« *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° 074 – Octobre 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

CONSEIL AFRICAIN
ET MALGACHE POUR
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Ouagadougou, le 13 septembre 2023

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

À

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 45e 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.

Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur
Le Secrétaire Général

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

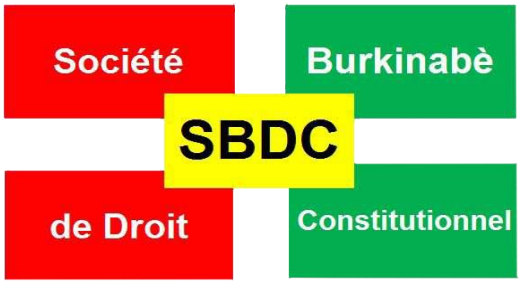
Drs Alain Clovis SANON

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

LA RESTRICTION DES LIBERTES FONDAMENTALES FACE AUX CRISES SECURITAIRES EN AFRIQUE
Abdoulaye SOMA, *(Université Thomas Sankara / Burkina Faso)*…… 1

LE JUGE CONSTITUTIONNEL, GARANT OU ACTEUR DE LA REFONDATION ?
Salif SACKO, *(Université Cheikh Anta DIOP de Dakar - Sénégal)*……13

LA PROTECTION JURIDICTIONNELLE DES DROITS HUMAINS : REGARDS CROISES QUEBEC-BENIN
Cyrille GOUGBEDJI, ***(****Université de Parakou / Bénin)*……35

L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE DE LA CEDEAO PAR LE JUGE CONSTITUTIONNEL SENEGALAIS
Alphonse BINELI BINELI, *(Université de Yaoundé II / Cameroun)*……59

L'AUTONOMIE DU JUGE CONSTITUTIONNEL A L'EPREUVE DU POLITIQUE : ETUDE COMPAREE DU BENIN ET DU SENEGAL
Gildas Hermann KPOSSOU, *(Université d'Abomey-Calavi / Bénin)*……87

LE TEMPS PARLEMENTAIRE DANS LE NOUVEAU CONSTITUTIONNALISME DES ÉTATS D'AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE
Ali DJOUMA AHMAT, *(ENA / Tchad)*……117

LA PARTICIPATION CITOYENNE DANS LE PROCESSUS CONSTITUTIONNEL EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE : LE CAS DU TCHAD
BEMBERE Arthur, *(Université de Doba (Tchad)*……141

L'EFFECTIVITE DE LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX DES POPULATIONS CIVILES DANS LES CAMPS DE DEPLACES DE GOMA EN RDC
Aubin DASSI NDÉ, ***(****Université de Dschang / Cameroun)*…… 159

LE JUSTICIABLE AU PRETOIRE CONSTITUTIONNEL MALIEN
Aboubacrine AGUISSA, ***(****Université Kurukanfuga de Bamako / Mali)*…… 185

LE VOL D'IDENTITE NUMERIQUE AU CAMEROUN : ENTRE INADEQUATION JURIDIQUE ET IMPERATIFS DE REFORMES
BITOMA Benjamin, *(Université de Yaoundé II / Cameroun)*……205

LA PROTECTION NON JURIDICTIONNELLE DES DROITS DE L'HOMME EN DROIT CAMEROUNAIS
MVO'O Denny Genlinda, *(Université de Yaoundé II / Cameroun)*……223

L'EGALITE PROFESSIONNELLE DANS LA FONCTION PUBLIQUE CAMEROUNAISE : ENTRE CONSECRATION NORMATIVE ET EFFECTIVITE ADMINISTRATIVE
ONOBIONO Robert Junior,……247

ADDENDA IN EXTRA

LES AVANTAGES DE TOUTE NATURE DES RESPONSABLES NOMMES EN DROIT ADMINISTRATIF CAMEROUNAIS
ONDO EBANG Marcel William, *(Université de Douala / Cameroun)*……275

L'INSAISISSABILITE DES BIENS PRIVES DES ENTREPRISES PUBLIQUES AU CAMEROUN
MBENA KANGA Tatiana Amédée, *(Université de Douala / Cameroun)*……297

ANALYSE GLOBALE DE LA FISCALITE DES CARBURANTS : LE CAS DE LA TAXE INTERIEURE SUR LES PRODUITS PETROLIERS AU MALI
Amadou Tidiani TRAORE,……335

LE REGIME GENERAL DES OBLIGATIONS DU MALI : UNE DENOMINATION IMPROPRE, POSITION, PROPOSITIONS ET PERSPECTIVES
Boubacar KASSÉ, ***(****Université Kurukanfuga de Bamako / Mali)*
Boubacary DIALLO, ***(****Université Kurukanfuga de Bamako / Mali)*…… 349

REFELXION SUR LA LIBERTE DE GESTION FINANCIERE DES CTD, MOYEN DE PROTECTION DE L'INTERET LOCAL dans les Etats africains d'expression française : cas du Cameroun
ELANGA BELINGA LOUIS MARTIN, *(Université de Yaoundé II / Cameroun)*……363

LA STANDARDISATION DU CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES EN ZONE CEMAC : CAS DU CAMEROUN, DU GABON ET DU CONGO
TAKOS MBEMBE Mireille Josiane, *(Université de Yaoundé II / Cameroun)*……385

JURISPRUDENCE

DECISION DCC 24-230 du 28 Novembre 2024, recours en violation des articles 18, alinéa 4, de la Constitution et 6 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP), Cour constitutionnelle du Bénin ……..…….415

LEGISLATION

BÉNIN, loi n° 2025-20 du 17 décembre 2025 modifiant et complétant la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ……..……..425

DOCTRINE

LA RESTRICTION DES LIBERTES FONDAMENTALES FACE AUX CRISES SECURITAIRES EN AFRIQUE

Abdoulaye SOMA[*]

Agrégé des Facultés de droit, Professeur de droit public à l'Université Thomas Sankara. Président du Conseil scientifique de la Société Burkinabè de Droit Constitutionnel (SBDC)- Président du Conseil scientifique de la Société Burkinabè pour le Droit International (SBDI)-
Officier de l'Ordre International des Palmes Académiques (OIPA-CAMES).
Jurisconsulte-Conseil. Avocat.

INTRODUCTION

Ad impossibilia nemo tenetur. La liberté n'est point absolue. Elle ne peut guère être dans l'absolu, mais dans l'absolu elle doit être. Je veux ici rendre compte du caractère à la fois principiel et conditionnel de la liberté dans l'État[1]. Du contingemment sociologique et du conditionnement juridique, la liberté en connait dans les crises sécuritaires qui affectent, infectent et impactent plusieurs Etats africains[2]. Ce contexte constitutionnel élève et relève l'utilité scientifique de réfléchir sur la restriction des libertés fondamentales face aux crises sécuritaires en Afrique.

Les libertés fondamentales se fondent dans les droits fondamentaux[3]. La notion de droits fondamentaux est amplement consacrée en droit constitutionnel et en droit international[4], dans les normes[5], la jurisprudence[6] et la doctrine[7]. Les droits fondamentaux sont les droits de l'individu garantis par la Constitution ou un engagement international[8]. Même si on distingue parfois les droits des libertés[9], les secondes conçues comme protégeant un comportement humain[10], les premiers conçus comme déterminant un comportement de l'État[11], nous

---

[*] Mode de citation : Abdoulaye SOMA, « La restriction des libertés fondamentales face aux crises sécuritaires en Afrique », *Revue RRC,* n° 074 / Octobre 2026, p.1-12.

[1] Sandrine Perera, « Le principe de la liberté en droit public français », Paris, LGDJ, 2021, pp.15 et s.
[2] Abdoulaye Soma, « La crise sécuritaire et les droits de l'homme », *CADI*, n° 3, 2019, pp. 1 à 13.
[3] Andreas Auer, Giorgio Malinverni et Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, *Les droits fondamentaux*, 4e éd, Berne, Staempfli, 2021, pp. 10 et s.
[4] Jacques Dubay, *Droits fondamentaux*, Bâle, Helbing Lichtenhahn, 2018, pp. 18 et s. ; Fabrice Hourquebie (dir.), *Pluralisme juridique et droits fondamentaux*, Bayonne, Institut Universitaire Varenne, 2017, pp. 7 et s. ; Jean François Akandji-Kombé et autres, *L'Union européenne et les droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 12 et s.
[5] Youssef Nada, *La transition démocratique et la garantie des droits fondamentaux*, Paris, éditions Publibook, 2011, pp. 506 et s. ; Aline Schmidt Noël, *La limitation des droits fondamentaux en droit constitutionnel comparé*, Thèse, Université de Neuchâtel, 2011, pp. 26 et s. ; Adama Cherif, *L'effectivité des droits fondamentaux dans l'ordre juridique ivoirien*. *Etude à la lumière du droit international et comparé*, Thèse, Université de Genève, 2014, pp. 37 et s.
[6] Louis Favoreu (dir.), *Cours constitutionnelles européennes et droits fondamentaux*, Paris, Economica, 1982, pp. 25 et s. ; Luc Sindjoun, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 369 et s.
[7] Etienne Grisel, *Droit fondamentaux*, Berne, Stämfli, 2008, pp. 18 et s.
[8] Pierre Avril et Jean Gicquel, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2014, p. 46.
[9] Michel Levinet, *Théorie générale des droits et libertés*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 38.
[10] Andreas Auer, Giorgio Malinverni et Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, *Les droits fondamentaux*, *op.cit.*, pp. 10 et s.
[11] Xavier Bioy, *Droits fondamentaux et libertés publiques*, Paris, LGDJ, 2016, pp. 105 et s.

englobons conceptuellement les deux dans le vocable de droits fondamentaux ou de libertés fondamentales[12]. Le plus important ici est moins l'orientation des prérogatives, que leur régime juridique déterminé par leur valeur juridique suprême. C'est la même considération de pertinence qui amène à ne pas disserter sur la distinction entre les libertés fondamentales de l'homme reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire d'un État[13], et les libertés publiques des citoyens réservées aux nationaux de cet État[14]. L'objet est moins la titularité différenciée des droits fondamentaux que leur juridicité, leur subjectivité et leur invocabilité pour leurs bénéficiaires dans l'ordre constitutionnel. Par-delà toutes les variations terminologiques qui marquent la matière, nous concevons décisivement les droits fondamentaux comme l'ensemble des prérogatives, droits, libertés et principes[15], de valeur suprême dans l'ordre constitutionnel et invocables par l'individu à titre subjectif. Ce sont des droits publics individuels de nature constitutionnelle, au sens de Duez[16]. Leur fondamentalité juridique dérive donc de leur constitutionnalité doublée de leur subjectivité et de leur justiciabilité. Sous ces trois critères, conditions et réserves, ces prérogatives constitutionnelles pourront être appelées indifféremment droits de l'homme au sens de Robert[17], libertés fondamentales au sens de Favoreu[18], droits fondamentaux au sens de Auer[19] et Terré[20], ou tout simplement droits constitutionnels au sens de Gervier[21]. Comme l'a dit Jean-Jacques Rousseau, « homme est né libre et il est partout dans les fers »[22]. Ces fers s'avèrent davantage dans les crises sécuritaires[23].

La crise sécuritaire renvoie à une conjoncture préoccupante en matière de sécurité des personnes et des biens dans la société[24]. La crise sécuritaire peut être prise pour techniquement synonyme de l'insécurité. Elle se conçoit donc *a contrario* de la sécurité. La sécurité peut être entendue comme une situation dans laquelle la communauté jouit d'un état de tranquillité par l'absence de menace contre la paix et la stabilité sociales[25]. La sécurité est donc l'inexistence de menace susceptible de compromettre la stabilité individuelle et institutionnelle dans l'État. La crise de la sécurité implique l'existence de perturbation dans la tranquillité sociale comme

---

[12] Abdoulaye Soma, *Traité de droit constitutionnel général*, Tome 1, *Théorie générale du droit constitutionnel*, Ouagadougou, LIBES, 2022, pp. 351 et s.
[13] Conseil constitutionnel français, décision du 22 janvier 1990.
[14] Pierre Avril et Jean Gicquel, *Lexique de droit constitutionnel, op.cit.*, pp. 337 et s.
[15] Michel de Villiers et Armel Le Divellec, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 140.
[16] Paul Duez, « Esquisse d'une définition réaliste des droits publics individuels », *in Mélanges Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933, pp. 111-133.
[17] Jacques Robert et Jean Duffar, *Droits de l'homme et libertés fondamentales* », Paris, Montchrestien, 2009, pp. 95 et s.
[18] Louis Favoreu et autres, *Droit des libertés fondamentales*, Paris, Dalloz, 2021, pp. 1 et s.
[19] Andreas Auer, Giorgio Malinverni et Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, *Les droits fondamentaux*, *op.cit*., pp. 21 et s.
[20] François Terré, « Sur la notion de libertés et droits fondamentaux », *in* Remy Cabrillac, *Libertés et droits fondamentaux*, *op.cit.*, pp. 3-6.
[21] Pauline Gervier, *La limitation des droits constitutionnels par l'ordre public*, Paris, LGDJ, 2014, pp. 24 et s. V° aussi Charles-Albert Morand, « Le noyau intangible des droits constitutionnels », *in* Patrice Meyer-Bisch (ed.), *Le noyau intangible des droits de l'homme*, Fribourg, éd. Universitaire de Fribourg, 1991, pp. 53-61 ; André Grisel, « Les droits constitutionnels non écrits », *in* Walter Haller et autres, *Festschrift für Ulrich Häfelin*, Zurich, Schulthess, 1989, pp. 53-77.
[22] Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social ou principes du droit politique*, Amsterdam, Marc Michel Rey, 1762, pp. 2.
[23] Abdoulaye Soma, « La crise sécuritaire et les droits de l'homme », *op.cit*.
[24] *Idem*.
[25] Jean Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 1025.

élément de l'ordre public[26]. C'est une situation dans laquelle la sécurité humaine est dégénérée à tel point que le dispositif opérationnel de sa garantie pour les populations est mis à rude épreuve par des menaces certaines et incertaines, directes ou indirectes, comme le terrorisme qui sévit dans plusieurs Etats africains. Le terrorisme, et toutes les crises sécuritaires qu'il implique, entrainent parfois des atteintes aux droits et libertés fondamentaux.

Les atteintes aux droits fondamentaux sont toutes les ingérences de l'État dans l'application, l'exercice et la jouissance des droits et libertés garantis dans la constitution[27]. Ces atteintes ou ingérences sont de deux ordres. Il y a les atteintes injustifiées qui constituent les violations des droits fondamentaux. Autrement, la violation des droits fondamentaux est l'atteinte juridiquement injustifiée aux droits fondamentaux[28]. Il y a les atteintes justifiées qui constituent les dérogations aux droits fondamentaux. La dérogation aux libertés fondamentales désigne toutes les formes de dispenses juridiques spéciales nécessaires à l'État pour la modulation de l'application effective des droits et libertés fondamentaux. La dérogation est bien une autorisation juridique spéciale de ne pas observer dans toute sa rigueur ou toute sa teneur une règle de droit en vigueur. Ainsi entendue, la dérogation sera le concept générique de toutes les sortes de flexions dans l'application des droits fondamentaux. Il y a deux formes de dérogations aux libertés fondamentales, à savoir la suspension des droits fondamentaux et la restriction des droits fondamentaux[29]. La suspension des libertés fondamentales est la possibilité juridique aménagée pour les Etats de suspendre les obligations qui leur incombent au titre des droits et libertés fondamentaux protégés, en raison de circonstances exceptionnelles[30]. C'est ce régime de suspension qu'on trouve aux articles 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) du 16 décembre 1966, 15 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) du 4 novembre 1950, 27 de la Convention interaméricaine des droits de l'homme (CIADH) du 22 novembre 1969, 59 de la Constitution du Burkina Faso du 2 juin 1991, 16 de la Constitution française du 4 octobre 1958, etc.[31]. L'effet du mécanisme de la suspension est d'instituer une pause temporaire de l'effet, de l'applicabilité et de l'invocabilité, des droits et libertés fondamentaux en cause. En cela, la suspension diffère de la restriction des droits fondamentaux. La restriction des droits fondamentaux désigne la limitation des droits fondamentaux pour des motifs légitimes[32]. La restriction des droits fondamentaux est l'opération qui consiste à limiter, par une règle de droit, la portée ou l'exercice d'un droit ou d'une liberté garanti, dans un but prévu par le normateur[33]. La limitation ou restriction est une ingérence dans l'exercice ou la jouissance d'une liberté

[26] Jean-François Romain, *L'ordre public : concept et applications*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 15 et s. ; Yves Gaudemet et autres, *L'ordre public*, Paris, Dalloz, 2015, pp. 15 et s.
[27] Abdoulaye Soma, *Traité de droit constitutionnel général*, Tome 1, *Théorie générale du droit constitutionnel*, *op.cit.*, pp. 471 et s.
[28] *Idem*
[29] *Idem*
[30] Guy Temblay, « Les situations d'urgence qui permettent en droit international de suspendre les droits de l'homme », *Les Cahiers de droits*, vol.18, 1977, pp. 3-60.
[31] Thomas Buergenthal, *La protection internationale des droits de l'homme*, Strasbourg, N.P. Engel, 1991, pp. 7 et s. ; Ludovic Hennebel et Hélène Tigroudja, *Traité de droit international des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2016, pp. 34 et s.
[32] Abdoulaye Soma, *Traité de droit constitutionnel général*, Tome 1, *Théorie générale du droit constitutionnel*, *op.cit.*, pp. 471 et s.
[33] Pauline Gervier, « La limitation des droits fondamentaux constitutionnels par l'ordre public », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n°45, 2014.

fondamentale en vertu d'une norme. En ce qu'elles sont normées et autorisées, la suspension et la restriction des droits fondamentaux sont juridiquement régulières et diffèrent de la violation des droits fondamentaux. La violation est à la fois la suspension illégale et la limitation ou restriction illégale des droits et libertés fondamentaux. La violation est en somme la dérogation illicite[34].

