales. Elle constitue d'ailleurs une raison de slalomer dans la réalisation des actes de commerce. Un professionnel du commerce qui effectue la veille concurrentielle et du milieu des échanges suivant les règles intègre la sécurité du marché commun (a) pour retrouver la sienne (b).

a- La sécurité posée du marché commun

L'encadrement de certains domaines par le législateur CEMAC s'inscrit dans la tendance du régionalisme³⁶. Ce qui conduit à une collaboration avec les autres législateurs notamment OHADA, CIMA, OAPI et CIPRES. Il n'est pas négligeable de prendre un renfort de protection chez les législateurs nationaux. Ce qui conduit à la théorie du renvoi législatif³⁷. Ainsi, ce dialogue des législateurs apporte dans une mesure la sécurité nécessaire contre les potentiels conflits³⁸. Par cette précaution, le législateur vise à mettre l'économie intégrée de la sous-région à l'abri de certains risques. Il ressort que le législateur communautaire CEMAC garde l'exclusivité de certains domaines pour en constituer son champ de compétences réservées³⁹. Suivant cette stratégie législative, l'on peut voir une proximité avec certaines activités du marché commun et simultanément une balkanisation des compétences. Pourtant, il recherche l'intégration.

L'intégration économique constitue un objectif pris en considération par le législateur CEMAC à travers le règlement relatif aux pratiques anticoncurrentielles⁴⁰. Ainsi, en dépit des évolutions des textes, la finalité de sécurité juridique du marché commun reste constante. Aussi,

³⁶ A. SOMA, « La justification théorique du régionalisme africain en droit international pénal », in *Revue Burkinabè de Droit*, N°53, 2017, pp. 95-124 ; D. GNAMOU, « Rapports de systèmes et intégration africaine », in *Revue Burkinabè de Droit*, N°53, 2017, pp. 125-157 ; M. MAKANE MBENGUE et O. ILLY, « Les interactions institutionnelles dans le régionalisme africain », in S. DOUMBE- BILLE, S/D, *La régionalisation du droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 303-328 ; D. BACH, « Régionalismes, régionalisation et globalisation », in MAMOUDOU GAZIBO et C. THIRIOT, S/D, *L'Afrique en Science Politique*, Paris: Karthala, 2009 ; M. KAMTO, J.-E. PONDI et L. ZANG, *L'O.U.A., rétrospectives perspectives africaines*, Paris, Economica, Coll. La vie du Droit en Afrique, 1990, p. 338.

³⁷ H. M. MONEBOULOU MINKADA, « La souveraineté des Etats-membres de l'OHADA : une solution-problème à l'intégration juridique », in *Juridical Tribune*, Vol. 3, Issue 2013, p. 83 ; M.-E. V. BURUIANA, *L'application de la Loi étrangère en droit international privé*, Thèse de Doctorat, Université de Bordeaux, 2016, p. 356 et svtes.

³⁸ O. GBAGUIDI, « Cinquante ans d'intégration régionale en Afrique : un bilan global », *Techniques Financières et Développement*, N°2, 2013, p. 47-62 ; F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, 2002, p. 597.

³⁹ S. A. ONDONGO, « La communautarisation de la politique budgétaire en zone CEMAC », in *Cahiers africains de Droit International*, 2021, p. 42 ; A. SUNKAM KAMDEM, « Réflexion sur le système de régulation institutionnelle de l'activité bancaire dans la CEMAC », in *Revue de l'ERSUMA*, N°6, 2016, sur www.ohada.org, consulté le 11 juillet 2026 ; Ch. MBA-OWONO, *Droit communautaire des affaires de la CEMAC*, LGDJ, Coll. Droits africains, 1^{ère} éd., 2016, p. 164 ; E.-A. T. GATSI, « L'espace judiciaire pénal CEMAC : regard sur la déterritorialisation du droit pénal », in *Revue Générale de Droit*, Vol. 46, N°2, 2016, p. 401.

⁴⁰ Règlement N°06/19-UEAC-639-CM-33 du 07 avril 2019 relatif à la concurrence dans la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale.

la spécialisation du marché commun en plusieurs domaines⁴¹ n'empêche pas d'encadrer les pratiques anticoncurrentielles pouvant porter atteinte de manière substantielle à l'économie de cet espace communautaire. En effet, le législateur CEMAC sous l'alibi de l'intégration des peuples et des marchés nationaux tend à constituer une économie commune. Sous le couvert de protéger cet ensemble, l'on assiste à une adoption de textes et à leur révision-amélioration régulière. Mais, l'on est en droit d'observer une communautarisation légale sélective. C'est dire que le marché communautaire ne présente pas un visage intégral.

La politique d'évitement des obstacles à l'intégration sous régionale revient de manière constante dans la législation. Ainsi, du Traité CEMAC aux Règlements en passant par les Directives et communiqués⁴², le législateur CEMAC prévient contre les comportements protectionnistes des Etats de la sous-région. S'inscrivant dans la logique de la politique de l'intégration par nivellement⁴³, les instruments relatifs aux pratiques anticoncurrentielles s'alignent en droite ligne de cette dernière. Il devient incontournable de sécuriser l'espace en construction à travers son marché. Il constitue un outil économique nécessitant la sécurité. Dès lors, la protection contre les actes visant à mettre en danger la quiétude économique est justifiée. À ce propos, les activités encadrées et concernées doivent garantir la solidité de l'économie communautaire. À cet effet, un tel état du droit se prolonge à la sécurité des acteurs.

b- La sécurité posée des acteurs

La finalité certaine qui encourage le professionnel du commerce se trouve dans la maîtrise du risque de ses activités. Aucun professionnel du commerce ne fait des investissements pour se retrouver dans la réalisation des pertes. Il devient nécessaire de lui assurer la production de ses activités. De ce fait, le législateur CEMAC se préoccupe de la protection du consommateur de manière prioritaire⁴⁴. En effet, le nombre de consommateurs permet d'entrevoir les chiffres d'affaires et les parts de marché. Ces consommateurs représentent le potentiel du marché communautaire. Ils constituent la garantie de la croissance du marché et des producteurs de biens ainsi que les services. Dès lors, le législateur évite aux acteurs professionnels du commerce la concurrence malsaine. Il pose les jalons d'une justice distributrice. Chaque professionnel du commerce selon son activité est assuré de maintenir ou d'accroître ses parts de marché ainsi que ce qu'il avait prévu gagner.

⁴¹ Art. 5 Règlement N°06/19-UEAC-639-CM-33 du 07 avril 2019 relatif à la concurrence dans la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale ; Règlement N°1/22/CEMAC/UMAC/CM/COSUMAF du 22 juillet 2022 portant organisation et fonctionnement du marché financier de l'Afrique centrale ; Directive N°02/21/UEAC-639-CM-37 relative aux services dans le marché commun de la CEMAC du 28 décembre 2021.

⁴² E. D. KAM YOGO, « Le Droit douanier de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale à l'épreuve des règles de l'organisation mondiale du commerce », in *Revue québécoise de droit international*, Vol. 22, N°1, 2009, p. 29.

⁴³ M. L. NDIFFO KEMETIO, « Droit communautaire de la CEMAC et constitution camerounaise. Malaise dans l'ordonnancement des normes », in *Revue Panafricaine des sciences juridiques comparées*, N°16, 20022, p. 73 ; M. L. NDIFFO KEMETIO, « Multiplication des organisations d'intégration et souveraineté des Etats en Afrique », in *Revue de droit public*, N°6, 2020, sur www.droit.cairn.info, consulté le 11 juillet 2026 ; E.-D. KEMFOUET KENGNY, *Les juridictions des organisations d'intégration économique en Afrique*, LGDJ, 2018, p. 208.

⁴⁴ Règlement N°01/20/EMAC/UMAC/COBAC du 03 juillet 2020 Relatif à la protection des consommateurs des produits et services bancaires dans la CEMAC ; Directive N°02/19-UEAC-639-CM-33 Harmonisant la protection des consommateurs au sein de la CEMAC.

Tout débute par l'accès au marché dont le chemin est soumis au respect des conditions prévues par suite de la réglementation en vigueur. Ces conditions sont à la fois générales et spéciales. Elles sont d'ailleurs associées dans le cas des activités réglementées. Il peut s'agir des activités relatives au commerce de la monnaie, des activités des assurances ou des activités relatives à l'exploitation des ressources naturelles. Ainsi, l'accès à ce marché peut se réaliser *ab initio* ou en cours d'exercice des activités dédiées. Cette dernière hypothèse renvoie aux cas des groupages⁴⁵ de professionnels du commerce, des fusions⁴⁶ de professionnels du commerce, des scissions⁴⁷ de sociétés commerciales ou d'apport⁴⁸ partiel ou total en société. Il s'agit en effet des possibilités pouvant conduire aux pratiques anti-concurrentielles. Elles ne sont pas en principe prohibées. L'idée est leur maintien ou leur encouragement toutes les fois où elles n'entravent pas l'économie significative du marché commun ainsi que le libre et sain jeu de la concurrence.

L'exercice constant des activités économiques se plie aux exigences prévues par les textes en vigueur. En effet, les pratiques commerciales des professionnels du commerce doivent se déployer sans nuire aux activités des concurrents et à la stabilité du marché communautaire. D'ailleurs, ces activités commerciales connaissent la surveillance des autorités du marché. Celles-ci veillent, suivant les compétences attribuées, à l'assujettissement de chaque acteur du marché de règles. Ces autorités interviennent à un double niveau. Ce qui permet de distinguer des autorités nationales⁴⁹ des autorités régionales ou communautaires⁵⁰. Ces autorités agissent sur des marchés différents mais, elles poursuivent les objectifs identiques. Dès lors, ces autorités de contrôle effectuent à une activité de régulation des pratiques de concurrence entre les

⁴⁵ MAMADOU KONE « La notion de groupe de sociétés en droit OHADA », in *Penant*, N°856, Ohadata D-06-54, p. 2 ; XINYU HU, Le groupe de sociétés en droit français et en droit chinois, Thèse de Doctorat, Université d'Angers, 2010, p. 19 ; J. PAILLUSSEAU, « La notion de groupe de sociétés et d'entreprises en droit des activités économiques », in *Recueil Dalloz*, 2003, p. 2349 ; S. NANDJIP MONEYANG, « Les concentrations d'entreprises en droit interne et en droit communautaire CEMAC », sur www.afrilux.u-bordeaux.fr, consulté le 11 juillet 2026.

⁴⁶ B. CISSE OTEKELEK, *Les accords de coopération d'entreprises en droit de la concurrence CEMAC*, Mémoire de Master Recherche, Université de Douala, 2013-2014, p. 3 ; S. NANDJIP MONEYANG, « Les concentrations d'entreprises en droit interne et en droit communautaire CEMAC », sur www.afrilux.u-bordeaux.fr, consulté le 11 juillet 2026 ; B. MARTOR et S. THOUVENOT, « La fusion des sociétés issues du droit OHADA », in *Revue de droit des affaires internationales*, N°1, 2002, p. 49 ; J. ISSA SAYEGH, « Présentation des dispositions sur la transformation de la société commerciale. Fusion. Scission », Ohadata D-06-14.

⁴⁷ Arrêt N°117/2015 Société SIFCA-CI c/ SISSOKO ALIOU Ohadata J-16-110 ; ADAMO ALBORTCHIRE, *Le sort des contrats dans les opérations de fusion et scission de sociétés commerciales*, Thèse de Doctorat, Université d'Auvergne Clermont-Ferrand I, 2005, p. 8 ; J. ISSA SAYEGH, « Présentation des dispositions sur la transformation de la société commerciale. Fusion. Scission », Ohadata D-06-14.

⁴⁸ ABDERRAZACK ELLAJI, *La notion d'apport en nature dans les sociétés de capitaux*, Thèse de Doctorat, Conservatoire National des Arts et Métiers, 2024, pp. 477 et svtes ; M. P. WAGOU LEUMEGA, *La protection des associés et des créanciers dans les opérations de fusion et d'apport partiel d'actif des sociétés commerciales en droit français et en droit OHADA*, Thèse de Doctorat, Université de Lorraine, 2017, p. 126 ; B. CISSE OTEKELEK, *Les accords de coopération d'entreprises en droit de la concurrence CEMAC*, Mémoire de Master Recherche, Université de Douala, 2013-2014, p. 8.

⁴⁹ Loi N°19-2024 du 16 août 2024 portant création de l'autorité nationale de la concurrence ; Loi N°043/PR/2014 du 24 décembre 2014 relative à la concurrence au Tchad ; Décret N°00665/PR/MEFBP du 09 août 2004 portant création, attributions et organisation de la Direction Générale de la concurrence et de la consommation au Gabon ; Loi N°98/013 du 14 juillet 1998 relative à la concurrence ; Loi N°92.002 du 26 mai 1992 portant libéralisation des prix et réglementation de la concurrence.

⁵⁰ Directive N°02/21-UEAC-639-CM-37 du 28 décembre 2021 relative aux services dans le marché commun de la CEMAC ; Règlement N°06/19-UEAC-639-CM-33 du 23 mars 2019 Relatif à la concurrence ; Directive N°01/19-UEAC-639-CM-33 du 08 avril 2019 Relative à l'organisation institutionnelle dans les Etats membres de la CEMAC pour l'application des règles communautaires de la concurrence.

professionnels du commerce⁵¹. De ce fait, l'activité de régulation s'inscrit dans une quête potentielle du bien-être économique.

2- Une quête potentielle du bien-être économique

Le contrôle voire la maîtrise des pratiques anticoncurrentielles ne conduit pas à leur éviction ou à leur éradication. En effet, chaque fois qu'une pratique anticoncurrentielle participe à l'évolution du marché ou au bien-être économique des consommateurs ainsi que des opérateurs ; cette pratique sera maintenue ou encouragée⁵². De ce fait, l'on assiste à une quête individuelle du bien-être économique et à une quête générale du bien-être économique. Celles-ci conduisent à une lutte pour le progrès social (a) et à une lutte pour la justice économique (b).

a- La quête du progrès social

Le développement des Etats de la CEMAC ensemble et le développement de chaque Etat de manière individuelle restent l'objectif commun poursuivi par la communautarisation du droit dans cette zone⁵³. Si le plan théorique indique l'évolution ou la finalité sociale, il n'est pas possible d'assimiler cette finalité avec l'embellissement. En effet, les mutations des règles de droit ne constituent pas un simple effet de mode. Il apparaît que la mode ne laisse pas indifférente le droit. Elle s'y introduit par la démarche de la circulation des normes juridiques et des décisions de justice⁵⁴. On peut y voir un dialogue silencieux des juges mais, au préalable ; il faut noter une sorte de contagion des comportements du corps social. De la sorte, l'on peut soutenir que le mieux-être devient la chose la mieux partagée entre les sujets de droit. Dès lors, le droit étant sociologiquement commun aux humains, sa recherche du bien-être pour le compte de ceux-ci semble partagée et commune.

Les activités économiques ne sont pas de nature exclusivement individuelle. Elles peuvent être réalisées par convention ou non. Ces conventions aboutissent pour certaines aux pratiques anticoncurrentielles⁵⁵. Dans leur élan individualiste, les pratiques commerciales peuvent aboutir à l'énumération d'autres pratiques anticoncurrentielles. Dans l'un et l'autre des cas, ces pratiques commerciales recherchent le progrès des acteurs et le progrès du marché. Toutefois, elles doivent se conformer aux seuils qu'elles ne devraient franchir. Avec l'accroissement de l'importance de l'Etat commerçant, ce dernier ne cesse de se débarrasser des apories d'Etat souverainiste⁵⁶. Dès lors, pour rassurer sur l'égalité des armes et des moyens

⁵¹ Décision N°441/24/CEMAC/C/P/DMC du 11 juin 2024 autorisant l'acquisition du contrôle de Actis Holding SARL par Gap Arthur Holdco LP.

⁵² Annexe 1 Règlement CEMAC N°000360 du 25 septembre 2020 relatif à la procédure pour l'application des règles de la concurrence et Annexe 5 modifié et complété par le Règlement N°00087.

⁵³ Préambule du Traité révisé de la CEMAC du 30 janvier 2009.

⁵⁴ S. Fr. SOBZE, « La contribution des juridictions communautaires au processus d'intégration sous-régionale en Afrique francophone », in *Revue du droit public*, N°5, 2021, p. 1353 ; KOFFI E. ELLA, « La circulation transfrontalière des titres exécutoires dans l'espace OHADA », in *Revue de l'ERSUMA*, N°4, 2021, sur www.cairn.info, consulté le 03 mars 2026 ; V. C. NGONO, La circulation des titres exécutoires dans l'espace OHADA, Thèse de Doctorat, Université de Ngaoundéré, 2014, p. 266 ; A. YAO GADJI, Libéralisation du commerce international et protection de l'environnement, Thèse de Doctorat, Université de Limoges, 2007, p. 41.

⁵⁵ Règlement N°1/99/UEAC-CM-639 du 25 juin 1999, modifié par le Règlement N°12-05-UEAC-639 U-CM-SE du 27 juin 2005.

⁵⁶ F. EKOMO et autres, « La souveraineté des Etats africains : la face cachée du décor », in *Revue Economie, Gestion et Société*, N°1, 2017, p. 5 ; H. M. MONEBOULOU MINKADA, « L'expression de la souveraineté des Etats-membres de l'OHADA : une solution-problème à l'intégration juridique », in *Revue de l'ERSUMA*, N°1,

entre les professionnels du commerce, les législateurs communautaires et nationaux protègent en soumettant les aides d'État à une prohibition exceptionnelle.

Les doubles détentes de finalité théorique et de finalité pratique des pratiques anticoncurrentielles restent dans les visées des pratiques commerciales. Cependant, il faut suivre la voie tracée par les textes. En plus, pour les pratiques anticoncurrentielles n'ayant pas été consacrées l'on ne pourra se prévaloir d'un adage ce qui n'est pas interdit reste autorisé. En fait, causer des atteintes à l'économie du marché ou troubler la clientèle des concurrents ne constituent pas des actes acceptables. Par l'encadrement consacré, le législateur pose les objectifs poursuivis et les moyens pour y parvenir. D'ailleurs, une répression des pratiques anticoncurrentielles nuisibles demeure possible⁵⁷. Cette répression entraîne des sanctions civiles et des sanctions pénales contre les auteurs des pratiques anticoncurrentielles nuisibles au marché ou aux autres professionnels. Ces mesures visent la justice économique.

b- La quête de la justice économique

Les activités d'échanges de biens et de services se réalisent dans un marché où la concurrence constitue une opportunité pour les consommateurs et s'avère être un enjeu⁵⁸ pour les professionnels. Ainsi, les autorités de régulations interviennent exclusivement au cas où la concurrence ne produit pas un effet positif sur l'économie du marché commun, sur les concurrents et les consommateurs. Ces autorités pour restaurer la justice économique. Dès lors, la justice en matière économique est poursuivie à un double niveau. Au niveau individuel elle s'appuie sur les actions des professionnels du commerce ainsi que les consommateurs. Au niveau global, cette justice économique s'observe sur les actions groupées des professionnels du commerce et les actions des différents acteurs de supervision. De ce fait, elle s'éloigne de l'idéal en matière économique pour converger vers la réalité des professionnels du commerce et des consommateurs. Il y a par conséquent la justice économique commutative⁵⁹, la justice économique distributive⁶⁰ et la justice économique rétributive⁶¹.

2013, p. 187 ; M. KAMTO, « La notion de contrat d'Etat : une contribution au débat », in *Revue de l'arbitrage*, N°3, 2003, p. 723.

⁵⁷ Arts. 27 ; 37 et 42 du Règlement N°1/99/UEAC-CM-639 du 25 juin 1999, modifié par le Règlement N°12-05-UEAC-639 U-CM-SE du 27 juin 2005.

⁵⁸ S. F. EFFEMBA EBALE, « La réforme institutionnelle du droit communautaire de la concurrence CEMAC issue Règlement N°1/99/UEAC-CM-639-33 relatif à la concurrence », in *Bulletin de l'ERSUMA*, N°48, 2021, sur www.cairn.info, consulté le 11 juillet 2026 ; E. KOFFI, « La cohérence des droits régionaux de la concurrence en Afrique de l'Ouest », in *Revue de l'ERSUMA*, N°4, 2021, sur www.cairn.info, consulté le 11 juillet 2026.

⁵⁹ A. TOUKO, « Pour une justice commutative dans les plans nationaux de développement », in *Revue Internationale de Recherche Avancée*, N°11, 2023, p. 506 ; S. Fr. SOBZE, « La contribution des juridictions communautaires au processus d'intégration sous-régionale en Afrique francophone », in *Revue du droit public*, N°5, 2021, p. 1354 ; M. KAMTO, « Les cours de justice des communautés et des organisations d'intégration économiques africaines », in *Annuaire africain du droit international*, Vol. 6, 1998, p. 138.

⁶⁰ Ch. S. WAREHAM, « Justice distributive africaine », in *African ethics*, 2023, p. 6 ; M. L. FOTSING MAKOUËGHA et L. NGUIMFACK, « Jeux traditionnels et développements de la justice distributive chez l'enfant camerounais », in *DJIBOUL*, Vol. 1, N°003, 2022, p. 279 ; A. B. ADANHOUNME et ADAMA OUAYIRIBE TRAORE, Justice (re)distributive autour d'une mine aurifère au Mali : entre légalité et équité, la recherche d'un compromis », in *Afrique contemporaine*, Vol.1, N°277, sur www.cairn.info, consulté le 11 juillet 2026.

⁶¹ J. P. MASSIA et K. PICARD, « Les piliers de la justice transitionnelle », in *Revue du droit public*, N°4, 2018, sur www.cairn.info, consulté le 11 juillet 2026.

Le risque de perte⁶² reste constant en matière d'échange économique. Son augmentation par les pratiques anticoncurrentielles nuisibles peut conduire à une concurrence féroce pour les parts de marché. Cette férocité de la concurrence peut participer à l'expression d'une justice économique commutative. Malheureusement, la tendance des pratiques anticoncurrentielles dans la zone CEMAC est de troubler la justice commutative. Chaque acteur du commerce ne bénéficie plus de ce à quoi il a droit. Pourtant, l'un des objectifs est de garantir à chaque professionnel du commerce une clientèle suivant le niveau d'exposition de son activité. Il lui revient au professionnel du commerce de conquérir des parts de marché sans nuire. Dès lors, ce professionnel récolte ce à quoi il a droit⁶³. Aussi, il est tenu de respecter les règles de la compétition commerciale. Dès lors, la récolte des plus-values de son investissement⁶⁴ se réalise en conformité avec son respect de la loi et la vigueur de ses activités.

Le partage des parts de marchés opéré par la soumission aux règles est sécurisé par les autorités de contrôle et les autorités judiciaires. Ce qui conduit aux expressions de la justice distributive et de la justice rétributive. En conséquence, le rôle de toutes ces autorités est de contenir chaque professionnel du commerce dans les proportions de son influence sur le marché commun⁶⁵. De ce fait, les autorités se chargent de restituer aux professionnels du commerce leurs parts de marché. En plus, toutefois où les professionnels du commerce portent atteinte à une valeur sociale ou causent des dommages commerciaux, ces autorités retiennent contre eux des sanctions et/ou prononcent des réparations. Par conséquent, ces sanctions et réparations doivent répondre au principe de la proportionnalité des dégâts. C'est dire qu'autant l'on restitue au professionnel du commerce ce qu'il aurait perdu, autant on lui inflige les sanctions correspondant à ses atteintes.

B- La protection controversée contre les pratiques anticoncurrentielles

Le législateur dans la zone CEMAC pose la protection contre les pratiques anticoncurrentielles. Seulement, à l'analyse de cette architecture des règles juridiques ; l'on

⁶² S. D. G. NJONGA MOUKALA, « Le Droit de l'OHADA est-il un Droit des activités économiques ? », in *Revue de l'ERSUMA*, N°12, 2020, sur www.cairn.info, consulté le 11 juillet 2026.

⁶³ G. ELEMBO EMNDO et G MOBONDO MOKILI, Le capital et le chiffre d'affaire : sont synonymes ou deux concepts différents par l'entrepreneuriat informel congolais ou commerçants informels », in *Journal de gestion d'entreprise*, N°9, 2023, p. 3 ; Th. JOUNO, « La notion de « chiffre d'affaires » dans la jurisprudence administrative relative aux impôts directs », in *Revue française de comptabilité*, N°536, 20219, p. 28.

⁶⁴ Fr. ABENG MESSI et autres, « Les incitations à l'investissement direct étranger et la concurrence fiscale dommageable dans la zone CEMAC : cas du taux de l'impôt sur les sociétés », in *Revue française de finances publiques*, N°172, 2025, p. 269 ; A. D. EYANGO DJOMBI, *Droit économique et pratiques anticoncurrentielles*, Dianoïa, 2018, 139 ; E. MOUSSONE, « Potentiel de marché et d'investissement des pays de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) », in *Marché et organisation*, N°14, 2011, p. 47.

⁶⁵ G.-J. M. ANIBIE, *L'interventionnisme étatique à l'épreuve du droit communautaire CEMAC de la concurrence : essai sur l'ambivalence de la notion du droit et de marché*, Thèse de Doctorat, Université de Bretagne Occidentale, 2019, p. 33 ; G. NGUEFACK DONZEU, *Monopoles légaux et marché commun d'Afrique Centrale*, Mémoire de Master, Université de Dschang, 2012, p. 3 ; H. B. MODI KOKO, *Droit communautaire des affaires, (OHADA-CEMAC), T. 1, Droit commercial général et droit de la concurrence*, Dianoïa, 2008, p. 27 ; S.-J. PRISO ESSAWE, « L'émergence d'un droit communautaire africain de la concurrence : « double variation une partition européenne », in *Revue Internationale de droit comparé*, N°56, 2004, p. 332 ; Y. R. KALIEU ELONGO et R. S. KEUGONG WATCHO, « Commentaire du Règlement N°4/99/UEAC-CM-639 du 18 août 1999 portant réglementation des pratiques étatiques affectant le commerce entre Etats membres », in *Juridis Périodique*, N°54, 2003, p. 94.

dénote une association des règles communautaires et des règles nationales. Cette collaboration juridique⁶⁶ paraît controversée dans la mesure où la protection consacrée est exceptionnelle (1) et principielle (2).

1- Une protection exceptionnelle contre les pratiques anticoncurrentielles

Au regard des législations en vigueur dans la zone CEMAC, on peut relever l'admission des pratiques dommageables de concurrence. En effet, si les pratiques de concurrence ne causent pas un dommage ; elles doivent respecter les conditions de leur interdiction (a) et pour leur sanction (b).

a- Les conditions d'interdiction des pratiques anticoncurrentielles

Les pratiques anticoncurrentielles sont interdites chaque fois où elles faussent le jeu de la concurrence. Ainsi, chacune des pratiques anticoncurrentielles détient sa signature singulière sur le marché commun, sur les consommateurs ou sur les autres concurrents. Ce qui revient à ressortir les spécificités négatives de chacune de ces pratiques⁶⁷. Cependant, les ententes illicites et les abus de positions dominantes ont en commun de constituer des obstacles au libre jeu de la concurrence⁶⁸. Celles-ci sont ponctuelles ou s'étendent sur une période plus ou moins longue. Quant aux concentrations, elles réduisent la concurrence de manière sensible. Il y a une double tendance d'appréciation des pratiques anticoncurrentielles : la mathématisation⁶⁹ de leurs impacts et la subjectivisation⁷⁰ de leurs démarches sur le marché. Malgré tout, chaque pratique anticoncurrentielle conserve sa spécificité.

⁶⁶ E.-A. TAZO GATSI, « Coopération judiciaire entre les Etats de la CEMAC : vers un espace judiciaire commun ? », in *Revue de droit International et de droit comparé*, N°2, 2016, p. 165 ; E.-A. TAZO GATSI, « L'espace judiciaire pénal CEMAC : regard sur la déterritorialisation du droit pénal », *op.cit.*, p. 398 ; A. FOKO, « Le Cameroun, la Cour de justice de la CEMAC et la Cour Commune Justice et d'Arbitrage de l'OHADA », in S/D J. L. ; ATANGANA, *Le Cameroun et le droit international*, A. Pedone, 2014, p. 199.

⁶⁷ S. F. EFFEMBA EBALE, « La réforme institutionnelle du Droit communautaire de la concurrence CEMAC issue Règlement N°1/99/UEAC-CM-639-33 relatif à la concurrence », in *Bulletin de l'ERSUMA*, N°48, 2021, sur www.cairn.info, consulté le 11 juillet 2026 ; D. A. BARAN, « L'action privée contre les pratiques anticoncurrentielles en zone CEMAC », in *International Multilingual of Science and Technology*, Vol. 6, Issue 8, 2021, p. 3790 ; S. NANDJI MONEYANG, « Les concentrations d'entreprises en droit interne et en Droit communautaire », www.afrilex.u-bordeaux.fr, consulté le 11 juillet 2026 ; Y. R. KALIEU ELONGO et R. S. KEUGONG WATCHO, « Commentaire du Règlement N°4/99/UEAC-CM-639 du 18 août 1999 portant réglementation des pratiques étatiques affectant le commerce entre États membres », in *Juridis Périodique*, N°54, 2003, p. 94.

⁶⁸ G.-J. M. ANIBIE, *L'interventionnisme étatique à l'épreuve du Droit communautaire CEMAC de la concurrence : essai sur l'ambivalence de la notion du droit et de marché*, Thèse de Doctorat, Université de Bretagne Occidentale, 2019, p. 163 ; D. A. BARAN, « L'action privée contre les pratiques anticoncurrentielles en zone CEMAC », in *International Multilingual of Science and Technology*, Vol. 6, Issue 8, 2021, p. 3785 ; HALMAOUI LOUBINA, « Les différentes menaces à la libre concurrence », in *RDCEC*, Vol. 1, N°1, 2020, p. 55 et svtes ; B. Cisse OTEKELEK, *Les accords de coopération d'entreprises en droit de la concurrence CEMAC*, Mémoire de Master Recherche, Université de Douala, 2013-2014, p. 90.

⁶⁹ L. VAUT, « Mathématiques et sciences juridiques », in *Revue de la recherche juridique*, N°2, 2021, p. 948 ; F. ROVIÈRE, « Le raisonnement juridique comme mathématisation de l'argumentation », in *Etudes en l'honneur du Professeur Marie-Laure MATHIEU*, 2019, p. 685 ; H. TETE-NGUBO, *Mathématiques judiciaires. Pour une justice irréfutable, exempte d'erreurs*, 2^e éd., Debresse, Paris, 1960, p. 16.

⁷⁰ Ph. RAIMBAULT, « Quelle signification pour le mouvement de subjectivisation du droit public ? », in S/D C. MIGUEL HERRERA et S. PINON, *La démocratie, entre multiplication des droits et contre-pouvoirs sociaux*, éd., KIME, 2012, p. 106 ; E. JAULNEAU, *La subjectivisation du droit : étude de droit privé*, Thèse de Doctorat, Université d'Orléans, 2007, p. 8.

Les ententes qui n'ont pas été notifiées au conseil régional de la concurrence sont qualifiées d'illicites. Ces ententes prohibées reposent sur un accord⁷¹ visant l'une des possibles atteintes à la saine concurrence. Elles sont remarquables à leurs impacts. Il s'agit de la fixation des prix et des conditions des opérations, de la limitation ou du contrôle du marché commun, de la répartition du marché commun, de l'application des conditions inégales désavantageuses à la concurrence, de la subordination à des conditions sans lien avec l'objet des transactions dédiées et de la concertation sur les conditions de soumission à un appel d'offre ayant pour objectif le partage du marché commun. À partir de l'apparition de ces manifestations sur le marché commun, les autorités de la concurrence communautaires se déploient pour les interdire et infliger des sanctions.

L'exploitation abusive de la position dominante constitue réellement une pratique anticoncurrentielle répréhensible, à partir du moment où elle conduit à l'exclusion de la concurrence ou à privilégier certains professionnels du commerce au détriment des consommateurs. Ainsi, l'abus de position dominante se manifeste soit par le comportement, soit par la structure du marché. La manifestation par le comportement d'un ou de certains professionnels du commerce s'observe par : l'imposition des prix et des conditions inéquitables, la pratique des prix anormaux, la limite des débouchés, l'application des conditions inégales aux partenaires, la subordination des contrats à l'acceptation des conditions ou prestations supplémentaires sans lien avec le contrat et la concertation pour la soumission à des appels d'offre. Dès lors, en fonction du niveau de désagrément causé, le juge retiendra une sanction.

b- Les conditions des sanctions des pratiques anticoncurrentielles

Il ne serait pas superfétatoire de signaler le caractère maladroit de la qualification de pratiques commerciales « anticoncurrentielles » dans le règlement N°1/99/UEAC-CM-639 du 25 juin 1999, dans la mesure où ces pratiques sont admises. Les pratiques anticoncurrentielles prohibées sont sanctionnées dans les conditions fixées par le législateur. Elles sont aussi qualifiées d'illicites. Par ailleurs, l'on peut aisément regretter l'éviction des actions individuelles contre les pratiques anticoncurrentielles⁷² concernant les consommateurs. En effet, le mouvement consumériste⁷³ s'est très vite mué en un serpent de mer à l'image du syndicalisme⁷⁴. En fait, ces associations de consommateurs ne semblent plus protéger les

⁷¹ B. CISSE OTEKELEK, *Les accords de coopération d'entreprises en droit de la concurrence CEMAC*, Mémoire de Master Recherche, Université de Douala, 2013-2014, p. 9.

⁷² Art. 20 Règlement N°1/99/UEAC-CM-639 du 25 juin 1999.

⁷³ P.-Cl. KAMGAING, « Quand le consommateur tend à devenir roi. À propos des métamorphoses récentes du droit de la consommation au Cameroun », in *Les cahiers de droit*, Vol. 63, N°3, 2022, p. 678 et svtes ; Q. FASSASSI, « La crise de la normativité dans la protection du consommateur OHADA », *Ohadata* p. 6 ; Y. R. KALIEU ELONGO, « Réflexion sur la notion de consommateur en droit camerounais. A propos de la soumission des personne morale à la Loi portant protection des consommateurs », in S/D S. YAWAGA, *La protection du consommateur au Cameroun : Principes, Enjeux et perspectives* éd., Kilimandjaro, Yaoundé, 2018, p. 19 et svtes ; P. J. LOWE G., « La protection de l'épargnant contre les clauses abusives », in *Revue de l'ERSUMA*, N°11, 2019, p. 13-30, sur www.cairn.info, consulté le 11 juillet 2026 ; H. TEMPLE, « Quel droit de la consommation pour l'Afrique ? Une analyse critique du projet OHADA d'Acte uniforme sur le droit de la consommation », in *Revue Burkinabè de Droit*, N°33-34, 2003, p. 116.

⁷⁴ P. Ch. EWANE MOTTO, *La gouvernance des sociétés commerciales en droit de l'OHADA*, Thèse de Doctorat, Universités de Douala et Paris-Est, 2016, p. 136 ; Ch. GUIBOUMOU, *Action syndicale et impact sur la situation socio-économique les populations ouvrières au Gabon, de 1960 à nos jours*, Thèse de Doctorat, Université des sciences et techniques de Lille, 2007, p. 40 ; P. REIS, « Le droit du travail dans le droit OHADA », in *Revue de l'ERSUMA*, N°1, 2012, pp. 244-251, sur www.cairn.info, consulté le 11 juillet 2026.

intérêts des consommateurs. Le consommateur se trouve ainsi embrigadé dans la démarche de groupe, pourtant son bien devrait préoccuper le législateur. Ce qui paraît regrettable vue la diversité relative aux sanctions.

La nature des sanctions à infliger aux auteurs de pratiques anticoncurrentielles dites illicites semble variable entre sanctions civiles et sanctions pénales. Il faut souligner la similitude voire l'identité des sanctions pour toutes les pratiques commerciales anticoncurrentielles prohibées. Il s'agit entre autre des amendes, des astreintes, des peines privatives de liberté et des dommages-intérêts. Toutefois, ces sanctions ne considèrent à aucun moment le droit pénal de la victime⁷⁵, notamment la victime individuelle. Cette mise à l'écart du consommateur victime individuel aurait dû s'appuyer sur la nature juridique, des autorités auteures, des sanctions pour y voir par moment des sanctions disciplinaires ou des sanctions administratives. Mais, l'on peut rechercher la nature de ces autorités de contrôle et admettre qu'elles n'ont pas d'autorité juridictionnelle. Il s'agit au plus d'autorités techniques en matière de pratiques concurrentielles illicites.

Les sanctions remplissent des fonctions tantôt réparatrices tantôt punitives. Elles sont réparatrices dans la mesure où elles visent à remettre la victime à l'état d'avant le dommage causé⁷⁶. Cette réparation peut s'opérer en nature ou en numéraire suivant le principe de la responsabilité civile. Ce dernier recommande l'existence concomitante d'un dommage, d'un lien de causalité et d'un préjudice. Par contre, le caractère punitif des sanctions renvoie à la violation d'une ou plusieurs valeurs socialement protégées. Ainsi, toute personne qui enfreint le seuil de protection des valeurs en matière commerciale par l'accomplissement de pratiques anticoncurrentielles subit une sanction. On peut lire une sorte de rigidité dans les prévisions protectrices des législateurs de la zone CEMAC. Aussi, il convient de noter que l'association des deux types de sanctions renforce l'architecture protectrice contre l'admission des pratiques anticoncurrentielles.

2- Une admission des pratiques anticoncurrentielles

Les pratiques anticoncurrentielles constituent des pratiques des professionnels des échanges des biens et/ou des services. Le législateur CEMAC et ses homologues nationaux ne les proscrirent pas. En effet, elles sont encouragées chaque fois où elles produisent des résultats positifs. Cependant, l'on peut regretter la mise à l'écart des autorités de régulation dont le contrôle arrive à posteriori. Mais, le législateur établit des critères d'admission (A) avant l'expression (B) de ces pratiques anticoncurrentielles.

a- Les critères d'admission des pratiques anticoncurrentielles

L'encadrement des rivalités entre les professionnels du commerce pose le chemin à suivre dans la compétition commerciale. Il s'agit de la conséquence du principe de la liberté du commerce et de l'industrie. En effet, une pratique anticoncurrentielle qui contribue au

⁷⁵ H. M. MONEBOULOU MINKADA, « Pour un droit pénal privé de la victime : essai d'une analyse à partir du droit camerounais », in *Revue Burkinabè de droit*, N°73, 2025, p. 11 et svtes.

⁷⁶ B. MENARD, « L'émergence des préjudices concurrentiels », in *Revue Générale de droit*, Vol. 50, N°2, 2020, sur www.erudit.org, consulté le 11 juillet 2026 ; J. GRANGEON, *La réparation du dommage concurrentiel saisie par le droit de l'Union européenne. Approche comparative*, Mémoire de Master, Université Jean Moulin Lyon 3, 2014, p. 54.

développement économique, réalise l'efficacité économique et apporte une plus-value aux consommateurs⁷⁷. L'on peut aussi observer l'admission de la concentration d'entreprises dans certains secteurs d'activités comme le commerce de la monnaie, les assurances ou en cas de mandat reçu de l'autorité publique⁷⁸. L'on peut aussi observer l'interdiction de l'abus de position dominante en situation d'impact sur les échanges entre les États de la CEMAC⁷⁹. Les premiers critères d'admission des pratiques anticoncurrentielles voguent entre contradictions et défenses des relations commerciales. Ce qui se traduit par des pourcentages représentant des parts de marché.

Les pourcentages de contrôle des parts de marché ne doivent pas atteindre, ni dépasser les trente pour cent⁸⁰ pour l'abus de position dominante et la concentration. Il s'agit des critères posés par le législateur de la communauté CEMAC. Le maintien de ces parts de marché se trouve sous le contrôle des autorités de la concurrence. Concernant les ententes commerciales, le législateur sous-régional prévoit la non-fixation de façon directe ou indirecte des prix des transactions, la limitation ou le contrôle de la production, des débouchés, du développement technique ou des investissements, la répartition des marchés ou encore des sources d'approvisionnement, l'application à l'égard des partenaires commerciaux des conditions inégales à des prestations équivalentes en prescrivant un désavantage. Aussi, ils ne doivent pas subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation par les partenaires de prestations supplémentaires qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats. Aussi est-il interdit la concertation sur les conditions de soumission à des appels d'offres pour partager les parts de marché au détriment des autres concurrents⁸¹.

L'on note des autorisations pour d'autres pratiques commerciales anticoncurrentielles. Ces autorisations sont posées par les différents législateurs. Pour réaliser ces dernières, des autorités de contrôle et de surveillance des pratiques commerciales sont instituées. Ce qui montre l'existence des pratiques commerciales sous contrôle. Une fois ces pratiques sortent du contrôle des autorités compétentes, elles pourraient causer du tort à la saine concurrence. Ainsi, soit l'on notera des anomalies sur le marché commun, soit l'on relèvera des atteintes à l'accès des consommateurs aux produits ou aux services. En effet, le législateur sous régional ne prévoit d'envisager, ni de constituer un obstacle à l'évolution des pratiques commerciales. Il institue à cet effet des observateurs avec des compétences propres pour mettre un terme à toute nuisance commerciale. Pour accomplir leurs missions, il reste primordial que ces pratiques anticoncurrentielles s'expriment.

b- L'expression des pratiques anticoncurrentielles admises

La quête des parts ou du contrôle du marché donne naissance aux relations entre les professionnels du commerce d'une part, et d'autre part les relations entre ces professionnels et le marché. Ces relations se manifestent par des pratiques commerciales dites pratiques anticoncurrentielles. Elles se trouvent corrélativement encadrées par les législateurs nationaux et le législateur communautaire. Il faut souligner l'existence des différences entre les deux corps

⁷⁷ Art. 3 Règlement N°1/99/UEAC-CM-639 du 25 juin 1999.

⁷⁸ Art. 5-2 Règlement N°1/99/UEAC-CM-639 du 25 juin 1999.

⁷⁹ Art. 16 Règlement N°1/99/UEAC-CM-639 du 25 juin 1999.

⁸⁰ Arts. 6(2) et 15 Règlement N°1/99/UEAC-CM-639 du 25 juin 1999.

⁸¹ Art. 3 Règlement N°1/99/UEAC-CM-639 du 25 juin 1999.

de règles. En effet, bien qu'il s'agisse de la même matière, il faut relever qu'elle présente une ampleur de degré différent. Ainsi, les législateurs nationaux se situent sur des diapasons⁸² à géométrie variable. Ces derniers présentent un protectionnisme alarmant. Le législateur communautaire s'intéresse au marché commun constitué par les marchés des Etats et leurs populations. Cependant, il ne faut pas croire que cette différence de degré sème une insécurité incontrôlable.

Les pratiques de commerce anticoncurrentielles s'expriment de manière positive ou de manière négative⁸³. Ces pratiques commerciales seront positives dans les conditions prévues par les textes en vigueur. C'est dire qu'elles doivent apporter tantôt une évolution du marché commun lui-même, tantôt elles seraient vectrices d'une amélioration du bien-être des consommateurs. Dans ces deux cas de figure, elles sont autorisées et encouragées par le législateur et, magnifiées par les autorités de surveillance.

Les pratiques de commerce anticoncurrentielles produisent un résultat prohibé et répréhensible. A cette démarche, le législateur adopte une attitude pour le moins biaisée.

II-LA PROTECTION RENOUVELABLE CONTRE LES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES EN ZONE CEMAC

Se mettre à l'abri des pratiques anticoncurrentielles au cas où elles auraient des effets néfastes sur le marché communautaire et le développement des économies. Toutefois, le législateur CEMAC des pratiques anticoncurrentielles ne pose pas de manière claire certaines attitudes commerciales. Il s'agit par exemple de l'abus de position dominante qui semble incriminer un seul acteur des échanges commerciaux⁸⁴. Pourtant, les entreprises multinationales réussissent à diluer la domination. On peut l'observer par la pratique similaire des prix. L'on peut prendre l'exemple de MTN et Orange au Cameroun. Ces entreprises de téléphonie mobile proposent leurs produits et services dans la quasi-identité des prix et des méthodes

⁸² S. F. EFFEMBA EBALE, « La réforme institutionnelle du droit communautaire de la concurrence CEMAC issue Règlement N°1/99/UEAC-CM-639-33 relatif à la concurrence », in *Bulletin de l'ERSUMA*, N°48, 2021, sur www.cairn.info, consulté le 11 juillet 2026 ; E. KOFFI, « La cohérence des droits régionaux de la concurrence en Afrique de l'Ouest », in *Revue de l'ERSUMA*, N°4, 2021, sur www.cairn.info, consulté le 11 juillet 2026 ; G.-J. M. ANIBIE, *L'interventionnisme étatique à l'épreuve du droit communautaire CEMAC de la concurrence : essai sur l'ambivalence de la notion du droit et de marché*, Thèse de Doctorat, Université de Bretagne Occidentale, 2019, p. 104.

⁸³ P.-Cl. KAMGAING, « Quand le consommateur tend à devenir roi. À propos des métamorphoses récentes du droit de la consommation au Cameroun », in *Les cahiers de droit*, Vol. 63, N°3, 2022, p. 678 et svtes ; Y. R. KALIEU ELONGO, « Réflexion sur la notion de consommateur en droit camerounais. À propos de la soumission des personnes morales à la Loi portant protection des consommateurs », in S/D S. YAWAGA, *La protection du consommateur au Cameroun : Principes, Enjeux et perspectives* éd., Kilimandjaro, Yaoundé, 2018, p. 19 et svtes ; A.-Fl. NGOMO, *Le droit pénal de la concurrence en zone CEMAC*, Kilimandjaro, Yaoundé, 2023, p. 9 ; A. D. EYANGO DJOMBI, *Droit économique de la CEMAC et pratiques anticoncurrentielles, entre droit communautaire et droit camerounais de la concurrence*, 1^{ère} éd., Dianoïa, 2018, p. 5 ; CISSE OTEKELEK, *Les accords de coopération d'entreprises en droit de la concurrence CEMAC*, Mémoire de Master Recherche, Université de Douala, 2013-2014, p. 9.

⁸⁴ ATCHIMAN J. NAARA KOUTOUAN, *Contribution à l'étude des droits régionaux de la concurrence en Afrique de l'Ouest : cas de l'union économique et monétaire Ouest-Africaine et de la communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest*, Thèse de Doctorat, Université de Bordeaux, 2019, p. 98 ; J. BENSIMON, « Droit de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africain des ententes et abus de position dominante », Ohadata D-17-07, p. 9.

commerciales. L'on peut effectuer la même observation concernant les produits et services bancaires et financiers. On peut souligner que ces pratiques anticoncurrentielles rendent décoratives⁸⁵ les règles consacrées. À cette allure, un renouvellement de la protection contre ces pratiques anticoncurrentielles serait souhaitable (A) parce que celui-ci serait possible (B).

A- Un renouvellement souhaitable de la protection

Les pratiques anticoncurrentielles en zone CEMAC sont orientées vers la protection du marché et le développement. Pourtant, les entreprises multinationales s'implantent dans les Etats-membres et concluent avec eux des conventions. Pourtant, le marché commun de la CEMAC présente un visage partiel et parcellaire. Dès lors, l'on observe le marché bancaire et financier ainsi que le marché des télécommunications. Or, les règles encadrant les pratiques anticoncurrentielles présentent un aspect global. Ces constats inspirent une revalorisation accrue de la protection (1) et une projection avant-gardiste (2).

1- Une revalorisation accrue de la protection

La protection constitue une activité entrant dans le giron des missions régaliennes de services publics dévolues aux administrations publiques dans les Etats ainsi qu'à certaines institutions sous-régionales⁸⁶. Il ne s'agit pas d'indiquer une incompétence des administrations dédiées. Seulement, l'existence de ces organes laisse subsister une forme de non-représentation et de sous protection du consommateur (a). Ainsi, l'on devra revisiter l'organe chargé de la surveillance des pratiques anticoncurrentielles (b).

a- Une admission du consommateur lésé

La doctrine pénaliste donne le ton quant à la justice de la victime. De ce fait, le droit privé des affaires se penche peu à peu vers cette justice de la victime⁸⁷. Ainsi, l'une des catégories de sujets de droit impactées par les pratiques commerciales anticoncurrentielles, qui est le consommateur, trouve des lueurs de justice commerciale. Ce dernier est admis à saisir les autorités techniques et les autorités juridictionnelles de la concurrence pour demander justice. Cependant, la saisine de ces autorités techniques notamment la commission communautaire de la concurrence se réalise de manière collective par les organisations de consommateurs représentées au niveau communautaire. Toutefois, les recours juridictionnels contre les décisions de ces autorités techniques peuvent être intentés par les consommateurs individuellement ou par une organisation de consommateurs.

⁸⁵ D. A. BARAN, « L'action privée contre les pratiques anticoncurrentielles en zone CEMAC », in *International Multilingual of Science and Technology*, Vol. 6, Issue 8, 2021, p. 3785 ; A. AKAM AKAM, « L'émergence de l'action collective en droit camerounais », in *Bulletin de droit économique*, N°2, 2017, p. 11 ; S. NANDJI MONEYANG, « Les concentrations d'entreprises en droit interne et en droit communautaire », www.afrilex.u-bordeaux.fr, consulté le 12 juillet 2026.

⁸⁶ S. F. EFFEMBA EBALE, « La réforme institutionnelle du droit communautaire de la concurrence CEMAC issue Règlement N°1/99/UEAC-CM-639-33 relatif à la concurrence », in *Bulletin de l'ERSUMA*, N°48, 2021, sur www.cairn.info, consulté le 12 juillet 2026 ; E. KOFFI, « La cohérence des droits régionaux de la concurrence en Afrique de l'Ouest », in *Revue de l'ERSUMA*, N°4, 2021, sur www.cairn.info, consulté le 12 juillet 2026.

⁸⁷ H. M. MONEBOULOU MINKADA, « Pour un droit pénal privé de la victime : essai d'une analyse à partir du droit camerounais », in *Revue Burkinabè de droit*, N°73, 2025, pp. 11 et s.

Dès lors, le législateur communautaire et ses homologues nationaux encadrent les intérêts des consommateurs suivant la politique du consumérisme et la politique de la concurrence. Ils procèdent par la consécration des autorités distinctes en matière de concurrence et en matière de consommation⁸⁸. Une démarche qui semble limitée au regard du rapprochement portant sur les sujets de droit à protéger notamment en ce qui concerne leurs intérêts. En effet, constituer deux autorités sur deux domaines liés rencontre une critique. Cette protection semble partielle et parcellaire en ce qu'elle attribue des compétences séparées à des autorités techniques différentes. Ce qui rend cette démarche excessive et budgétivore. Il aurait fallu placer le consommateur au centre du marché communautaire des échanges de biens et services et non à la jonction de deux domaines artificiellement différents.

Le consommateur serait mieux protégé une fois que l'on établissait une philosophie unifiée de protection. En effet, le bien-être du consommateur constitue la finalité individuelle recherchée. Ceci aura pour conséquence l'unicité du cadre législatif et l'unicité du cadre organique. C'est dire qu'il y a lieu de fusionner les textes relatifs à la protection du consommateur et les textes portant sur les pratiques commerciales dites anticoncurrentielles. Ceci dépassera l'harmonisation prévue par le législateur communautaire⁸⁹. Il y aura de ce fait une économie et une éviction du dispersement. L'on réunira en un seul outil les règles d'évitement des atteintes à l'accès aux biens et services et les règles relatives aux atteintes aux prérogatives dans les rapports avec les professionnels du commerce.

b- Une délégation des missions à un organe tripartite

L'on peut invoquer une prérogative de puissance publique en matière de protection du marché communautaire, des professionnels du commerce, des clients et des consommateurs. Ceci entre dans le giron de l'ordre public économique⁹⁰. Mais, cette conception classique de l'Etat souverain devrait céder la place à la considération libéraliste et concurrentielle. Pourtant, les Etats individuellement comme collectivement sont et ont toujours été des acteurs du commerce. Cependant, réunir en une seule personne les qualités de régulateur et de professionnel du commerce peut renvoyer à l'image de juge et partie. Ce qui conduirait à proposer de se départir d'une qualité en matière de pratiques anticoncurrentielles. Cette proposition constitue en elle-même un excès. En fait, il ne sera pas indiqué une suggestion au dessaisissement de la prérogative d'exercice du commerce par l'Etat.