D'un point de vue historique, l'humanité a connu épisodiquement des crises sécuritaires, en raison du dysfonctionnement périodique des systèmes de cohésion dans la vie en communauté. Depuis les attentats du 11 septembre 2001 contre les Etats-Unis, la crise sécuritaire est devenue un des paradigmes majeurs de l'ordre international et de l'ordre constitutionnel de divers Etats. A partir des années 2010, la crise sécuritaire liée au terrorisme se métastase dans plusieurs Etats, notamment africains. Aujourd'hui, nul État ne peut envisager son organisation, son fonctionnement et son développement sans intégrer l'analyse sur la gestion des crises sécuritaires. L'insécurité est devenue ambiante dans l'État. La lutte contre l'insécurité est devenue immanente à l'État.

Cette dialectique historique entre l'État et les crises sécuritaires se double d'une dialectique matérielle entre crises sécuritaires et libertés fondamentales. Les libertés fondamentales ont besoin d'être garanties par l'État face à la crise sécuritaire comme le terrorisme[35], en même temps que l'État a besoin d'opérer des restrictions aux libertés fondamentales face aux crises sécuritaires[36]. Les restrictions des libertés fondamentales deviennent paradoxalement les soupapes de sécurité des libertés fondamentales face aux crises sécuritaires.

Cette relation entre crises sécuritaires et restrictions des libertés fondamentales ouvre un champ multidimensionnel et multidirectionnel de cognition scientifique en droit, notamment sur la légalité, la légitimité, la proportionnalité, la temporalité, l'acceptabilité ou la critiquabilité des restrictions des libertés fondamentales face aux crises sécuritaires.

Dans l'immensité de ce problème en droit, l'essentiel serait perdu si l'on oblitère le questionnement sur la juridicité des restrictions aux libertés fondamentales face aux crises sécuritaires. Ces restrictions sont-elles normées ? Ces restrictions sont-elles régulées ou contrôlées ?

Ce questionnement est à la fois essentialiste pour la garantie des libertés fondamentales et existentialiste pour la gestion des crises sécuritaires par l'État, en tant qu'État de droit. L'intérêt est absolu dans la théorie comme dans la pratique du droit. Cet intérêt est investi par l'actualité brulante et choquante, en tout cas urgente, du sujet. Dans les Etats africains, la liberté est dans les fers et on s'affaire pour défaire la chaire de ses peurs.

Pour y parvenir, cette réflexion vise à examiner les systèmes et mécanismes juridiques de restrictions des libertés fondamentales face aux crises sécuritaires dans les ordres

[34] Abdoulaye Soma, *Traité de droit constitutionnel général*, Tome 1, *Théorie générale du droit constitutionnel*, *op.cit.*, pp. 471 et s.
[35] Abdoulaye Soma, « La crise sécuritaire et les droits de l'homme », *op.cit.*
[36] *Idem*.

constitutionnels d'Etats, afin de trouver l'équilibre nécessaire entre liberté et insécurité pour la sécurité juridique.

A cette fin, je penserai d'abord sur la normation (I). Je plancherai ensuite sur la régulation (II)

I- LA NORMATION

La liberté a des arrêts dans sa circulation sociale et des terminus dans son mouvement sociétal. « Ma liberté s'arrête là où commence celle des autres », comme le professent diversement John Stuart Mill[37], Jean-Jacques Rousseau[38] et Emmanuel Kant[39]. Rousseau renchérit que « l'obéissance à la loi qu'on s'est prescrite est liberté »[40]. Cela implique que la liberté n'est pas en destruction si sa restriction fait l'objet d'une normation. La normation est l'adoption d'une législation applicable, en l'occurrence à la restriction des libertés fondamentales.

Cette normation de la restriction des libertés fondamentales dans l'État, comporte d'abord les normes constitutionnelles (A). Elle comporte ensuite les normes non constitutionnelles (B).

A- Les normes constitutionnelles

Par normes constitutionnelles j'entends toutes les règles de valeur formellement constitutionnelle dans l'ordonnancement juridique interne de l'État[41]. Ce sont les normes constitutionnelles qui posent le principe de la garantie de la liberté dans l'État[42]. Ce sont également les normes constitutionnelles qui instituent le système de la restriction des libertés fondamentales dans l'État[43]. A cet égard, l'analyse du droit constitutionnel comparé permet de dégager deux systèmes constitutionnels de normation de la restriction des libertés fondamentales, à savoir le système de la grille constitutionnelle et le système de la réserve constitutionnelle.

Le système ou la technique de la réserve constitutionnelle consiste à consacrer les droits et libertés fondamentaux dans la constitution en réservant leur exercice aux limitations et restrictions que les lois de la République pourraient édicter[44]. Les droits fondamentaux sont

---

[37] John Stuart Mill, *Utilitarianism; and, on Liberty*, Malden, Blackwell, 2003, pp. 16 et s.
[38] Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social ou principes du droit politique*, *op.cit.*, pp. 2.
[39] Emmanuel Kant, *Critique de la raison pure*, Paris, Gallimard, La Pléiade Tome II, 1985, pp. 85 et s. ; Emmanuel Kant, *Fondements de la métaphysique des mœurs*, Paris, Gallimard, La Pléiade, tomme II, 1985, pp. 12 et s. ; Lionel Ponton, « Emmanuel Kant : La liberté comme droit de l'homme et l'« idée » de République », *Laval théologique et philosophique*, vol.45, n°3, pp. 361-378 ; Rodrigue Makaya Makaya, *Liberté et universalité dans la philosophie de Kant*, Thèse de Philosophie, Université Paul Valéry - Montpellier III, 2014, pp. 5 et s.
[40] Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social ou principes du droit politique*, *op.cit.*, pp. 25.et s.
[41] Abdoulaye Soma, *Traité de droit constitutionnel général*, Tome 1, *Théorie générale du droit constitutionnel*, *op.cit.*, pp. 20 et s.
[42] Paul Le Calvé, *Droit des libertés fondamentales*, Paris, La Documentation française, 2024, pp. 8 et s. ; Xavier Dupré de Boulois, *Les grands arrêts du droit des libertés fondamentales*, Paris, Dalloz, 2019, pp. 15 et s.
[43] Louis Favoreu et autres, *Droit des libertés fondamentales*, *op.cit.*, pp. 11 et s. ; Andreas Auer, Giorgio Malinverni et Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, *Les droits fondamentaux*, *op.cit*., pp. 20 et s.
[44] Louis Favoreu et autres, *Droit des libertés fondamentales*, *op.cit.*, pp. 11 et s. ; Paul Le Calvé, *Droit des libertés fondamentales*, *op.cit.*, pp. 8 et s.

reconnus, mais la loi est habilitée à régler les conditions de leur mise en œuvre. Cette technique de la réserve constitutionnelle peut être illustrée par l'article 1 alinéa 11 de la Constitution gabonaise du 19 décembre 2024 qui dispose que : « Tout gabonais a le droit de fixer librement son domicile ou sa résidence en un lieu quelconque du territoire national et d'y exercer toutes les activités, sous réserve du respect de l'ordre public et de la loi ». On retrouve aussi cette technique de la réserve constitutionnelle dans les articles 6, 7, 9, 11, 12, 22, 25, 27, de la Constitution burkinabè, dont l'article 7 prévoit que « La liberté de croyance, de non-croyance, de conscience, d'opinion religieuse, philosophique, d'exercice de culte, la liberté de réunion, la pratique libre de la coutume ainsi que la liberté de cortège et de manifestation, sont garanties par la présente Constitution, sous réserve du respect de la loi, de l'ordre public, des bonnes mœurs et de la personne humaine »[45]. On la retrouve en outre aux articles 9,18, 16 de la Constitution ivoirienne, dont l'article 9 prévoit que « La liberté de pensée et d'expression, notamment la liberté de conscience, d'opinion religieuse ou philosophique sont garanties à tous, sous la réserve du respect de la loi, des droits d'autrui, de la sécurité nationale et de l'ordre public ». Cette technique est critiquable pour être défavorable aux droits fondamentaux pour deux raisons. D'une part, elle ouvre la possibilité à la loi de vider la liberté de son contenu constitutionnel[46], dès lors que la réserve ouvrant l'aptitude à la loi de limiter les droits fondamentaux ne fixe pas de limite constitutionnelle à loi en cette matière. La loi tendrait ainsi à devenir la règle de droit commun et la norme de référence qui gouverne en matière de liberté fondamentale, en lieu et place de la constitution. D'autre part, elle rend conditionnelle l'exercice des droits fondamentaux au lieu de rendre conditionnelle la restriction des droits fondamentaux[47]. Il y a comme une inversion entre la règle de la liberté et l'exception de la restriction à la liberté, l'une devenant fâcheusement et subrepticement l'autre. Pourtant c'est ce système de la réserve constitutionnelle qui est institué par la plupart des Etats en cause en Afrique. Il faut préférer à ce système, le système de la grille constitutionnelle.

Le système de la grille constitutionnelle consiste à consacrer les droits fondamentaux et à fixer les conditions à remplir par l'autorité publique pour restreindre ces droits. La liberté ne peut être restreinte par l'autorité publique que si elle respecte les conditionnalités de la grille constitutionnelle. Cette technique est prévue emblématiquement à l'article 36 de la Constitution suisse qui dispose que :

> « [1] Toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi. Les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés.
>
> [2] Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui.
>
> [3] Toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé.
>
> [4] L'essence des droits fondamentaux est inviolable »[48].

[45] Abdoulaye Soma, *La Constitution du Burkina Faso*, Ouagadougou, LIBES, 2025, pp. 59.
[46] Abdoulaye Soma, *Traité de droit constitutionnel général*, Tome 1, *Théorie générale du droit constitutionnel*, *op.cit.*, pp. 446 et s.
[47] *Idem*.
[48] Article 36 de la Constitution Suisse du 18 avril 1999.

On retrouve le même mécanisme à l'article 19.2 de la Constitution allemande de 1949, et à l'article 53 de la Constitution espagnole de 1978. Elle a des mérites. D'une part, les droits fondamentaux et leurs conditions de restriction sont de source constitutionnelle. D'autre part, elle conserve le principe de l'exercice des droits fondamentaux, à charge pour l'autorité publique de justifier les raisons rendant nécessaires et légitimes les exceptions ou les restrictions d'exercice des droits fondamentaux. Les choses sont au moins ici formellement à l'endroit. Si l'on comprend bien les choses, les Etats instituant le système de la réserve constitutionnelle, devraient opérer des réformes constitutionnelles pour mettre le principe de la liberté à l'endroit.

Les droits fondamentaux sont des objectifs majeurs de l'État, leur restriction doit être strictement encadrée, dans les normes constitutionnelles, comme dans les normes non-constitutionnelles.

B- Les normes non-constitutionnelles

Par normes non-constitutionnelles j'entends les règles extraconstitutionnelles, c'est-à-dire toutes les règles qui ne sont pas de valeur formellement constitutionnelle dans l'ordonnancement juridique interne de l'État. Des règles d'une telle nature extraconstitutionnelle portant sur la restriction des libertés fondamentales existent autant en droit interne qu'en droit international.

En droit interne, les normes infraconstitutionnelles jouent un certain rôle dans la restriction des libertés fondamentales. Dans les Etats ayant institué le système de la réserve constitutionnelle, le rôle des normes infraconstitutionnelles dans la restriction des droits fondamentaux est certain et décisif, au double niveau des normes législatives et des normes règlementaires. On trouve les facultés de restriction des libertés fondamentales par l'autorité publique dans les lois sur l'état d'urgence[49]. C'est l'exemple de la loi gabonaise du 16 novembre 1990 relative à l'état d'urgence, dont l'article 6 fonde la restriction des libertés dans cet État. S'inscrivent dans la même dynamique la loi ivoirienne du 7 novembre 1959 sur l'état d'urgence, l'ordonnance tchadienne du 27 octobre 1962 relative à l'état d'urgence. On trouve les pouvoirs de restriction des libertés fondamentales par l'autorité publique dans les lois sur l'état de siège. C'est l'exemple de la loi du 14 mai 2019 portant règlementation de l'état de siège et de l'état d'urgence au Burkina Faso, qui énonce en son articles 9 et 13 les restrictions possibles au libertés pendant ces états, comme y procède l'article 6 de la loi malienne du 6 novembre 2017 relative à l'état de siège et à l'état d'urgence. S'inscrivent dans la même dynamique la loi guinéenne du 23 mars 1991 *relative à l'état d'urgence et à l'état de siège*, la loi française du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, la loi malgache du 18 juillet 1991 relative aux situations d'exception. Comme pour donner effet à ces normes législatives de restriction des libertés fondamentales, on trouve des mesures de restriction des libertés fondamentales par l'autorité publique dans les actes règlementaires. C'est l'exemple du Décret présidentiel du 4 juillet 2015, portant déclaration de l'état d'urgence sur tout le territoire de la République en Tunisie, du Décret du 23 mars 2020 proclamant l'état d'urgence sur le territoire national au Sénégal. C'est aussi l'exemple du Décret du 13 mai 2025 portant

[49] Samson Dabiré, *La dérogation aux droits de l'homme en Afrique* : *Le droit africain des droits de l'homme et des peuples à l'épreuve des circonstances exceptionnelles*, Genève, Schulthess, 2021, pp. 6 et s.

dissolution des partis politiques et des organisations à caractère politique en République du Mali, le décret du 29 janvier 2026 au Burkina Faso et l'ordonnance du 26 mars 2025 ont le même objet.

En droit international, les normes conventionnelles relatives à la protection des droits de l'homme, comportent parfois la possibilité de restriction des droits fondamentaux par les Etats. C'est l'exemple de l'article 11 de la CADHP sur la liberté de réunion qui prévoit que « Toute personne a le droit de se réunir librement avec d'autres. Ce droit s'exerce sous la seule réserve des restrictions nécessaires édictées par les lois et règlements, notamment dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté d'autrui, de la santé, de la morale ou des droits et libertés des personnes ». C'est également le cas des articles 9 et 11 de la CEDH sur les libertés de pensée, de conscience et de religion, ainsi que les libertés de réunion et d'association, qui prévoient que l'exercice de ces droits « ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publique, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ». On voit que la restriction des libertés fondamentales par l'Etat est envisagée par le droit international, sous de strictes conditions. Ici, on peut penser à un alignement entre le droit interne et le droit international. Spécialement dans la crise sécuritaire, l'intensité de l'atteinte aux droits fondamentaux par l'État peut constituer une suspension des libertés fondamentales, pour des motifs de sécurité nationale. Dans ce cas, la tension entre le droit interne et le droit international peut s'instituer, notamment pour les Etats africains, en l'occurrence à propos de la CADHP. De jurisprudence constante, l'absence de disposition spéciale dans la CADHP sur la possibilité pour les Etats de déroger par suspension aux droits et libertés fondamentaux est interprétée comme une interdiction pour tout État africain partie à la CADHP d'édicter des normes et des mesures de suspension des libertés fondamentaux[50]. A cet égard, toutes les normes et toutes les mesures de dérogation, suspension ou restriction, des droits fondamentaux prises par les Etats africains sur le fondement de la crise sécuritaire sont problématiques[51]. Par exemple, les mesures restrictives en raison de l'état d'urgence ou de l'état de siège notamment au Burkina Faso, au Niger ou au Mali, prises pour des raisons liées à la lutte contre l'insécurité sont sujettes à caution[52].

Ces flottements dans l'exercice et la restriction des libertés fondamentales appelle à s'intéresser à la régulation.

II-LA REGULATION

La régulation est l'office d'administration du fonctionnement correct d'un système. Le système de la restriction des libertés fondamentales en contexte de crise sécuritaire dans l'État fait l'objet d'une régulation par le juge

[50] Abdoulaye Soma, « L'indérogeabilité des droits de l'homme en droit international africain », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives,* 2017, pp. 100 à 133.
[51] Samson Dabiré, *La dérogation aux droits de l'homme en Afrique* : *Le droit africain des droits de l'homme et des peuples à l'épreuve des circonstances exceptionnelles*, *op.cit.*, pp. 6 et s.
[52] Abdoulaye Soma, « La crise sécuritaire et les droits de l'homme », *op.cit.*

Avec la double dimension que comporte la restriction des libertés fondamentales, il convient de voir d'abord la régulation par les juridictions nationales (A). Il conviendra de voir ensuite la régulation par les juridictions internationales (B).

A- La régulation par les juridictions nationales

La régulation par les juridictions nationales se réfère à l'intervention des juges de l'ordre juridique interne dans le système de restriction des libertés fondamentales dans l'État en situation de crise sécuritaire. Cette intervention des juridictions nationales dans la mécanique de restriction des libertés fondamentales en raison de la crise sécuritaire peut être extra-contentieuse ou contentieuse.

L'intervention extra-contentieuse désigne l'intervention consultative. L'intervention consultative du juge national dans la régulation des restrictions aux libertés fondamentales face aux crises sécuritaires est parfois un élément inhérent à la procédure de constatation de l'état de crise et d'édiction des mesures de restriction aux libertés fondamentales du fait de la crise. En effet, beaucoup de constitutions d'Etats francophones ont une disposition similaire à celle de l'article 16 de la Constitution française de la cinquième république du 4 octobre 1958. Selon cette disposition, le Président de la République peut prendre les mesures exigées par les circonstances exceptionnelles de crise après consultation officielle du Conseil constitutionnel notamment[53]. Ainsi, dans plusieurs Etats, l'ordonnancement constitutionnel intègre l'intervention des juridictions constitutionnelles dans le processus d'édiction des mesures de restriction aux libertés fondamentales face à la crise sécuritaire[54]. C'est ainsi qu'on peut retrouver dans la jurisprudence des juridictions nationales, des avis émis sur demande de l'autorité publique concernant les actes de restriction des libertés fondamentales en situation de crise sécuritaire. C'est l'exemple de l'avis rendu le 15 décembre 2022 par le Conseil constitutionnel du Burkina Faso « sur la consultation officielle du Président de la Transition, Chef de l'État, en vue de la prise de décret portant ordre de mobilisation générale et de mise en garde »[55], sur le fondement de l'article 59 de la Constitution[56], similaire à l'article 16 de la Constitution française[57].