Il faut bien départir entre l'Etat commerçant et l'Etat souverain. Le premier se dépouille de ses prérogatives de puissance publique. Il devient un simple acteur des échanges commerciaux. Ce qui prend certes l'appui sur la diplomatie commerciale. Cependant, il se trouve une délégation observable de missions entre les organisations professionnelles privées.

⁸⁸ Art. 2 al. 2 Directive N°01/19-UEAC-639-CM-33 relative à l'organisation institutionnelle dans les Etats membres de la CEMAC pour l'application des règles communautaires de la concurrence.

⁸⁹ Considérant 3 Directive N°01/19-UEAC-639-CM-33 relative à l'organisation institutionnelle dans les Etats membres de la CEMAC pour l'application des règles communautaires de la concurrence.

⁹⁰ M. OUARIAGLY et K. D. D. OUATTARA, « La liberté du commerce et l'ordre public économique en droit de la concurrence comparé UE – UEMOA », in *Revue de l'ERSUMA*, N°12, 2020, pp. 322-323 ; E.-A. TAZO GATSI, « L'ordre public en droit public français et camerounais : regard croisés sur un labyrinthe juridique », in *Revue Internationale de droit comparé*, Vol. 69, N°4, 2017, pp. 961-999, sur www.persee.fr, consulté le 12 juillet 2026 ; E. GNIMPIEBA TONNANG, *L'ordre juridique communautaire de la CEMAC*, L'Harmattan, Yaoundé, 2016, p. 86.

L'on peut noter l'existence des organes techniques dont les missions sont spécialisées dans les pratiques anticoncurrentielles. En fait, l'on voudrait s'orienter vers des organes techniques indépendants. Ceux-ci semblent plus à même d'agir avec impartialité et indépendance. On peut procéder à des remplacements. Il suffit de procéder par une délégation de service public comme dans un autre champ d'activité. En effet, les autorités de la concurrence communautaires et nationales resteront dans un rôle de supervision.

Cet organe privé non commerçant, ni consommateur, ni client, encore moins autorité administrative de la concurrence doit briller par ses compétences spécifiques. En effet, il s'agira d'un organe tripartite dont les composantes représentent chaque acteur des rapports d'échanges commerciaux. Il s'agit entre autres des consommateurs, des professionnels des échanges et les administrations représentants ainsi le marché et les intérêts de la société entière. Cet attelage intégrant le consumérisme et la commercialité s'appuie sur l'originalité des besoins ainsi que les techniques d'échanges locaux. En effet, les pratiques anticoncurrentielles visées par les textes actuels en vigueur ne permettent pas le progrès de l'espace CEMAC⁹¹. Il faut le signaler, ces pratiques anticoncurrentielles constituent des obstacles voire des interdits pour l'exercice suivant les techniques locales séculaires⁹². Ainsi, l'avenir bien qu'avant-gardiste doit rester dans l'originalité locale.

2- Une projection avant-gardiste

Les suggestions en vue d'améliorer les dispositions légales relatives aux pratiques anticoncurrentielles sont de nature à améliorer l'encadrement en la matière. Surtout la contribution puise dans la protection améliorée des consommateurs et des professionnels du commerce. Il a lieu d'y associer aussi le marché qu'il soit national ou qu'il soit communautaire. L'on débouchera à l'admission des risques sériels (a) et des nouvelles missions (b).

a- Une admission des risques sériels

Les risques sériels sont évoqués en matière d'assurance. Ceux-ci renvoient à des risques dont l'état actuel de la science et des techniques ne permet pas d'établir leurs effets⁹³. Ainsi, les pratiques commerciales dites anticoncurrentielles peuvent présenter de telles similitudes. C'est dire qu'au moment de leur réalisation, les pratiques anticoncurrentielles peuvent ne pas dévoiler leurs impacts négatifs. Ainsi, des années plus tard, ces pratiques commerciales nuisibles

⁹¹ A. D. EYANGO DJOMBI, *Droit économique de la CEMAC et pratiques anticoncurrentielles, entre Droit communautaire et droit camerounais de la concurrence*, 1^{ère} éd., Dianoïa, 2018, p. 137 ; CISSE OTEKELEK, *Les accords de coopération d'entreprises en droit de la concurrence CEMAC*, Mémoire de Master Recherche, Université de Douala, 2013-2014, p. 89 ; H. B. MODI KOKO, *Droit communautaire des affaires, (OHADA-CEMAC), T. 1, Droit commercial général et droit de la concurrence*, Dianoïa, 2008, p. 94.

⁹² MOUSSA THIOYE, « Le Droit coutumier (africain) un droit à part entière et un droit largement à part », in *Regards croisés sur le droit privé africain. Coutumes et droit écrit : le dialogue impossible ?*, lors de la Journée d'étude à l'Université de Toulouse I Capitole, 13 janvier 2021 ; P.-E. KENFACK, « La place des droits traditionnels dans l'ordre juridique camerounais aujourd'hui », in *la Journée d'étude à l'Université de Toulouse I Capitole*, 13 janvier 2021, p. 14.

⁹³ Ch. N. BEKADA EBENE, *L'assurance à l'épreuve des mutations de la responsabilité civile*, Thèse de Doctorat, Université de Yaoundé II, 2015, p. 209.

révèlent leur nocivité⁹⁴ sur le marché, sur les consommateurs et sur les autres professionnels. L'exercice des opérations de commerce ne devrait pas connaître des entraves. Dès lors, bien qu'elles présentent de multiples avantages, les opérations d'échanges relatives au commerce méritent être soumises pour des évaluations prospectives avant leur autorisation et leur réalisation. Ces anticipations⁹⁵ sont de nature à instaurer voire à restaurer la sérénité et la sécurité.

Face à la multiplication et à la sophistication des pratiques anticoncurrentielles sur les espaces d'échanges, il serait indiqué d'ajuster les dispositions légales en la matière. En fait, l'on devrait éviter qu'une pratique autorisée reçoive un passeport absolu contre les intérêts de toutes les parties prenantes. Par ailleurs, les autorités nouvelles de la concurrence doivent être autorisées et outillées pour investiguer afin de prévoir et d'établir des impacts futurs d'une opération commerciale se révélant nuisible dans l'avenir⁹⁶. Pour l'avenir, il ne sera pas superfétatoire d'envisager des garanties contre des pratiques pour lesquelles subsiste un doute⁹⁷ quant à leur apport ou quant à leur neutralité sur le marché commun. Avec de telles précautions, il devient utile d'envisager un protectionnisme communautaire⁹⁸. Dès lors, la protection sera axée sur une uniformisation des schémas juridiques selon les besoins et les réalités économiques de notre espace communautaire.

Cette nouveauté serait de nature à traduire⁹⁹ les besoins ainsi que les projections économiques communes de l'ensemble des professionnels du marché CEMAC ainsi, les non-professionnels. Loin de constituer une zone de violation des règles du commerce internationale, la zone CEMAC devra intégrer la dynamique juridique de la ZLECAF¹⁰⁰. En effet, il serait

⁹⁴ D. A. BARAN, « L'action privée contre les pratiques anticoncurrentielles en zone CEMAC », in *International Multilingual of Science and Technology*, Vol. 6, Issue 8, 2021, p. 3795 ; A. AKAM AKAM, « L'émergence de l'action collective en droit camerounais », in *Bulletin de Droit économique*, N°2, 2017, p. 13.

⁹⁵ P.-Cl. KAMGAING, « Quand le consommateur tend à devenir roi... À propos des métamorphoses récentes du droit de la consommation au Cameroun », in *Les cahiers de droit*, Vol. 63, N°3, 2022, p. 692 ; Y. R. KALIEU ELONGO, « Réflexion sur la notion de consommateur en droit camerounais. À propos de la soumission des personnes morale à la Loi portant protection des consommateurs », in S/D S. YAWAGA, *La protection du consommateur au Cameroun : Principes, Enjeux et perspectives* éd., Kilimandjaro, Yaoundé, 2018, p. 23.

⁹⁶ Ch. N. BEKADA EBENE, *L'assurance à l'épreuve des mutations de la responsabilité civile*, Thèse de Doctorat, Université de Yaoundé II, 2015, p. 178.

⁹⁷ S. MOLO MOLO ABEGA, *Le temps et procédures collectives de l'espace OHADA*, Thèse de Doctorat, Université de Douala, 2022, p. 179 ; H. KAKAI GLELE et E. M. S. NGONDJE SONGUE, « L'économie informelle source d'intégration régionale dans la CEMAC : les leviers à activer », in *Revue de l'ERSUMA*, Hors-Série 3, 2021, p. 447 ; A. KADANDJI, « Facteurs de la transition du secteur informel vers le secteur formel : cas des tontines aux coopératives au Cameroun », in *Joiurnal of Academinc finance*, Vol. 12, N°2, 2021, p. 96 ; S. KWEMO, *L'OHADA et le secteur informel. L'exemple du Cameroun*, droit-Économie-International, Larcier, 2012, p. 198 ; E. GNIMPIEBA TONNANG, *Droit matériel et intégration sous-régionale en Afrique centrale. Contribution à l'étude des mutations récentes du marché intérieur et du droit de la concurrence CEMAC*, Thèse de Doctorat, Université Nice-Sophia Antipolis, 2004, p. 36.

⁹⁸ S. F. EFFEMBA EBALE, « La réforme institutionnelle du droit communautaire de la concurrence CEMAC issue Règlement N°1/99/UEAC-CM-639-33 relatif à la concurrence », in *Bulletin de l'ERSUMA*, N°48, 2021, sur www.cairn.info, consulté le 12 juillet 2026 ; E. KOFFI, « La cohérence des droits régionaux de la concurrence en Afrique de l'Ouest », in *Revue de l'ERSUMA*, N°4, 2021, sur www.cairn.info, consulté le 15 juillet 2026 ; E. GNIMPIEBA TONNANG, *L'ordre juridique communautaire de la CEMAC*, L'Harmattan, Yaoundé, 2016, p. 36.

⁹⁹ H. M. TCHABO SONTANG, *La réglementation du commerce électronique dans la CEMAC, contribution à l'émergence d'un marché numérique*, Thèse de Doctorat, Université de Dschang, 2014, p. 272.

¹⁰⁰ G.-J. M. ANIBIE, *L'interventionnisme étatique à l'épreuve du droit communautaire CEMAC de la concurrence : essai sur l'ambivalence de la notion du droit et de marché*, Thèse de Doctorat, Université de Bretagne Occidentale, 2019, p. 118

indiqué de visualiser et de réaliser une indépendance économique ainsi que commerciale tout au moins zonale. Les dialogues avec les autres législateurs en vue d'éviter des conflits ou des contentieux issus des divergences¹⁰¹ avec l'OMC et des engagements pris dans le cadre des accords du GATT¹⁰². Ceci conduit à la fois à une remise en cause de certaines règles du commerce tant internationales que nationales. L'argument trouvé dans l'estoppel ne sera pas de nature à justifier la sauvegarde des intérêts économiques communautaires. Ce qui chargera le nouvel organe de la concurrence d'une mission aussi nouvelle.

b- Une proposition des nouvelles missions

L'organe tripartite de la concurrence tel que conçu, il serait indiqué de prendre des missions nouvelles au vu de sa composition. Les missions constitueront un cryptique au vu des entités composantes. Ces missions ont en commun de porter toutes sur la protection. C'est dans ce sens que la présente réflexion s'oriente dans la finalité de la sécurité juridique¹⁰³. La première de ces missions s'articulera autour de la protection du marché commun dans tous les secteurs. La deuxième mission de cet organe suggéré sera la protection des consommateurs. Et la troisième mission consistera en la surveillance des relations entre les professionnels du commerce qui opèrent dans la CEMAC ou dont les actes produisent des impacts sur le marché commun. Cette nouvelle configuration porte elle l'avantage de l'optimisation des dépenses occasionnées par les missions des agents. Ainsi, les passerelles et les points de contacts entre les domaines actuellement concernés par les pratiques professionnelles du commerce dites pratiques anticoncurrentielles constituent un champ nouveau. Il s'agit du droit mercantile CEMAC sera un domaine unifié.

La protection du marché communautaire CEMAC passe par la construction des pans de ce marché. Cette construction s'articule autour de la densification des échanges entre les populations et les professionnels du commerce de la sous-région. Cette densification des échanges doit reposer sur une politique juridique de facilitation des échanges. Dès lors, il n'est pas superfétatoire de rappeler l'impératif de lever des barrières socio-politiques à la facilitation des échanges intra-CEMAC¹⁰⁴. Tout de même, cette densification ne doit pas concerner les textes législatifs. Ainsi, le Droit des activités économiques de la CEMAC doit rechercher le progrès de cet espace. L'atteinte de ce résultat passe par la priorisation de l'économie sous-

¹⁰¹ S. REIFEGERSTE, « Les pratiques anticoncurrentielles à la croisée du droit communautaire et du droit interne », in *Revue Juridique de l'Ouest*, N°1, 2005, p. 31.

¹⁰² M. OUARIAGLY et K. D. D. OUATTARA, « La liberté du commerce et l'ordre public économique en droit de la concurrence comparé UE – UEMOA », in *Revue de l'ERSUMA*, N°12, 2020, pp. 322-323 ; A. FORTUNATO, *Clauses et pratiques restrictives de la concurrence*, Thèse de Doctorat, Université de Lille II, 20216, p. 217 ; E. CLAUDEL, *Ententes anticoncurrentielles et droit des contrats*, Thèse de Doctorat, Université Paris X, 1994, p. 201.

¹⁰³ A. S. EKO MENGUE, « L'office du juge communautaire en matière de protection des droits fondamentaux en Afrique », in *Revue Internationale de droit Comparé*, 2022, N°4, p. 888 ; E. V. BOKALLI, « Les visages de la sécurité juridique », in *Revue Africaine des Sciences Juridiques*, PUA, 2008, p. 36 ; B. MATHIEU, « Liberté contractuelle et sécurité juridique : les liberté contractuelle et sécurité juridique : les oracles ambigus des sages de la rue de Montpensier », in *Lextenso*, N°29, p. 4.

¹⁰⁴ Fr. ABENG MESSI et autres, « Les incitations à l'investissement direct étranger et la concurrence fiscale dommageable dans la zone CEMAC : cas du taux de l'impôt sur les sociétés », in *Revue française de finances publiques*, N°172, 2025, p. 274 ; Ch. MBA-OWONO, *Droit communautaire des affaires de la CEMAC*, LGDJ, Coll. droits africains, 1^{ère} éd., 2016, p. 168.

régionale. C'est dire que la nouvelle organisation et les nouvelles compétences doivent abandonner les tendances souverainistes et individualistes¹⁰⁵.

Les consommateurs et les professionnels des échanges du commerce constituent les deux catégories d'animateurs du marché communautaire. Ils sont situés aux deux bornes des opérations d'échanges. L'organe composite de surveillance des pratiques anticoncurrentielles verra ses compétences s'étendre à la concurrence déloyale. En effet, la satisfaction des consommateurs aura un gendarme. Cette unification des compétences comporte l'avantage de l'analyse des implications d'une pratique professionnelle des échanges commerciaux¹⁰⁶. Ainsi, les représentants des professionnels du commerce et les représentants des consommateurs tiendront une plateforme commune d'analyse des implications des actions menées. Les textes concernant la protection seront dès lors réunis. Par cette occasion, l'on mettra fin à la dispersion législative relative à la concurrence pour aboutir à un réaménagement de cette protection.

B- Un réaménagement possible de la protection

La protection renvoie à un corps de règles ou à un corps de mécanismes dont l'objectif est la mise hors de la portée des dangers potentiels orchestrés par les pratiques commerciales en lien avec la concurrence. Il y a matière à relever l'existence d'une stratégie juridique vérifiable dans le corpus des textes en lien direct ou en lien indirect. Il faut tout de même souligner qu'il ne s'agit pas d'une suggestion visant à éradiquer les risques des opérations commerciales¹⁰⁷. La proposition conduira à une révision de l'encadrement législatif (1) et à un redéploiement de la protection législative (2).

1- Une révision de l'encadrement législatif

La réunion des missions de l'organe de contrôle aura *ipso facto* des répercussions sur des aspects des textes relatifs au sujet. En effet, une réunion des textes nationaux sur la concurrence et des textes communautaires sur le même domaine constituera un pas vers l'unification des peuples par l'usage des règles de droit¹⁰⁸. La démarche sera nourrie des réalités du contexte. On

¹⁰⁵ G.-J. M. ANIBIE, *L'interventionnisme étatique à l'épreuve du droit communautaire CEMAC de la concurrence : essai sur l'ambivalence de la notion du droit et de marché*, Thèse de Doctorat, Université de Bretagne Occidentale, 2019, p. 217.

¹⁰⁶ A. SOMA, « La justification théorique du régionalisme africain en droit international pénal », in *Revue Burkinabè de droit*, N°53, 2017, p. 117 ; D. GNAMOU, « Rapports de systèmes et intégration africaine », in *Revue Burkinabè de droit*, N°53, 2017, p. 148 ; M. MAKANE MBENGUE et O. ILLY, « Les interactions institutionnelles dans le régionalisme africain », in S. DOUMBE- BILLE, S/D, *La régionalisation du droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 328 ; D. BACH, « Régionalismes, régionalisation et globalisation », in MAMOUDOU GAZIBO et C. THIRIOT, S/D, *L'Afrique en Science Politique*, Paris: Karthala, 2009, p. 89.

¹⁰⁷ Ch. N. BEKADA EBENE, *L'assurance à l'épreuve des mutations de la responsabilité civile*, Thèse de Doctorat, Université de Yaoundé II, 2015, p. 39.

¹⁰⁸ A. SOMA, « La justification théorique du régionalisme africain en droit international pénal », in *Revue Burkinabè de droit*, N°53, 2017, p. 112 ; D. GNAMOU, « Rapports de systèmes et intégration africaine », in *Revue Burkinabè de droit*, N°53, 2017, p. 122 ; M. MAKANE MBENGUE et O. ILLY, « Les interactions institutionnelles dans le régionalisme africain », in S. DOUMBE- BILLE, S/D, *La régionalisation du droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 328 ; D. BACH, « Régionalismes, régionalisation et globalisation », in MAMOUDOU GAZIBO et C. THIRIOT, S/D, *L'Afrique en Science Politique*, Paris: Karthala, 2009, p. 89.

peut arguer du caractère habituel de cette idée. Dès lors, la présente suggestion s'assagira d'une idéologie renouvelable (a) suivie d'un cadre renouvelable (b).

a- Une idéologie renouvelable

Il est regrettable de laisser perdurer cette idée d'une inexistence des règles d'organisation sociale, et d'encadrement des échanges du commerce en Afrique. L'argument spécieux de la carence de l'écriture ne tient pas dans la mesure où cette Afrique est le berceau de la civilisation¹⁰⁹. Ainsi, la construction d'une idéologie en matière d'échanges commerciaux dérive du point de vue défendu. En fait, ce point de vue correspond à l'intérêt ou aux intérêts en cause. De plus, la défense des intérêts sectoriels s'arrime à la conception globale et particulière de la société de l'Afrique centrale. Or, la zone CEMAC présente une mosaïque de peuples et de cultures¹¹⁰. Puiser dans les aspects culturels originels de ces peuples donnera une consistance à la redécouverte de l'idéologie à suggérer. Il s'agira de la configuration de l'idéologie du droit mercantile CEMAC. D'emblée, l'on devrait réaliser le choix de l'originalité culturelle en matière d'échanges commerciaux. Pour la réalisation de la configuration, le contexte¹¹¹ nourrira la démarche.

Le contexte constitue une piste de retour vers le caractère éclectique des réalités de notre contexte. Ainsi, l'on part des relations nées et futures entre les acteurs du marché communautaire et son organisation¹¹². Dès lors, entre les acteurs du marché il existe une relation horizontale. Cette horizontalité¹¹³ anime également les relations entre les membres de l'organe de concurrence. Il s'agit d'une mesure pour établir un obstacle contre la politisation des missions de cet organe. Ceci n'a rien à voir avec les relations hiérarchiques. L'avantage de cette horizontalité porte sur la non-priorisation des droits d'un animateur du marché commun. En ce qui concerne ces animateurs du marché commun, les droits d'aucun d'entre eux ne doivent surplomber ceux des autres. En effet, ces droits reposent sur un équilibre¹¹⁴ entre eux. Cet équilibre ne doit pas être fragilisé, ni être rompu.

Le marché commun de la CEMAC est fondé sur la philosophie de l'attraction des investisseurs étrangers. Généralement, il s'agit des investisseurs issus des Etats non africains.

¹⁰⁹ C. GAU-CABEE, « La tentation moniste et la réception du modèle juridique occidental en Afrique subsaharienne après 1960 », lors de la Journée d'étude à l'Université de Toulouse I Capitole, 13 janvier 2021 ; E. GNIMPIEBA TONNANG, *Droit matériel et intégration sous-régionale en Afrique centrale. Contribution à l'étude des mutations récentes du marché intérieur et du droit de la concurrence CEMAC*, Thèse de Doctorat, Université Nice-Sophia Antipolis, 2004, p. 189.

¹¹⁰ M.-E. PARE, « Dynamique des cultures juridiques en contexte de pluralisme juridique en Afrique : cas du Burkina Faso », in *Revue Générale de droit*, Vol. 48, N°2, 2019, p. 581 ; OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, 2002, p. 598 ; M.-B. DEMBOUR, « Le pluralisme juridique : une démarche parmi d'autres, et non plus innovante », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, Vol. 24, N°1, 1990, p. 46.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² S. MOLO MOLO ABEGA, *Le temps et les procédures collectives de l'espace OHADA*, Thèse de Doctorat Université de Douala, 2022, pp. 257 et suivantes.

¹¹³ Fr. FERAL, « Les ateliers et les inspirations plurielles du droit africain : réflexion sur la production du droit en général et en Afrique en particulier », in *Symposium Juridique de Libreville*, 2013 ; V. KANGULUMBA MBAMBI, « Les droits originellement africain dans les récents mouvements de codification : le cas des pays d'Afrique francophone subsaharienne », in *Les Cahiers du droit*, Vol. 46, N°1-2, 2005, p. 323.

¹¹⁴ E. GNIMPIEBA TONNANG, *Droit matériel et intégration sous-régionale en Afrique centrale. Contribution à l'étude des mutations récentes du marché intérieur et du droit de la concurrence CEMAC*, Thèse de Doctorat, Université Nice-Sophia Antipolis, 2004, p. 229.

Ce qui ne voudrait constituer une négation de l'origine intra-communautaire de certains investissements actuels. Simplement, il faut relever qu'ils sont extrêmement marginaux¹¹⁵ ; mais il faut les encourager pour une densification remarquable. Ainsi, le marché commun doit s'articuler autour des modalités de réalisation des échanges entre les populations. Ces échanges seront le reflet des productions de biens et de services conformément à la culture de consommation commune ou identitaire¹¹⁶. Il devient une exigence selon laquelle cette production porte le sceau de la CEMAC. Les postes douaniers se limiteront à effectuer des vérifications relatives à l'origine¹¹⁷ et aux contrôles connexes nécessaires pour ce nouveau cadre.

b- Un cadre renouvelable

Le règlement CEMAC relatif aux pratiques commerciales dites anticoncurrentielles et les autres textes d'appui allant dans ce sens nécessitent une embellie. Il faut déjà saluer l'encadrement par le législateur CEMAC de la protection des consommateurs¹¹⁸ en général et des consommateurs des produits et des services bancaires¹¹⁹ de manière particulière. Surtout, le législateur sous-régional établit une démarcation entre le consommateur et l'utilisateur voire l'assujetti. Suggérer une réunion des textes n'est pas une idée légère mais il y aurait mieux. Revoir l'encadrement juridique pour éviter des dangers issus des actes posés par des professionnels des échanges du commerce, repose sur une meilleure surveillance. En effet, l'association des deux aspects de la concurrence visera un renforcement de la surveillance. De plus, les acteurs les plus en vue devraient mieux agir dans l'intérêt supérieur du marché sous-régional¹²⁰.

¹¹⁵ E. DIARRA, « Le Droit colonial en Afrique de l'Ouest francophone ou la construction d'une société nouvelle », in S/C J. Ph. BEAS TERRES et G. d'ISLAM, *Faire l'histoire du droit colonial*, Karthala, 2015, p. 119 ; Y. URBAN, *L'indigène dans le droit colonial français 1865-1955*, LGDJ, Paris, 2011, p. 239 ; J. MAQUET, « Droit coutumier traditionnel et colonial en Afrique centrale », in *Journal des africanistes*, Vol. 35, N°2, p. 414 ; M. L. NDIFFO KEMETIO, « Droit communautaire de la CEMAC et Constitution camerounaise. Malaise dans l'ordonnancement des normes », in *Revue panafricaine des sciences juridiques comparées*, N°16, 2022, p. 77 ; Y. G. OYONO, *Le pluralisme juridique au Cameroun de l'Administration Franco-Britannique sous le régime colonial à la mouvance constitutionnelle du 18 janvier 1996 dans l'Etat indépendant : essai sur le « vivre-ensemble juridique » en Afrique noire*, Thèse de Doctorat, Universités de Yaoundé et Marseille, 2022, pp. 42-85 ; R. NJEUFACK TEMGWA, *La protection de la concurrence dans la CEMAC*, Thèse de Doctorat, Université de Dschang, 2005, p. 348.

¹¹⁶ E. FI. SAWADOGO, *Les instruments de la convergence des politiques budgétaires dans la zone UEMOA*, Thèse de Doctorat, Université de Bordeaux, 2016, p. 306 ; A. SUNKAM KAMDEM, « Réflexion sur le système de régulation institutionnelle de l'activité bancaire dans la CEMAC », in *Revue Libre de droit*, 2014, p. 135 ; Y. R. KALIEU ELONGO, « La dynamique de la réforme de la réglementation bancaire dans la CEMAC », in S/C P.-G. POUGOUE, *Les réformes de droit privé en Afrique*, PUA, 2014, p. 438.