L'intervention contentieuse est l'intervention dans le litige qui s'élève au sujet de l'édiction ou de l'application des mesures de restriction aux libertés fondamentales face à la crise sécuritaire. En effet, par leur nature et leurs effets mêmes, les mesures de restriction aux libertés fondamentales en raison de la crise sécuritaire peuvent faire grief aux justiciables qui

---

[53] Voir le commentaire de cet article 16 dans François Luchaire, Gérard Conac et Xavier Prétot, *La Constitution de la République française : Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 2008 ; Sébastien Platon, « Vider l'article 16 de son venin : Les pleins pouvoirs sont-ils solubles dans l'État de droit contemporain ? », *RFDC*, HS, n°, 2008, pp. 97-116.

[54] Louis Favoreu et autres, *Droit des libertés fondamentales*, *op.cit.*, pp. 11 et s. ; Andreas Auer, Giorgio Malinverni et Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, *Les droits fondamentaux*, *op.cit.*, pp. 20 et s. ; Paul Le Calvé, *Droit des libertés fondamentales*, *op.cit.*, pp. 8 et s.

[55] Abdoulaye Soma, *La Constitution du Burkina Faso*, Ouagadougou, LIBES, 2015, pp. 76.

[56] Conseil constitutionnel du Burkina Faso, avis, *sur la consultation officielle du Président de la transition, Chef de l'État, en vue de la prise de décret portant ordre de mobilisation générale et de mise en garde*, 15 décembre 2022.

[57] Sébastien Platon, « Vider l'article 16 de son venin : Les pleins pouvoirs sont-ils solubles dans l'État de droit contemporain ? », *op.cit.*

peuvent les porter devant les juridictions nationales compétentes. Comme dans plusieurs États, la base légale des mesures de restriction aux libertés fondamentales est constitutionnelle, législative et règlementaire, leur contentieux peut être traité autant par les juridictions ordinaires que par les juridictions constitutionnelles. Les juridictions ordinaires peuvent être saisies pour juger de la régularité de certaines mesures de restriction des libertés fondamentales en raison de la crise sécuritaire. C'est le cas de l'ordonnance de référé rendue le 13 août 2024 par le Tribunal administratif de Bobo-Dioulasso saisi par deux requérants qui contestent la légalité de leur réquisition dans le cadre du décret de mobilisation générale et de mise en garde évoqué dans l'avis précité du Conseil constitutionnel[58]. Dans cette affaire, le juge administratif y délibère que « les ordres de réquisition …sont manifestement illégaux et portent atteinte aux libertés fondamentales des personnes concernées »[59]. Dans la crise juridictionnelle de la dissolution des partis politiques au Mali, le Tribunal de Grande Instance (TGI) de la Commune 1 de Bamako avait jugé le recours contre la mesure recevable dans une décision rendue le 25 août 2025[60], avant que le TGI de la commune 4 de Bamako ne vienne rejeter pareil recours dans sa décision du 1er octobre 2025[61]. Les juridictions constitutionnelles peuvent être saisies pour juger de la constitutionnalité des actes de restriction des libertés fondamentales face aux crises sécuritaires. C'est le cas de la Décision du 28 octobre 2005 du Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire statuant sur l'impossibilité d'organiser les élections en raison de l'atteinte militaire à l'intégrité du territoire national[62]. En raison de la crise sécuritaire militaire liée à la rébellion, on tend à restreindre l'exercice des droits politiques des citoyens[63] ; le juge en régule.

Parfois, le contentieux de la restriction des libertés fondamentales face aux crises sécuritaires s'étire jusqu'à solliciter la régulation par les juridictions internationales.

B- La régulation par les juridictions internationales

La régulation par les juridictions internationales se réfère à l'intervention des juges de l'ordre juridique international dans le système de restriction des libertés fondamentales dans l'État en situation de crise sécuritaire. L'intervention des juridictions internationales se comprend aisément dans la mesure où le régime de protection et le régime de restriction des droits de l'homme et des libertés fondamentales ont des dimensions internationales au-delà de leurs dimensions nationales[64]. Ces régimes conjuguent le principe de la subsidiarité de la protection internationale des droits de l'homme et des libertés fondamentales[65] avec le principe

[58] Conseil constitutionnel du Burkina Faso, avis, *sur la consultation officielle du Président de la transition, Chef de l'État, en vue de la prise de décret portant ordre de mobilisation générale et de mise en garde, op.cit.*
[59] Tribunal administratif de Bobo-Dioulasso, Extrait d'ordonnance de référé n°005/24 du 13 août 2024, *ZONGRANA Roger André et NACRO Gafarou contre État burkinabè*.
[60] TGI Commune 1 de Bamako, Décision du 25 août 2025.
[61] TGI Commune 4 de Bamako, Décision du 1er octobre 2025.
[62] Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire, Décision du 28 octobre 2005.
[63] *Ibidem*.
[64] Thomas Buergenthal, *La protection internationale des droits de l'homme, op.cit.*, pp. 7 et s. ; Ludovic Hennebel et Hélène Tigroudja, *Traité de droit international des droits de l'homme*, *op.cit.*, pp. 34 et s. ; Samson Dabiré, *La dérogation aux droits de l'homme en Afrique* : *Le droit africain des droits de l'homme et des peuples à l'épreuve des circonstances exceptionnelles*, *op.cit.*, pp. 6 et s.
[65] Frédéric Sudre, *Le principe de la subsidiarité au sens de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Nemesis, 2014, pp. 14 et s.

de la relativité de la protection nationale des droits de l'homme et des libertés fondamentales[66]. De la conjonction de ces deux principes, le juge international peut intervenir lorsque les standards nationaux de mise en œuvre des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont insatisfaisants pour les justiciables. Cette intervention des juridictions internationales dans la mécanique de restriction des libertés fondamentales en raison de la crise sécuritaire peut être doctrinale, comme elle peut être juridictionnelle

Je parle d'intervention doctrinale des juridictions internationales dans la régulation des restrictions des libertés fondamentales face aux crises sécuritaires lorsque ces juridictions adoptent des déclarations ou autres actes recommandatoires pour donner leur position ou leur vision sur la manière de conduire la protection et la restriction des droits de l'homme et des libertés fondamentales en période de crise sécuritaire devant le constat alarmant des pratiques des Etats en cette matière. Ces prises de position sont d'autant plus importantes qu'elles peuvent instruire les Etats sur la manière suivant laquelle la juridiction internationale concernée interpréte et applique les dispositions de protection ou de restriction en jeu. Ces interventions peuvent être le fait d'organes internationaux universels, à l'instar du Comité des droits de l'homme de l'ONU[67]. Ces interventions peuvent être le fait d'organes internationaux régionaux, à l'instar de la Commission ADHP[68].

Je parle d'intervention juridictionnelle des juridictions internationales dans la régulation des restrictions des libertés fondamentales face aux crises sécuritaires lorsque ces juridictions adoptent les actes dans l'exercice de leur pouvoir judiciaire. Comme pour les juridictions nationales, ces actes peuvent résulter de l'exercice de la compétence consultative des juridictions internationales. C'est le cas des avis consultatifs rendus le 6 octobre 1987 et le 30 janvier 1987 par la Cour interaméricaine des droits de l'homme[69]. Ces actes peuvent également résulter de l'exercice de la compétence contentieuse des juridictions internationales. C'est l'exemple des constatations du Comité des droits de l'homme du 24 mars 1983[70]. C'est

[66] Jean-François Renucci, *Droit européen des droits de l'homme*, Paris, LGDJ, 2012, pp. 20 et s. Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris, PUF, 2023, pp. 12 et s.

[67] Comité des droits de l'homme, *Déclaration sur les dérogations au Pacte dans le contexte de la Pandémie de COVID-19*, CCPR/C/128/2, 30 avril 2020 ; Comité des droits de l'homme, *Observation générale n° 29 sur l'article 4*, adoptée le 24 juillet 2001 à sa 1950e session, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11.

[68] Com ADHP, *Résolution 447 (LXVI)2020 sur le respect des droits de l'homme dans les situations d'urgence et dans d'autres circonstances exceptionnelles*, 66e session ordinaire, tenue virtuellement du 13 juillet au 7 août 2020 ; Com ADHP, *Résolution 332 (EXT.OS/XIX)2016 sur les droits de l'homme dans les situations de conflit*, 19e session ordinaire, tenue du 16 au 25 février 2016.

[69] Cour IADH, *Les garanties judiciaires en situation d'urgence*, avis consultatif du 6 octobre 1987, Série A n°9 ; Cour IADH, *Le recours en habeas corpus en situation d'urgence*, avis consultatif du 30 janvier 1987, Série A n° 8.

[70] Comité des droits de l'homme, *Dave Marais c. Madagascar*, Communication n° 49/1979, 24 mars 1983.

également l'exemple de l'arrêt de la Cour de justice de la CEDEAO du 22 février 2013[71], ainsi que de l'arrêt de la Cour ADHP du 3 juin 2016[72].

La crise sécuritaire introduit une épine dans la démarche de la protection des libertés fondamentales, alors que les libertés fondamentales sont l'épine dorsale de la marche de l'État. En pareille équation, c'est l'équilibre étatique qui libère fondamentalement les libertés fondamentales.

[71] Cour de Justice de la CEDEAO, ECW/CCJ/JUD/03/13, *Simone Ehivet et Michel Gbagbo c. Côte d'Ivoire*, 22 février 2013.

[72] Cour ADHP, *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. Libye*, Requête n° 002/2013, arrêt, 3 juin 2016.

LE JUGE CONSTITUTIONNEL, GARANT OU ACTEUR DE LA REFONDATION ?

Par

Salif SACKO*
Magistrat, Docteur en droit public
Université Cheikh Anta DIOP de Dakar

Résumé

Dans les contextes de refondation, le juge constitutionnel ne peut plus être appréhendé comme le seul gardien passif de la suprématie constitutionnelle. Garant de l'ordre constitutionnel, des droits fondamentaux et de l'équilibre des pouvoirs, il intervient également, par l'interprétation et la régulation constitutionnelles, dans des situations susceptibles de transformer les rapports institutionnels. À partir d'une approche juridico-comparative, notamment des expériences du Mali et du Burkina Faso, cette étude interroge ainsi la place du juge constitutionnel dans les processus contemporains de refondation de l'ordre institutionnel.

L'analyse montre que cette intervention confère au juge une véritable fonction d'acteur juridictionnel de la recomposition institutionnelle, sans pour autant lui attribuer la qualité de pouvoir constituant. Son action demeure encadrée par la Constitution, ses compétences d'attribution et le respect de la légitimité constituante. Le juge constitutionnel apparaît dès lors comme un garant par nature, un acteur par fonction, mais jamais un constituant par essence. L'enjeu réside ainsi dans la recherche d'un équilibre entre l'effectivité de la justice constitutionnelle et la préservation des limites inhérentes à l'office juridictionnel.

Mots-clés : Justice constitutionnelle – Juge constitutionnel – Refondation – Crises politiques – État de droit – Régulation institutionnelle.

Abstract

In contexts of refondation, the constitutional judge can no longer be understood merely as a passive guardian of constitutional supremacy. As guarantor of the constitutional order, fundamental rights and the balance of powers, the constitutional judge also intervenes, through constitutional interpretation and regulation, in situations that may reshape institutional relations. Drawing on a comparative legal approach, particularly the experiences of Mali and Burkina Faso, this study examines the role of the constitutional judge in contemporary processes of institutional refoundation.

The analysis shows that such intervention gives the constitutional judge a genuine role as a judicial actor in institutional restructuring, without conferring upon the court the status of a constituent power. Its action remains constrained by the Constitution, the limits of its jurisdiction and respect for constituent legitimacy. The constitutional judge therefore appears as a guardian by nature, an actor by function, but never a constituent by essence. The central challenge is to maintain a balance between the effectiveness of constitutional justice and respect for the inherent limits of judicial authority.

Keywords: Constitutional justice – Constitutional judge – Refondation – Political crises – Rule of law – Institutional regulation.

---

* Mode de citation : Salif SACKO, « Le juge constitutionnel, garant ou acteur de la refondation ? », *Revue RRC,* n° 074 / Octobre 2026, p.13-33.

INTRODUCTION

Le juge constitutionnel est traditionnellement présenté comme le gardien de la Constitution. Investi de la mission de faire prévaloir la norme suprême sur les actes des pouvoirs constitués, il apparaît, dans l'architecture classique de l'État de droit, comme l'un des principaux garants de la hiérarchie des normes, de la séparation des pouvoirs et, de manière croissante, de la protection des droits et libertés fondamentaux[1]. La justice constitutionnelle s'est ainsi progressivement imposée comme l'un des mécanismes essentiels de limitation juridique du pouvoir, au point que la Constitution contemporaine ne saurait être pleinement appréhendée indépendamment de l'existence d'un organe chargé d'en assurer l'effectivité[2].

Pourtant, cette représentation traditionnelle du juge constitutionnel semble aujourd'hui confrontée à une transformation profonde des conditions dans lesquelles s'exerce son office. Dans plusieurs États africains, les crises institutionnelles, les ruptures de l'ordre constitutionnel, les transitions politiques et les processus de « refondation » ont placé les juridictions constitutionnelles au cœur de mutations qui ne concernent plus seulement l'application de la Constitution, mais également la définition des contours du nouvel ordre institutionnel[3]. Le juge constitutionnel se trouve ainsi placé devant un paradoxe : il lui appartient de garantir un ordre constitutionnel alors même que cet ordre est appelé à être transformé, réorganisé, voire refondé.

Cette tension est particulièrement visible dans l'Afrique contemporaine. Depuis la vague de démocratisation des années 1990, le constitutionnalisme africain a connu une institutionnalisation progressive de la justice constitutionnelle, parallèlement à l'affirmation du principe de suprématie de la Constitution et à l'élargissement des compétences des juridictions constitutionnelles[4]. La création ou la consolidation des cours et conseils constitutionnels a accompagné la volonté de soumettre davantage l'exercice du pouvoir aux exigences de l'État de droit et de faire du juge constitutionnel un arbitre institutionnel[5]. Celles-ci ne sont plus seulement appelées à exercer un contrôle abstrait de constitutionnalité ; elles interviennent également dans le contentieux électoral, dans les conflits entre institutions, dans la protection des droits fondamentaux et, dans certains systèmes, dans l'interprétation même de la Constitution[6].

---

[1] Voir notamment Hans KELSEN, « La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle) », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1928, p. 197-257 ; Louis FAVOREU, *Les cours constitutionnelles*, Paris, PUF, 1986.

[2] Dominique ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, LGDJ, dernière éd. ; Michel TROPER, « Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle », *Mélanges Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975.

[3] Sur les transformations contemporaines du constitutionnalisme africain, voir notamment Jean du Bois de GAUDUSSON, « Les nouvelles constitutions africaines et la démocratie », *Afrique contemporaine*, n° 164, 1992, p. 8-14.

[4] Jean du Bois de GAUDUSSON, « La création des nouvelles juridictions constitutionnelles africaines : un bilan », in Jean du Bois de GAUDUSSON et Maurice KAMTO (dir.), *La justice constitutionnelle en Afrique*, Paris, Economica, travaux et publications relatifs à la justice constitutionnelle africaine.

[5] Babacar GUEYE, « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs*, n° 129, 2009, p. 5-26.

[6] Voir, pour une approche comparée, Louis FAVOREU, *La politique saisie par le droit. Alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1988 ; Dominique ROUSSEAU, *La justice constitutionnelle en Europe*, Paris, Montchrestien, 1992.

La Cour constitutionnelle du Mali, par exemple, est compétente pour connaître de la constitutionnalité des lois, des conflits d'attributions entre institutions, du contentieux électoral et de l'exception d'inconstitutionnalité ; ses décisions s'imposent aux pouvoirs publics, aux autorités administratives et juridictionnelles ainsi qu'aux personnes physiques et morales[7].

Au Burkina Faso, le Conseil constitutionnel exerce également des compétences en matière de contrôle de constitutionnalité, de régulation du fonctionnement des institutions et de contentieux électoral[8].

En Côte d'Ivoire, le Conseil constitutionnel est expressément qualifié de juridiction constitutionnelle et d'organe régulateur du fonctionnement des pouvoirs publics, tout en étant juge de la conformité de la loi au bloc de constitutionnalité et du contrôle des élections présidentielle et parlementaires[9].

Cette évolution traduit une transformation de l'office du juge constitutionnel. Celui-ci n'est plus uniquement le « censeur » des actes contraires à la Constitution ; il devient progressivement un interprète, un régulateur et un arbitre institutionnel[10]. La fonction juridictionnelle constitutionnelle comporte, en effet, une dimension interprétative inhérente à la détermination du sens et de la portée des normes suprêmes. Dès lors, l'activité du juge ne consiste pas uniquement à constater mécaniquement une conformité ou une contrariété ; elle peut également contribuer à préciser les exigences constitutionnelles applicables aux pouvoirs publics[11]. La question se pose alors de savoir si l'extension de ces fonctions demeure compatible avec sa qualité traditionnelle de garant ou si elle révèle l'émergence d'une fonction nouvelle, celle d'un juge participant, directement ou indirectement, à la refondation de l'ordre constitutionnel.

La notion de juge constitutionnel doit, dans cette perspective, être entendue comme désignant l'organe juridictionnel spécialement habilité par la Constitution à assurer le respect de celle-ci et à exercer les compétences constitutionnelles qui lui sont attribuées. Selon les systèmes, il peut s'agir d'une Cour constitutionnelle, d'un Conseil constitutionnel ou d'une formation juridictionnelle équivalente. Cette diversité institutionnelle ne fait toutefois pas obstacle à l'identification d'une fonction commune : assurer, selon des modalités variables, la

---

[7] Constitution de la République du Mali du 22 juillet 2023, notamment arts. 144 à 154. Voir également le *Journal officiel de la République du Mali*, numéro spécial, 22 juillet 2023. La Constitution organise notamment les compétences de la Cour constitutionnelle en matière de contrôle de constitutionnalité, de conflits d'attributions, de contentieux électoral et d'exception d'inconstitutionnalité.

[8] Constitution du Burkina Faso, dispositions relatives au Conseil constitutionnel ; voir également Conseil constitutionnel du Burkina Faso, « Présentation ». Le Conseil est notamment chargé du contrôle de constitutionnalité, de la régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics ainsi que du contrôle des opérations électorales.