¹¹⁷ A. D. EYANGO DJOMBI, *Droit économique de la CEMAC et pratiques anticoncurrentielles, entre droit communautaire et droit camerounais de la concurrence*, 1^{ère} éd., Dianoïa, 2018, p. 209 ; E. D. KAM YOGO, « Le droit douanier de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale à l'épreuve des règles de l'organisation mondiale du commerce », in *Revue québécoise de droit international*, Vol. 22, N°1, 2009, p. 29 ; H. B. MODI KOKO, *Droit communautaire des affaires, (OHADA-CEMAC), T. 1, Droit commercial général et droit de la concurrence*, Dianoïa, 2008, p. 104.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ A. SUNKAM KAMDEM, « Réflexion sur le système de régulation institutionnelle de l'activité bancaire dans la CEMAC », in *Revue Libre de Droit*, 2014, p. 133.

¹²⁰ A. D. EYANGO DJOMBI, *Droit économique de la CEMAC et pratiques anticoncurrentielles, entre droit communautaire et droit camerounais de la concurrence*, 1^{ère} éd., Dianoïa, 2018, p. 222.

Les procédures pour aboutir aux sanctions du fait des pratiques anticoncurrentielles connaissent la critique de l'interdiction de la saisine des autorités par un consommateur¹²¹. C'est dire qu'un consommateur n'est pas admis à agir en justice contre le ou les professionnels des échanges du commerce. En effet, le besoin de sécurité juridique du consommateur individuel se trouve noyé dans l'action collective. Si cette démarche se trouve acceptable, elle pêche par une minimisation de la spécificité de chaque consommateur. Vouloir réfuter cet argument par l'idée d'une existence des normes relatives à la fabrication des biens ou à la réalisation des services, empêche l'admission des risques futurs¹²². Pourtant, les organismes ont des sensibilités différentes. Toute chose postulant pour les actions individuelles contre les pratiques anticoncurrentielles d'un ou de plusieurs professionnels des échanges commerciaux.

Les peines privatives de liberté contre les professionnels du commerce portant sur les pratiques dites anticoncurrentielles paraissent incompréhensibles. Il s'avère qu'elles concerneront les personnes morales. Les législateurs nationaux ayant admis leur exécution par la personne physique qui a posé l'acte au nom et pour le compte de la personne morale poursuivie. Cette démarche pourrait paraître excessive. Elle semble mériter une fermeté variable selon la gravité des faits et la catégorie de l'infraction¹²³. Cette idée se trouve corroborée si les pratiques anticoncurrentielles étaient dirigées contre le marché ou contre les autres professionnels. Pourtant cette peine est difficilement compréhensible contre un professionnel du commerce qui porte atteinte aux parts de marché. Ainsi, un redéploiement de la protection législative.

2- Un redéploiement de la protection législative

La législation des échanges commerciaux concernant les professionnels entre eux d'une part ainsi que les professionnels et les consommateurs d'autre part. Admises par la législation CEMAC, les pratiques anticoncurrentielles sont largement énumérées dans le droit communautaire. C'est ainsi que la présente suggestion vise à l'améliorer. Cette proposition d'amélioration continue avec la démarche d'admission par la négociation (a) et le solidarisme (b).

a- Une admission négociée des pratiques anticoncurrentielles

La négociation présente plusieurs aspects dans le champ juridique. Elle retiendra l'attention ici en qualité de mécanisme de pourparlers entre les composantes de l'organe de contrôle suggéré pour une opération indiquée. C'est dire que l'admission des pratiques anticoncurrentielles passe par des échanges au sein de l'organe sur demande et présentation de l'acteur ou des acteurs concernés par l'opération épinglée ou à réaliser. La réalisation de ces échanges commerciaux ne doit plus être limitée à ceux ayant une certaine considération en raison de la taille de l'entreprise et/ou de la renommée de l'entreprise. Dès lors, il y a matière à intégrer définitivement, le caractère éclectique présente le véritable visage du marché de la

¹²¹ OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, 2002, p. 599.

¹²² Ch. N. BEKADA EBENE, *L'assurance à l'épreuve des mutations de la responsabilité civile*, Thèse de Doctorat, Université de Yaoundé II, 2015, p. 318.

¹²³ E.-A. GATSI, « L'espace judiciaire pénal CEMAC : regard sur la dématérialisation d'un droit pénal », in *Revue Générale de droit*, Vol. 46, N°2, 2016, p. 387.

CEMAC. Ce marché reste composé suivant les domaines d'activités et la taille des entreprises. Surtout, il ne devrait pas rester limité aux entreprises sous leur forme actuellement consacrée par le droit. Pourtant, les entreprises du secteur informel malgré leur implication dans l'économie sous-régionale ne sont pas considérées par les pratiques anticoncurrentielles et la concurrence déloyale. Ainsi le Droit CEMAC mérite d'épouser les formes de l'entreprise du secteur considéré comme informel.

Cet état de la réalité économique dans la sous-région oblige à une représentation des professionnels de l'informel aux moments des pourparlers entre les membres composant l'organe de contrôle de la concurrence. En effet, il est crucial d'identifier les risques d'une opération d'échange commercial sur l'économie de la sous-région, sur le bien-être des consommateurs et/ou sur les activités et les finances des professionnels du commerce. Pour les impacts positifs, il ne suffit pas de les admettre. Il faut encore les analyser pour rechercher leur possible détournement de l'objectif initial. Ainsi, il y aura une exigence accrue de loyauté dont le manque entraînera une sanction civile et/ou pénale sévère¹²⁴. Pour ouvrir les pourparlers ou les échanges relatifs aux incidents nocifs des actes des professionnels du commerce, ceux-ci doivent être exposés volontairement ou, être découverts à l'occasion des missions de contrôle.

En l'état actuel du droit des activités économiques dans l'espace CEMAC, il existe un seuil de trente pour cent d'impact sur l'économie commune de la sous-région. Pour y remédier, le législateur devra étendre des seuils pour chaque catégorie d'acteur impacté¹²⁵. Ainsi, la négociation pour admettre la nuisance des pratiques des professionnels des échanges commerciaux doit être mesurée par des seuils revus à la baisse de l'économie de la sous-région. L'objectif étant la sécurité juridique, il faut poser comme critère la sensibilité. De ce fait, une atteinte de l'ordre de cinq pour cent concernant l'économie et la finance des professionnels ou le marché commun. En ce qui concerne les consommateurs, il suffit qu'un seul de leurs droits soit affectés pour admettre une saisine. En effet, l'occasion de la protection contre les pratiques anticoncurrentielles appelle au solidarisme.

b- Une admission solidariste des pratiques anticoncurrentielles

L'idée du solidarisme dans la lutte contre les effets négatifs des pratiques anticoncurrentielles constitue un appel à la participation collective et mutuelle de tous les acteurs impliqués. Le point de ralliement que tous les acteurs des échanges commerciaux et de la consommation doivent considérer est le marché commun. Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie met en avant la défense de ses propres intérêts. Pourtant une telle démarche mérite la surveillance des organes compétents. Cependant, le législateur a assez usé de la démarche en apparence dirigiste¹²⁶ excluant les acteurs réels de l'économie sous-régionale. Or, il y a lieu de prendre en considération la composition de l'ensemble de la population entrepreneuriale. Chaque acteur est invité à contribuer à la protection des intérêts en

¹²⁴ E.-A. GATSI, « L'espace judiciaire pénal CEMAC : regard sur la dématérialisation d'un droit pénal », in *Revue Générale de droit*, Vol. 46, N°2, 2016, p. 387.

¹²⁵ H. M. MONEBOULOU MINKADA, « Pour un droit pénal privé de la victime : essai d'une analyse à partir du droit camerounais », in *Revue Burkinabè de droit*, N°73, 2025, pp. 11 et suivantes.

¹²⁶ B. CISSE OTEKELEK, *Les accords de coopération d'entreprise en droit de la concurrence CEMAC*, Mémoire de Master Recherche, Université de Douala, 2013-2014, pp. 56 et s ; E. CLAUDEL, *Ententes anticoncurrentielles et Droit des contrats*, Thèse de Doctorat, Université Paris X, 1994, pp. 89 et s.

présence. Ainsi, en plus de la collaboration, les acteurs sont tenus de veiller à la sécurité de leurs intérêts de manière mutuelle.

Au regard de la diversité d'acteurs qui caractérise la sous-région CEMAC, l'intégration de toutes les parties prenantes constituera une originalité tirée de l'arbre à palabre africain¹²⁷. Pour éviter ou traiter les atteintes au marché commun, les acteurs doivent en toute loyauté tenir en respect les intérêts de tous. Dès lors, le législateur CEMAC n'obligera pas les acteurs à s'abstenir des opérations nuisibles pour les intérêts en présence, aussi ils doivent contribuer les uns envers les autres à la réalisation des objectifs de progrès individuels et communs¹²⁸. Par ailleurs, il faut relever que la démarche actuelle du législateur des activités économiques de la CEMAC est liberticide¹²⁹. Le solidarisme corrige cette entorse avec les obligations de loyauté, de collaboration et de protection mutuelle. L'on pourrait indiquer qu'il s'agit d'un solidarisme dirigiste,¹³⁰ que cela n'enlèvera pas l'appel au respect de la pluralité des réalités économiques locales.

Le solidarisme dans l'espace économique et commercial de la CEMAC comme ailleurs en Afrique côtoie aisément l'éclectisme pour devenir un solidarisme éclectique. Cette idée repose sur la considération et l'intégration simultanées à la fois des intérêts en présence actuels et futurs ainsi que de la composition du marché¹³¹. La particularité de la suggestion sera la prise en compte de notre passé sous le prisme sociologique des règles et de notre histoire sous la domination des règles économiques importées. Il peut sembler que l'on essaye d'éviter le syncrétisme mais, il n'en est rien. En effet, l'on ne peut réfuter, ni effacer notre histoire réelle. Cependant, il est nécessaire de donner la priorité aux intérêts des véritables agents économiques de la CEMAC¹³². Ce qui n'insinue pas la minimisation, encore moins l'exclusion des investissements des agents économiques étrangers.

¹²⁷ MUTOY MUBIALA, « L'héritage du droit africain authentique à l'Afrique », in *Revue Internationale de droit Comparé*, N°1, 2022, pp. 241-266, sur www.cairn.info, consulté le 12 juillet 2026 ; MOUSSA THIOYE, « Le droit coutumier (africain) un droit à part entière et un droit largement à part », in *Regards croisés sur le droit privé africain. Coutumes et droit écrit : le dialogue impossible ?*, lors de la Journée d'étude à l'Université de Toulouse I Capitole, 13 janvier 2021 ; P.-E. KENFACK, « La place des droits traditionnels dans l'ordre juridique camerounais aujourd'hui », lors de la Journée d'étude à l'Université de Toulouse I Capitole, 13 janvier 2021, p. 14 ; J. M. NZOUANKEU, « Faut-il codifier le droit en Afrique ? », in *Revue française d'Administration publique*, N°82, 1997, pp. 323-329, www.persse.fr, consulté le 12 juillet 2026.

¹²⁸ E. R. AWONO NOMO « Du volontarisme au solidarisme contractuel : vers l'émergence actuelle d'un devoir général de prise en compte de l'intérêt du cocontractant ? », in *Revue Juridique de la Sorbonne*, Vol. 5, N°1, 2022, pp. 52 et svtes, sur www.revue.acaref.net, consulté le 12 juillet 2026.

¹²⁹ B. KAMENA, « Vers une inversion des rapports de force en droit privé malien ? », sur www.publication.lecames.org, consulté le 12 juillet 2026 ; L. CORTISSOZ, *Le déséquilibre significatif dans les relations commerciales*, Mémoire de Master Recherche, Université de Paris-Dauphine, 2014, p. 16 ; S. REIFEGERSTE, « Les pratiques anticoncurrentielles à la croisée du droit communautaire et du droit interne », in *Revue Juridique de l'Ouest*, N°1, 2005, p. 28.

¹³⁰ A. MAYOUGOUNG BUGUE, « Le devoir de solidarité dans le droit OHADA des sociétés commerciales », in *Revue Juridique et Politique en Afrique*, N°8, 2026, pp. 47 et s.

¹³¹ G. G. TSASSE SAHA, *Le solidarisme en droit du travail*, Thèse de Doctorat, Université de Yaoundé II, 2012, p. 223.

¹³² MUTOY MUBIALA, « L'héritage du droit africain authentique à l'Afrique », in *Revue Internationale de droit Comparé*, N°1, 2022, pp. 241-266, sur www.cairn.info, consulté le 13 juillet 2026 ; MOUSSA THIOYE, « Le droit coutumier (africain) un droit à part entière et un droit largement à part », in *Regards croisés sur le droit privé africain. Coutumes et droit écrit : le dialogue impossible ?*, lors de la Journée d'étude à l'Université de Toulouse I Capitole, 13 janvier 2021 ; P.-E. KENFACK, « La place des droits traditionnels dans l'ordre juridique camerounais aujourd'hui », lors de la Journée d'étude à l'Université de Toulouse I Capitole, 13 janvier 2021, p.

CONCLUSION

Au demeurant, les activités commerciales sont réalisées par des professionnels et des consommateurs à travers les pratiques d'échanges commerciaux. Ces activités reposent sur la liberté du commerce et de l'industrie. Cependant, cette liberté reste encadrée pour ne pas laisser les pratiques anticoncurrentielles produire des effets nocifs sur l'économie du marché sous-régional et les intérêts des consommateurs. Pourtant, il subsiste des aspects faillibles dans la législation en vigueur.

En effet, la tolérance présente dans les textes relatifs aux pratiques anticoncurrentielles montre à des moments des visages contradictoires et d'insécurité manifeste. C'est dire que pour encourager les activités économiques d'échanges, le législateur CEMAC admet les pratiques anticoncurrentielles. Cette admission repose sur les mesures n'excédant pas le seuil légal pour ce qui est du marché lui-même, ni ne portant atteinte aux consommateurs. Mais cette souplesse, loin de favoriser l'émergence d'un marché intégré, contribue à marginaliser les acteurs économiques locaux au profit d'opérateurs mieux structurés¹³³.

Une lecture différente de l'encadrement des pratiques anticoncurrentielles à l'aune de la théorie solidariste éclectique révèle une marginalisation des acteurs réels de l'économie de l'Afrique centrale. Toute chose ayant permis de suggérer un relèvement de la sensibilité des mesures des économies de la sous-région et des opérateurs commerciaux. L'approche actuelle, calquée sur un modèle importé du droit de la concurrence européen, peine à intégrer les spécificités du tissu économique CEMAC marqué par l'informalité, la faiblesse des structures de production et l'atomisation du marché¹³⁴.

Dès lors, l'instauration de nouvelles obligations à la charge des consommateurs, des professionnels d'échanges du commerce et de l'organe de contrôle contribueront à la protection du marché sous-régional. Il ne s'agit plus seulement de réprimer *a posteriori*, mais de prévenir et d'accompagner. Cette prévention passe par une régulation intelligente qui concilie l'exigence d'efficacité économique avec la nécessité d'équité sociale. Le droit de la concurrence CEMAC doit ainsi muter d'un droit répressif et exceptionnel à un droit incitatif et préventif, capable de sécuriser les investissements tout en protégeant les plus vulnérables¹³⁵.

Dans cette perspective, deux pistes de revitalisation s'imposent. D'une part, l'admission négociée des pratiques anticoncurrentielles, fondée sur un contrôle préalable par un organe tripartite et une modulation des seuils d'impact. Cette approche permettrait de distinguer les pratiques structurellement nuisibles de celles qui, dans un contexte de faiblesse des marchés, peuvent être tolérées temporairement pour assurer la survie des PME locales. D'autre part, l'avènement d'un « solidarisme éclectique » adapté à l'intégration africaine. Il s'agit de

14 ; J. M. NZOUANKEU, « Faut-il codifier le droit en Afrique ? », in *Revue française d'Administration publique*, N°82, 1997, pp. 323-329, www.persse.fr, consulté le 13 juillet 2026.

¹³³ V. Règlement n° 01/99/UEAC-CM-639 du 25 juin 1999 portant organisation et fonctionnement du Conseil de la Concurrence, art. 5 à 8. Le texte pose le principe de l'interdiction des ententes et abus de position dominante, tout en prévoyant des exemptions.

¹³⁴ Sur la nécessaire contextualisation du droit de la concurrence en Afrique, voir J. ISSA-SAYEGH, *Ohada et intégration économique*, PUF, 2002, p. 312. L'auteur souligne le décalage entre les normes importées et les réalités du marché africain.

¹³⁵ *Ibid.*

dépasser la logique purement libérale pour construire un droit de la concurrence qui intègre les valeurs de solidarité, de loyauté et de développement endogène. Ce solidarisme ne vise pas à exclure les investissements étrangers, mais à les soumettre à des règles du jeu équitables qui profitent d'abord aux populations locales¹³⁶.

Au final, la protection contre les pratiques anticoncurrentielles en zone CEMAC ne saurait se limiter à une transposition mécanique de normes extérieures. Elle exige une appropriation communautaire, fondée sur le diagnostic des réalités socio-économiques locales et sur la volonté politique des États membres. Le Règlement n°01/99, bien que louable dans son intention de sécuriser le marché commun et de garantir le bien-être économique, doit être repensé pour gagner en effectivité.

C'est à cette condition que le droit communautaire de la concurrence cessera d'être perçu comme une contrainte exogène pour devenir un véritable instrument de construction du marché commun. Un instrument qui, loin d'étouffer l'initiative privée, la canalise au service de l'intégration régionale, de la justice économique et du développement durable de l'Afrique centrale. L'enjeu pour la CEMAC est donc clair : inventer un droit de la concurrence qui soit à la fois conforme aux exigences de la ZLECAF et fidèle à l'identité économique de ses peuples.

¹³⁶ La notion de « solidarisme éclectique » s'inspire des travaux de L. BOURGEOIS sur le solidarisme juridique, adaptés ici au contexte de l'intégration régionale africaine. Elle vise à concilier liberté économique et justice sociale au sein du marché commun.

INTEGRATION FISCALE EN AFRIQUE DE L'OUEST FRANCOPHONE : ANALYSE D'UNE BIVALENCE DU REGIONALISME FISCAL DE L'UEMOA

Par

Memel Michel Stéphane AKPA*

michelakpa2017@gmail.com / Stephaneakpa95@outlook.fr

Doctorant en droit, option : droit public

Spécialités : droit public financier(fiscal) et droit public économique.

UFR-SJAP

Université Félix Houphouët Boigny de Cocody.

Laboratoire d'Études et de Recherches en Droit Public des Affaires et Fiscalité (Laber-DPAF).

Résumé

Du fait de la mondialisation des échanges économiques et commerciaux, les États ressentent l'urgence de constituer des regroupements et ensembles juridiques intégrés à divers niveaux et dans différents domaines. Les États membres de l'UEMOA n'échappent guère à cette réalité générale. Du coup, le régionalisme connaît depuis longtemps son essor, partout dans le monde, par des initiatives intégrationnistes. Ce régionalisme intégrationniste, qui se veut d'une part comme une réponse et d'autre part une étape par rapport à la mondialisation, mérite plusieurs regards scientifiques. Parmi ces regards, le nôtre s'oriente en matière fiscale à travers cet article. Cet article propose une réflexion critique et prospective de l'intégration fiscale de l'UEMOA qui démontre un régionalisme bivalent. Le premier aspect de ce régionalisme démontre un dogmatisme de l'attractivité externe que nous jugeons impérieux de modérer. Un régionalisme fiscal externe ne peut se complaire dans l'illusion d'une intégration d'ouvertures sans conditions ni retenues. Le second aspect de ce régionalisme fiscal laisse apparaître une régulation interne que nous exhortons à améliorer. Loin de l'idéal d'une uniformisation aveugle, l'Union érige une intégration de solidarité qu'il faut porter encore en priorité. Pour être viable, cette régulation interne doit faire le choix d'une flexibilité normative dans sa consistance même.

Mots clés : Régionalisme fiscal - UEMOA - Attractivité – Régulation - Souveraineté fiscale - Flexibilité juridique - Impôt.

Abstract

Due to the globalization of economic and trade exchanges, states feel the urgent need to establish integrated groupings and legal frameworks at various levels and in different areas. The member states of the West African Economic and Monetary Union (WAEMU) are no exception to this general reality. Consequently, regionalism has long been on the rise worldwide through integrationist initiatives. This integrationist regionalism, which aims to be both a response to and a step in relation to globalization, warrants considerable scholarly examinations. Among these perspectives, ours, as presented in this article, focuses on taxation. Through this article, we give a critical and forward-looking analysis of WAEMU's fiscal integration, revealing a dual nature to this regionalism. The first aspect of this regionalism demonstrates a dogmatic focus on external attractiveness that we deem imperative to moderate. External fiscal regionalism cannot indulge in the illusion of integration based on unconditional or unconditional openness. The second aspect of this fiscal regionalism reveals an internal regulatory framework that we urge be improved. Far from the ideal of blind uniformity, the Union is

* Mode de citation : Memel Michel Stéphane AKPA, « Intégration fiscale en Afrique de l'ouest francophone : analyse d'une bivalence du régionalisme fiscal de l'UEMOA », Revue RRC, n° 071 / Juillet 2026, p.311-336.

building an integration of solidarity that must be remained as priority. To be viable, this internal regulation must embrace normative flexibility in its substance.

Keywords: Fiscal regionalism - WAEMU - Attractiveness - Regulation - Tax sovereignty - Legal flexibility – Tax.

INTRODUCTION

« Face à la mondialisation des échanges et la constitution d'ensembles intégrés comme la CEE, le regroupement des États de l'Afrique subsaharienne est apparu comme le moyen d'échapper au processus d'une déconnexion par défaut du marché mondial »¹. Les États membres de l'UEMOA n'échappent pas à cette réalité. C'est alors que l'on constate l'essor continu du régionalisme.

Ce régionalisme intégrationniste attire plusieurs regards scientifiques, dont le nôtre qui s'oriente en matière fiscale. Effectivement, « (...) autant l'impôt n'a jamais été aussi représentatif d'un financement sûr du développement, autant la mobilisation optimale des ressources fiscales n'a jamais été un défi aussi grand. »², et dès lors, « L'objectif de l'optimisation du rendement de l'impôt est clairement fixé. »³. Du coup, rendre l'impôt bien d'un point de vue économique, et plus rentable d'un point de vue budgétaire, nécessite que les États d'Afrique de l'Ouest francophone se synchronisent au sein de l'UEMOA.

Traiter l'intégration fiscale, en nous situant en Afrique de l'Ouest francophone, au travers d'une analyse de la bivalence⁴ du régionalisme fiscal de l'UEMOA, a le mérite de soulever un paradoxe réel entre une intégration juridique supranationale très poussée et la persistance de souverainetés fiscales nationales fortes. Il s'agit de mettre en lumière les tensions entre la volonté d'attirer les investissements par l'harmonisation communautaire de la fiscalité, telle que menée par les organes de l'Union, et la nécessité nationale de mobiliser équitablement des recettes fiscales pour le développement de ces États fortement liés entre eux. La bivalence du régionalisme fiscal dans l'UEMOA est bien visible et mérite un regard critique. Il s'agit, d'une part, de l'utilisation de régimes dérogatoires et d'exonérations fiscales en faveur des États tiers par les États membres, pour un marché commun ouvert sous l'impulsion de l'UEMOA, et d'autre part, de la coopération et la coordination solidaires intra zone. Il convient de procéder à une autopsie de cet exemple afin de saisir ses avantages et éventuels inconvénients. L'on s'inscrit dans une visée d'analyse critique et prospective du droit positif communautaire UEMOA en matière fiscale, en tentant de concilier les tensions que regorge le paradoxe. Ainsi, le régionalisme fiscal pourrait mieux garantir la pérennité de l'intégration de la zone.

Le régionalisme est un concept né de la formation de régions dans le monde. Les régions sont des zones géographiques qui présentent des caractères typiques, justifiant leurs

¹ Alain BUZELAY, « L'union fiscale et douanière des Douze : quels enseignements pour l'intégration régionale en Afrique centrale ? », In: *Tiers-Monde*, tome 35, n°140, 1994. p. 2.

² Pélagie THÉOUA-N'DRI, « Perceptions africaines et conception de l'impôt », in (dir.) Nicaise MEDE et Marc DEBÈNE, *Les finances publiques entre globalisation et dynamiques locales : Mélanges en l'honneur de DIARRA Eloi et YONABA Salifou*, Dakar, L'Harmattan-Sénégal, 2021, p. 332.

³ Pélagie THÉOUA-N'DRI, *idem.*, p. 338.

⁴ Caractère de ce qui est bivalent, c'est-à-dire qui remplit deux fonctions distinctes mais pouvant se compléter ou qui ne sont pas nécessairement opposées.

soumissions à des régime particuliers⁵. Du coup, est régional, ce qui provient d'une région géographique du monde. La région ou zone géographique et historique se constitue alors en Union ou Communauté avec des institutions supra ou inter Étatsiques. Ainsi, le régionalisme est un « *système homologue mis en œuvre dans le cadre de la société internationale par la reconnaissance, au sein de l'organisation (universelle), de règles ou d'institutions propres à un continent ou à un groupe d'États* »⁶.

D'un point de vue anthropologique et idéologique, le régionalisme est un phénomène ancien. Il tire ses origines anthropologiques et idéologiques européennes au XVI^e siècle. En effet, selon le professeur GONIDEC, « *Si on se réfère à l'histoire de l'Europe, la création d'organisations internationales survient bien après que les États-nations se soient consolidés et développés. En particulier, la création d'organisations européennes n'intervient qu'après la Deuxième Guerre mondiale alors que l'idée d'unité européenne remonte au XVI^e siècle* »⁷. Vu qu'il n'existe pas aujourd'hui une région du monde qui ne se trouve prise dans un ou plusieurs processus d'intégration régionale⁸, il faut dire qu'« *en Afrique, comme dans les autres régions du Tiers-Monde, les organisations internationales suivent de peu la naissance ou la renaissance d'États souverains et parfois même la précèdent* »⁹. En effet, le régionalisme s'est formellement construit en Europe et en Asie et Amérique, en quatre vagues, de sorte à emporter le reste du monde. La première vague de régionalisme identifiable, qui se situe au début du XX^e siècle, pourrait être qualifiée de régionalisme d'ouvertures bilatérales ou de rapprochements¹⁰. À la différence de la première, la seconde vague est plutôt de protectionniste¹¹. C'est alors que les échanges internationaux se sont reconstitués sous la forme d'un partage concerté des aires d'influences¹². La troisième vague, plus récente, s'inscrivait dans une posture défensive moins fermée, certainement dans le but de faire passer les séquelles

⁵ Gérard CORNU, Gérard, *Vocabulaire juridique*, Paris, Coll. Quadrige, PUF, 10^e éd., 2016, p. 184.

⁶ Gérard CORNU, *idem.*, p. 185.

⁷ Pierre François GONIDEC, *Les organisations internationales africaines. Étude comparative*, Paris, L'Harmattan, 1987, p. 11.

⁸ En voici quelques exemples :

- Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en Amérique du Nord ;
- Marché Commun du Sud (Mercosur), Groupe andin et Système d'intégration Centraméricain (SICA) en Amérique latine ;
- Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN), Association pour la Coopération régionale en Asie du Sud (SAARC) et Forum de coopération économique de l'Asie-Pacifique (APEC) en Asie et dans le Pacifique ;
- Union Économique et Monétaire ouest-africaine (UEMOA), Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (OEMAC), Communauté de Développement de l'Afrique australe (SADC) et Marché Commun de l'Afrique australe et orientale en Afrique ;
- Union du Maghreb Arabe (UMA) et Conseil de coopération du Golfe (CCG) dans le monde arabe, ...

⁹ Pierre François GONIDEC, *idem.*, p. 11.

¹⁰ Formation des blocs coloniaux de domination et de partage des territoires dits de conquêtes.

¹¹ En effet, les préférences régionales de l'époque ont eu pour conséquences de fragmenter le monde en blocs fermés, ancrés sur les empires coloniaux (l'union commerciale de la France et de ses colonies en 1928, le système de préférences du Commonwealth établi par la Grande-Bretagne en 1932, la zone asiatique sous influence japonaise). Voir Barry EICHENGREEN, Jeffrey FRANKEL, « Economic regionalism: evidence from two XXth century episodes », *North American Journal of Economics and Finance*, vol. VI, n° 2, 1995, pp. 89-106.

¹² Jacky FAYOLLE, « D'une mondialisation à l'autre », *Revue de l'OFCE*, n° 69, 1999, pp. 161-206.

des deux guerres mondiales. La dernière vague de régionalisme s'est annoncée et se développe depuis plus d'une trentaine d'années, précisément depuis la fin des années 1980¹³. En effet, il s'agit du regain de régionalisme le plus important depuis la seconde guerre mondiale. Cela, du fait que le nombre d'accords d'intégration régionale conclus depuis la fin des années 1980 dépasse de loin celui enregistré pendant les vagues de régionalisation des années 1960-1970¹⁴. En ce qui concerne l'intégration en Afrique, elle rend compte de l'histoire beaucoup plus générale du continent¹⁵.

Il convient de dire que la société humaine a migré vers un régionalisme juridique nouveau. Si « *Jusqu'au début du siècle dernier, les normes de droit international avaient pour but de garantir la protection de la souveraineté des nations* »¹⁶, cela a profondément changé. La défense et la protection de la souveraineté demeurent bien dans les objectifs des normes communautaires ; mais ne sont plus les seuls. Ces normes se sont multipliées en prenant en compte d'autres domaines et accordant de plus en plus d'importance à des objectifs économiques, d'où la naissance d'unions communautaires économiques. Ce qui n'a pas pu se faire sans un régionalisme fiscal¹⁷, c'est-à-dire une intégration fiscale des États au niveau communautaire. Dans ce nouveau régionalisme, nous assistons à une nouvelle vague d'accords avec l'accroissement des champs d'action. Dès lors, nouveau régionalisme touche l'investissement, les services, l'agriculture, la propriété intellectuelle, la coopération économique, la normalisation des appels d'offre sur les marchés publics, l'assistance financière, la politique de concurrence, le rapprochement des législations¹⁸. Bref, c'est la cassure des chasses-gardées des États dans ce nouveau régionalisme¹⁹.

Il convient de saisir le sens juridique de l'intégration. Selon la doctrine dominante actuelle, le droit communautaire est constitué de « *l'ensemble des règles juridiques propres à assurer le fonctionnement des institutions communes de développement constituées librement par les États membres.* »²⁰. Ainsi, suivant les études du Centre de Recherches pour le

¹³ Du 1^{er} janvier 1980 au 15 juin 2006, 177 accords sont entrés en vigueur à l'OMC, dont 147 depuis 1995 : Voir Rasul SHAMS, « Why do countries form regions? The political economy of regional integration », *HWWA Discussion Paper*, n° 169, 2002, 25 p.

¹⁴ Franck PETITEVILLE, « Les processus d'intégration régionale, vecteurs de structuration du système international ? », *Revue Études internationales*, vol. 28, n° 3, septembre 1997, p. 1.

¹⁵ Voir Joseph KI-ZERBO, *Histoire générale de l'Afrique noire*, Paris, Hatier, 1978, 731 p.

¹⁶ NATIONS UNIES, (Dir.) José Antonio OCAMPO, Juan MARTIN, *Mondialisation et développement : Un regard de l'Amérique latine et des Caraïbes*, CEPALC des Nations Unies - Ministère des Affaires Étrangères de France, et Institut des hautes études de l'Amérique latine, Coll. Libros de la CEPAL, n° 81, Santiago, 2005, p. 138.

¹⁷ De par la relation droit-économie-fiscalité que nous avons démontré plus haut.

¹⁸ Yann ECHINARD, Laetitia GUILHOT, « Le nouveau régionalisme : De quoi parlons-nous ? », *Annuaire français de relations internationales*, vol. VIII, 2007, p. 8.

¹⁹ Les États sont de moins en moins influencés par les arguments historiques visant à faire correspondre une partie du monde à une catégorie de puissances coloniales. Ils se laissent de plus en plus guidés par un certain volontarisme quant à la formation ou aux acteurs ou aux objectifs dans le cadre de l'ouverture de leurs régions.

²⁰ Jean-Philippe MINARET, « Existe-t-il un véritable droit communautaire ? » In *Revue Droit et Économie*, 2^e trimestre, 1996, pp. 49-61.

Développement International²¹, il est déductible que l'intégration communautaire est une des facettes du régionalisme²². Il s'agit de plusieurs États qui s'engagent à constituer une union au niveau régional ou sous-régional. Nous sommes donc en droit de l'intégration²³. La notion d'intégration²⁴ mérite une appréhension détaillée, sans omettre le concept d'intégration différenciée²⁵. Selon le CORNU, l'intégration, en droit, est un « *transfert de compétences étatiques d'un État à une organisation internationale dotée de pouvoirs de décision et de compétences supranationales* »²⁶. C'est pourquoi, « *un espace régional sera dit intégré régionalement, si et seulement s'il enregistre une concentration des flux entre les nations qui le constituent et s'il révèle une coordination institutionnelle instaurant durablement des règles communes* »²⁷. Des écrits doctrinaux participent à une appréhension approfondie de la notion d'intégration en tant que concept. Selon HASS, l'intégration est le « *processus par lequel les acteurs politiques des différents champs nationaux sont persuadés de tourner leur fidélité, leurs espérances et leurs activités vers un nouveau grand centre, dont les institutions disposent ou exigent de disposer d'une juridiction sur les États nationaux préexistants* »²⁸. Il s'agirait donc d'une transposition d'objectifs nationaux au niveau communautaire, que les acteurs jugeraient mieux outillé, accompagnée des principes de superposition et de subsidiarité. Pour LIMBEL, il s'agit d'un acte de « *consentement entre deux ou plusieurs nations à œuvrer ensemble sur des objectifs communs, sur des politiques communes qu'elles se sont assignées* »²⁹. L'on aperçoit l'aspect solidaire de l'intégration communautaire. Contrairement à la superposition entre

²¹ CRDI, Réal LAVERGNE (dir.), *Intégration et coopération régionales en Afrique de l'Ouest*, éd. KARTHALA-CRDI, 1996, p. 12.

²² CRDI, Réal LAVERGNE (dir.) : « (...) *collaboration entre des pays voisins, (...) La collaboration dans le cadre de l'intégration régionale suppose un certain partage de la souveraineté par la mise en commun de procédures institutionnelles établies. Comme le font valoir plusieurs auteurs de cet ouvrage, les schémas d'intégration régionale en Afrique sont de nature davantage « intergouvernementale » que « supranationale » et le partage effectif de souveraineté est minime. Les États membres acceptent néanmoins certaines obligations, telles que le paiement des cotisations, la réduction des barrières commerciales, la réduction des obstacles au mouvement des personnes, etc.* », Ibidem.

²³ Pierre PESCATORE : « *l'ensemble des règles ayant pour objectif l'organisation des rapports économiques et commerciaux bien précis entre un ou plusieurs États et dans un ou plusieurs domaines économiques et commerciaux.* », in *Droit international et Droit Communautaire : essai de réflexion comparative*, Nancy, Coll. Les conférences universitaires, Centre européen universitaire de l'Université de Nancy, 1969, p. 7.

²⁴ Voir pages supra.

²⁵ Gérard CORNU : « *Mode souple d'intégration européenne qui permet aux États membres de n'en pas embrasser au même moment tous les objectifs, mais, au choix de chacun, d'y progresser par étapes, en choisissant leur heure et leurs objectifs, processus flexible d'intégration individualisée.* », in *Vocabulaire juridique*, op. Cit., p. 185.

²⁶ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, op. Cit., p. 119.

²⁷ Catherine FIGUIÈRE, Laetitia GUILHOT, « *Caractériser les processus régionaux : les apports d'une approche en termes de coordination* », *Mondes en développement*, n° 135, 2006, p. 5.

²⁸ Ernst HASS, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford University Press, vol. 11, 1968, p. 16, in ABI-SAAB (dir.), *Le concept d'organisation internationale*, Paris, UNESCO, 1980, 292 p.

²⁹ Harry LIMBEL, *The International theories of integration*, London, 1964. Cité par Edouard GNIMPIEBA TONNANG, droit matériel et intégration sous-régionale en Afrique centrale (contribution à l'étude des mutations récentes du marché intérieur et du droit de la concurrence CEMAC), Thèse en droit et financement du développement, Université de Nice-Sophia Antipolis- Institut du Droit de la Paix et du Développement, Nice, novembre 2004, p. 16.

l'institution d'intégration et les États intégrés, ici les États intégrés sont censés être sur le même piédestal et profiter de l'institution de manière égalitaire et solidaire. Il faut bien des conditions générales pour qu'on puisse constater la naissance ou l'existence d'un cadre d'intégration. Ainsi, Edouard GNIMPIEBA TONNANG affirme qu'« *on ne peut parler d'intégration (économique) que si un certain nombre d'éléments sont pris en considération : un cadre, un processus, des acteurs et des objectifs* »³⁰. Il convient de noter que l'intégration régionale connaît un renouveau depuis le milieu des années 90. Cela concerne aussi bien les pays industriels que les pays en voie de développement. C'est pour quoi « *L'avènement du nouveau régionalisme, dans les années 1990, a consacré l'intégration juridique en tant qu'alternative d'appui à l'intégration économique.* »³¹.

Les entités régionales forment de nouvelles matrices de régulation politico-économique, aptes à composer désormais avec la montée en puissance des flux transnationaux et les effets de la globalisation économique. « *L'Intégration régionale peut être perçue comme des ensembles plurinationaux permettant de dépasser la rivalité belligène des États. Elle peut également viser à faire coïncider les zones naturelles ou réseaux d'échanges transnationaux avec des régulations socio-politiques et un encadrement institutionnel élargi. Elle peut apparaître enfin comme une réponse à la mondialisation en trouvant une solution médiane entre un souverainisme dépassé et un mondialisme lamineur* »³². Cette théorie de l'intégration réactive³³ est pensée par plusieurs auteurs dont Bertrand BADIE³⁴. Il expliquait que la mitoyenneté des blocs régionaux intégrationnistes sont favorables à une meilleure atteinte des objectifs de régulation économique et politique³⁵. Selon Zaki LAÏDI, l'espace régional est le lieu où le sens et la puissance ont les meilleures chances de se réconcilier³⁶, dans un contexte mondial qui semble avoir besoin de lucidité. Ainsi donc, l'intégration communautaire « *est appelée à inspirer les critères selon lesquels les différents droits nationaux devront s'adapter*

³⁰ Edouard GNIMPIEBA TONNANG, Droit matériel et intégration sous-régionale en Afrique centrale (contribution à l'étude des mutations récentes du marché intérieur et du droit de la concurrence CEMAC, Thèse en droit et financement du développement, Université de Nice-Sophia Antipolis - Institut du Droit de la Paix et du Développement, Nice, novembre 2004, p. 17.

³¹ Donald Jean Marc N'GUESSAN, Développement et intégration régionale en Afrique de l'Ouest : analyse des contributions de l'OHADA et de l'UEMOA, Thèse de Droit public, UNIVERSITÉ DE REIMS - CHAMPAGNE ARDENNE, École Doctorale de Sciences de l'Homme et de la Société, Juillet 2010, p. 18.

³² CÉRÉD-CRNEA, Phillipe HUGON, Rapport d'analyse comparative des processus d'intégration économique régionale, Ministère des affaires étrangères, 2001, 275 p.

³³ « Le modèle de l'implication réactive nous paraît caractériser les situations dans lesquelles les États membres s'associent collectivement en réaction à un environnement jugé politiquement ou économiquement menaçant ». Cf. Franck PETITEVILLE, « Les processus d'intégration régionale, vecteurs de structuration du système international ? », *op. Cit.*, p. 6. Selon l'auteur, il existe plusieurs autres modèles dont celui d'intégration stratégique, le modèle du suivisme, le modèle de l'intégration endogène.

³⁴ Voir Bertrand BADIE, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995, 278 p.

³⁵ Bertrand BADIE, *idem*, pp. 215-227.

³⁶ Zaki LAÏDI, *Un monde privé de sens*, Paris, Fayard, 1994, p. 217.

aux besoins du Marché commun »³⁷, sans toutefois annihiler les droits nationaux et les souverainetés qui en sont le garant.

Créée le 10 janvier 1994 à Dakar³⁸, l'UEMOA a pour objectif essentiel, l'édification, en Afrique de l'Ouest, d'un espace économique et monétaire harmonisé et intégré³⁹. En effet, au sein de cet espace, est assurée une totale liberté de circulation des personnes, des capitaux, des biens, des services et des facteurs de production, ainsi que la jouissance effective du droit d'exercice et d'établissement pour les professions libérales, de résidence pour les citoyens sur l'ensemble du territoire communautaire⁴⁰. Mais, l'union douanière, enjeu majeur de cette intégration, est encore défectueuse, ce qui entraîne des répercussions sur l'ensemble de la fiscalité de portes. Il est impossible d'admettre que « *les finances publiques subissent les phénomènes de la mondialisation* »⁴¹ sans déduire qu'évidemment cela emporte un grand ensemble de questions relatives au droit fiscal pourtant éminemment un droit interne. Tout ceci nous conduit à analyser le système fiscal de l'UEMOA, tant dans les relations internes qu'externes de l'Union. Le système fiscal communautaire désigne alors l'ensemble des règles, des principes et des normes qui régissent le domaine fiscal d'une zone communautaire dite intergouvernemental. Il s'agit des politiques communautaires, prises directement en matière fiscale, et indirectement en matière commerciale et économique avec des implications fiscales.

³⁷ Riccardo MONACO, « Comparaison et rapprochement des législations dans le Marché commun européen », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 12, n°1, Janvier-mars 1960, p. 2.

³⁸Après que dans les années 80, deux événements exogènes majeurs aient largement contribué à déstabiliser les économies de l'UMOA et à renverser la croissance économique entamée, à savoir : l'effondrement des prix des matières premières (qui sont des sources importantes de recettes pour ces économies), l'appréciation du Franc CFA sous l'effet combiné de la hausse du Franc Français et l'ajustement à la baisse des taux de change des pays voisins hors Zone Franc. Ces événements obligèrent alors les membres de l'Union à reconsidérer l'Union en y ajoutant un accent économique important.

³⁹ Voir les cinq (05) objectifs principaux de l'Union tels que présentés dans traité modifié de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine du 29 janvier 2003, à savoir : 1) Renforcer la compétitivité des activités économiques et financières des États membres dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel et d'un environnement juridique rationalisé et harmonisé ; 2) Assurer la convergence des performances et des politiques économiques des États par l'institution d'une procédure de surveillance multilatérale ; 3) Créer entre les États membres un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et des droits d'établissement ainsi que sur l'application du TEC et d'une politique commerciale commune ; 4) Instituer une coordination des politiques sectorielles nationales par la mise en œuvre d'actions communes et éventuellement de politiques communes dans les principaux domaines de l'activité économique, et 5) Harmoniser les législations (particulièrement le régime de la fiscalité) des États membres dans la mesure nécessaire au fonctionnement du marché commun.

⁴⁰ Voir l'article 4 du traité modifié de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine du 29 janvier 2003.

⁴¹ Yakouba OUEDRAOGO, « Coordination, harmonisation et uniformisation des règles budgétaires et fiscales dans l'UE et dans l'UEMOA. », in (dir.) Nicaise MEDE, (dir.) Marc DEBÈNE, *Les finances publiques entre globalisation et dynamiques locales : Mélanges en l'honneur de DIARRA Eloi et YONABA Salifou*, Dakar, L'Harmattan-Sénégal, 2021, p. 178. L'auteur s'appuie sur les réflexions émises par : Jean-Bernard AUBY, *La globalisation. Le droit et l'État*, Paris, Coll. Systèmes, Montchrestien, 3^e éd., 2003, p. 120 ; Florian LINDITCH, « La souveraineté budgétaire et l'Europe », *RDP*, n° 6, 1993, pp. 1671-1710 ; Marie-Christine ESCLASSAN, « Les effets de la construction européenne sur le pouvoir budgétaire des États membres : le cas de la France », *RFFP*, n° 68, 1999, p. 78 ; Paul AMSELEK, « Les Communautés européennes et les institutions budgétaires françaises », in *Les Communautés Européennes et les Finances Publiques Françaises, Actes des Journées d'Études de Strasbourg des 11 et 12 octobre 1974*, Paris, L.G.D.J., 1975, p. 22.

L'intégration communautaire sur le plan commercial et économique, par la mise en place d'un système fiscal communautaire, est encouragée par une appréciation croissante des avantages de l'unité et de la coopération régionale pour mieux braver les défis d'un marché mondial, de plus en plus concurrentiel⁴². En ce sens, le professeur Sény Mahamadou Ouedraogo affirme que « *Dans un processus d'intégration économique, les autorités communautaires disposent de plusieurs instruments institutionnels pour communautariser le droit matériel commun.* »⁴³ et donc y compris en matière fiscale.

Il est à rappeler que, dans la poursuite d'objectifs avantageux pour les États membres, l'Union a fait le choix d'une fiscalité d'intégration qui soit favorable à l'ouverture vers l'extérieur. Cette orientation du régionalisme fiscal de l'UEMOA vis-à-vis de l'extérieur n'est qu'une des faces de la pièce. D'où la question de savoir : dans quelle mesure, par sa bivalence, le régionalisme fiscal de l'UEMOA serait-il à l'avantage des États intégrés ?

Dans la réponse qui sera apportée à cette interrogation, il convient de souligner que le processus d'intégration régionale suppose une interdépendance entre les spécialisations des systèmes productifs. Il s'agit d'avantages comparatifs, des effets de réseaux portés par les firmes, des effets d'agglomération résultant des centres dynamiques et des accords institutionnels favorisant l'ancrage et la crédibilité des politiques communautaires.

Dès lors, le régionalisme fiscal bivalent de l'UEMOA est à l'avantage des États intégrés, d'une part, par son attractivité extérieure, qu'il faut modérer (I), et d'autre part, au niveau interne, par une régulation normative qu'il est encore possible d'améliorer (II).

I- UN RÉGIONALISME FISCAL D'ATTRACTIVITÉ EXTERNE À MODÉRER

« *Demeurés souvent très amples et presque sans limites, les pouvoirs des États membres sont parfois inexistantes ou si restreints qu'ils sont, en fait, de simples sujets ou, au mieux, des exécutants des politiques communautaires.* »⁴⁴. Ce faisant, les États membres de l'UEMOA, comme beaucoup d'autres, fondent leurs prévisions de recettes fiscales sur des hypothèses d'attractivité et de croissance économique à partir d'incitations inspirées par les instances communautaires. Parmi ces incitations, celles de nature fiscale sont nombreuses. En effet, il est admis l'espoir que l'on pourrait facilement réduire les charges fiscales liées aux investissements, surtout étrangers, pour créer de la croissance économique, et de financer les projets nationaux de développement. Cette spéculation sur l'impôt aux frontières conduit à une érosion des recettes fiscales budgétaires. Du coup, il apparaît une attractivité d'ouvertures nocives (A), et des intérêts budgétaires à sécuriser dans la consistance de cette attractivité (B).

⁴² V. Annie VALLÉE, (dir.) Jacques GÉNÉREUX, *Les systèmes fiscaux*, Paris, Coll. Points-Sciences, Seuil, 2000, p. 69.

⁴³ Sény Mahamadou Ouedraogo, « Les problèmes juridiques relatifs à la communautarisation du droit des investissements dans l'espace UEMOA », *Annuaire français de droit international*, vol. 58, 2012, p. 5.

⁴⁴ Joël RIDEAU, « Le rôle des États membres dans l'application du droit communautaire », *Annuaire français de droit international*, vol. 18, 1972, p. 3.

A. Une intégration fiscale d'ouvertures nocives

Les relations économiques internationales⁴⁵ contemporaines montrent une nette recrudescence⁴⁶ des accords à caractère régional : nous en sommes à un total de 382 ACR notifiés et enregistrés⁴⁷. Cela témoigne bien de l'ouverture économique tant prônée par le courant libéraliste au sein du régionalisme. Il est à souligner que ces accords, en eux-mêmes ne poseraient pas de problèmes majeurs aux États membres de l'Union. en effet, dans ce contexte, il est manifeste que les États peuvent tirer un bénéfice important de ces accords en ce qui concerne la crédibilité de leur politique économique, dans le domaine commercial en particulier. Cela est particulièrement crucial dans le cas de l'Afrique, qui souffre de marginalisation. Alors, l'établissement d'une relation commerciale contractuelle avec le marché mondial constitue aussi une garantie de débouchés à long terme pour les produits africains.

Cependant, force est de reconnaître que les investisseurs venus de l'extérieur utilisent ces accords comme moyens de consensus d'effritement de l'impôt⁴⁸. Il en est ainsi essentiellement dans les ouvertures provoquées par ces accords à l'échelle internationale (1). Il ne nous échappe guère que ces ouvertures ont des implications fiscales nocives pour les États membres (2).

1. Des ouvertures à l'échelle internationale

À lire certains auteurs, l'on a le sentiment qu'il existe ou qu'il a existé pendant longtemps un certain droit voire un pouvoir presque naturel des États européens à conclure des accords d'investissements⁴⁹ avec les États dits du sud dont ceux de l'UEMOA. Ces accords sont pour

⁴⁵ Selon Michel PANNIER, « Les théories classiques énonçaient, pour leur étude des relations économiques internationales, des conditions relativement simples : un « marché mondial » et des frontières s'opposant à la mobilité des facteurs. », in Michel PANNIER, « Les relations économiques internationales », *Économie appliquée*, tome 4, n°1, Janvier-Mars 1951, p. 5.

⁴⁶ Yann ECHINARD, Laetitia GUILHOT, « Le « nouveau régionalisme » : de quoi parlons-nous? », *Annuaire français de relations internationales*, vol. VIII, 2007, p. 1.

⁴⁷ <https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>, consulté le 29/04/2026, à 00h50.

⁴⁸ Déjà, lors des négociations des premiers APE, les points de divergences portaient essentiellement sur La définition de l'essentiel des échanges et les délais de libéralisation ; les règles d'origine ; les taxes à l'exportation et les restrictions quantitatives ; l'introduction d'une clause de la nation la plus favorisée (NPF), la suppression progressive des prélèvements communautaires : voir l'AFP-Commission coopération et développement, Jean-Pierre DUFAU, Alioune SOUARÉ, Les accords de partenariats économiques (APE) entre l'Union européenne et 79 pays d'Afrique, Caraïbes, Pacifique, Rapport du 5-8 juillet 2011, p. 7.

⁴⁹ Jacqueline Dutheil DE LA ROCHÈRE, « Le pouvoir des États membres de l'Union européenne de conclure des traités bilatéraux d'investissement », in *L'Union Européenne : Union de droit, Union des droits*, Mélanges en l'honneur de Philippe MANIN, (dir.) Stéphane RODRIGUES, Pedone, Mélanges, 2010, pp. 391-402 ; Patrick JUILLARD, « Investissement et droit communautaire, à propos des accords bilatéraux d'investissement conclus entre États membres et pays tiers » Mélanges en l'honneur de Philippe MANIN, *idem.*, pp. 445-462 ; Bruno POULAIN, « Quelques interrogations sur le statut des traités bilatéraux de promotion et de protection des investissements au sein de l'Union européenne », *RGDIP*, 2007, pp. 803-827 ; « Développements récents du droit communautaire des investissements internationaux », *RGDIP*, 2009, pp. 874-895 ; Sabrina ROBERT-CUENDET, « Les investissements intracommunautaires entre droit communautaire et accords internationaux sur l'investissement : concilier l'inconciliable ? », *RGDIP*, 2011, pp. 853-896 ; Saïda EL BOUDOUHI, « L'avenir

la plupart bilatéraux, mais il existe également des traités multilatéraux. Les traités multilatéraux renforcés par les traités bilatéraux constituent des ouvertures extra-communautaires à l'échelle internationale. C'est le cas pour les États de l'Union européenne, dans le cadre des relations EU-ACP. Ces accords sont divers et à eux s'ajoutent d'autres instruments juridiques d'ouverture de l'Union à l'échelle internationale. En effet, « *de nombreuses unions douanières ont été signées entre pays européens au XIXe siècle et que les empires coloniaux se sont réalisés à partir d'accords commerciaux préférentiels* »⁵⁰. Ils peuvent revêtir un caractère bilatéral (Étatique) ou multilatéral (régional).