[9] Loi organique n° 2022-222 du 25 mars 2022 déterminant l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire, art. 2. Le texte qualifie le Conseil constitutionnel de « juridiction constitutionnelle », d'« organe régulateur du fonctionnement des pouvoirs publics » et de juge de la conformité de la loi au bloc de constitutionnalité.

[10] Georges VEDEL, « Schengen et Maastricht », *Revue française de droit administratif*, 1992, p. 173 et s. ; Dominique ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, préc.

[11] Michel TROPER, « Une théorie réaliste de l'interprétation », *Annales de la Faculté de droit de Strasbourg*, 1999 ; Olivier PFERSMANN, « Le statut de la Constitution et la théorie de l'interprétation », travaux consacrés à l'interprétation constitutionnelle.

prééminence de la Constitution dans l'ordre juridique[12]. La distinction entre les modèles de justice constitutionnelle, modèle américain de contrôle diffus, modèle européen de contrôle concentré et formes hybrides, permet certes de comprendre la diversité des architectures institutionnelles, mais elle ne doit pas masquer la convergence contemporaine autour d'une même exigence : faire de la Constitution une norme juridiquement opposable aux pouvoirs constitués[13].

Le terme garant, ensuite, renvoie à la fonction de protection et de conservation de l'ordre constitutionnel. Garantir la Constitution signifie veiller à son respect par les pouvoirs publics, empêcher que les normes qui lui sont inférieures ne puissent la méconnaître et préserver les principes qui structurent l'État constitutionnel. Le juge constitutionnel apparaît ainsi comme un organe de limitation du pouvoir, dont l'intervention trouve sa justification première dans la soumission des gouvernants à la norme suprême[14]. Cette conception trouve une formulation classique dans la théorie de la garantie juridictionnelle de la Constitution développée par Hans Kelsen, pour lequel la justice constitutionnelle constitue un mécanisme destiné à assurer la conformité des actes des pouvoirs constitués à la norme constitutionnelle[15]. Dans cette perspective, le juge constitutionnel ne se situe pas au-dessus de la Constitution : il en est le serviteur juridictionnel et le protecteur.

La notion d'acteur, en revanche, appelle une approche plus dynamique. Être acteur ne signifie pas disposer d'un pouvoir constituant ou se substituer aux autorités investies de la compétence de modifier ou d'adopter la Constitution. Le terme renvoie plutôt à la capacité d'une institution à participer, par son action propre, à la production d'effets institutionnels et normatifs[16]. Le juge peut ainsi être acteur sans être auteur de la refondation : par son interprétation, il détermine la portée des normes constitutionnelles ; par sa fonction de régulation, il contribue à organiser les rapports entre les pouvoirs ; par son contrôle, il encadre juridiquement les transformations de l'ordre institutionnel[17]. Cette distinction est essentielle : reconnaître au juge une capacité d'action dans la recomposition constitutionnelle ne revient pas à lui attribuer la qualité de pouvoir constituant.

Quant à la refondation, elle ne saurait être réduite à une simple révision ponctuelle de la Constitution. Elle renvoie à une entreprise plus profonde de recomposition de l'ordre politique, institutionnel et juridique, susceptible de se traduire par l'adoption d'une nouvelle Constitution, par une transformation substantielle des institutions ou encore par l'établissement d'un nouvel

---

[12] Louis FAVOREU, « Modèle européen de justice constitutionnelle », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, notamment les travaux consacrés aux modèles de justice constitutionnelle.

[13] Mauro CAPPELLETTI, *Le pouvoir des juges*, Paris, Economica, 1990 ; Allan R. BREWER-CARIAS, *Constitutional Courts as Positive Legislators*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

[14] Hans KELSEN, art. préc. ; Carl SCHMITT, *La défense de la Constitution*, Paris, PUF, 1990, trad. française de *Der Hüter der Verfassung*, 1931. La confrontation Kelsen/Schmitt demeure fondamentale pour comprendre les conceptions concurrentes du « gardien » de la Constitution.

[15] Hans KELSEN, « La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle) », préc., p. 197-257.

[16] Sur le juge constitutionnel comme acteur institutionnel, voir notamment Alec STONE SWEET, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

[17] Dominique ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, préc. ; Laurence GAY, travaux relatifs au juge constitutionnel et à l'interprétation constitutionnelle.

équilibre entre les pouvoirs[18]. Le recours contemporain à cette notion dans plusieurs États africains est révélateur d'une volonté de dépasser les cadres institutionnels antérieurs. Le vocabulaire de la « refondation » s'inscrit ainsi dans une dynamique plus large de remise en question des modèles constitutionnels issus des transitions démocratiques des années 1990 et de recherche de nouveaux fondements de légitimité institutionnelle[19]. Au Niger, par exemple, la Charte de la Refondation adoptée le 26 mars 2025 est venue fixer le cadre institutionnel de la période de refondation et a reçu une valeur constitutionnelle[20]. Le terme même de « refondation » manifeste ainsi une prétention à reconstruire les bases de l'ordre institutionnel plutôt qu'à procéder à une simple adaptation de celui-ci.

L'intérêt du sujet réside précisément dans la confrontation de ces deux fonctions. D'un côté, la logique de garantie impose au juge constitutionnel de préserver la Constitution, ses principes et les limites qu'elle impose aux pouvoirs constitués. De l'autre, les processus de refondation peuvent l'amener à interpréter des normes nouvelles, à arbitrer des conflits institutionnels inédits et à préciser les contours d'un ordre constitutionnel en recomposition[21]. Le paradoxe est alors manifeste : comment le juge peut-il être le garant d'un ordre constitutionnel qui se trouve lui-même en voie de transformation ?

L'intérêt de cette interrogation est d'abord théorique. Elle conduit à revisiter la conception traditionnelle de l'office du juge constitutionnel et à interroger la frontière entre interprétation de la Constitution et participation à son évolution. Elle conduit également à réexaminer la distinction classique entre pouvoir constitué et pouvoir constituant : si le juge constitutionnel demeure un pouvoir constitué, son interprétation peut néanmoins produire des effets considérables sur la structure et le fonctionnement de l'ordre constitutionnel[22]. La question renvoie ainsi à une interrogation fondamentale de la théorie constitutionnelle : jusqu'où l'interprétation peut-elle aller sans se transformer en création ? La doctrine constitutionnelle contemporaine a largement montré que l'interprétation constitutionnelle ne saurait être réduite à une opération purement mécanique, tout en soulignant les contraintes juridiques et institutionnelles qui pèsent sur le juge[23].

L'intérêt est ensuite juridique et institutionnel. Dans les périodes de refondation, la juridiction constitutionnelle peut être confrontée à des situations qui ne trouvent pas toujours une réponse immédiate dans les catégories classiques du droit constitutionnel. Les conflits d'interprétation, les modifications de l'architecture institutionnelle, les nouvelles règles de

---

[18] Sur la distinction entre révision constitutionnelle et transformation de l'ordre constitutionnel, voir Georges BURDEAU, *Traité de science politique*, t. III, *Le statut du pouvoir dans l'État*, Paris, LGDJ ; Olivier BEAUD, *La puissance de l'État*, Paris, PUF, 1994.

[19] Jean du Bois de GAUDUSSON, « Les nouvelles constitutions africaines et la démocratie », préc. ; Maurice KAMTO, « Pouvoir et droit en Afrique noire : essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone », *Revue juridique et politique indépendance et coopération*, 1987.

[20] Charte de la Refondation du Niger, adoptée le 26 mars 2025 et promulguée par décret n° 2025-160/P/CNSP du 26 mars 2025. La Charte constitue le cadre institutionnel de la période de refondation et est dotée d'une valeur constitutionnelle.

[21] Voir notamment Jean du Bois de GAUDUSSON, « La justice constitutionnelle en Afrique : bilan et perspectives », travaux consacrés à la justice constitutionnelle et aux transitions politiques africaines.

[22] Georges BURDEAU, *Traité de science politique*, t. III, préc. ; Olivier BEAUD, *La puissance de l'État*, préc.

[23] Michel TROPER, « Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle », préc. ; Ronald DWORKIN, *L'empire du droit*, Paris, PUF, 1994 ; H. L. A. HART, *Le concept de droit*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2005.

succession ou d'exercice du pouvoir et les transformations du régime électoral peuvent conduire le juge à exercer une fonction de régulation particulièrement substantielle[24]. Le droit positif de plusieurs États africains confère d'ailleurs explicitement au juge constitutionnel une mission de régulation du fonctionnement des pouvoirs publics. Le Conseil constitutionnel burkinabè indique ainsi parmi ses missions la régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics[25]. En Côte d'Ivoire, cette fonction de régulation est également expressément consacrée par la loi organique relative au Conseil constitutionnel[26].

L'expérience burkinabè illustre cette dimension. Dans sa décision n° 2024-23/CC, le Conseil constitutionnel a été saisi de la conformité à la Constitution d'une loi constitutionnelle portant révision de la Constitution, dans un contexte institutionnel marqué par la transition[27]. Cette intervention est particulièrement intéressante pour notre réflexion : elle place le juge constitutionnel dans une situation où il doit apprécier juridiquement une opération susceptible de modifier elle-même l'ordre constitutionnel dans lequel son propre office trouve son fondement. La jurisprudence récente du Conseil constitutionnel burkinabè montre par ailleurs que son activité demeure étroitement liée aux transformations institutionnelles contemporaines, notamment à travers le contrôle de constitutionnalité des lois et l'exception d'inconstitutionnalité[28].

L'intérêt est enfin comparatif et africain. Le constitutionnalisme du continent ne peut être appréhendé comme un système homogène. Les trajectoires du Sénégal, du Mali, du Burkina Faso, du Niger, de la Côte d'Ivoire, de la Guinée ou d'autres États présentent des différences institutionnelles et historiques importantes[29]. Toutefois, la multiplication des transitions et des processus de recomposition institutionnelle offre un terrain privilégié pour observer les transformations de la justice constitutionnelle. Le recours à la notion de refondation est particulièrement révélateur de cette évolution. Au Niger, la période ouverte par le changement politique de 2023 a ainsi conduit à l'adoption d'une Charte de la Refondation en 2025, illustrant la place prise par cette notion dans la reconstruction de l'ordre institutionnel[30]. Au Mali, la Constitution du 22 juillet 2023 a, quant à elle, renouvelé l'architecture institutionnelle et précisé plusieurs mécanismes relevant de la justice constitutionnelle, notamment en matière d'exception d'inconstitutionnalité, de conflits d'attributions et de contentieux électoral[31]. Ces expériences ne doivent toutefois pas être assimilées : elles constituent des trajectoires distinctes

[24] Dominique ROUSSEAU, *La justice constitutionnelle en Europe*, préc. ; Alec STONE SWEET, *Governing with Judges*, préc.

[25] Conseil constitutionnel du Burkina Faso, présentation institutionnelle : le Conseil exerce notamment une mission de « régulation du fonctionnement des Institutions et de l'activité des pouvoirs publics ».

[26] Loi organique ivoirienne n° 2022-222 du 25 mars 2022, art. 2.

[27] Conseil constitutionnel du Burkina Faso, Décision n° 2024-23/CC relative à la conformité à la Constitution de la loi constitutionnelle n° 033-2024/ALT du 29 octobre 2024 portant révision de la Constitution. La décision intervient dans le contexte de la Charte de la Transition du 14 octobre 2022 et de son modificatif du 25 mai 2024.

[28] Voir notamment la jurisprudence publiée par le Conseil constitutionnel du Burkina Faso, qui comprend des décisions récentes relatives à l'exception d'inconstitutionnalité et au contrôle de conformité des lois et actes normatifs.

[29] Pour une perspective comparée sur les trajectoires constitutionnelles africaines, voir Maurice KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique noire*, préc. ; Jean du Bois de GAUDUSSON, travaux relatifs au constitutionnalisme et à la justice constitutionnelle en Afrique.

[30] Charte de la Refondation du Niger, 26 mars 2025, préc.

[31] Constitution de la République du Mali du 22 juillet 2023, notamment les dispositions relatives à la Cour constitutionnelle et à l'exception d'inconstitutionnalité.

dont la comparaison permet précisément de mesurer les différentes modalités de transformation de l'office du juge constitutionnel.

L'étude du sujet appelle dès lors une méthodologie essentiellement juridico-comparative. Il s'agira de confronter les dispositions constitutionnelles pertinentes aux décisions rendues par les juridictions constitutionnelles, en les mettant en perspective avec la doctrine du droit constitutionnel et les évolutions contemporaines du constitutionnalisme africain[32]. L'approche sera également diachronique, afin de mesurer le passage d'une conception principalement défensive de la justice constitutionnelle à une conception plus fonctionnelle, dans laquelle le juge participe à la régulation des rapports institutionnels[33]. Cette méthode permettra d'éviter deux écueils : celui d'une lecture exclusivement normative, qui ignorerait les transformations concrètes de l'office du juge, et celui d'une lecture purement politique, qui conduirait à attribuer au juge constitutionnel une fonction constituante qu'il ne détient pas juridiquement.

Dès lors, une difficulté fondamentale apparaît. Si le juge constitutionnel est institué pour garantir la Constitution, comment peut-il participer à une refondation qui implique précisément la transformation de l'ordre constitutionnel qu'il est chargé de protéger ? Inversement, si les transformations contemporaines de l'office du juge font de celui-ci un participant à la recomposition institutionnelle, jusqu'où cette participation peut-elle aller sans remettre en cause le principe de séparation entre pouvoir juridictionnel et pouvoir constituant[34] ?

La question centrale de cette étude peut ainsi être formulée de la manière suivante : Comment le juge constitutionnel, traditionnellement institué comme garant de l'ordre constitutionnel, tend-il à devenir un acteur de sa refondation ?

L'hypothèse défendue sera que le juge constitutionnel demeure juridiquement le garant de l'ordre constitutionnel, mais que l'évolution de son office et l'élargissement de sa fonction de régulation tendent à faire de lui un acteur juridictionnel de la refondation, sans pour autant le transformer en titulaire du pouvoir constituant[35]. Autrement dit, la garantie et l'action ne seraient pas nécessairement deux fonctions contradictoires. Le juge peut contribuer à la refondation précisément parce qu'il demeure tenu par la Constitution et par les limites de son office.

Ainsi comprise, la question posée par le titre « Le juge constitutionnel, garant ou acteur de la refondation ? » appelle moins une réponse alternative qu'une réflexion sur l'articulation de deux dimensions de l'office juridictionnel. Le juge apparaît d'abord comme garant de l'ordre constitutionnel (I). Mais l'évolution contemporaine de sa fonction d'interprétation et de régulation tend également à faire de lui un acteur juridictionnel de la refondation de l'ordre constitutionnel (II).

---

[32] Louis FAVOREU, *Les cours constitutionnelles*, préc. ; Dominique ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, préc. ; Jean du Bois de GAUDUSSON, travaux précités sur la justice constitutionnelle africaine.

[33] Sur l'évolution de la justice constitutionnelle vers des fonctions de régulation, voir Alec STONE SWEET, *Governing with Judges*, préc. ; Mauro CAPPELLETTI, *Le pouvoir des juges*, préc.

[34] Sur les rapports entre pouvoir constituant et pouvoirs constitués, voir Emmanuel SIEYÈS, *Qu'est-ce que le Tiers État ?*, 1789 ; Georges BURDEAU, *Traité de science politique*, t. III, préc. ; Olivier BEAUD, *La puissance de l'État*, préc.

[35] Cette hypothèse s'inscrit dans une conception de la justice constitutionnelle selon laquelle le juge peut contribuer à préciser le sens et la portée de la Constitution sans disposer pour autant d'un pouvoir constituant originaire. Voir Hans KELSEN, art. préc. ; Dominique ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, préc.

I. LE JUGE CONSTITUTIONNEL, GARANT DE L'ORDRE CONSTITUTIONNEL

La qualification du juge constitutionnel comme garant de l'ordre constitutionnel constitue le point de départ nécessaire de toute réflexion sur son office. Avant d'être envisagé comme un éventuel acteur de la refondation, il est d'abord celui auquel la Constitution confie la mission de veiller à son respect. La justice constitutionnelle trouve ainsi sa justification première dans la nécessité de transformer la suprématie constitutionnelle, de principe politique, en une exigence juridiquement sanctionnée.

Cette conception s'inscrit dans la construction kelsénienne de la justice constitutionnelle. Dans son étude classique de 1928, Hans KELSEN concevait la justice constitutionnelle comme une véritable « garantie juridictionnelle de la Constitution », reposant sur l'existence d'un organe spécialisé chargé de contrôler les actes des pouvoirs constitués[36]. La juridiction constitutionnelle apparaît dès lors comme le mécanisme institutionnel permettant de soumettre les gouvernants à une norme qui leur est supérieure.

L'évolution contemporaine du constitutionnalisme africain a largement consacré cette fonction. La démocratisation des années 1990 s'est accompagnée, dans de nombreux États, d'un renforcement des mécanismes de justice constitutionnelle et d'une extension des compétences des juridictions constitutionnelles. Babacar GUÈYE a ainsi montré que le renouveau démocratique africain s'est accompagné d'une volonté de renforcer l'État de droit, le pluralisme politique et la protection des droits fondamentaux[37]. Dans cette dynamique, le juge constitutionnel est devenu l'une des institutions essentielles de la limitation juridique du pouvoir.

Cette fonction de garantie présente toutefois une double dimension. Elle est normative, parce qu'elle assure la suprématie de la Constitution ; elle est également institutionnelle, parce qu'elle contribue à préserver les principes et équilibres qui structurent l'organisation du pouvoir. C'est donc à travers ces deux dimensions que doit être comprise la fonction de garant.

A. La préservation de la suprématie constitutionnelle

La suprématie de la Constitution constitue le fondement premier de l'office du juge constitutionnel. Celui-ci est investi d'une compétence juridictionnelle dont la source et les limites résident dans la Constitution elle-même. Sa fonction première consiste donc à empêcher que les pouvoirs constitués puissent adopter ou appliquer des normes contraires à la norme suprême.

Le contrôle de constitutionnalité suppose, en premier lieu, l'existence d'une norme de référence. Le juge confronte la norme contestée à l'ensemble des prescriptions constitutionnelles qui lui sont opposables. La Constitution cesse ainsi d'être un simple texte d'organisation des pouvoirs pour devenir une véritable norme juridiquement invocable.

---

[36] Hans KELSEN, « La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle) », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1928, pp. 197-257.

[37] Babacar GUÈYE, « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs*, n° 129, 2009, pp. 5-26.

La jurisprudence constitutionnelle française a joué un rôle majeur dans cette transformation. La décision du Conseil constitutionnel n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Liberté d'association*, a consacré une conception substantielle de la Constitution en reconnaissant la valeur constitutionnelle du Préambule et, par son intermédiaire, de textes et principes auxquels celui-ci renvoie[38]. Le contrôle constitutionnel ne porte dès lors plus seulement sur la répartition formelle des compétences entre les pouvoirs publics ; il participe également à la protection des droits et libertés.

La doctrine de Louis FAVOREU a largement contribué à théoriser cette évolution. La constitutionnalité ne se réduit pas à la conformité mécanique d'une loi à quelques dispositions textuelles : elle implique la prise en compte de l'ensemble des normes et principes qui composent le bloc de constitutionnalité[39]. Le juge constitutionnel devient ainsi le garant d'un ordre normatif constitutionnel, et non du seul texte matériel de la Constitution.

Cette fonction suppose nécessairement une activité d'interprétation. Pour déterminer si une norme est conforme à la Constitution, le juge doit en préciser la portée. Il ne saurait donc être assimilé à un simple lecteur du texte constitutionnel. Michel TROPER a particulièrement insisté sur la dimension interprétative de l'activité juridictionnelle : l'interprétation contribue à déterminer le sens juridiquement opératoire de la norme[40]. Ronald DWORKIN, dans une perspective différente, envisage également le droit comme une pratique interprétative dans laquelle la cohérence des principes joue un rôle déterminant[41].

Cette dimension interprétative est essentielle à la compréhension de la problématique du présent article. Le juge garantit la Constitution en l'interprétant ; mais l'interprétation peut, dans certaines circonstances, contribuer à faire évoluer la signification concrète de l'ordre constitutionnel. La garantie n'est donc pas synonyme de passivité.

Le droit constitutionnel malien fournit une illustration particulièrement nette de cette conception. L'article 144 de la Constitution du 22 juillet 2023 dispose que la Cour constitutionnelle est juge de la constitutionnalité des lois, qu'elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques et qu'elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics[42]. La Constitution malienne associe ainsi explicitement trois dimensions : contrôle de constitutionnalité, protection des droits fondamentaux et régulation institutionnelle.

Cette combinaison est particulièrement significative pour notre réflexion. Le constituant ne conçoit pas la Cour constitutionnelle comme un simple censeur de la loi. Il lui confie également une fonction de garantie substantielle des droits et une fonction de régulation du

---

[38] Conseil constitutionnel français, décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association*.

[39] Louis FAVOREU, « Le principe de constitutionnalité. Essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel », in *Mélanges Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, pp. 33-48.

[40] Michel TROPER, « Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle », in *Mélanges Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, pp. 133-150.

[41] Ronald DWORKIN, *L'empire du droit*, Paris, PUF, 1994.

[42] Constitution de la République du Mali du 22 juillet 2023, art. 144. Le texte attribue notamment à la Cour constitutionnelle le contrôle de constitutionnalité, la garantie des droits fondamentaux et la régulation du fonctionnement des institutions.

fonctionnement institutionnel. La garantie de l'ordre constitutionnel devient donc nécessairement plus large que la seule sanction de l'inconstitutionnalité.

La même logique se retrouve, sous des formes différentes, dans d'autres systèmes africains francophones. Au Sénégal, le Conseil constitutionnel connaît notamment de la constitutionnalité des lois et engagements internationaux, des conflits de compétence entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ainsi que des exceptions d'inconstitutionnalité. Ses décisions ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent aux pouvoirs publics ainsi qu'aux autorités administratives et juridictionnelles[43]. La loi organique précise encore cette compétence, notamment en matière de constitutionnalité des lois et de conflits de compétence[44].

Au Burkina Faso, le Conseil constitutionnel exerce également une fonction de gardien de la Constitution. Il est compétent pour contrôler la constitutionnalité des lois, ordonnances, règlements parlementaires et engagements internationaux ; il intervient également dans la régulation du fonctionnement des institutions et le règlement des conflits d'attributions entre institutions de l'État[45]. La juridiction burkinabè affirme elle-même que, comme toute juridiction, elle « dit le droit », sans disposer d'une compétence générale, mais d'une compétence d'attribution[46].

La comparaison révèle donc une constante : le juge constitutionnel est un pouvoir constitué chargé de faire respecter la norme qui s'impose aux autres pouvoirs constitués. Son autorité procède de la Constitution et ne saurait lui être supérieure.

Cette précision permet de distinguer la fonction juridictionnelle du pouvoir constituant. Le juge peut interpréter la Constitution, préciser la portée de ses dispositions et sanctionner les violations dont elle fait l'objet ; il ne saurait cependant se substituer au constituant pour élaborer librement une nouvelle norme fondamentale.

La distinction est capitale. Comme l'enseigne la théorie classique du pouvoir constituant, le pouvoir constituant originaire établit l'ordre constitutionnel, tandis que les pouvoirs constitués exercent les compétences qui leur sont attribuées par cet ordre[47]. Le juge constitutionnel appartient à cette seconde catégorie. Son pouvoir est donc nécessairement dérivé, juridictionnel et constitutionnellement limité.

La fonction de garantie doit, dès lors, être comprise comme une fonction de protection de la suprématie constitutionnelle et non comme une habilitation générale à remodeler la Constitution. Mais cette garantie normative n'épuise pas l'office du juge. Parce que la Constitution organise également les rapports entre les pouvoirs, sa protection implique nécessairement la sauvegarde des principes et des équilibres institutionnels.

---

[43] Constitution de la République du Sénégal, notamment les dispositions relatives aux compétences du Conseil constitutionnel et à l'autorité de ses décisions.

[44] Loi organique relative au Conseil constitutionnel du Sénégal, art. 1er, déterminant notamment les compétences de la juridiction en matière de constitutionnalité et de conflits de compétence.

[45] Conseil constitutionnel du Burkina Faso, « Attribution et mission ». Le Conseil est notamment chargé du contrôle de constitutionnalité, de la régulation du fonctionnement des institutions et du règlement des conflits d'attributions entre institutions.

[46] Conseil constitutionnel du Burkina Faso, « Qu'est-ce que le Conseil constitutionnel ? ». Le Conseil précise qu'il est gardien de la Constitution, qu'il « dit le droit » et qu'il dispose d'une compétence d'attribution.

[47] Emmanuel SIEYÈS, *Qu'est-ce que le Tiers État ?*, 1789 ; voir également Olivier BEAUD, *La puissance de l'État*, Paris, PUF, 1994.

B. La sauvegarde des principes et équilibres constitutionnels

La Constitution n'est pas seulement une norme suprême ; elle constitue également une architecture institutionnelle. Elle répartit les compétences, organise les rapports entre les pouvoirs, protège les droits fondamentaux et fixe les procédures destinées à prévenir l'arbitraire. Le juge constitutionnel est donc également appelé à préserver cet équilibre.

Cette fonction est particulièrement manifeste lorsque la Constitution attribue expressément à la juridiction constitutionnelle une mission de régulation du fonctionnement des institutions. Dans le cas malien, l'article 144 de la Constitution du 22 juillet 2023 consacre explicitement cette compétence[48]. La Cour constitutionnelle n'est donc pas seulement le juge de la conformité des lois ; elle est également appelée à intervenir lorsque le fonctionnement des pouvoirs publics soulève une difficulté d'ordre constitutionnel.

Le modèle sénégalais présente une configuration comparable. Le Conseil constitutionnel connaît des conflits de compétence entre l'exécutif et le législatif et ses décisions disposent d'une autorité particulièrement forte à l'égard des pouvoirs publics[49]. La juridiction constitutionnelle participe ainsi au maintien de la frontière entre les compétences institutionnelles.

Au Burkina Faso, cette fonction est encore plus explicitement formulée : le Conseil constitutionnel est présenté comme l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et des pouvoirs publics et comme le juge des conflits d'attributions entre les institutions de l'État[50]. Son office dépasse ainsi la seule confrontation abstraite d'une loi à la Constitution pour englober la préservation du fonctionnement constitutionnel de l'État.

Cette dimension institutionnelle permet de comprendre pourquoi le juge constitutionnel occupe une place particulière dans les systèmes politiques contemporains. Il intervient précisément là où les rapports de pouvoir deviennent juridiquement problématiques. Il constitue alors un tiers institutionnel chargé de rappeler aux pouvoirs publics les limites de leurs compétences.

La séparation des pouvoirs ne signifie pas l'absence de relations entre les institutions ; elle suppose au contraire une organisation juridique de leurs rapports. Comme l'a montré Georges BURDEAU, l'organisation constitutionnelle du pouvoir implique une répartition des compétences et des mécanismes destinés à prévenir leur concentration[51]. Le juge constitutionnel contribue à rendre cette répartition juridiquement effective. Cette mission revêt une importance particulière dans les périodes de transition politique. Les transitions peuvent en effet produire des situations dans lesquelles les catégories institutionnelles ordinaires sont mises à l'épreuve : modification de la durée des mandats, réorganisation des pouvoirs publics,

[48] Constitution de la République du Mali du 22 juillet 2023, art. 144. Cette disposition fait expressément de la Cour constitutionnelle l'« organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics ».
[49] Constitution de la République du Sénégal, dispositions relatives aux conflits de compétence et à l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel.
[50] Conseil constitutionnel du Burkina Faso, « Attribution et mission ».
[51] Georges BURDEAU, *Traité de science politique*, t. III, Paris, LGDJ.

coexistence de normes constitutionnelles et de textes de transition, création d'institutions provisoires ou encore redéfinition des rapports entre les organes de l'État.

Dans de telles circonstances, la juridiction constitutionnelle peut être conduite à déterminer la portée de règles dont l'application n'avait pas été envisagée dans les conditions ordinaires. Son intervention peut alors avoir des conséquences institutionnelles considérables.

La doctrine africaniste a précisément mis en évidence cette particularité de l'office du juge constitutionnel. Jean du Bois de GAUDUSSON a souligné que les juridictions constitutionnelles africaines sont progressivement passées d'un constitutionnalisme principalement formel à une recherche plus affirmée de l'effectivité des normes constitutionnelles[52]. Cette évolution contribue à renforcer la place du juge dans les mécanismes de régulation du pouvoir.

Le juge constitutionnel devient ainsi le garant non seulement de la légalité constitutionnelle, mais également de la continuité de l'ordre constitutionnel. Cette fonction est particulièrement visible dans le domaine des droits fondamentaux. Lorsque la Constitution consacre la dignité, l'égalité, les libertés publiques, la liberté d'expression, la liberté d'association ou encore les garanties juridictionnelles, leur effectivité dépend en partie de la capacité du juge constitutionnel à leur donner une portée concrète.

La protection des droits fondamentaux introduit alors une dimension substantielle dans l'office du juge. Celui-ci ne veille plus seulement à ce qu'une institution respecte une procédure ; il apprécie également si l'exercice du pouvoir demeure compatible avec les valeurs constitutionnelles. Cette évolution rapproche la justice constitutionnelle de ce que Mauro CAPPELLETTI identifiait comme la montée en puissance du juge dans les démocraties contemporaines[53]. Alec STONE SWEET a, de son côté, montré comment les cours constitutionnelles européennes sont devenues des acteurs importants de la structuration des rapports politiques par l'interprétation et l'application du droit constitutionnel[54].

Il convient néanmoins de ne pas transposer mécaniquement ces analyses au contexte africain. Les juridictions constitutionnelles du continent évoluent dans des environnements institutionnels, politiques et sociaux spécifiques. Leur influence doit être appréciée à partir des compétences que leur attribuent les constitutions nationales et des conditions concrètes de leur fonctionnement.

La fonction de garantie n'en demeure pas moins essentielle. Elle permet au juge de s'opposer juridiquement à l'arbitraire des pouvoirs constitués, de préserver les compétences respectives des institutions et de protéger les droits constitutionnellement garantis. Mais cette fonction révèle déjà une première difficulté théorique : le juge peut-il préserver un ordre constitutionnel sans contribuer, par son interprétation, à en déterminer l'évolution ?

---

[52] Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 52, 2002/4, pp. 721 et s.
[53] Mauro CAPPELLETTI, *Le pouvoir des juges*, Paris, Economica, 1990.
[54] Alec STONE SWEET, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

La réponse ne peut être entièrement négative. Toute juridiction constitutionnelle interprète nécessairement les dispositions qu'elle applique. La question est donc moins celle de l'existence d'une influence juridictionnelle que celle de ses limites juridiques.

Le juge constitutionnel peut ainsi être conduit à adopter une interprétation permettant de maintenir la cohérence de l'ordre constitutionnel face à une situation nouvelle. Il peut préciser une notion constitutionnelle, déterminer la portée d'un principe, censurer une atteinte excessive à une liberté ou résoudre un conflit de compétences. Dans chacun de ces cas, son intervention produit des effets qui dépassent la simple reproduction littérale du texte. Il ne s'ensuit cependant pas que le juge dispose d'un pouvoir constituant[55].

La distinction demeure fondamentale entre interpréter la Constitution et la modifier, entre réguler le fonctionnement des institutions et en déterminer souverainement la structure, entre garantir l'ordre constitutionnel et en créer un nouveau. C'est précisément cette distinction qui permet d'éviter deux conceptions excessives du juge constitutionnel. La première consisterait à le présenter comme un simple exécutant mécanique de la volonté constituante ; la seconde reviendrait à lui reconnaître un pouvoir général de transformation de l'ordre constitutionnel. Ni l'une ni l'autre ne rend pleinement compte de la réalité de son office.

La juridiction constitutionnelle est plutôt un pouvoir juridiquement encadré dont l'interprétation peut produire des effets institutionnels significatifs. Elle demeure juridiquement subordonnée à la Constitution tout en pouvant contribuer, par ses décisions, à la stabilisation et à l'évolution de son ordre normatif. Cette observation prend une portée particulière dans les périodes de transition. Plus l'ordre institutionnel est instable, plus les décisions du juge peuvent acquérir une importance structurante. Le juge est alors appelé à concilier deux exigences qui peuvent paraître contradictoires : la fidélité à la Constitution et l'adaptation de son application à des circonstances nouvelles.

La doctrine relative à l'office du juge constitutionnel en circonstances exceptionnelles souligne précisément cette tension. Les situations de crise peuvent conduire la juridiction à mobiliser des techniques d'interprétation et de régulation qui interrogent les limites ordinaires de son office[56]. La difficulté est alors de maintenir la juridicité de la décision sans transformer le juge en détenteur d'un pouvoir politique autonome.

Le juge constitutionnel doit donc demeurer conscient de la limite fondamentale qui structure son statut : il peut contribuer à la transformation de l'ordre constitutionnel sans en devenir le maître. Ainsi comprise, la fonction de garantie contient déjà les germes de la fonction d'acteur. Le juge protège la Constitution en l'interprétant ; il protège l'équilibre institutionnel en réglant les conflits de compétence ; il protège les droits fondamentaux en déterminant leur portée ; il assure enfin l'effectivité de la suprématie constitutionnelle par l'autorité de ses décisions.

La garantie n'est donc pas une fonction passive. Elle est une fonction active de conservation, d'interprétation et de régulation. C'est précisément cette dimension active qui

[55] Ibid.
[56] Abdoulaye HAMADOU, « L'office du juge constitutionnel en circonstances exceptionnelles : réflexion à partir des exemples du Burkina Faso et du Mali », *Afrilex*.

conduit à dépasser l'opposition apparente entre le juge-garant et le juge-acteur. Dans certaines circonstances, notamment lorsque l'ordre politique et institutionnel traverse une phase de transition ou de refondation, l'interprétation et la régulation peuvent avoir des effets suffisamment importants pour faire du juge un véritable acteur juridictionnel de la recomposition institutionnelle.

La question devient alors celle de savoir si cette participation à la refondation demeure compatible avec la nature juridictionnelle de son office et, surtout, où se situe la frontière entre interprétation constitutionnelle et pouvoir constituant. C'est cette interrogation qui justifie l'étude de la seconde dimension de l'office du juge constitutionnel : celui-ci peut-il, sans cesser d'être garant, devenir également acteur de la refondation ?

II. LE JUGE CONSTITUTIONNEL, ACTEUR DE LA REFONDATION DE L'ORDRE CONSTITUTIONNEL

Si le juge constitutionnel est, par vocation première, le garant de l'ordre constitutionnel, son office ne saurait être réduit à une fonction purement conservatoire. L'évolution contemporaine de la justice constitutionnelle montre en effet que l'interprétation des normes suprêmes et la régulation des rapports institutionnels peuvent produire des effets qui dépassent la simple préservation de l'ordre juridique existant. Cette observation prend une résonance particulière dans les périodes de transition et de refondation. Lorsque les institutions connaissent une recomposition profonde, le juge constitutionnel est nécessairement confronté à des questions qui ne relèvent plus exclusivement du fonctionnement ordinaire des pouvoirs constitués. Il peut être appelé à préciser la portée de normes nouvelles, à résoudre des contradictions entre différentes sources de normativité, à arbitrer des conflits institutionnels ou encore à déterminer les conditions de continuité de l'ordre constitutionnel.

Il ne s'agit pas, pour autant, de reconnaître au juge une compétence constituante. L'acteur dont il est ici question est un acteur juridictionnel, dont l'intervention demeure encadrée par la Constitution. Sa participation à la refondation résulte moins d'un pouvoir autonome de transformation que de l'effet institutionnel de ses décisions. Deux vecteurs apparaissent particulièrement déterminants : l'interprétation constitutionnelle, qui permet au juge de donner un sens opératoire aux normes suprêmes, et la régulation constitutionnelle, qui lui permet d'intervenir directement dans les rapports entre les institutions.