Le processus de mondialisation a entraîné la multiplication APE et ACR dans le monde. En 2000, l'UE et le groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ont signé l'Accord de Cotonou, en remplacement de la Convention de Lomé. Dans cet accord, les parties ont décidé de négocier une série d'accords bilatéraux. L'idée pour l'UE est de signer, avec des pays pour la plupart regroupés en union, des accords faciles à synchroniser. « *Ces accords appelés APE prévoient la libéralisation des échanges entre l'UE et six regroupements de pays* »⁵¹ *couplée avec une aide de l'UE pour promouvoir l'intégration régionale et le développement économique* »⁵². Le processus de négociation a été lancé en 2002. C'est ainsi qu'« *À la fin de 2004, l'ensemble des accords internationaux sur l'investissement comprenait plus de 2 350 accords bilatéraux d'investissement, plus de 2 500 accords de double imposition, de nombreux accords préférentiels bilatéraux et régionaux en matière de commerce et d'investissement et divers accords multilatéraux.* »⁵³. Ils ont continué à se rependre même vingt ans après. Ces accords sont essentiellement à vocation économique, commerciale généralement incluant des conséquences sur la fiscalité. Mais, il existe des accords typiquement portés sur la fiscalité et influençant le cadre économique et commercial des rapports interétatiques. Cette libéralisation des échanges doit aboutir à une amélioration des performances commerciales, à l'égalisation à long terme du taux de croissance du produit global des pays membres et à la convergence des niveaux de développement économique et social.

Pour atteindre les objectifs globaux de développement que ces pays se sont fixés, il importe que les politiques commerciales, en tant que politiques transversales, soient cohérentes avec les autres politiques mises en œuvre. Une politique commerciale ou économique n'est, en effet, pas une fin en soi ; mais doit être au service du développement et appuyer notamment les politiques sectorielles. Il s'agit donc d'intégrer le commerce et l'économie dans les stratégies de développement, afin que les échanges contribuent véritablement au développement des États

des traités bilatéraux d'investissements conclus par les États membres de l'Union européenne avec des États tiers », *RTD Eur.* janv.-mars 2011, pp. 85-115.

⁵⁰ Fritz MACHLUP, «A history of thought on economic integration», in Fritz MACHLUP (dir.), *Economic Integration: Worldwide, Regional, Sectoral*, MacMillan, Londres, 1976, pp. 61-85.

⁵¹ L'Afrique de l'Ouest, de l'Est, l'Afrique australe, centrale, la Communauté pour le développement de l'Afrique Australe (SADC), les Caraïbes et le Pacifique.

⁵² FERDI, (dir.) Patrick GUILLAUMONT, (dir.) Anne-Marie GEOURJON, (dir.) Samuel GUÉRINEAU, Évaluation des gains attendus de l'intégration économique régionale dans les pays africains de la Zone franc, Étude réalisée pour les ministres des finances de la Zone franc, 19 septembre 2012, p. 133.

⁵³ CNUCED, (dir.) Karl P. SAUVANT et James ZHAN, Coopération sud-sud dans le domaine des accords internationaux d'investissement, Études sur les politiques d'investissement international au service du développement, Nations Unies, UNCTAD/ITE/IIT/2005/3, p. 3.

d'Afrique de l'Ouest. Il s'agit aussi pour ces États de mieux se coordonner au niveau régional, et de tenir compte de leurs engagements, tant au niveau régional que multilatéral. Les APE proposent de mettre en place une quasi zone de libre-échange entre l'UE et chacune des six régions ACP. Cela favorise ce que nous appelons « l'effet filet ». Les six groupes de pays ACP doivent mettre en place des zones de libre-échange, ou des unions douanières, sous-régionales : l'Afrique australe (SADC), l'Afrique orientale (COMESA), l'Afrique occidentale (CEDEAO), l'Afrique centrale (CEMAC et une partie de la CEEAC), les Caraïbes (Cariforum) et le Pacifique. C'est en cela que Selon le professeur Sény Mahamadou Ouédraogo, la nature privilégiée des relations entre l'UE et les États ACP, a eu pour effet que « *les États membres de la CEDEAO et de l'UEMOA ont délégué aux commissions de ces organisations leur pouvoir de négociation avec le partenaire européen* »⁵⁴.

La stabilité macroéconomique relative et le marché intégré de l'UEMOA attirent les IDE, créant des effets d'entraînement pour les pays africains voisins. Les économies de l'UEMOA ont connu une augmentation notable des flux d'IDE, avec des chiffres qui ont plus que triplé depuis 2007, et presque doublé depuis 2013, atteignant 5,5 milliards de dollars en 2022⁵⁵. Bien que ces investissements soient principalement concentrés dans quatre pays de l'UEMOA, cette dynamique d'attractivité bénéficie potentiellement aux pays voisins à travers le développement de chaînes de valeur régionales, la création d'infrastructures ou l'augmentation de la demande en provenance de la zone.

Plusieurs pays en développement ont dénoncé les conséquences potentiellement nocives de la clause NPF de ces accords. Ces accords « *visent à promouvoir et à protéger les flux d'investissement étranger qui, traditionnellement, provenaient davantage de pays développés que de pays en développement. Ce sont par conséquent les pays développés, en tant que pays d'origine de l'IED, qui ont cherché à imposer leur propre conception particulière* »⁵⁶. En effet, alors qu'ils devaient être la pierre angulaire du renouveau du partenariat commercial UE-Afrique, les APE et ACR sont ainsi devenus le point de cristallisation de déséquilibres. L'UE fait fi des circonstances nouvelles et exceptionnelles qui sont apparues et changent le contexte régional et global dans lequel les APE et ACR devraient être mis en œuvre. Il convient de faire remarquer que ces accords comportent des contrats entre l'UE et les États membres de l'UEMOA pris individuellement⁵⁷. Les APE sont donc des instruments filets qui permettent aux blocs des pays dits du Nord de « pêcher » les pays dits du Sud, tels que ceux de l'ACP. Cette ouverture a des implications fiscales nocives pour les États membres de l'UEMOA (2).

⁵⁴ Sény Mahamadou OUÉDRAOGO, « Les problèmes juridiques relatifs à la communautarisation du droit des investissements dans l'espace UEMOA », *Annuaire français de droit international*, vol. 58, 2012, p. 18.

⁵⁵ CNUCED, document UNCTAD/DIAE/PCB/2023/2.

⁵⁶ CNUCED, (dir.) Karl P. Sauvant et James ZHAN, *Coopération sud-sud dans le domaine des accords internationaux d'investissement*, *op. cit.*, p. 31.

⁵⁷ Voir Contrat n° 8 ACP TPS 110 « Renforcement des capacités en appui à la préparation des Accords de Partenariat Économique » Projet # 045 – BURKINA FASO, Mars 2005.

2. Des implications fiscales nocives

Force est de constater que les APE et ACR, en ce qui concerne les États membres de l'UEMOA, n'ont pas que des effets positifs attendus en matière fiscale. La Communauté européenne a bénéficié de préférences commerciales non réciproques aux produits originaires des pays ACP⁵⁸. L'Accord de Cotonou, conclu en juin 2000, prévoyait le passage du système de préférences commerciales non réciproques aux accords de partenariat économique d'ici à la fin de 2007. Il est demandé aux pays ACP qui signent des APE de mettre sur pied des zones de libre-échange avec l'UE. Le constat est que ces pays ont été obligés d'ouvrir leurs marchés domestiques à la quasi-totalité des produits de l'UE au cours d'une période de douze ans, allant de 2008 à 2020⁵⁹. L'on pourrait dire qu'ils ont produit plus d'effets inattendus, pervers et nocifs pour les États membres de l'UEMOA. En effet, ces ouvertures induisent des pertes nettes de recettes fiscales importantes pour les pays ACP dont les États membres de l'UEMOA.

Ces accords influencent clairement les codes communautaires dans leurs dispositions fiscales. Les codes communautaires ont pour objectif d'offrir aux investisseurs étrangers un régime juridique dérogatoire au droit commun. Cette obligation des États sera renforcée par l'adoption de règlements d'exécution et de conventions-types dont l'adoption est prévue sur proposition de la Commission, de manière à préciser les dispositions des codes communautaires⁶⁰. Aussi, depuis l'adoption du code minier communautaire de 2003⁶¹ et le projet de code communautaire des investissements⁶², les TBI entre États membres et États tiers ne doivent pas contenir de dispositions incompatibles avec le droit UEMOA. Pourtant, le droit communautaire UEMOA se place dans une logique d'attraction et de protection des investissements étrangers, telle que le témoignent les dispositions fiscales des codes minier et douanier⁶³. En effet, de leurs contenus, il ressort que ces codes communautaires influencent, à leur tour, la fiscalité directe des États membres de l'UEMOA. À la suite du programme de

⁵⁸ Friedrich-Ebert Stiftung, (dir.) Mathias BUSSE, Axel BORRMANN et Harald GROßMANN, L'impact des accords de partenariat économique ACP – UE sur les pays de la CEDEAO : une analyse empirique des effets commerciaux et budgétaires, Rapport final, juillet 2004, p. 5.

⁵⁹ Friedrich-Ebert Stiftung, (dir.) Mathias BUSSE, Axel BORRMANN et Harald GROßMANN, *ibidem*.

⁶⁰ Directive n° 06/2003/CM/UEMOA relative aux positions communes de négociation des États membres de l'UEMOA pour la cinquième conférence ministérielle de l'OMC à Cancun.

⁶¹ Règlement n° 18/2003/CM/UEMOA du 23 décembre 2003, révisé par le règlement n° 02/2023/CM/UEMOA du 16 juin 2023.

⁶² Qui n'est jusqu'aujourd'hui pas finalisé.

⁶³ Le Règlement n° 18/2003/CM/UEMOA portant Code minier communautaire pousse la logique d'attraction et de protection à son paroxysme en neutralisant presque totalement l'impôt durant les phases non rentables et en garantissant une stabilité absolue pour la suite. L'article 31 du Code minier communautaire dispose que le titulaire d'un titre minier de recherche est exonéré de tous droits et taxes douanières y compris la TVA sur les équipements, matériels, machines et matières consommables nécessaires à ses activités. L'article 41 consacre le principe de la stabilité du régime fiscal et douanier. Il stipule que le régime fiscal et douanier applicable au titulaire d'un titre d'exploitation ne peut être modifié, sauf s'il devient plus favorable, pendant toute la durée de la validité du titre. Cet article paralyse littéralement la souveraineté fiscale future de l'État.

Le Règlement n° 09/2001/CM/UEMOA portant Code des douanes de l'UEMOA offre aux entreprises étrangères des mécanismes juridiques pour suspendre ou annuler la charge fiscale douanière sur leurs outils de production. Les articles 62 et suivants organisent les régimes dits "suspensifs", comme l'admission temporaire ou l'entrepôt douanier. L'investisseur étranger qui importe des usines "clés en main" ou des machines lourdes pour monter son activité n'a pas à décaisser les droits de douane immédiatement.

transition et d'harmonisation des législations en matière de fiscalité directe a été adopté en 2006⁶⁴, ont été adoptés les textes d'harmonisation de la fiscalité des revenus des valeurs mobilières⁶⁵ et de la fiscalité des entreprises d'investissement à capital fixe⁶⁶. La fiscalité des sociétés a été harmonisée par deux directives, à savoir les directives n° 01/2008 du 28 mars 2008⁶⁷, et n° 8/2008 du 26 septembre 2008⁶⁸. Elles ont servi d'appui à la directive n° 02/2011/CM/UEMOA, dans laquelle l'on trouve d'importantes dépenses fiscales en faveur des investissements⁶⁹.

Ces accords sont également un tremplin aux conventions fiscales internationales entre les États membres de l'UEMOA et les États dits du Nord. La première convention fiscale remonterait à 1843, précisément, le 12 août 1843, entre la France et le Royaume de Belgique⁷⁰. Aujourd'hui, en Afrique de l'ouest, l'exemple le plus évident dans le contexte des coopérations nord-sud est celui des conventions de non double imposition entre les États de l'UEMOA et la France. En effet, dans les relations Nord-Sud, et spécifiquement dans les rapports entre la France et ses anciennes colonies d'Afrique subsaharienne devenues indépendantes, la France a mis en place « *un système de coopération* », c'est-à-dire, « *un ensemble organisé et articulé d'éléments plus ou moins interdépendants* »⁷¹ bâti selon une architecture et un contenu unique. Par exemple, en ce qui concerne les matières premières et l'accès au marché national, la mouture de la convention est généralement la suivante : « *La République de [...] réserve à la satisfaction des besoins de sa consommation intérieure les matières premières et produits stratégiques obtenus sur son territoire. Elle accorde à la République française une préférence pour l'acquisition du surplus et s'approvisionnera par priorité auprès d'elle en ces matières et produits. Elle facilite son stockage pour les besoins de sa défense et lorsque les intérêts de cette défense l'exige, elle prend les mesures nécessaires pour limiter ou interdire son exportation à*

⁶⁴ Les décisions n° 10/2006/CM/UEMOA du 23 mars 2006 et n° 16/2006 du 16 décembre 2006.

⁶⁵ Par la directive n° 02/2010/CM/UEMOA du 30 mars 2010.

⁶⁶ Par la directive n° 02/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011.

⁶⁷ Portant modalités de détermination du résultat imposable des personnes morales.

⁶⁸ Fixant le taux de l'impôt des personnes morales, compris entre 25 et 30% du bénéfice.

⁶⁹ Par exemple, l'article 4 de la directive affirme clairement que « Les États membres accordent une exonération de l'impôt sur les bénéfices et de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières des entreprises d'investissement à capital fixe.

La durée de ladite exonération ne saurait excéder quinze (15) ans à compter de la date de création de l'entreprise. Les revenus générés par les fonds déposés en gestion pour une durée minimale de trois (3) ans auprès des entreprises de capital-risque bénéficient d'une exonération de l'impôt sur les bénéfices et de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières. » ; et, en son article 5 que « Les États membres accordent une exonération d'impôt sur les plus-values de cessions des titres détenus par les entreprises d'investissement à capital fixe lorsque les titres cédés ont été conservés dans leurs portefeuilles pendant une période minimale de trois (03) années à compter de leur date d'acquisition.

Les plus-values de cession de titres réinvestis dans d'autres titres, dans un délai de douze (12) mois à compter de l'exercice de cession, sont exonérées d'impôt, quelle que soit la durée de leur séjour dans le portefeuille de l'entreprise. ».

⁷⁰ Jean- Pierre JARNEVIC, *Droit fiscal international*, Paris, Coll. Droit des Affaires et de l'Entreprise, Economica, 1985, p. 69.

⁷¹ Guy FEUER, « La révision des accords de coopération franco-africains et franco-malgaches », *Annuaire français de droit international*, n°19, 1973, p. 720.

destination d'autre pays »⁷² Mieux, « les parties contractantes conviennent de maintenir leurs relations économiques...dans le cadre d'un régime préférentiel...[afin] d'assurer à chacune des débouchés privilégiés...dans le domaine commerciale et tertiaire ainsi que dans celui des organisations de marchés.[Pour ce faire et], sous réserve ...du respect des monopoles fiscaux, les marchandises originaires et en provenance des territoires de France...bénéficient à l'entrée ou à la sortie de ces territoires de la franchise des droits de douane»⁷³. Comme l'on peut le constater, ces dispositions aboutissent à la création de droits et avantages exclusifs pour la France, notamment aussi en matière fiscale et douanière. Ces droits et avantages ne sont pas toujours réciproques, encore moins pour ce qui concerne ceux à caractère fiscal. Il en ressort donc dans ces dispositions des déséquilibres. Dès lors, selon l'économiste Kenyan, Johnson Maina MWANGI, « dans la pratique, les conventions fiscales dans les relations Nord-Sud sont inéquitables »⁷⁴. Il s'agit d'une grande porte ouverte à l'évasion fiscale, qui réduit considérablement les recettes fiscales des États membres de l'UEMOA. En 2023 par exemple, « l'évasion fiscale a coûté un peu plus de huit milliards de dollars en Afrique. Singulièrement, dans la zone UEMOA, les deux puissances économiques que sont, la Côte d'Ivoire et le Sénégal, arrivent en tête de la liste des pays victimes de pertes de recettes fiscales avec 121 millions et 82 millions de dollars us. Les autres pays ne sont pas en reste. Le Mali et le Burkina Faso ont respectivement perdus 35 millions et 12 millions de dollars »⁷⁵. C'est ainsi que pour certains États de l'UEMOA, notamment ceux de l'Alliance des États du Sahel (AES)⁷⁶, « le caractère déséquilibré [des conventions fiscales] cause un manque à gagner considérable pour le Mali, le Burkina Faso et le Niger »⁷⁷ et emportent une limitation définitive des droits souverains de tous les États membres de l'UEMOA au profit de France. Alors, les gouvernements ont ressenti le besoin d'augmenter leurs recettes fiscales et de combler les lacunes du système fiscal existant, afin de rendre plus difficile le transfert des bénéfices vers des juridictions à fiscalité privilégiée.

⁷² Article 4 de l'accord particuliers conclu les 11, 13 et 15 août 1960 entre les gouvernements de la République française, de la République centrafricaine, de la République du Congo, et du Tchad. Annexe concernant les matières premières et produits stratégiques, consulté le 30 Juillet 2024 à 9h 00mn.

⁷³ Article 12 et 13 Accords particuliers conclus les 11, 13 et 15 août 1960 précité.

⁷⁴ Selon Johnson Maina, « les conventions fiscales entre les pays riches et les pays pauvres [n'ont jamais cessé d'assurer] la domination économique des pays les plus riches. [Car, plutôt que] de les prévenir, les conventions fiscales limitent les recettes fiscales et encouragent la fraude et l'évasion fiscale dans ces pays » in « Les conventions fiscales africaines encouragent les évasions fiscales liées à la dépendance en Afrique », Broché, 24 janvier 2023, p. 120.

⁷⁵ Jean-Michel BOS, « La fraude fiscale ruine l'Afrique », consulté le 27/04/2024, sur <https://www.dw.com/fr/fraude-fiscale-ruine-lafrique/a-68908231>, consulté le 21/06/2026 à 20h30.

⁷⁶ L'Alliance des États du Sahel (AES) a été créée le 16 septembre 2023 par le Mali, le Burkina Faso et le Niger. Les militaires qui ont pris le pouvoir dans ces trois pays, Assimi GOÏTA, Ibrahim TRAORÉ et Abdourahmane TIANI, ont signé ce jour-là la « Charte du Liptako-Gourma » instituant une alliance défensive. Le but premier de cette union, scellée alors que les régimes militaires au pouvoir étaient engagés dans un bras de fer avec la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), était « d'établir une architecture de défense collective et d'assistance mutuelle ». Les chefs d'État des trois pays ont cependant très rapidement évoqué la perspective d'élargir ce seul périmètre sécuritaire.

⁷⁷ Communiqué conjoint en date du 5 décembre 2023, les gouvernements de transition de la République du Mali et de la République du Niger ont dénoncé leurs accords fiscaux respectifs avec la France.

Le désarmement douanier crée des manques à gagner immédiats. Notons que déjà, la perte de recettes douanières contraint les pays africains à renforcer leur mobilisation de recettes intérieures. Le TEC UEMOA, qui protégeait l'Union, devient inopérant face aux produits originaires du reste du continent. L'implication fiscale directe est une baisse mécanique du rendement du TEC à mesure que le commerce intra-africain progresse. Ce choc provoque une transition fiscale accélérée. Autrement dit, puisque l'impôt ne peut plus être collecté efficacement à la frontière de l'Union, il doit impérativement être collecté rapidement à l'intérieur du territoire de chaque État. L'UEMOA a déjà des objectifs ambitieux⁷⁸ et encourage ses membres à renforcer la TVA, l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu. Cette pression s'étend, incitant les pays membres à élargir leurs bases fiscales, à améliorer l'efficacité de l'administration fiscale et à lutter contre l'économie informelle. Cela crée un sentiment d'injustice fiscale et un risque d'asphyxie fiscale locale nationale. Tout ceci nous conduit à admettre que, face à cette attractivité fiscale communautaire d'ouvertures, il y a des intérêts budgétaires à sécuriser (B).

B. Des intérêts à sécuriser dans la consistance

Les relations commerciales, entre l'UE et les pays ACP, sont basées sur un système de préférences non réciproques pour la plupart des produits industriels et agricoles régi par les successives Conventions de Lomé⁷⁹. Les industriels et les distributeurs européens utilisent des règles et techniques juridiques pour différencier leurs produits. Cela passe par le biais de la fiscalité environnementale avec des règles souples pour les industriels européens que ceux africains. Le décalage entre les normes européennes et les standards environnementaux et sanitaires en Afrique de l'Ouest sont une difficulté supplémentaire aux exportations.

Il convient donc d'introduire des intérêts de réciprocité (1), et des garanties de recettes fiscales (2) dans les politiques fiscales d'échanges extra zone.

1. Une nécessité d'intérêts réciproques

L'objectif des APE est d'introduire, en contrepartie de l'accès au marché européen, des mesures réciproques de libéralisation du commerce⁸⁰. Mais, l'UE voit dans les négociations commerciales une occasion pour diffuser d'autres normes de dimension politique⁸¹, de manière unilatérale. La réciprocité, dans ce contexte, se réfère à la mise en place d'avantages ou de désavantages mutuels dans le domaine de la fiscalité extérieure. L'UEMOA peut intégrer ce principe de plusieurs manières. Un accord de réciprocité peut être bénéfique pour un État membre mais préjudiciable pour un autre. L'UEMOA dispose d'un cadre juridique solide pour inclure des intérêts de réciprocité dans sa fiscalité extérieure. Alors, les APE devaient être

⁷⁸ Ratio recettes fiscales/PIB de 20%.

⁷⁹ GRÉT, (dir.) Benoît FAUCHEUX, (dir.) Bénédicte HERMELIN, (dir.) Julieta MEDINA, Impacts de l'Accord de partenariat économique UE – Afrique de l'Ouest, Note synthétique, Rapport d'étude, décembre 2005, p. 10.

⁸⁰ *OCP Policy Paper*, (dir.) Larabi JAÏDI et Iván MARTÍN, Europe-Afrique : Quelles perspectives d'avenir ?, Rapport PP-18/04, mars 2018, p. 11.

⁸¹ *Ibidem*.

signés non pas individuellement mais collectivement. En effet, les Unions ont à leur actif d'importants acquis, dans plusieurs domaines, pouvant être valorisés à l'échelle régionale⁸².

La clé réside dans l'exercice de la compétence de l'Union en matière de politique commerciale. D'abord, l'UEMOA, en tant qu'entité juridique, peut négocier et conclure des accords commerciaux avec des États tiers ou des blocs régionaux⁸³. Ces accords peuvent inclure des clauses de réciprocité fiscale. L'Union pourrait, par exemple, négocier un accord avec un pays tiers où les deux parties s'engageraient à réduire mutuellement leurs droits de douane sur certaines catégories de produits. L'accord pourrait prévoir que si le pays tiers augmente ses droits de douane, l'UEMOA pourrait réajuster son TEC en conséquence sur les produits en provenance de ce pays. Ces accords doivent respecter les règles de l'OMC. Cette approche permet de maintenir l'unité de l'UEMOA et renforce son pouvoir de négociation⁸⁴. Ensuite, le Traité de l'UEMOA permet à la Commission de proposer au Conseil des Ministres l'adoption de mesures pour défendre les intérêts des États membres. Il s'agit des mesures de rétorsion. Cela signifie que si un pays tiers applique des mesures discriminatoires ou des droits de douane élevés sur des produits originaires de l'UEMOA, la Commission pourrait proposer d'augmenter de manière ciblée le TEC sur les produits en provenance de ce pays. Cette mesure, bien que défensive, est une forme de réciprocité visant à rétablir l'équilibre commercial. Ces mesures doivent être proportionnelles et conformes aux règles de l'OMC, notamment l'article XXIV du GATT.

Enfin, les accords commerciaux de l'UEMOA peuvent inclure des clauses de NPF, mais celles-ci peuvent être modulées. La clause de NPF stipule qu'un avantage accordé à un pays doit être étendu à tous les autres. C'est-à-dire que l'UEMOA pourrait, dans ses accords, prévoir que la clause de NPF ne s'applique que si le pays tiers concerné accorde un traitement similaire ou réciproque. Par exemple, une réduction tarifaire accordée à un pays tiers ne serait maintenue que si ce pays ne met pas en place de nouvelles barrières commerciales à l'encontre de l'UEMOA. C'est en sens qu'il est observé que « *L'UEMOA souhaite renforcer la concertation qu'elle organise actuellement entre les États membres, via la mise en place d'un comité consultatif régional pour les négociations commerciales, chargé d'assister la Commission de l'UEMOA et les États membres dans la préparation, le suivi et la conduite des négociations commerciales, en vue de parvenir à la conclusion d'accords commerciaux multilatéraux, plurilatéraux ou bilatéraux et d'accords commerciaux régionaux.* »⁸⁵ Cela permettra à l'Union de plus faire valoir les intérêts de ses États membres, notamment en termes de garanties de recettes fiscales (2).

⁸² OCP Policy Paper, (dir.) Larabi JAÏDI et Iván MARTÍN, *idem.*, p. 21.

⁸³ « *L'effectivité des relations extérieures des Communautés règle du même coup le problème de leur personnalité internationale.* » Cf. René-Jean DUPUY, « Du caractère unitaire de la Communauté Économique Européenne dans ses relations extérieures », *Annuaire français de droit international*, vol. 9, 1963, p. 2.

⁸⁴ René-Jean DUPUY, en se basant sur le rapport de M. G. Kreyssig (Parlement européen, Doc. de séance, Doc. 76 du 8 octobre) de 1963, soulignait que l'institution communautaire « ... *bien que spécialisée dans le domaine économique, a, à cet égard, un poids supérieur à celui de bien des États* », in « Du caractère unitaire de la Communauté Économique Européenne dans ses relations extérieures », *idem.*, p. 1.

⁸⁵ AFD-GRET, Jean-Pierre ROLLAND, Arlène ALPHA, (dir.) Robert PECCOUD, *Analyse de la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest*, Document de travail n° 114, juin 2011, p. 13.

2. Une nécessité de garanties de recettes fiscales

Cette logique peut être interprétée de différentes manières. Il pourrait s'agir d'une « clause de rattrapage » ou d'une « clause anti-érosion fiscale ». En effet, il faut dire qu'« À moins que les traités bilatéraux d'investissement et les conventions de double imposition ne contiennent des garanties précises, ils peuvent inciter des investisseurs étrangers, originaires de pays tiers, à restructurer leurs investissements afin de profiter de la meilleure combinaison possible de moyens de protection des investissements et d'avantages fiscaux résultant de ces accords »⁸⁶.

Le mécanisme le plus simple est celui de la taxation minimale garantie. Les États membres de l'UEMOA pourraient s'engager à ne pas accorder d'avantages fiscaux qui conduiraient à une taxation effective inférieure à un certain seuil minimal fixé par l'UEMOA, à l'image du projet BEPS de l'OCDE. La première question est de savoir si l'UEMOA a la compétence juridique pour imposer de telles clauses à ses États membres dans leurs relations bilatérales avec des pays tiers. Le Traité de l'UEMOA⁸⁷, qui prévoit la coordination des politiques économiques, est un fondement juridique solide. L'UEMOA peut, par le biais de règlements ou de directives, imposer aux États membres des principes directeurs en matière de fiscalité extérieure.

Pour inclure efficacement des garanties de gains, l'UEMOA peut procéder de manière mécanique. La création d'un « code de conduite fiscale » ou l'adoption de clauses modèles pour les conventions fiscales bilatérales pourrait être une voie. Dans le cas contraire, une directive UEMOA pourrait conduire les États membres à inclure des clauses spécifiques dans leurs conventions fiscales bilatérales futures avec des pays tiers. L'État membre serait libre de la transposition, mais le résultat serait obligatoire. L'on pourrait réaliser une étude d'impact pour quantifier les pertes éventuelles de recettes fiscales liées aux faveurs fiscales accordées par les États membres à des pays tiers. Puis, il vient l'opportunité d'adopter une directive qui conduirait les États membres à inclure une « clause de garantie de gains raisonnables » en termes de recettes fiscales, dans leurs conventions fiscales futures. Cette clause pourrait prévoir une compensation financière ou un mécanisme d'ajustement fiscal. Pour finir, ce serait à terme, un « Code de Conduite Fiscale Extérieure » pour les États membres, qui définirait les bonnes pratiques et les seuils minimaux de taxation à respecter.

Avec le régionalisme d'attractivité longtemps poursuivi par l'UEMOA de manière dogmatique, le résultat constatable est que « l'évolution constante des recettes des administrations financières demeure en deçà des prévisions de recettes qui sont le signe d'un besoin constant de ressources par les États »⁸⁸. Cela peut aussi bien traduire un manque de performance des administrations fiscales nationales comme aussi l'on pourrait y voir une approche handicapante de l'instance communautaire en ce qui concerne l'intégration fiscale. La majorité s'accorde à dire qu'elle n'a pas impulsé une croissance économique significative

⁸⁶ Nations Unies, Les liens entre les conventions de double imposition et les traités bilatéraux relatifs aux investissements, Commission économique pour l'Afrique, Addis-Abeba, janvier 2020, p. xi.

⁸⁷ En son article 41.

⁸⁸ Sény Mahamadou OUEDRAOGO, « Les mutations récentes des administrations fiscales africaines : la recherche de la performance », *Annales de l'Université de Ouagadougou*, Série B, vol. 006, Décembre 2017, p. 42.

au sein de l'Union⁸⁹. Les exigences, les priorités, et les méthodes communautaires dans l'UEMOA sont difficiles⁹⁰. À cela s'ajoute l'échec du fétichisme de la règle uniforme. En effet, recalibrer les politiques fiscales communautaires et le mode d'intégration nous semble plus logique, plus simple, et plus susceptible d'aboutir à un régionalisme fiscal réellement plus avantageux. Ce régionalisme fiscal est celui d'une régulation interne déjà mise en œuvre dans l'Union, mais qu'il est nécessaire d'améliorer (II).

II-UN RÉGIONALISME FISCAL DE RÉGULATION INTERNE À AMÉLIORER

La régulation⁹¹, dans la science juridique, a vocation à exprimer un nouveau rapport, à la fois d'organisation et de contrainte mutuelle⁹². C'est alors le droit qui prend en charge la construction, la surveillance et le maintien d'équilibres.

Le droit de la régulation utilise un mode de réglementation objectivement basé sur des objectifs poursuivis par les acteurs et non sur des exigences de méthode visant à créer une certaine homogénéité de législations ou d'organisations internes des États. Le but ici recherché est l'atteinte d'un pragmatisme des États quant à l'optimisation de leurs recettes fiscales. Cette régulation prend en compte l'aspect structurel des systèmes fiscaux dans l'UEMOA pour un modèle de fiscalité de bases larges et de taux bas. Cela permet un équilibre entre les contribuables⁹³. Ainsi, l'UEMOA met en place une fiscalité régionale intra zone de coopération, même si celle-ci est très relative (A). La méthode utilisée est en manque de flexibilité quant à la coordination (B).

A. Une intégration fiscale de coopération relative

Le principe de coopération solidaire⁹⁴, pierre angulaire de l'intégration au sein l'UEMOA, ne saurait s'interpréter comme une uniformisation aveugle des contraintes fiscales. Il est vrai que la solidarité, dans une union monétaire et économique, est souvent perçue comme une uniformité stricte dans laquelle « tout le monde suit la même règle ». Pourtant, une coopération basée sur la solidarité repose sur l'idée que l'Union doit protéger ses membres les plus vulnérables ou ceux frappés par des crises spécifiques. La solidarité ne naît pas de la contrainte, mais de la capacité de l'Union à offrir des solutions sur mesure. En permettant à un

⁸⁹ Blaise GNIMASSOUN, « L'intégration de l'UEMOA a-t-elle impulsé une croissance réelle au sein de la zone ? », *Revue d'Analyse des Politiques Économiques et Financières*, Vol. 3, n° 1, Février 2018, p. 5.

⁹⁰ Sény Mahamadou OUEDRAOGO, « Les mutations récentes des administrations fiscales africaines : la recherche de la performance », *idem.*, pp. 44-45.

⁹¹ Ne se confondant pas avec la réglementation, car la réglementation demeure un instrument disponible de la régulation.

⁹² Marie-Arme FRISON-ROCHE, « Le droit de la régulation », *Doctrine, Le DALLOZ*, 2001, n° 7, p. 610. ; voir aussi Marie-Arme FRISON-ROCHE, « La régulation, objet d'une branche du droit », in *Droit de la régulation : questions d'actualité*, Petites affiches, 3 juin 2002, p. 3.

⁹³ Pierre JACQUEMOT, Marc RAFFINOT, « La mobilisation fiscale en Afrique », *Revue d'économie financière*, n°131, 2018/3, p. 244.

⁹⁴ Voir au 4^e paragraphe du préambule du Traité modifié : « Convaincus de la nécessité d'étendre en conséquence au domaine économique la solidarité qui les lie déjà sur le plan monétaire, » ; et en son article 49 alinéa 1 : « Les ressources de l'Union sont soumises au principe de solidarité financière entre les États membres. »

État membre de s'adapter juridiquement à ses réalités, l'Union renforce l'adhésion politique au projet communautaire. L'idéal recherché réside donc dans un équilibre délicat.

Cette fiscalité de solidarité intra zone est relative du fait même de la prise en compte des capacités relatives des membres (1) et des volumes d'échanges commerciaux déséquilibrés (2).

1. Des capacités relatives des États membres

La prise en compte des capacités relatives renvoie à la reconnaissance juridique des asymétries structurelles entre les États membres, condition *sine qua non* d'une justice fiscale régionale. Une fiscalité de solidarité ne peut être efficace que si elle est équitable. Pour cela, il est crucial de considérer les capacités économiques et fiscales de chaque État. L'on utilise des indicateurs à savoir le PIB par habitant, le ratio recettes fiscales/PIB, l'état de la dette publique, et le niveau de développement humain, de chaque État. En s'appuyant sur ces critères, la fiscalité communautaire intra zone est conçue de manière progressive.

La solidarité s'exprime par une différenciation⁹⁵ ou une proportionnalité⁹⁶. Alors par principe, plus la capacité fiscale d'un État est élevée, plus sa marge de manœuvre pour des dérogations « agressives » est encadrée. À l'inverse, un État à faible aptitude, pays en crise ou très peu industrialisé, bénéficie d'une priorité de flexibilité. Le droit de suspendre certaines taxes est admis au prorata de l'aptitude relative de l'État de sorte que plus l'aptitude est faible, plus la durée de la dérogation peut être longue. Il s'agit d'appliquer le critère de proportionnalité aux clauses de sauvegarde. D'un point de vue théorique et juridique, l'égalité souveraine des États se heurte ici à la réalité de leurs capacités respectives. Une régulation fiscale rigide, appliquant les mêmes mécanismes de prélèvements et/ou de faveurs sans correctif, risquerait d'accentuer les phénomènes de polarisation⁹⁷ au détriment de la cohésion d'ensemble.

Dès lors, l'ingénierie juridique de l'UEMOA tente d'opérationnaliser cette modulation des efforts à travers deux leviers principaux. Il y a d'abord la différenciation dans les rythmes d'harmonisation. Par ce levier, le législateur communautaire use de la technique des périodes transitoires spécifiques. En permettant aux États aux aptitudes fiscales plus fragiles d'adapter progressivement leurs législations internes. Le second levier est la mise en œuvre de

⁹⁵ « Plusieurs raisons peuvent être invoquées par un État dans son désir de rompre l'uniformité en demandant soit des cadences différenciées, soit plus grave des exceptions à la règle générale » : Cf. Daniel VIGNES, « Construction européenne et différenciation : la flexibilité », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 414, janvier 1998, p. 1.

⁹⁶ Il existe une « complémentarité et une autonomie du principe de proportionnalité par rapport au principe de subsidiarité, le second conditionnant le déclenchement de l'action de la Communauté et le premier en régulant l'intensité. » Cf. Conseil de l'Europe - Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit, « Le principe de proportionnalité, 6^e réunion du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle (Mini-conférence) Venise, 30 mai 2007, p. 1. ; V. aussi Saad BERRADA, Le principe de proportionnalité dans l'ordre juridique communautaire, Thèse de doctorat en droit public, Université de Bordeaux 4, 2003, 586 p.

⁹⁷ « ...les bouleversements géopolitiques en cours en Afrique de l'Ouest, sur le continent et dans le monde provoquent une polarisation plus marquée des relations, d'une part entre les États membres de l'Union et les partenaires internationaux, et d'autre part entre les États membres eux-mêmes. Cette évolution de l'approche et du contenu des relations s'est avérée de nature à ralentir, voire à inverser le processus d'intégration de la région UEMOA. » in UEMOA(la Commission), Impact 2030 : Plan stratégique 2025-2030 de la Commission de l'UEMOA, novembre 2024, p. 42.

mécanismes compensatoires⁹⁸. Il s'agit de fonds de péréquation alimentés par les prélèvements communautaires. L'idée sous-jacente est d'opérer un transfert de ressources des pôles fiscalement excédentaires vers les États subissant des moins-values fiscales dues à l'ouverture des frontières. Ces deux leviers, pouvant être instrumentalisés par certains États pour maintenir des régimes dérogatoires injustifiés ; un arbitrage permanent et subtil entre l'équité de traitement et l'impératif de convergence s'impose comme défi. En plus de cela, les volumes d'échanges commerciaux entre les États de l'Union sont déséquilibrés (2).

2. Des volumes d'échanges intérieurs déséquilibrés

Si l'aptitude contributive des États membres constitue le premier pilier de cette coopération fiscale solidaire, l'intensité de leur insertion dans le commerce intra-communautaire en constitue le second. À ce sujet, il convient de rappeler qu'« *Il est naturel que le voisinage joue pour chaque pays un rôle singulier. Les obstacles aux échanges sont plus faibles entre pays proches, qu'il s'agisse de coûts de transports, de difficultés de coordination ou de différences culturelles.* »⁹⁹ Actuellement, les États à fort volume captent l'essentiel des bénéfices de l'intégration, parfois, au détriment des recettes fiscales de leurs voisins par le biais des réexportations ou du détournement de trafic. En effet, dans l'architecture classique d'une zone de libre-échange devenue Union douanière, l'abolition des barrières tarifaires intérieures entraîne mécaniquement un effet de « création de trafic » ; mais aussi un effet de « détournement de trafic ». Les États membres qui disposent d'un appareil productif capable d'inonder le marché régional tirent un profit substantiel de l'intégration. À l'inverse, les États essentiellement importateurs au sein de la zone subissent une double peine : ils perdent les recettes douanières qu'ils prélevaient jadis sur les produits originaires des pays frères, sans pour autant voir leurs assiettes fiscales intérieures s'élargir par des exportations équivalentes. Le commerce intra-communautaire est alors un indicateur clé de l'intégration économique et de l'interdépendance entre les États membres.

Intégrer la solidarité dans le commerce intra-communautaire permet d'adapter les mécanismes de compensation, encourager les échanges, renforcer l'appropriation des objectifs communautaires. Dès lors, la régulation fiscale communautaire, pour demeurer solidaire et légitime, doit juridiquement intégrer ces différentiels de volumes d'échanges commerciaux. Cette prise en compte se manifeste principalement à travers deux mécanismes juridico-financiers¹⁰⁰. Pour les États ayant un volume d'échanges massif, il faut prévenir le dumping. Ils

⁹⁸ Acte additionnel n° 06/09 instituant un dispositif de compensation financière au sein de l'UEMOA.

⁹⁹ CIREM, (dir.) Guillaume GAULIER, Sébastien JEAN, Deniz ÜNAL-KESENCI, « Régionalisation et régionalisme », in Régionalisme et régionalisation du commerce international, CEPII, document de travail n° 2004-16, novembre p. 1.

¹⁰⁰ D'abord, le prélèvement communautaire de solidarité (PCS) : Assis sur les importations passées par le cordon douanier de l'Union, il sert notamment à alimenter les budgets de compensation. Le droit communautaire reconnaît ici implicitement que la captation de la valeur fiscale s'opère majoritairement aux portes d'entrée maritimes ou dans les grands centres de redistribution. Ensuite, Le mécanisme de compensation financière des pertes de recettes : L'esprit du traité de l'UEMOA impose que la perte de recettes douanières induite par l'abaissement des tarifs intérieurs soit compensée. Toutefois, cette compensation doit être finement calibrée. Si elle est intégrale et permanente, elle risque de déresponsabiliser les États et de freiner les réformes fiscales internes nécessaires (comme la transition fiscale vers l'impôt intérieur). Si elle est trop faible, elle asphyxie les budgets des pays les

ont l'obligation de maintenir une stabilité fiscale pour ne pas déstabiliser les économies périphériques. Pour les États dont le volume d'échanges est faible ou déficitaire, il s'agit d'instaurer des incitations fiscales à l'exportation intracommunautaire. Cela encourage ces États à mieux s'insérer dans les chaînes de valeurs régionales. Pour inclure encore plus ces variables, le droit UEMOA devrait évoluer vers une légalité de résultat plutôt qu'une légalité de forme. Une mesure fiscale nationale divergente serait jugée « solidaire » si elle démontre, par les chiffres, qu'elle augmente le volume global des échanges de la zone à terme, même si elle réduit temporairement la recette d'un voisin : c'est le critère de l'effet utile.

Pour qu'une intégration soit forte et dynamique, les avantages donnés par le renforcement des échanges entre les pays, la mobilité des travailleurs, et la synchronisation des cycles économiques doivent être suffisamment importants¹⁰¹. C'est en cela que le démantèlement des tarifs douaniers et des obligations fiscales entre États membres de l'UEMOA étaient censés conduire à une spécialisation de production, réduisant les coûts d'achat de produit à l'intérieur de la zone et favorisant d'emblée les échanges commerciaux intra. Autrement dit, il s'agissait de faire remplacer les produits dont la production par un tel État membre est plus coûteuse que dans un autre État par ceux issus de ce dernier et vis-versa. Cela offrait une possibilité d'intensifier les échanges internes. Mais, le constat est frappant : *« sur le plan historique, les efforts d'intégration en Afrique ont été des succès limités, notamment en termes d'accroissement des échanges régionaux et, plus important encore, en termes d'amélioration des de la croissance économique des pays signataires des accords sous-régionaux »*¹⁰². Avec l'instauration du TEC, le niveau des échanges intra-communautaires n'a relativement pas augmenté depuis 1990, représentant environ 10,5 % des échanges internationaux de l'UEMOA¹⁰³. Il s'agit donc d'un échec dans l'utilisation de la fiscalité comme outil d'intégration. Cet échec s'explique fondamentalement par le manque de volonté de la part des États membres de mettre en place des réformes commerciales basées sur le système préférentiel intra régional. Aussi, notons que le manque de succès notable des politiques et réformes menées quant aux attentes relatives aux échanges commerciales en interne est dû à une négligence ou un désintérêt des suivi-évaluations de ces réformes de politiques fiscale-douanières. En effet, il ressort que *« très peu de travaux se sont attachés à évaluer leur impact réel sur l'orientation et l'intensité des échanges communautaires »*¹⁰⁴. C'est ce que révèle Blaise GNIMASSOUN quand il dit *« Alors que la plupart des études empiriques traitent sans discrimination la question de l'impact de l'ouverture sur la croissance, très peu d'études sont consacrées à la question de l'impact de l'intégration régionale »*¹⁰⁵. Cela concerne aussi bien les juristes ou les fiscalistes que les économistes. Ainsi, *« les données de la Conférence des Nations Unies sur le*

moins industrialisés. Le volume des échanges intérieurs sert donc ici d'indicateur pour mesurer le « sacrifice fiscal » consenti par chaque État au nom de l'intégration.

¹⁰¹ Blaise GNIMASSOUN, « L'intégration de l'UEMOA est-elle pro-croissance ? », *Revue d'économie politique*, vol. 129, n°3, 2019, p. 3.

¹⁰² Daniel GBETNKOM, Désiré AVOM, « Intégration par le marché : le cas de l'UEMOA », Laboratoire d'Économie Appliquée au Développement (LEAD), *Région et Développement*, vol. 22, 2005, p. 1.

¹⁰³ Mario MANSOUR, Grégoire ROTA-GRAZIOSI, « Coordination fiscale dans l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine », in *Revue d'économie du développement*, Vol. 26, n° 3, 2012, p. 5.

¹⁰⁴ Daniel GBETNKOM, Désiré AVOM, « Intégration par le marché : le cas de l'UEMOA », *idem.*, p. 2.

¹⁰⁵ Blaise GNIMASSOUN, « L'intégration de l'UEMOA est-elle pro-croissance ? », *op. Cit.*, p. 7.

commerce et le développement (CNUCED) montrent que les exportations de l'UEMOA vers le reste du monde sont constituées pour 81,5 % de matières premières et 18,5 % de biens manufacturés en moyenne sur la période 1995-2015. Sur la même période, les exportations intra-zone sont composées pour 61,3 % de matières premières et pour 38,7 % de biens manufacturés. »¹⁰⁶.

Toutes ces réalités illustrent les limites du régionalisme fiscal de l'UEMOA dans son aspect interne. En effet, l'intégration de l'UEMOA doit dépasser ces limites, et le moyen d'y arriver serait probablement l'admission de flexibilités dans la coordination qui a lieu en interne (B).

B. Des flexibilités à admettre dans la consistance

La flexibilité est l'un des éléments centraux de la dimension de développement dans les accords, du fait qu'elle autorise les signataires à préserver la marge de manœuvre nécessaire pour la conduite d'une politique axée sur le développement. En effet, *« l'introduction d'une dose de flexibilité¹⁰⁷ et l'octroi d'un traitement spécial et différencié aux parties les moins avancées sont au nombre des éléments structurels de la dimension développement des accords internationaux »*¹⁰⁸. Introduire de la flexibilité dans les décisions de l'UEMOA, en matière de politiques fiscales, repose sur le principe de subsidiarité et la prise en compte des spécificités nationales et les clauses de sauvegarde ou des mécanismes de dérogation temporaire soumise à l'approbation du Conseil des Ministres de l'UEMOA¹⁰⁹. Cette flexibilité se traduirait par une consistance de souveraineté fiscale laissée aux États (1), et des politiques fiscales d'incitation à la diversification des types d'économies érigées par l'Union (2).

1. Une flexibilité de souveraineté fiscale Étatique

Bien que l'UEMOA vise l'harmonisation, un équilibre entre l'intégration régionale et la souveraineté des États membres est essentiel pour une gouvernance efficace et équitable. La souveraineté fiscale¹¹⁰, traditionnellement définie comme l'attribut régalien par excellence

¹⁰⁶ Blaise GNIMASSOUN, *idem.*, p. 8.

¹⁰⁷ Pour permettre aux signataires de conserver la marge de manœuvre nécessaire pour mener leur politique nationale de développement.

¹⁰⁸ CNUCED, 2005, p. 37.

¹⁰⁹ L'Article 65.3 du Traité de l'UEMOA impose aux États membres d'harmoniser leurs politiques fiscales pour réduire les disparités excessives. La Décision n° 08/2009/CM/UEMOA sur la mise en œuvre du TEC prévoit des "mesures de sauvegarde". Selon l'Article 7 de ce texte, un État membre peut, après consultation et autorisation de la Commission, imposer un droit additionnel temporaire sur un produit importé de pays tiers si les importations causent ou menacent de causer un "préjudice grave à un secteur de production national". Ce mécanisme est une soupape de sécurité légale qui permet de protéger une industrie locale vitale contre une concurrence jugée déloyale ou un afflux massif d'importations.

¹¹⁰ Selon Louis CARTOU, il s'agit du « pouvoir exclusif de créer un système d'impôt et de l'appliquer » : *in Droit fiscal international et européen*, Paris, Coll. Précis Dalloz, vol. 1, Dalloz, 1981, p. 14.; V. aussi : Mustapha DRISSI, La souveraineté fiscale à l'épreuve de la construction européenne : Contribution à l'étude d'une extension prétorienne du droit européen en matière de fiscalité directe, thèse de doctorat en droit privé et sciences criminelles, Université de Toulouse Capitole, École Doctorale de Droit et Science Politique, Centre de droit des affaires, 2022,

permettant à un État de lever l'impôt, subit une mutation profonde au sein de l'UEMOA. Cela est une conséquence de la mondialisation de l'économie et au développement de la libre circulation qui permettent au contribuable de « jouer à saute-frontière »¹¹¹. L'intégration communautaire n'aboutit pas à une négation directe et totale de cette souveraineté, mais plutôt à son contournement¹¹² et à un partage de sa consistance.

Malgré la volonté d'uniformité, plusieurs instruments juridiques et pratiques permettent aux États de préserver une certaine souveraineté fiscale. L'UEMOA utilise des directives, qui lient les États membres quant aux résultats à atteindre, mais leur laissent le choix des moyens pour y parvenir. Les États peuvent ainsi, dans le respect des taux minimaux et maximaux fixés, adapter les taux de TVA et d'impôt sur les sociétés à leurs réalités économiques nationales. De plus, la mise en œuvre des directives est souvent incomplète, laissant de fait une marge de manœuvre que l'UEMOA considère elle-même comme une des principales difficultés du processus d'harmonisation.

Mais, en l'état actuel, cela n'est pas suffisant. Il faudrait une accentuation du principe de subsidiarité. Le principe de subsidiarité, emprunté au droit constitutionnel¹¹³ et au droit de l'Union européenne¹¹⁴, postule que l'échelon communautaire ne doit intervenir que si son action est plus efficace que celle des États membres. Dans le domaine fiscal au sein de l'UEMOA, l'accentuation de ce principe dans le fond s'avère indispensable pour éviter une centralisation excessive et paralysante. Ce principe est un fondement de la gouvernance dans de nombreuses organisations supranationales. Il stipule que les décisions doivent être prises au niveau le plus bas et le plus proche du citoyen, en l'occurrence au niveau national, à moins que des objectifs ne puissent être mieux atteints collectivement au niveau de l'Union.

L'harmonisation fiscale de l'UEMOA est souvent perçue comme un processus descendant, où les directives fixent les règles pour les États. Une application avancée de la subsidiarité inverserait cette logique pour que les compétences fiscales soient préservées au niveau national, sauf preuve qu'une action de l'Union apporte une valeur ajoutée claire. Cela signifierait que l'harmonisation ne doit pas être une fin en soi, mais un moyen au service d'objectifs supérieurs. Ce principe est déjà présent dans le traité de l'UEMOA. En effet, le Traité dispose que « *dans l'exercice des pouvoirs normatifs que le présent Traité leur attribue et dans*

La souveraineté fiscale à l'épreuve de la construction européenne, Thèse de doctorat en droit privé et sciences criminelles, Université de Toulouse Capitole, École Doctorale de Droit et Science Politique, 2023, 415 p.

¹¹¹ Philippe MARCHESSOU, Bruno TRESCHER, *Droit fiscal international et européen*, Bruxelles, coll. « Finances publiques », Bruylant, 2018, paragraphe 2.

¹¹² V. Céline VIESSANT, « Les contournements du droit fiscal national : Un souverain sans pouvoir fiscal ? », *RFFP*, vol.3, n° 155, 2021, pp. 151-160.

¹¹³ Guillaume DRAGO, « Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 46, n°2, Avril-juin 1994, p. 1.