A. L'interprétation constitutionnelle comme vecteur de recomposition institutionnelle

L'interprétation constitue le premier mécanisme par lequel le juge constitutionnel peut devenir un acteur de la transformation de l'ordre constitutionnel. La raison en est simple : aucune Constitution, même détaillée, ne peut prévoir l'ensemble des situations institutionnelles susceptibles de se présenter. Le texte constitutionnel contient nécessairement des notions générales, des principes ouverts et des mécanismes dont la portée doit être déterminée par l'interprète.

La fonction juridictionnelle comporte ainsi une dimension herméneutique inhérente à son exercice. Comme l'a montré Michel TROPER, le juge constitutionnel ne se borne pas à découvrir un sens préexistant de la norme ; son interprétation participe à la détermination de la signification juridiquement applicable du texte[57]. Dans une perspective différente, Ronald DWORKIN considère que l'interprétation juridique doit rechercher une cohérence d'ensemble entre les règles, les principes et les valeurs qui structurent l'ordre juridique[58]. Ces approches, malgré leurs différences, permettent de comprendre que le juge constitutionnel ne peut être réduit à un simple exécutant mécanique de la volonté constituante. L'interprétation est une opération juridictionnelle qui peut avoir des conséquences normatives et institutionnelles.

La jurisprudence française offre l'un des exemples historiques les plus significatifs de cette dynamique. Avec la décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Liberté d'association*, le Conseil constitutionnel a élargi substantiellement les normes de référence du contrôle constitutionnel en reconnaissant la pleine portée normative du Préambule de la Constitution de 1958[59]. Cette décision a contribué à transformer le Conseil constitutionnel en véritable juridiction des droits et libertés.

L'enseignement dépasse le seul cas français. Il démontre qu'une juridiction constitutionnelle peut, par l'interprétation, accroître la portée effective de la Constitution sans formellement modifier son texte. C'est précisément ce phénomène qui permet de parler d'un « pouvoir jurisprudentiel » du juge constitutionnel, à condition de ne pas confondre ce pouvoir avec le pouvoir constituant. Louis FAVOREU a montré que le développement de la justice constitutionnelle conduit nécessairement à reconnaître au juge une fonction déterminante dans la construction de la normativité constitutionnelle[60]. Mauro CAPPELLETTI a, plus largement, souligné la montée en puissance du juge dans les démocraties contemporaines et la transformation de son rôle dans la détermination des droits et des rapports institutionnels[61].

Dans les États africains en transition, cette fonction interprétative peut acquérir une portée encore plus importante. Le juge peut être confronté à des textes constitutionnels nouveaux, à des chartes de transition, à des normes provisoires ou à des situations institutionnelles que le constituant n'a pas expressément envisagées.

Le cas malien est particulièrement révélateur. La Constitution du 22 juillet 2023 attribue à la Cour constitutionnelle non seulement le contrôle de constitutionnalité et la garantie des droits fondamentaux, mais également la régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics[62]. La Cour est donc constitutionnellement placée au cœur de l'interprétation et de la stabilisation du nouvel ordre institutionnel.

---

[57] Michel TROPER, « Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle », in *Mélanges Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, pp. 133-150.
[58] Ronald DWORKIN, *L'empire du droit*, Paris, PUF, 1994.
[59] Conseil constitutionnel français, décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association*.
[60] Louis FAVOREU, « Le principe de constitutionnalité. Essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel », in *Mélanges Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, pp. 33-48.
[61] Mauro CAPPELLETTI, *Le pouvoir des juges*, Paris, Economica, 1990.
[62] Constitution de la République du Mali du 22 juillet 2023, art. 144. Le texte confère à la Cour constitutionnelle les fonctions de juge de la constitutionnalité, de garante des droits fondamentaux et d'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics.

La pratique contentieuse récente illustre cette fonction. Dans son arrêt n° 2025-02/CC du 18 juin 2025, relatif à une requête tendant à la destitution du pouvoir exécutif, la Cour constitutionnelle a examiné sa compétence à partir des dispositions constitutionnelles relatives à la responsabilité du Président de la République et a conclu qu'elle n'était pas compétente pour connaître de cette demande[63]. Au-delà de la solution particulière, l'intérêt théorique de cette décision réside dans l'affirmation d'une limite juridictionnelle : la Cour refuse d'étendre sa compétence au-delà de ce que la Constitution lui attribue. Cette décision montre que l'acteur juridictionnel de la refondation est d'abord un acteur limité. Sa capacité d'intervention dépend de l'habilitation constitutionnelle dont il dispose.

Une autre illustration est fournie par les décisions rendues au cours de la période de transition relativement aux lois organiques. Dans son arrêt n° 2025-04/CC du 30 juin 2025, la Cour constitutionnelle malienne a examiné la conformité d'une loi organique relative aux indemnités et avantages des membres du Conseil national de Transition, en rappelant notamment la compétence constitutionnelle qui lui impose de connaître des lois organiques avant leur promulgation[64]. Le juge constitutionnel intervient ainsi directement dans le fonctionnement des institutions de transition, en contrôlant les normes destinées à en organiser le fonctionnement. Cette activité peut être qualifiée d'intervention juridictionnelle dans la refondation, dès lors qu'elle porte sur les règles qui structurent les institutions de la période de recomposition politique. Elle ne signifie cependant pas que la Cour participe politiquement à la définition de la refondation ; elle signifie qu'elle en contrôle juridiquement les instruments.

La situation burkinabè fournit un autre exemple particulièrement significatif. Le Conseil constitutionnel a été amené, durant la période de transition, à contrôler des textes touchant directement à l'organisation des institutions. Dans sa décision n° 2024-10/CC du 10 mai 2024, il a examiné la conformité à la Constitution de la loi organique portant attributions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature[65]. Dans sa décision n° 2024-16/CC, il a également contrôlé une résolution modifiant le règlement de l'Assemblée législative de transition[66].

Plus significativement encore, dans sa décision n° 2024-23/CC, le Conseil constitutionnel a été saisi aux fins de vérification de la conformité à la Constitution de la loi constitutionnelle portant révision de la Constitution[67]. Cette intervention est particulièrement révélatrice : le juge constitutionnel n'est plus seulement confronté à une loi ordinaire, mais à un acte qui participe lui-même à la transformation de l'ordre constitutionnel.

---

[63] Cour constitutionnelle du Mali, arrêt n° 2025-02/CC du 18 juin 2025, relatif à une requête aux fins de destitution du pouvoir exécutif. La Cour s'est déclarée incompétente en se fondant sur les dispositions constitutionnelles relatives à la procédure de destitution.

[64] Cour constitutionnelle du Mali, arrêt n° 2025-04/CC du 30 juin 2025, relatif au contrôle de constitutionnalité de la loi organique portant indemnités et autres avantages alloués aux membres du Conseil national de Transition.

[65] Conseil constitutionnel du Burkina Faso, décision n° 2024-10/CC du 10 mai 2024, relative à la conformité à la Constitution de la loi organique n° 007-2024/ALT portant attributions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature.

[66] Conseil constitutionnel du Burkina Faso, décision n° 2024-16/CC, relative à la conformité à la Constitution de la résolution n° 005-2024/ALT portant modification du règlement de l'Assemblée législative de transition.

[67] Conseil constitutionnel du Burkina Faso, décision n° 2024-23/CC, relative à la conformité à la Constitution de la loi constitutionnelle n° 033-2024/ALT du 29 octobre 2024 portant révision de la Constitution.

Il faut toutefois mesurer la portée de cette intervention. Le contrôle d'une révision constitutionnelle ne signifie pas nécessairement que le juge dispose du pouvoir de déterminer librement le contenu de la Constitution. Il signifie que le pouvoir de révision, même lorsqu'il appartient au constituant dérivé, demeure soumis aux règles de compétence et de procédure prévues par l'ordre constitutionnel.

Le juge devient alors un gardien de la procédure de transformation constitutionnelle. Cette fonction est particulièrement importante en période de refondation. Elle permet de distinguer la transformation juridiquement organisée de la rupture purement politique. Le juge peut vérifier que la modification de l'ordre constitutionnel s'opère selon les formes et compétences reconnues par la norme suprême.

La frontière entre interprétation et création n'en demeure pas moins délicate. Plus le juge interprète largement les dispositions constitutionnelles, plus son interprétation peut produire des conséquences institutionnelles importantes. C'est pourquoi l'autorité du juge doit être conciliée avec le principe de séparation des pouvoirs.

La doctrine contemporaine de la justice constitutionnelle invite ainsi à concevoir le juge non comme un pouvoir politique concurrent, mais comme un pouvoir juridictionnel susceptible de participer à la structuration de l'ordre politique par le droit. Alec STONE SWEET a notamment montré que les cours constitutionnelles peuvent contribuer à la négociation institutionnelle et à la stabilisation des compromis constitutionnels, précisément par l'autorité de leurs décisions[68]. Dans cette perspective, l'acteur juridictionnel de la refondation n'est pas celui qui décide de la refondation ; c'est celui qui juridicise ses modalités, en fixe certaines limites et en assure la compatibilité avec les normes constitutionnelles.

La distinction est essentielle : le juge peut participer à la refondation sans en être l'auteur. Cette participation devient encore plus manifeste lorsque le juge exerce une fonction qui lui est expressément reconnue par la Constitution : la régulation du fonctionnement des institutions.

B. La régulation constitutionnelle comme modalité d'intervention dans la refondation

La régulation constitue le second vecteur de l'intervention du juge constitutionnel dans les processus de recomposition institutionnelle. Elle se distingue du contrôle classique de constitutionnalité en ce qu'elle porte moins sur la conformité abstraite d'une norme que sur le fonctionnement concret des pouvoirs publics et sur leurs rapports réciproques. Cette fonction est particulièrement importante dans les États où elle est expressément consacrée par le texte constitutionnel. Au Mali, l'article 144 de la Constitution du 22 juillet 2023 dispose que la Cour constitutionnelle est l'« organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics[69] ». Au Burkina Faso, le Conseil constitutionnel exerce également une

[68] Alec STONE SWEET, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
[69] Constitution de la République du Mali du 22 juillet 2023, art. 144.

fonction de régulation du fonctionnement des institutions et des pouvoirs publics et règle les conflits d'attributions entre les institutions de l'État[70].

La régulation confère ainsi au juge constitutionnel une fonction de médiation juridictionnelle des rapports institutionnels. Cette fonction acquiert une importance particulière en période de transition. La transition est, par définition, un moment de passage entre deux configurations institutionnelles. Elle implique souvent la coexistence de normes anciennes et nouvelles, l'exercice temporaire de compétences par des organes particuliers et la nécessité de maintenir la continuité de l'État. Le juge constitutionnel peut alors être appelé à déterminer quelle norme doit prévaloir, quelle institution est compétente ou selon quelle procédure un acte doit être adopté.

L'exemple malien est particulièrement éclairant. La révision de la Charte de la Transition intervenue en 2025 a expressément prévu qu'en cas de contrariété entre la Charte et la Constitution du 22 juillet 2023, les dispositions de la Constitution s'appliquent et que la Cour constitutionnelle statue en cas de litige[71]. Cette disposition confère à la Cour une position particulière dans la hiérarchisation des normes applicables pendant la transition.

Le juge devient alors le tiers de juridicisation du rapport entre norme constitutionnelle et norme transitoire. Cette fonction dépasse la seule protection abstraite de la Constitution. Elle contribue à organiser concrètement la coexistence de plusieurs sources normatives et à préserver la cohérence de l'ordre juridique pendant une période de recomposition.

La jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle malienne illustre cette fonction de régulation. En juin 2025, saisie d'une demande tendant à la destitution du pouvoir exécutif, la Cour a refusé de connaître de cette demande au motif que la Constitution attribuait la compétence de destitution selon une procédure spécifique et que cette matière ne relevait pas de sa compétence[72]. La Cour ne s'est donc pas substituée aux institutions compétentes : elle a au contraire utilisé sa fonction juridictionnelle pour délimiter son propre pouvoir. Cette autolimitation est essentielle à la légitimité du juge constitutionnel. Un juge qui pourrait étendre indéfiniment ses propres compétences deviendrait nécessairement un acteur politique autonome. À l'inverse, un juge qui accepte de demeurer dans le cadre de ses compétences constitutionnelles peut participer activement à la régulation sans remettre en cause la séparation des pouvoirs.

La jurisprudence burkinabè permet également d'observer cette dynamique. En 2024, le Conseil constitutionnel a successivement contrôlé des textes relatifs au Conseil supérieur de la magistrature, au règlement de l'Assemblée législative de transition et à la révision de la Constitution[73]. Ces interventions montrent que la régulation constitutionnelle peut

[70] Conseil constitutionnel du Burkina Faso, « Attribution et mission ». Le Conseil indique notamment qu'il est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et des pouvoirs publics et qu'il règle les conflits d'attributions entre les institutions de l'État.

[71] Loi n° 2025-029 du 8 juillet 2025 portant modification de la Charte de la Transition, art. 25 nouveau : en cas de contrariété entre la Charte de la Transition et la Constitution du 22 juillet 2023, les dispositions de la Constitution s'appliquent et la Cour constitutionnelle statue en cas de litige.

[72] Cour constitutionnelle du Mali, arrêt n° 2025-02/CC du 18 juin 2025, préc.

[73] Conseil constitutionnel du Burkina Faso, décisions n° 2024-10/CC, n° 2024-16/CC et n° 2024-23/CC, préc. La liste officielle des décisions du Conseil constitutionnel confirme notamment ces différentes interventions durant la période considérée.

accompagner plusieurs dimensions de la recomposition institutionnelle : organisation de la justice, fonctionnement de l'organe législatif de transition et transformation du texte constitutionnel. Le juge apparaît ainsi comme un accompagnateur juridictionnel de la transformation institutionnelle.

Il faut cependant distinguer accompagnement et direction. Le juge ne détermine pas la finalité politique de la refondation. Il ne choisit ni le modèle institutionnel, ni l'orientation politique de l'État. Sa fonction consiste à vérifier que les acteurs habilités à transformer l'ordre constitutionnel exercent leurs compétences dans les limites juridiquement établies. Cette distinction permet de résoudre l'apparente contradiction contenue dans le titre de la présente étude. Le juge peut être simultanément garant et acteur. Il est garant quant à la nature de sa mission ; il devient acteur quant aux effets institutionnels de l'exercice de cette mission.

L'acteur juridictionnel se distingue ainsi de l'acteur politique par son mode d'intervention. Il agit par le droit, dans le cadre d'une compétence juridictionnelle et à travers des décisions dont l'autorité procède de la Constitution. Cette conception permet également d'éviter une assimilation excessive entre « refondation » et « pouvoir constituant ». La refondation peut être comprise comme un processus institutionnel global de transformation, auquel plusieurs organes participent. Le juge peut y intervenir sans disposer du pouvoir d'en arrêter souverainement le contenu.

La théorie du pouvoir constituant demeure ici fondamentale. Emmanuel SIEYÈS distinguait le pouvoir constituant, qui établit la Constitution, des pouvoirs constitués, qui tiennent leurs compétences de celle-ci[74]. Cette distinction conserve toute sa pertinence : le juge constitutionnel demeure un pouvoir constitué, même lorsque ses décisions produisent des effets importants sur l'ordre institutionnel.

La régulation constitutionnelle doit donc être comprise comme une modalité juridictionnelle de participation à la refondation, et non comme une délégation du pouvoir constituant. Cette distinction est d'autant plus nécessaire que les périodes de transition tendent à favoriser l'extension fonctionnelle des institutions. Face à des situations inédites, la tentation peut être grande de reconnaître au juge une compétence générale de sauvegarde de l'État ou de l'ordre politique. Une telle conception serait pourtant incompatible avec la logique de l'État de droit si elle conduisait le juge à s'affranchir des compétences que la Constitution lui attribue.

La véritable force du juge constitutionnel réside précisément dans sa capacité à faire produire à la Constitution ses effets juridiques sans se substituer aux autorités constitutionnellement compétentes.

Dans cette perspective, la régulation apparaît comme une fonction d'équilibre. Elle permet au juge de résoudre les tensions institutionnelles, de prévenir les conflits de compétence et d'assurer la continuité juridique de l'État tout en maintenant la distinction entre juridiction et décision politique. Cette conception rejoint les analyses de Dominique ROUSSEAU relatives à la justice constitutionnelle comme mécanisme de garantie de l'État de droit[75]. Elle rejoint

[74] Emmanuel SIEYÈS, *Qu'est-ce que le Tiers État ?*, 1789 ; voir également Olivier BEAUD, *La puissance de l'État*, Paris, PUF, 1994.

[75] Dominique ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, LGDJ.

également celles de Jean du Bois DE GAUDUSSON, pour lequel l'effectivité du constitutionnalisme africain dépend largement de la capacité des institutions à transformer les principes constitutionnels en pratiques juridiquement effectives[76].

Le juge constitutionnel apparaît alors comme un acteur de la refondation par la garantie. Il ne refonde pas en lieu et place du constituant ; il contribue à rendre juridiquement possible, cohérente et contrôlable la transformation de l'ordre institutionnel. C'est précisément ce qui permet de dépasser définitivement l'opposition entre les deux termes du titre : garant ou acteur ?

La réponse ne réside ni dans l'exclusivité de l'un ni dans la substitution de l'autre. Le juge constitutionnel demeure juridiquement un garant, mais l'exercice dynamique de cette garantie peut faire de lui un acteur juridictionnel de la refondation. Sa participation demeure toutefois soumise à trois limites fondamentales : la compétence constitutionnelle, la motivation juridictionnelle et le respect du pouvoir constituant.

La première interdit au juge de s'attribuer des compétences que la Constitution ne lui reconnaît pas. La deuxième impose que son intervention demeure juridiquement justifiable et rattachée à des normes identifiables. La troisième lui interdit de se substituer à l'autorité habilitée à établir ou à réviser la Constitution. Ainsi, le juge constitutionnel peut accompagner la refondation, en sécuriser les procédures, arbitrer les conflits qu'elle génère et préciser le sens des nouvelles normes constitutionnelles. Mais il ne saurait devenir le maître de cette refondation.

L'originalité de son office tient précisément à cette position intermédiaire : il est suffisamment puissant pour influer sur la recomposition institutionnelle, mais juridiquement suffisamment encadré pour ne pas devenir le détenteur du pouvoir constituant.