¹¹⁴ Le principe de subsidiarité a été formellement consacré dans le traité UE, signé en 1992, qui incluait une référence au principe inscrit dans le traité établissant la Communauté européenne (traité CE). L'Acte unique européen, signé en 1986, avait déjà introduit la règle de la subsidiarité dans le domaine de l'environnement, sans toutefois la mentionner nommément. Le Tribunal de première instance des Communautés européennes a retenu, dans son arrêt du 21 février 1995 (T-29/92), que le principe de subsidiarité ne constituait pas, avant l'entrée en vigueur du traité UE, un principe général du droit au regard duquel la légalité des actes communautaires aurait dû être contrôlée.

la mesure compatible avec les objectifs de celui-ci, les organes de l'Union favorisent l'édiction de prescriptions minimales et de réglementations-cadres qu'il appartient aux États-membres de compléter en tant que de besoin, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives »¹¹⁵. Soulignons, avec le professeur Sény Mahamadou OUEDRAOGO, que « *les dispositions de l'article 5 du Traité doivent être lues en parallèle avec les objectifs poursuivis par l'article 4 du Traité en matière fiscale.* »¹¹⁶. Selon cet article, « *harmoniser, dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun, les législations des États-membres et particulièrement le régime de la fiscalité* ». L'expression « *dans la mesure nécessaire* » montre bien une restriction qui renforce encore plus le principe de subsidiarité dans sa conception¹¹⁷.

Une accentuation de ce principe permettrait de tempérer l'approche rigide d'harmonisation par le haut. Il s'agit de reconnaître que chaque État membre a des réalités économiques, sociales et politiques distinctes. En effet, pour une mise en œuvre avancée du principe de subsidiarité dans les politiques fiscales de l'UEMOA, la réflexion doit dépasser le simple cadre des marges de manœuvre actuelles pour aborder une redéfinition de la répartition des compétences entre l'Union et les États membres. L'objectif est de s'assurer que les décisions fiscales sont prises au niveau le plus efficace et le plus proche du citoyen, tout en maintenant les objectifs d'intégration régionale. Les rapports de la Commission de l'UEMOA reconnaissent d'ailleurs que la non-application intégrale des directives par les États est un problème, suggérant que l'approche actuelle de l'harmonisation a peut-être atteint ses limites. Une mise en œuvre avancée de la subsidiarité serait une réponse pragmatique à ce défi, en transformant le principe de subsidiarité d'un simple concept en un pilier de la gouvernance fiscale communautaire.

Une mise en œuvre avancée du principe de subsidiarité impliquerait une distinction plus claire entre les impôts et les politiques fiscales qui relèvent d'une compétence communautaire exclusive et ceux qui restent une compétence nationale pleine et entière. En ce sens, l'UEMOA a déjà fait des progrès significatifs dans l'harmonisation des impôts indirects. Une application avancée de la subsidiarité soutiendrait que les impôts directs relèvent de la compétence exclusive des États membres. Le cadre communautaire de l'UEMOA pourrait abandonner l'harmonisation des taux d'IS pour se concentrer sur la coordination et l'échange d'informations entre les administrations fiscales pour combattre l'évasion fiscale des multinationales. Chaque État membre serait alors libre de fixer son taux d'IS pour attirer des investissements dans des secteurs stratégiques nationaux, tout en respectant un code de bonne conduite pour éviter le "dumping fiscal" dommageable.

Notons, ensuite, que cette flexibilité de souveraineté fiscale par une subsidiarité accentuée n'occulterait en rien celle qui donnerait aux organes communautaires la capacité de protéger les économies diversifiées au sein de l'Union (2).

¹¹⁵ Article 5 du Traité.

¹¹⁶ Sény Mahamadou OUEDRAOGO, « Réflexion sur l'unification des règles visant l'élimination des doubles impositions dans l'espace UEMOA », *Afrilex*, n° spécial consacré aux Finances publiques, 2012, p. 11.

¹¹⁷ Éloi DIARRA, Coopération ou intégration fiscale au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africain (U.E.M.O.A), *Revue Burkinabé de droit (R.B.D)*, 2004, p. 36.

2. Une flexibilité communautaire de protection des économies

Pour que la fiscalité intra zone de l'UEMOA devienne un véritable moteur de l'économie, elle doit sortir d'une logique globaliste pour adopter une approche incitative et protectrice des diversités sectorielles. Elle doit utiliser des mesures fiscales pour encourager le développement d'activités économiques variées au sein de la zone. Cela peut se traduire par des politiques qui réduisent la charge fiscale pour les entreprises investissant dans de nouveaux secteurs, ou qui offrent des avantages fiscaux aux régions ou aux villes qui développent des pôles d'activités diversifiés. L'objectif est de créer une économie plus résiliente, moins dépendante des fluctuations d'un marché unique, et potentiellement plus créatrice d'emplois dans différents domaines¹¹⁸.

L'UEMOA regroupe des pays très extravertis, comme le Bénin par exemple, qui ont fait le choix d'une forte ouverture de leur marché et ont dû se réarmer lors de la mise en place du TEC, et d'autres pays, notamment les pays enclavés¹¹⁹, qui souhaitent davantage développer leurs productions nationales agricoles ou industrielles, et, ont dû ou devront au contraire ouvrir davantage leurs frontières aux importations. Ces intérêts divergents sont exacerbés par des niveaux de productivité pouvant être très différents suivant les pays, par des coûts de commercialisation également différents entre les pays enclavés et les pays côtiers, et aussi par les politiques fiscales.

Il faut donc créer des mécanismes à déclenchement rapide. Si un État membre prouve que sa filière de prédilection est menacée par un flux intracommunautaire disproportionné, il devrait pouvoir suspendre temporairement les avantages fiscaux de ce produit spécifique de façon simplifiée. L'article 77 du Traité révisé prévoit que si un État membre rencontre des difficultés graves dans un secteur de son économie, il peut être autorisé à prendre des mesures de sauvegarde dérogatoires. L'activation des clauses de sauvegarde est le mécanisme par lequel l'équilibre entre la souveraineté nationale et l'intégration communautaire est le plus concrètement mis à l'épreuve¹²⁰. Il peut alors être possible que l'État concerné mette en place des mesures de sauvegarde de nature fiscale¹²¹ à titre principal ou accessoirement.

CONCLUSION

Au terme de cette étude, il apparaît clairement que l'avenir fiscal de l'UEMOA ne peut plus faire l'économie d'une profonde mutation conceptuelle. Face à la question du modèle de

¹¹⁸ Cela pourrait se traduire par des incitations fiscales spécifiques pour les investissements dans des industries émergentes ou moins développées dans certains États membres, des réductions de TVA sur certains biens ou services favorisant la diversification, ou encore des fonds de développement financés par des contributions fiscales communes et alloués aux projets innovants et diversifiés.

¹¹⁹ Burkina Faso, Mali, Niger.

¹²⁰ En ce sens que ce mécanisme est un instrument de résilience. Il permet d'absorber les chocs que l'uniformité des règles ne peut pas gérer. Juridiquement, il transforme une « rupture » potentielle du Traité en une « dérogation organisée », préservant ainsi l'adhésion des États au projet communautaire.

¹²¹ Dans le domaine des échanges de produits agricoles ou industriels, la taxe conjoncturelle de protection est un exemple de « sauvegarde tarifaire ». Elle permet d'ajouter temporairement une surtaxe aux importations hors-zone pour protéger une production locale victime de fluctuations erratiques des prix mondiaux.

régionalisme fiscal avantageux pour des États intégrés, la réponse doctrinale apportée par cette analyse se structure autour d'un double impératif : rompre avec un dogmatisme de l'attractivité externe devenu risqué pour les finances publiques, pour construire à sa place un pragmatisme de régulation interne fondé sur la solidarité et la flexibilité.

En somme, le régionalisme fiscal de l'UEMOA doit être un régionalisme d'équilibre et de réalisme. Il s'agit de substituer au dogmatisme de l'ouverture à tout prix une protection intelligente des budgets, et qui utilise la fiscalité interne non comme un carcan uniformisateur, mais comme un levier de diversification et de solidarité partenariale.

Mais, alors que l'intégration continentale se densifie, une interrogation prospective s'impose, celle de savoir si ce modèle de régionalisme fiscal pragmatique, indispensable pour préserver les équilibres dans l'UEMOA, saura s'imposer comme la matrice de référence face aux exigences d'un marché élargi, ou s'il court le risque d'être dilué par les dynamiques d'une ouverture continentale plus vaste comme la ZLECAf.

JURISPRUDENCE

DÉCISION n° 4/C/2026

AFFAIRE n° 4 /C/26

Demande d'avis du
Président de la République
du 05 mai 2026

SÉANCE DU
13 MAI 2026

MATIÈRE CONSULTATIVE

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu la loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016 relative au Conseil constitutionnel ;

Vu la lettre confidentielle du Président de la République n° 000414/ PR du 05 mai 2026 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

- *Sur la saisine*

1. Considérant que par lettre confidentielle n° 000414/ PR du 05 mai 2026, le Président de la République a saisi le Conseil constitutionnel d'une demande d'avis portant sur la question suivante : « *Les tirets du Préambule, l'article 2 (en ce qu'il modifie les articles premier, 4, 8, 9, 17, 18, 20, 21, 25-1, 29, 30, 31, 34, 36, 37, 39, 53, 54, 57, 58, 61, 74, 77, 80, 89, 90 et 92 de la Constitution), ainsi que les articles 3 et 4 du projet de loi de révision de la Constitution sont-ils conformes à la Constitution ?* » ;

- *Sur la recevabilité*

2. Considérant qu'aux termes de l'article 92, alinéa 2 de la Constitution, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de la République pour avis ; que la demande est recevable ;

- *Sur la composition*

3. Considérant que le Conseil constitutionnel, actuellement composé de six membres, peut, dès lors que le quorum de quatre membres prévu par l'article 23 de la loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016 relative au Conseil constitutionnel est atteint, valablement délibérer et statuer ;

- *Sur l'étendue de la saisine*

4. Considérant que lorsque le Conseil constitutionnel est saisi d'une demande d'avis portant sur un projet de loi de révision de la Constitution, il examine la forme du texte et, au fond, vérifie le respect de la Constitution et des limites fixées par celle-ci ;

5. Considérant qu'aux termes de l'alinéa premier de l'article 103 de la Constitution, « *L'initiative de la révision appartient concurremment au Président de la République et aux députés.* » ; que, par ailleurs, aux termes de l'article 51, alinéa premier de la Constitution, « *Le Président de la République peut, après avoir recueilli l'avis du Président de l'Assemblée nationale et du Conseil constitutionnel, soumettre tout projet de loi constitutionnelle au référendum.* » ;



6. Considérant que le Président de la République a saisi le Conseil constitutionnel aux fins de faire « vérifier que le projet de loi de révision n'est pas en contradiction avec la Constitution et notamment qu'il n'entraîne pas un déséquilibre institutionnel » ; qu'au regard des termes de la demande, le Conseil doit se prononcer sur la conformité des dispositions dont il est saisi, à la Constitution du 22 janvier 2001, modifiée ;

- **Sur l'initiative de la révision**

7. Considérant que l'initiative de la révision intervient en dehors des cas d'interdiction de révision fixés par la Constitution ; qu'elle est en conséquence régulière ;

- **Sur l'avant-projet de loi de révision de la Constitution**

I- Sur la forme

8. Considérant que l'avant-projet de loi de révision de la Constitution soumis à l'appréciation du Conseil constitutionnel comporte quatre (4) articles ; que l'article premier contient les modifications apportées au Préambule ; que l'article 2 est relatif aux dispositions constitutionnelles ayant fait l'objet d'une modification ; que l'article 3 ajoute à l'article 67 « un article 67-1 » et que l'article 4 comporte la disposition qui prévoit de remplacer la dénomination de « Conseil constitutionnel » par celle de « Cour constitutionnelle » ;

9. Considérant, en conséquence, que le Conseil constitutionnel doit se prononcer sur la forme et le fond des dispositions contenues dans ces quatre articles ;

- **Sur l'article premier**

10. Considérant que, dans le Préambule, le groupe de mots « (...) les organisations africaines d'intégration, l'Union africaine (...) » contenu dans le premier tiret est équivoque, en ce que l'absence de la préposition « par » devant « l'Union africaine » semble ramener les organisations africaines d'intégration à cette seule entité ;

11. Considérant que pour être en conformité avec le principe constitutionnel de clarté, il convient d'écrire : « - (...) par l'Union africaine et les autres organisations africaines d'intégration (...) » en lieu et place de « (...) par les organisations africaines d'intégration, l'Union africaine (...) » ;

12. Considérant qu'au 8^{ème} tiret du Préambule, après « PROCLAME », la formulation « -le respect des principes d'imprescriptibilité et de compétence universelle applicables aux crimes internationaux et aux violations graves du droit international humanitaire ; » est ambiguë ; qu'en son lieu et place et pour un souci de conformité avec le principe constitutionnel de clarté, il convient d'écrire « -le respect des principes de l'imprescriptibilité des crimes internationaux et des violations graves du droit international humanitaire ainsi que la compétence universelle des juridictions sénégalaises ; » ;

- **Sur l'article 2**

13. Considérant que le verbe « élever » contenu dans les modifications apportées à l'article 20 de la Constitution est inapproprié ; qu'il convient de le remplacer par le verbe « éduquer » ;



14. Considérant que le Président de la République ne pouvant être élu qu'après la proclamation des résultats définitifs par la juridiction compétente, le groupe de mots « (...) *après la proclamation définitive des résultats de l'élection.* » contenu à l'alinéa premier *in fine* de l'article 36 est surabondant ; qu'en conséquence, il doit être supprimé ;
15. Considérant qu'à l'alinéa 3 de l'article 42 de l'avant-projet de loi de révision de la Constitution, le groupe de mots « (...) *du Sénégal* » accolé au mot « *Sciences* » peut laisser penser qu'il existe des « *Sciences* » propres au Sénégal ; qu'en conséquence, il convient d'écrire « (...) *au Sénégal* » en lieu et place de « (...) *du Sénégal* » ;
16. Considérant qu'avec la modification de l'article 74 de la Constitution, « *l'adoption* » se rapporte aux autorités citées par les tirets ; que pour être en conformité avec la Constitution, il convient de mettre une virgule après « *loi* » et avant la préposition « *par* » ;
17. Considérant que le groupe de mots « (...) *statuant en matière constitutionnelle* », contenu à l'article 92 alinéa premier est restrictif, eu égard à la compétence de la Cour constitutionnelle qui statue « *en matière constitutionnelle, référendaire et électorale.* » ; qu'il convient de le supprimer et d'indiquer simplement que « *La Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction. Elle est compétente en matière constitutionnelle, référendaire et électorale.* » ;
18. Considérant qu'à l'alinéa 2 de l'article 92 de la Constitution et en vertu de la modification, il est attribué compétence à la Cour constitutionnelle pour connaître « (...) *de la constitutionnalité des ordonnances du Président de la République ratifiées, de l'élection du bureau de l'Assemblée nationale, des actes de l'Assemblée nationale déterminées (sic) par une loi organique, des lois ainsi que de la conformité à la Constitution des engagements internationaux avant leur ratification* » ;
19. Considérant que pour se conformer au principe constitutionnel de clarté, il convient d'écrire « *Elle juge de la constitutionnalité des ordonnances du Président de la République ratifiées, des actes de l'Assemblée nationale pris en application d'une loi organique, des lois, de la conformité à la Constitution des engagements internationaux avant leur ratification et de la régularité de l'élection du bureau de l'Assemblée nationale* » ;

- Sur les articles 3 et 4

20. Considérant que les modifications de la Constitution contenues dans les dispositions des articles 3 et 4 de l'avant-projet de loi de révision n'appellent pas de remarque sur la forme ;

II- Au fond

- Sur l'article premier ;

21. Considérant que le dernier tiret des modifications apportées au Préambule prévoit « *l'intangibilité des prescriptions relatives à la limitation de la durée et du nombre de mandats présidentiels ;* » ;
22. Considérant que cette disposition présente un caractère non exhaustif, en ce sens qu'elle n'est pas conforme à l'article 103 de la Constitution qui énumère les dispositions intangibles, non susceptibles de révision ; qu'elle doit être dûment complétée ainsi qu'il



suit « *La forme républicaine de l'Etat, le mode d'élection, la durée et le nombre de mandats consécutifs du Président de la République ne peuvent faire l'objet de révision.* » ;

- **Sur l'article 2**

23. Considérant que l'article 37 révisé, relatif à la prestation de serment du Président de la République, contient en son alinéa 2 l'expression « (...) *selon sa confession* (...) » ;

24. Considérant, cependant, que dans la Constitution, la formule du serment du Président de la République, telle que prévue, ne comporte aucune différenciation selon la confession de ce dernier ; que, dès lors, l'expression « (...) *selon sa confession* (...) », contenue dans la modification de l'alinéa 2 de l'article 37, outre qu'elle est inutile, est contraire à l'esprit général de la Constitution ;

25. Considérant qu'à l'alinéa 9 de l'article 92 de la Constitution, la modification prévoit la possibilité d'une exception d'inconstitutionnalité dirigée contre une convention internationale ;

26. Considérant, cependant, que le champ d'application de l'exception d'inconstitutionnalité ne couvre pas les conventions internationales régulièrement ratifiées et entrées en vigueur ; qu'il convient de supprimer le groupe de mots « (...) *ou d'une convention internationale* (...) » ;

27. Considérant que la modification apportée par l'avant-projet de loi de révision à l'article 92 prévoit à l'alinéa 13 de ce texte que « *Les avis rendus par la Cour constitutionnelle ont un caractère consultatif.* » ;

28. Considérant que lorsque la juridiction constitutionnelle est saisie, elle rend, en toutes matières, des décisions, y compris lorsqu'elle est saisie pour donner un avis ;

29. Considérant qu'en vertu de l'article 92 de la Constitution, les décisions de la haute juridiction « *s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles* » ; qu'en conséquence, l'alinéa 13 de l'article 92 contenu dans l'article 2 de l'avant-projet de loi de révision, qui dispose que « *Les avis rendus par la Cour constitutionnelle ont un caractère consultatif* », est contraire au principe constitutionnel de sécurité juridique, en vertu duquel les décisions et avis de la haute juridiction s'imposent à tous ;

30. Considérant que les autres dispositions de l'avant-projet de loi de révision, à savoir les articles « *premier, 4, 8, 9, 17, 18, 21, 25-1, 29, 30, 31, 34, 36, 39, 53, 54, 57, 58, 59, 61, 77, 80, 89 et 90 de la Constitution, modifiés* », contenus dans l'article 2 de l'avant-projet de loi de révision, n'appellent pas de remarque de constitutionnalité ;

- **Sur l'article 3**

31. Considérant que les dispositions de l'article 3 de l'avant-projet de loi de révision de la Constitution n'appellent pas de remarque de constitutionnalité sur le fond ;

- **Sur l'article 4**

32. Considérant que l'article 4 de l'avant-projet de loi de révision de la Constitution prévoit que la dénomination de « *Conseil constitutionnel* » est remplacée par celle de « *Cour constitutionnelle* » ; qu'à ce titre, il a un caractère temporaire, dès lors que ses effets sont appelés à cesser une fois son objet rempli ;



33. Considérant qu'il n'est donc pas compatible avec le caractère permanent de la Constitution ; qu'en conséquence, il doit être supprimé ; que pour être en conformité avec la Constitution, il convient de remplacer, dans toutes les dispositions concernées, la dénomination de « Conseil constitutionnel » par celle de « Cour constitutionnelle »,

DÉCIDE :

Article premier. - La demande d'avis est recevable.

Article 2. - L'initiative de la révision est régulière.

- SUR LA FORME

Article 3. - Dans le premier tiret du Préambule, le groupe de mots « (...) *Les organisations africaines d'intégration, l'Union africaine* (...) » doit être remplacé par : « - *son adhésion aux instruments communautaires et internationaux adoptés par l'Union africaine et les autres organisations africaines d'intégration* (...) ».

Article 4. - Au 8^{ème} tiret du Préambule, après « PROCLAME », le groupe de mots « - *le respect des principes d'imprescriptibilité et de compétence universelle applicables aux crimes internationaux et aux violations graves du droit international humanitaire ;* » doit être remplacé par : « - *le respect des principes de l'imprescriptibilité des crimes internationaux et des violations graves du droit international humanitaire ainsi que la compétence universelle des juridictions sénégalaises ;* ».

Article 5. - À l'alinéa premier de l'article 20 contenu dans l'avant-projet de loi de révision, le verbe « *élever* » doit être remplacé par le verbe « *éduquer* ».

Article 6. - À l'alinéa premier de l'article 36, le groupe de mots « (...) *après la proclamation définitive des résultats de l'élection.* » doit être supprimé.

Article 7. - À l'alinéa 3 de l'article 42, le groupe de mots « (...) *du Sénégal* » doit être remplacé par : « (...) *au Sénégal* ».

Article 8. - À l'article 74, une virgule doit être placée après le mot « *loi* » et avant la préposition « *par* ».

Article 9. - L'expression « (...) *statuant en matière constitutionnelle.* » contenue dans la première phrase de l'alinéa premier, de l'article 92, doit être supprimée et il doit être indiqué simplement que « *La Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction. Elle est compétente en matière constitutionnelle, référendaire et électorale.* ».

Article 10. - L'alinéa 2 de l'article 92 doit être réécrit ainsi qu'il suit : « *Elle juge de la constitutionnalité des ordonnances du Président de la République ratifiées, des actes de l'Assemblée nationale pris en application d'une loi organique, des lois, de la conformité à la Constitution des engagements internationaux avant leur ratification et de la régularité de l'élection du bureau de l'Assemblée nationale* ».

- SUR LE FOND

Article 11. - Le dernier tiret du Préambule doit être réécrit pour prendre en compte toutes les dispositions intangibles, ainsi qu'il suit : « *La forme républicaine de l'Etat, le mode d'élection la durée et le nombre de mandats consécutifs du Président de la République ne peuvent faire l'objet de révision* ».

Article 12. - Le groupe de mots « (...) *selon sa confession* (...) », contenu à l'alinéa 2 de l'article 37, est contraire à l'esprit général de la Constitution et doit être supprimé.

Article 13. - À l'alinéa 9 de l'article 92, le groupe de mots « (...) *ou d'une convention internationale* (...) » doit être supprimé.



Article 14.- L'alinéa 13 de l'article 92 est contraire à l'esprit général de la Constitution et doit être supprimé.

Article 15.- Les articles « *premier, 4, 8, 9, 17, 18, 21, 25-1, 29, 30, 31, 34, 36, 39, 53, 54, 57, 58, 59, 61, 77, 80, 89 et 90 de la Constitution, modifiés* », contenus dans l'article 2 de l'avant-projet de loi de révision n'appellent pas de remarque de constitutionnalité.

Article 16.- L'article 3 de l'avant-projet de loi de révision n'appelle pas de remarque de constitutionnalité.

Article 17.- L'article 4 de l'avant-projet de loi de révision est contraire à l'esprit général de la Constitution ; pour être en conformité avec la Constitution, il convient de remplacer, dans toutes les dispositions concernées, la dénomination de « *Conseil constitutionnel* » par celle de « *Cour constitutionnelle* ».

Article 18.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République du Sénégal et partout où besoin sera.

Délibéré par le Conseil constitutionnel en sa séance du 13 mai 2026, où siégeaient Madame Aminata Ly NDIAYE, Vice-président, Président par intérim, Monsieur Youssoupha Diaw MBODJ, Madame Awa DIEYE, Messieurs Cheikh Ahmed Tidiane COULIBALY et Mouhamadou Bachirou SEYE, membres.

Avec l'assistance de Maître El Hadji Macky BARRO, Chef du greffe.

En foi de quoi, la présente décision est signée par le Vice-président, les autres membres et le Chef du greffe.

Pour expédition certifiée conforme
délivrée le 27 mai 2026
à M. 

Le Chef du Greffe



Maître
EL Hadji Macky BARRO

Membre

Youssoupha Diaw MBODJ

Membre

Cheikh Ahmed Tidiane COULIBALY

Le Vice-Président
Président par intérim

Aminata LY NDIAYE

Membre

Awa DIEYE

Membre

Mouhamadou Bachirou SEYE

Le Chef du greffe

El Hadji Macky BARRO

LEGISLATION

PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE

LOI N° 2026 – 12 DU 14 JUILLET 2026

portant modification de l'article 94 de la loi
n° 2024-28 du 26 juillet 2024 portant création des
ordres nationaux du Bénin.

L'Assemblée nationale a délibéré et adopté en sa séance du 10 juillet 2026 ;
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1^{er} : Sont modifiées ainsi qu'il suit, les dispositions de l'article 94 de
la loi n° 2024-28 du 26 juillet 2024 portant création des ordres nationaux du
Bénin :

« **Article 94 nouveau :** L'insigne de l'Ordre du mérite artisanal est une
médaille circulaire, de quarante millimètres de diamètre, frappée d'une
couronne de laurier.

A l'avvers, figure un ensemble agencé sur fond bleu composé d'un
masque, d'une main, de la carte du Bénin et d'une jarre aux couleurs
nationales.

Les phalanges de la main sont de couleur grise.

Le masque surmonté par la carte du Bénin est ancré dans la paume de
la main portant à la place du nez, une jarre d'où part un tracé sur les deux tiers
de la longueur de la carte et portant de part et d'autre six points circulaires.
Les yeux et les balafres du masque ainsi que le tracé et les douze points
circulaires sont de couleur blanche.

Au bas du masque figure l'inscription "MERITE ARTISANAL" et
"REPUBLIQUE DU BENIN" ».

Article 2 : La présente loi sera exécutée comme Loi de l'Etat.

Fait à Cotonou, le 14 juillet 2026

Par le Président de la République,
Chef de l'État, Chef du Gouvernement,



Romuald WADAGNI

Le Garde des Sceaux,
Ministre de la Justice et de la Législation,



Yvon DETCHENOU

AMPLIATIONS : PR 1 – AN 1 – CC 1 – CS 1 – C.COM 1 – CES 1 – HAAC 1 – HCJ 1 – MINISTÈRES 24 – SGG 1 – JORB 1.