La distinction entre garant et acteur ne doit donc pas être pensée comme une alternative absolue. Dans les périodes de stabilité, la fonction de garantie peut prédominer ; dans les périodes de transition et de refondation, la dimension active de cette même fonction devient plus visible. Le juge constitutionnel demeure alors le gardien de la Constitution tout en devenant, par l'interprétation et la régulation, l'un des acteurs juridictionnels de sa mise en mouvement.

CONCLUSION

Au terme de cette réflexion, l’opposition entre les deux termes du sujet, garant ou acteur, apparaît moins comme une alternative que comme une tension constitutive de l’office contemporain du juge constitutionnel. Celui-ci demeure, juridiquement, le gardien de la suprématie constitutionnelle, des droits fondamentaux et des équilibres institutionnels. Mais l’exercice même de cette mission peut, dans les périodes de transition et de recomposition politique, le conduire à participer aux transformations de l’ordre constitutionnel.

[76] Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 52, 2002/4, pp. 721 et s.

L'étude a montré que la fonction de garantie constitue le fondement de toute intervention du juge. Par le contrôle de constitutionnalité, la protection des droits fondamentaux et la régulation des rapports entre les pouvoirs publics, il assure l'effectivité de la Constitution et rappelle aux pouvoirs constitués les limites de leurs compétences. Cette fonction est particulièrement déterminante dans les contextes de transition, où l'instabilité institutionnelle peut fragiliser la hiérarchie des normes et les équilibres constitutionnels.

Mais le juge constitutionnel n'est pas un gardien immobile. L'interprétation et la régulation donnent à sa fonction de garantie une dimension nécessairement active. En déterminant le sens et la portée des normes constitutionnelles, en arbitrant les conflits institutionnels ou en contrôlant les instruments juridiques de la transformation de l'État, il peut contribuer à la recomposition de l'ordre constitutionnel. Les expériences malienne et burkinabè montrent, à cet égard, que les juridictions constitutionnelles peuvent être directement confrontées aux principales questions juridiques soulevées par les processus de transition et de refondation.

Il serait toutefois excessif d'en déduire que le juge constitutionnel devient le titulaire d'un pouvoir constituant. Être acteur de la refondation ne signifie pas être l'auteur de la Constitution. Le juge demeure un pouvoir constitué, dont les compétences trouvent leur fondement et leurs limites dans la Constitution. Son intervention ne peut donc être légitime que si elle demeure juridiquement rattachée à une compétence identifiable, fondée sur des normes constitutionnelles et respectueuse de la distinction entre pouvoir juridictionnel et pouvoir constituant.

La réponse à la problématique peut dès lors être formulée en termes de complémentarité plutôt que d'exclusion : le juge constitutionnel est garant par nature, acteur par fonction, mais jamais constituant par essence. Sa participation à la refondation ne procède pas d'une volonté autonome de transformation politique ; elle résulte de l'exercice juridictionnel de missions qui lui sont confiées par la Constitution et dont les effets peuvent contribuer à stabiliser, à préciser ou à recomposer l'ordre institutionnel.

Cette conclusion invite finalement à repenser la justice constitutionnelle dans les périodes de transition. L'enjeu n'est pas seulement de déterminer jusqu'où le juge peut intervenir, mais également de savoir comment préserver l'équilibre entre l'activisme juridictionnel nécessaire à l'effectivité de la Constitution et la retenue indispensable au respect de la légitimité constituante. C'est dans cet équilibre, toujours fragile, que se joue sans doute l'une des questions majeures du constitutionnalisme africain contemporain : faire du juge constitutionnel un instrument de juridicisation de la refondation sans transformer la juridiction constitutionnelle en pouvoir de refondation elle-même.

LA PROTECTION JURIDICTIONNELLE DES DROITS HUMAINS : REGARDS CROISES QUEBEC-BENIN

Par

Cyrille GOUGBEDJI[*]
Centre d'Études et de Recherche en Droit Public
Université de Parakou – Bénin
cyrgougbedji@gmail.com

Résumé

Cet article examine les conditions juridiques de l'effectivité de la protection offerte par le Tribunal des droits de la personne du Québec à travers une comparaison avec la Cour constitutionnelle du Bénin. Il interroge la capacité de la spécialisation juridictionnelle à garantir les droits lorsque l'accès au juge demeure institutionnellement encadré. Fondée sur les textes, la jurisprudence et la doctrine, la comparaison est fonctionnelle et asymétrique : l'expérience béninoise éclaire les forces et les limites du dispositif québécois. Quatre dimensions sont confrontées : l'accès au juge, la compétence matérielle, les pouvoirs juridictionnels et les effets des décisions. Le Tribunal associe expertise spécialisée et remèdes individualisés ou systémiques ; la Cour conjugue saisine citoyenne directe et autorité constitutionnelle, dans un champ de contrôle resserré par la réforme de 2025 et son interprétation en 2026. Sans établir de supériorité pratique, l'étude montre que l'accessibilité doit être articulée à la capacité protectrice. Elle propose de compléter les voies d'accès au Tribunal, de préciser le suivi des ordonnances structurelles et de différencier les objets du contrôle d'appel. La comparaison met ainsi en évidence les conditions d'une protection associant utilité individuelle du remède et portée collective de la décision.

Mots clés : Tribunal des droits de la personne ; droits fondamentaux ; accès à la justice ; droit comparé ; effectivité juridictionnelle.

Judicial Protection of Human Rights: Perspectives from Quebec and Benin

Abstract

This article examines the legal conditions for effective protection by the Quebec Human Rights Tribunal through a comparison with the Constitutional Court of Benin. It asks whether judicial specialisation can secure rights when access to adjudication remains institutionally constrained. Drawing on legislation, case law and legal scholarship, the comparison is functional and asymmetrical: the Beninese experience illuminates the strengths and limitations of the Quebec framework. Four dimensions are examined: access to adjudication, subject-matter jurisdiction, judicial powers and the effects of decisions. The Tribunal combines specialised expertise with individual and systemic remedies; the Constitutional Court combines direct citizen access with constitutional authority, within a scope of review narrowed by the 2025 reform and its judicial interpretation in 2026. Without claiming empirical superiority for either institution, the study argues that accessibility must operate alongside protective capacity. It proposes extending access to the Tribunal, clarifying the monitoring of structural orders and distinguishing the issues subject to appellate review. The comparison thus identifies the conditions for protection that combines effective individual redress with the broader effects of judicial decisions.

---

[*] Mode de citation : Cyrille GOUGBEDJI, « La protection juridictionnelle des droits humains : regards croisés Québec-Bénin », *Revue RRC*, n° 074 / Octobre 2026, p.35-58.

Keywords: Human Rights Tribunal; fundamental rights; access to justice; comparative law; judicial effectiveness.

INTRODUCTION

La protection des droits fondamentaux ne se mesure pas seulement à l'étendue des droits proclamés. Elle dépend aussi de la possibilité, pour celui qui s'en prévaut, d'accéder à une institution capable d'en constater la violation et d'en tirer des conséquences effectives. Entre la consécration normative d'un droit et sa réalisation se trouve ainsi le juge, mais également l'architecture institutionnelle qui détermine les conditions de sa saisine, l'étendue de sa compétence et la portée de ses décisions. La question du modèle juridictionnel devient, dès lors, indissociable de celle de l'effectivité des droits[1]. Au-delà de la principale division en modèle européen et modèle américain de justice constitutionnelle[2], la comparaison des dispositifs de protection juridictionnelle des droits peut s'appuyer sur d'autres critères, notamment la nature des juridictions et les catégories de litiges relevant de leur compétence. Le Tribunal des droits de la personne du Québec et la Cour constitutionnelle du Bénin offrent deux configurations institutionnelles différentes de protection juridictionnelle des droits, dont la comparaison permet d'interroger l'articulation entre accès au juge et portée de son intervention.

La création du Tribunal des droits de la personne du Québec, le 10 décembre 1990[3], répond précisément à cette préoccupation. Inscrit dans l'économie de la Charte des droits et libertés de la personne, le Tribunal a été pensé comme une juridiction spécialisée, susceptible de corriger la relative réserve des tribunaux de droit commun à l'égard de certains contentieux de l'égalité et d'offrir aux victimes une justice plus accessible, plus experte et plus adaptée. Trente-cinq ans plus tard, le bilan de l'institution ne saurait toutefois se limiter à la richesse de sa jurisprudence. Il doit aussi porter sur la manière dont son architecture institutionnelle permet encore d'accomplir la promesse d'accessibilité et d'effectivité qui justifia sa création.

Le bilan est, à cet égard, contrasté. Par l'expertise de ses juges et assesseurs et par une interprétation contextualisée de la Charte, le Tribunal a contribué à l'approfondissement du droit à l'égalité et à la reconnaissance de formes complexes de discrimination. Mais cette spécialisation coexiste avec des difficultés d'accès tenant au rôle préalable de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, à la compétence non exclusive du Tribunal et à son insertion dans un ordre juridictionnel au sein duquel ses décisions demeurent

[1] Marie-Sophie DEMOFLYS, *La justice constitutionnelle : généalogie d'une modélisation*, thèse de doctorat en droit, Université de Sherbrooke, 2024, p. 5 ; Guillaume DRAGO, *Contentieux constitutionnel français*, 5e éd., Paris, PUF, 2020, pp. 64-73 ; Théodore HOLO, « Émergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs*, n° 129, 2009, pp. 101-114.

[2] Louis FAVOREU, « Modèle européen et modèle américain de justice constitutionnelle », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, vol. 4, 1990, pp. 51-66, spéc. p. 52.

[3] *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12 ; TRIBUNAL DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC, « Présentation », en ligne : https://tribunaldesdroitsdelapersonne.ca/a-propos-du-tribunal/presentation (consulté le 12 septembre 2026) ; Stéphane BERNATCHEZ, « Un tribunal spécialisé pour résister à l'approche civiliste en matière de droits de la personne », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, vol. 42, n° 1-2, 2012, pp. 203-253.

susceptibles d'appel sur permission. La justice spécialisée apparaît ainsi traversée par une tension entre qualité de la protection et disponibilité du juge[4].

Cette tension gagne à être observée depuis une expérience juridictionnelle d'une ancienneté comparable. Alors que le Tribunal québécois a franchi le cap de ses trente-cinq ans le 10 décembre 2025[5], la Cour constitutionnelle du Bénin, installée le 7 juin 1993, a célébré son trente-troisième anniversaire le 7 juin 2026[6]. Ces deux trajectoires offrent un recul de plus de trois décennies pour interroger les conditions juridiques de la protection des droits. Leur proximité historique ne suffit cependant pas à fonder la comparaison : celle-ci suppose d'identifier une fonction commune au-delà des différences institutionnelles. Leur position dans l'ordre institutionnel, leurs compétences et les effets de leurs décisions ne se confondent pas[7].

La singularité béninoise ne réside pas seulement dans l'accessibilité de la Cour constitutionnelle. Elle tient également à la dualité de son office. Juge des droits fondamentaux, la Cour est simultanément l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics. Cette articulation, mise en évidence par Gilles Badet, explique qu'un contentieux né d'une prétention individuelle puisse acquérir une portée institutionnelle et contribuer à la discipline générale du pouvoir. La protection constitutionnelle des droits ne constitue donc pas un secteur isolé de son activité : elle participe d'une fonction plus large de préservation de l'ordre constitutionnel démocratique[8].

C'est précisément cette différence qui donne son intérêt à la comparaison. Le *tertium comparationis* ne réside pas dans une identité organique, mais dans une fonction commune : transformer les droits proclamés en garanties susceptibles d'être effectivement opposées aux atteintes qui leur sont portées. Le Tribunal québécois et la Cour béninoise se présentent, selon des techniques différentes, comme des remparts juridictionnels contre l'arbitraire. La doctrine béninoise a d'ailleurs insisté sur l'originalité d'une justice constitutionnelle longtemps ouverte à la saisine citoyenne directe, tandis que la doctrine québécoise met en avant la valeur ajoutée d'un juge spécialisé en matière d'égalité[9].

---

[4] Anne-Marie SANTORINEOS « L'accès à la justice en matière de droits de la personne : le difficile accès au Tribunal des droits de la personne », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, vol. 42, n° 1-2, 2012, pp. 49-81, DOI : https://doi.org/10.17118/11143/10261 ; Sébastien SÉNÉCAL et Christian BRUNELLE, « Le Tribunal des droits de la personne devant la Cour d'appel du Québec : appel à plus de déférence », *McGill Law Journal*, vol. 60, n° 3, 2015, pp. 475-525.

[5] TRIBUNAL DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC, « Présentation », en ligne : https://tribunaldesdroitsdelapersonne.ca/a-propos-du-tribunal/presentation (consulté le 8 décembre 2025).

[6] COUR CONSTITUTIONNELLE DU BÉNIN, « Vie des institutions de la République : la Cour constitutionnelle fête ses 33 ans ce 7 juin », 2026, en ligne : https://courconstitutionnelle.bj/fr/actualities-view/vie-des-institutions-de-la-republique-la-cour-constitutionnelle-fete-ses-33-ans-ce-07-juin (consulté le 8 juin 2026).

[7] Pour le Québec, *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 111. Pour le Bénin, *Constitution de la République du Bénin du 11 décembre 1990*, telle que modifiée par la loi n° 2025-20 du 17 décembre 2025, notamment art. 114 et 120-124.

[8] Gilles BADET, *Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Cotonou, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013, pp. 34-35 et 39-40.

[9] 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 », *Afrilex*, mai 2016, en ligne : https://afrilex.u-bordeaux.fr/2016/05/23/contribution-a-letude-de-la-garantie-juridictionnelle-des-droits-fondamentaux-retour-sur-vingt-ans-de-jurisprudence-constitutionnelle-trop-active-au-benin/ (consulté le 28 octobre 2025).

La comparaison sera donc asymétrique. Le Tribunal des droits de la personne du Québec demeure l'objet principal de l'étude ; l'expérience béninoise est mobilisée comme miroir critique permettant de rendre visibles certaines propriétés du modèle québécois que l'analyse interne tend parfois à naturaliser. L'ouverture historique du recours constitutionnel béninois invite à réinterroger le filtrage de l'accès au Tribunal québécois ; inversement, les pouvoirs réparateurs de celui-ci révèlent les limites d'une protection constitutionnelle qui peut reconnaître une violation sans toujours procurer à la victime une réparation individualisée complète.

La réforme constitutionnelle béninoise du 17 décembre 2025 enrichit encore cette comparaison. La saisine citoyenne n'a pas été supprimée, mais son champ opératoire a été recentré. La décision DCC 26-003 du 27 février 2026 a notamment interprété les nouvelles dispositions constitutionnelles comme excluant du contrôle direct les faits et actes purement matériels, en recentrant l'office de la Cour sur les lois, actes réglementaires et actes administratifs. Le Bénin n'offre donc plus l'image statique d'un modèle d'ouverture absolue ; il devient le terrain d'observation d'une tension contemporaine entre accessibilité du juge et maîtrise constitutionnelle de son office[10].

La tension structurante de l'étude apparaît alors nettement. L'ouverture du prétoire ne garantit pas, à elle seule, l'effectivité de la protection, pas davantage que la spécialisation et l'étendue des pouvoirs du juge ne suffisent lorsque l'accès à celui-ci demeure contraint. L'effectivité juridictionnelle se construit dans l'articulation de plusieurs variables : l'accessibilité du recours, la délimitation des droits justiciables, l'expertise du juge, l'intensité de ses pouvoirs et la capacité de ses décisions à produire des effets utiles tant pour la victime que pour l'ordre juridique.

La problématique peut dès lors être formulée en ces termes : dans quelle mesure la spécialisation du Tribunal des droits de la personne du Québec garantit-elle l'effectivité de la protection des droits lorsque son accessibilité demeure institutionnellement encadrée, et que révèle, à cet égard, le contraste avec la justice constitutionnelle béninoise ? La thèse défendue est que l'effectivité de la protection juridictionnelle ne procède ni du rang du juge ni de sa spécialisation prise isolément, mais d'une combinaison entre accessibilité du recours et intensité de la capacité protectrice. Le Tribunal québécois présente une forte densité réparatrice, tandis que la Cour béninoise présente une forte densité normative ; aucune de ces qualités n'épuise, à elle seule, l'exigence d'effectivité.

La démonstration adopte une méthode comparative fonctionnelle fondée sur l'analyse des textes, de la jurisprudence et de la doctrine. Son cadre temporel s'étend de la mise en place des dispositifs contemporains, au début des années 1990, aux évolutions constitutionnelles et jurisprudentielles examinées en 2026. Le corpus jurisprudentiel est raisonné : les décisions sont retenues pour leur apport à la délimitation de l'accès, de la compétence, des remèdes ou du contrôle des jugements, ainsi que pour les continuités ou ruptures qu'elles rendent observables. L'étude établit les conditions juridiques de l'effectivité ; elle ne mesure ni la fréquence d'accès

[10] BÉNIN, loi n° 2025-20 du 17 décembre 2025 modifiant et complétant la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ; Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 26-003 du 27 février 2026.

au juge, ni les délais réellement subis, ni le degré d'exécution des décisions. Ses conclusions portent donc sur les capacités et les contraintes des dispositifs, sans prétendre établir un classement empirique de leurs performances.

L'étude examinera d'abord les conditions contrastées de la protection, à travers l'accès au juge et l'étendue de son office (I), avant d'analyser les intensités contrastées de cette protection, à partir des pouvoirs juridictionnels et des effets des décisions (II).

I. LES CONDITIONS CONTRASTÉES DE LA PROTECTION JURIDICTIONNELLE DES DROITS

L'effectivité de la protection juridictionnelle des droits ne commence pas avec le prononcé de la décision. Elle dépend, en amont, de la possibilité pour le titulaire du droit d'atteindre le juge et de soumettre à celui-ci une atteinte relevant effectivement de sa compétence. L'accès au prétoire et l'étendue de l'office juridictionnel constituent deux conditions cumulatives : un juge doté d'une compétence protectrice étendue demeure peu utile lorsqu'il est difficilement accessible ; inversement, une saisine largement ouverte perd une part essentielle de son intérêt lorsque les actes les plus directement attentatoires aux droits échappent au contrôle.

Le Tribunal québécois et la Cour béninoise organisent différemment cette rencontre entre le justiciable et le juge. Au Québec, la spécialisation de l'institution s'accompagne d'un accès principalement médiatisé par la Commission. Au Bénin, la Constitution a historiquement placé le citoyen au centre du déclenchement du contrôle constitutionnel, mais la réforme de 2025 a redéfini l'objet de ce contrôle. La comparaison portera donc, d'une part, sur les modalités d'accès au juge (A) et, d'autre part, sur l'étendue matérielle de la protection (B).

A. L'accès différencié au juge des droits

La différence entre les deux modèles apparaît d'abord dans la construction de la voie d'accès au juge. Le système québécois fait de la Commission l'interlocutrice initiale de la victime et lui attribue une fonction déterminante dans l'orientation du litige vers le Tribunal. Le système béninois a, au contraire, longtemps reposé sur une relation procédurale immédiate entre le citoyen et le juge constitutionnel. Il faut d'abord confronter la médiation québécoise à la saisine directe béninoise (1), avant d'examiner la manière dont ces deux voies sont aujourd'hui juridiquement encadrées (2).

1. La médiation québécoise face à la saisine directe béninoise

La vocation d'accessibilité qui présida à la création du Tribunal québécois ne s'est pas traduite par la consécration d'un droit général de saisine directe. La personne qui estime avoir subi une atteinte relevant de la compétence du Tribunal doit, en principe, déposer une plainte auprès de la Commission. Celle-ci apprécie le dossier, mène l'enquête, peut rechercher un règlement et décide ensuite s'il y a lieu de saisir un tribunal au bénéfice de la victime. L'article

111 de la Charte confirme que la Commission constitue la voie ordinaire de saisine du Tribunal[11].

La doctrine québécoise souligne depuis longtemps l'ambivalence de cette architecture procédurale. Sylvie Gagnon considérait déjà que la saisine individuelle constitue une condition de l'utilité et de l'effectivité du recours devant une juridiction spécialisée. Anne-Marie Santorineos montre toutefois que l'intervention préalable de la Commission peut produire un effet inverse lorsqu'elle ne facilite plus l'accès au juge, mais conditionne l'existence même du procès. Le problème n'est donc pas la médiation institutionnelle en elle-même : il réside dans sa transformation éventuelle en pouvoir de fermeture du prétoire. L'accessibilité du Tribunal doit ainsi être appréciée au regard de la possibilité concrète laissée à la victime d'obtenir une décision juridictionnelle sur le fond de sa prétention[12].

Cette médiation n'est pas, en elle-même, contraire à l'accès à la justice. Elle peut réduire la charge procédurale supportée par la victime, permettre la constitution d'un dossier probatoire et favoriser une solution négociée. Elle devient toutefois restrictive lorsque l'appréciation de la Commission conditionne l'existence même de l'accès au juge spécialisé. L'article 84 permet au plaignant de se substituer à la Commission lorsque celle-ci, après avoir exercé sa discrétion de ne pas saisir un tribunal, lui notifie cette décision ; mais la jurisprudence a délimité strictement cette possibilité[13]

Dans Ménard c. Rivet, la Cour d'appel du Québec a refusé de reconnaître au plaignant un accès autonome au Tribunal après fermeture du dossier pour insuffisance de preuve. Anne-Marie Santorineos a montré que cette solution fragilise l'objectif même d'accessibilité ayant accompagné la création du Tribunal : la victime peut être empêchée d'obtenir l'appréciation du juge précisément spécialisé dans la matière litigieuse[14].

L'arrêt Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville) confirme la fonction structurante de la Commission. La Cour suprême rappelle que le Tribunal ne peut étendre librement le litige à des questions qui n'ont pas fait l'objet de la plainte et de l'enquête. Même lorsque le plaignant est substitué à la Commission, la construction antérieure du dossier continue donc de délimiter l'office du Tribunal[15].

Le Bénin a historiquement retenu une philosophie inverse. L'article 3 de la Constitution a consacré la possibilité pour tout citoyen de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les normes ou actes présumés inconstitutionnels. Les textes constitutionnels ont également

---

[11] *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 71, 80, 84 et 111 ; TRIBUNAL DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC, « Fonctionnement », en ligne : https://tribunaldesdroitsdelapersonne.ca/a-propos-du-tribunal/fonctionnement (consulté le 29 août 2026).

[12] Staline GAGNON, « La saisine individuelle du Tribunal des droits de la personne : un recours utile et effectif », *Revue québécoise de droit international*, vol. 14, n° 2, 2001, pp. 189-206 ; Anne-Marie SANTORINEOS, « L'accès à la justice en matière de droits de la personne : le difficile accès au Tribunal des droits de la personne », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, vol. 42, n° 1-2, 2012, pp. 49-81.

[13] *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 84 : le plaignant peut, dans les quatre-vingt-dix jours de la notification, saisir à ses frais le Tribunal lorsque la Commission exerce sa discrétion de ne pas saisir un tribunal.

[14] Cour d'appel du Québec, *Ménard c. Rivet*, [1997] R.J.Q. 2108 (C.A.), 1997 CanLII 9973 (QC CA) ; Anne-Marie SANTORINEOS, préc., note 4, pp. 69-70 et 80-81.

[15] Cour suprême du Canada, *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, [2015] 2 R.C.S. 3, par. 55-61, en ligne : https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/fr/item/15288/index.do (consulté le 2 août 2026).

organisé la plainte en violation des droits et l'exception d'inconstitutionnalité. Théodore Holo a pu y voir l'une des sources principales de la vitalité de la justice constitutionnelle béninoise[16], tandis que Frédéric Joël Aïvo a qualifié cette architecture de véritable procès des droits fondamentaux[17].

La jurisprudence antérieure à la réforme de 2025 matérialisait cette ouverture. Dans la décision DCC 03-120 du 20 août 2003[18], la Cour a examiné directement des faits relatifs à une garde à vue et constaté une violation constitutionnelle. Dans la décision DCC 24-230 du 28 novembre 2024[19], elle a déclaré arbitraire la détention provisoire prolongée d'un mineur. Ces affaires montrent que l'accès citoyen ne portait pas seulement sur des normes abstraites, mais pouvait permettre la contestation de situations factuelles directement attentatoires aux libertés.

L'originalité de cette protection tenait à l'objet même du contrôle. Badet distingue expressément le contrôle de constitutionnalité des normes de celui des faits et souligne que la Cour pouvait examiner ces derniers en premier et dernier ressort. La protection constitutionnelle débordait ainsi la seule confrontation de textes : elle permettait l'appréciation directe de comportements attentatoires aux droits. L'exclusion ultérieure des faits et actes matériels modifie donc une composante centrale de cet office protecteur[20].

La confrontation faisait donc apparaître deux conceptions de la confiance institutionnelle : le Québec confiait à une institution administrative spécialisée la préparation et, en partie, la sélection du contentieux ; le Bénin faisait du citoyen le déclencheur immédiat de la justice constitutionnelle. La spécialisation du juge québécois s'accompagnait d'une médiation de l'accès, tandis que la position sommitale du juge béninois n'empêchait pas sa saisine directe.

Depuis 2025, cette opposition doit toutefois être nuancée. La saisine citoyenne demeure consacrée au Bénin, mais l'objet des atteintes susceptibles d'être contrôlées a été sensiblement recentré. L'ouverture organique du prétoire doit désormais être distinguée de l'étendue matérielle du contrôle.

La comparaison des principes d'accès met ainsi en évidence deux portes d'entrée distinctes : l'une est institutionnellement médiatisée, l'autre formellement directe. Mais l'accès au juge dépend également des conditions imposées au recours et de la nature des actes susceptibles d'être contestés. La médiation québécoise et la saisine directe béninoise doivent dès lors être confrontées à leurs encadrements respectifs.

2. L'encadrement québécois face au recentrage béninois

Au Québec, l'encadrement de l'accès résulte principalement de l'articulation entre la Commission et le Tribunal. La procédure de l'article 84 offre au plaignant une possibilité de

[16] Théodore HOLO, « Émergence de la justice constitutionnelle », préc., note 1.
[17] 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 », préc., note 9.
[18] Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 03-120 du 20 août 2003, en ligne : https://courconstitutionnelle.bj/public/files/decisions/DCC03-120_20_aout_2003.pdf (consulté le 30 août 2026).
[19] Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 24-230 du 28 novembre 2024, en ligne : https://courconstitutionnelle.bj/public/files/decisions/DCC24-230_28_novembre_2024.pdf (consulté le 30 août 2026).
[20] Gilles BADET, *Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Bénin*, préc., note 8, pp. 39-40.

substitution, mais elle ne transforme pas le Tribunal en juridiction directement accessible dans toutes les hypothèses. La sélection opérée par la Commission peut donc commander, selon les circonstances, non seulement la représentation du justiciable mais l'ouverture même de la voie spécialisée[21].

Cette architecture produit une accessibilité différenciée. Les dossiers dont la Commission accepte d'assumer la conduite bénéficient de son expertise, de ses moyens d'enquête et de sa capacité de représentation. Les personnes qui doivent exercer elles-mêmes un recours supportent en revanche les coûts, la preuve et la conduite de l'instance. Le filtre n'est donc pas seulement juridique ; il possède une dimension matérielle susceptible d'affecter plus fortement les victimes les moins dotées en ressources.

La dimension matérielle de l'accès appelle également une vigilance envers la dématérialisation des démarches. Dans le champ électoral, Bastien et Wojcik mettent en évidence le rôle des compétences numériques dans la participation en ligne[22]. Sans transposer leurs résultats au contentieux, cette observation invite à examiner les capacités nécessaires à l'utilisation des procédures numériques. Leur développement devrait ainsi s'accompagner d'une assistance adaptée et de voies alternatives, afin que la simplification administrative n'ajoute pas un obstacle technique à l'exercice du recours.

Au Bénin, l'encadrement du recours est également temporel. L'article 121-2 impose aux requêtes individuelles visant une loi, un texte réglementaire ou un acte administratif un délai de trente jours, courant, selon le cas, à compter de la publication ou de la notification. L'accès direct exige donc une vigilance procédurale accrue : l'absence d'intermédiaire ne signifie pas l'absence de contrainte de recevabilité[23].

La décision DCC 26-003 distingue, en outre, le maintien de la saisine individuelle de l'étendue des contestations admissibles. En écartant les dispositions organiques permettant de saisir la Cour de faits ou d'actes matériels attentatoires aux droits, elle exclut leur contestation constitutionnelle autonome. Le citoyen conserve la faculté de saisir directement la Cour, mais cette faculté ne préserve pas toutes les formes antérieures de plainte en violation des droits[24].

L'accès reste direct, tandis que la matière susceptible d'être portée devant la Cour est plus strictement juridicisée. La comparaison révèle ainsi une convergence des effets produite par des techniques différentes : le Québec limite principalement l'accès par l'intermédiation institutionnelle ; le Bénin limite davantage l'objet du contrôle par la définition constitutionnelle de l'acte justiciable.

Cette distinction interdit toute lecture simpliste. La saisine directe n'est pas synonyme d'accessibilité complète si l'acte matériel ayant concrètement porté atteinte au droit échappe au contrôle. À l'inverse, l'accès médiatisé au TDPQ peut conduire, lorsque le recours atteint le

[21] *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 84 et 111 ; Anne-Marie SANTORINEOS, préc., note 4.
[22] François BASTIEN et Stéphanie WOJCIK, « Inégalités démocratiques et numériques dans la participation en ligne aux campagnes électorales », *Politique et Sociétés*, vol. 37, n° 2, 2018, pp. 109-132, spéc. pp. 109-112.
[23] *Constitution de la République du Bénin*, art. 121-2 ; Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 26-003 du 27 février 2026, p. 3.
[24] Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 26-003 du 27 février 2026, préc., note 10, pp. 4-5, dispositif, art. 2 et 3.

prétoire, à l'examen approfondi de comportements privés ou publics, de pratiques institutionnelles et de discriminations systémiques.

L'enseignement pour le modèle québécois est alors précis. L'expérience béninoise montre qu'un ordre juridique peut rationaliser l'accès au juge par des exigences de recevabilité et de qualification de l'acte sans nécessairement interposer une autorité disposant d'un pouvoir substantiel de sélection. Il ne s'ensuit pas que la Commission devrait disparaître : ses fonctions d'enquête, de conciliation et d'accompagnement sont une ressource. L'enjeu est plutôt de distinguer la médiation facilitatrice du filtrage extinctif.

L'étude des modalités de saisine révèle ainsi que les deux modèles ne se distribuent plus simplement entre fermeture et ouverture. Le Québec conserve une protection accessible par l'intermédiaire d'une Commission dont l'intervention peut aussi bien faciliter que restreindre le recours. Le Bénin maintient la saisine citoyenne directe, mais l'inscrit désormais dans un office juridictionnel plus étroitement normatif. Le point déterminant n'est donc plus seulement de savoir qui peut saisir le juge, mais quelle atteinte peut lui être soumise.

B. L'étendue différenciée des droits protégés

Le champ de la protection ne se déduit pas mécaniquement de l'ampleur du catalogue des droits. La Charte québécoise reconnaît un ensemble diversifié de libertés et de droits, mais le TDPQ n'est compétent que pour les recours que le législateur lui attribue. La Constitution béninoise intègre un référentiel transversal, enrichi par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, mais la réforme de 2025 a resserré les catégories d'actes contrôlables. La comparaison portera d'abord sur la spécialisation québécoise et la transversalité normative béninoise (1), avant d'opposer l'expertise sectorielle du Tribunal à l'unité normative de la Cour (2).

1. La spécialisation québécoise face à la transversalité normative béninoise

Le TDPQ n'est pas le juge général de la Charte québécoise. Sa compétence est essentiellement concentrée sur la discrimination, le harcèlement discriminatoire, l'exploitation et les programmes d'accès à l'égalité. Cette spécialisation constitue sa raison d'être institutionnelle et correspond au choix de confier certains litiges à une formation dotée d'une expertise particulière[25].

Cette spécialisation n'empêche pas le Tribunal de mobiliser d'autres droits de la Charte lorsqu'ils sont articulés au droit à l'égalité. L'article 10 agit comme une norme relationnelle : la discrimination se définit par une distinction fondée sur un motif prohibé qui compromet la reconnaissance ou l'exercice, en pleine égalité, d'un droit ou d'une liberté. La doctrine a montré l'originalité mais aussi la complexité de cette structure[26].

---

[25] *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 10, 48, 80, 86, 111 et 111.1 ; TRIBUNAL DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC, « Présentation », préc., note 3.

[26] David ROBITAILLE, « Non-indépendance et autonomie de la norme d'égalité québécoise : des concepts "fondateurs" qui méritent d'être mieux connus », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, vol. 35, n° 1, 2004, pp. 103-143.

Saguenay en fournit une illustration : le contentieux portait sur la liberté de conscience et de religion, mais la compétence du Tribunal s'inscrivait dans une atteinte discriminatoire à l'exercice de cette liberté. Bombardier rappelle inversement que la spécialisation ne dispense pas d'établir rigoureusement le lien entre le traitement défavorable et le motif prohibé[27].

Le contentieux sanitaire illustre une autre voie de protection : l'exigence d'égalité dans l'accès à une prestation publique. Dans l'arrêt *Eldridge*, la Cour suprême du Canada a considéré que l'absence d'interprétation en langue des signes, lorsqu'elle est nécessaire à une communication efficace lors des soins, portait atteinte au droit à l'égalité des personnes sourdes[28]. Sans reconnaître un droit général à toute prestation sanitaire, cette décision montre comment une garantie d'égalité peut rendre justiciables certaines modalités d'accès aux soins. Elle éclaire ainsi l'intérêt d'une protection transversale par la non-discrimination, sous réserve des compétences propres à chaque juridiction.

Le modèle béninois est normativement plus transversal. L'article 7 de la Constitution intègre les droits et devoirs proclamés par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Le titre II consacre ainsi un ensemble couvrant droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. La Cour a historiquement mobilisé ce référentiel dans des affaires de garde à vue, de détention, d'égalité, de libertés publiques et de garanties procédurales[29].

À cette délimitation s'ajoute l'exclusion, par l'article 122, des actes des organes du pouvoir judiciaire. La restriction concerne donc également l'auteur de l'acte contesté. Elle impose de distinguer la contestation d'un acte judiciaire de l'exception d'inconstitutionnalité dirigée contre une disposition législative applicable au litige. Le maintien de cette dernière ne rétablit pas un contrôle constitutionnel de l'acte judiciaire lui-même[30].

La comparaison révèle deux modes de sélection. Au Québec, la sélection s'opère principalement *ratione materiae* : le Tribunal est spécialisé dans certains champs de la Charte. Au Bénin, elle s'opère désormais davantage selon la nature et l'origine de l'acte contesté : le référentiel reste large, mais l'acte contesté doit relever de catégories juridiquement contrôlables. Le nombre de droits proclamés ne suffit dès lors, dans aucun système, à mesurer l'étendue de leur justiciabilité.

La spécialisation québécoise et la transversalité béninoise ne peuvent être départagées par le seul décompte des droits consacrés. Une compétence étendue quant aux normes de référence peut demeurer limitée quant aux faits contrôlables ; une compétence sectorielle peut, au contraire, permettre une compréhension plus fine des atteintes qu'elle prend en charge. Il faut

---

[27] Cour suprême du Canada, *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, préc., note 15 ; Cour suprême du Canada, *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Bombardier Inc. (Bombardier Aéronautique Centre de formation)*, 2015 CSC 39, [2015] 2 R.C.S. 789, en ligne : https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/fr/item/15432/index.do (consulté le 30 août 2026).

[28] Cour suprême du Canada, *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624, 1997 CanLII 327 (CSC), par. 71, 80 et 94.

[29] *Constitution de la République du Bénin*, art. 7 et titre II ; *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, adoptée le 27 juin 1981, entrée en vigueur le 21 octobre 1986 ; Dario DEGBOE, « Les vicissitudes de la protection des droits et libertés par la Cour constitutionnelle du Bénin », *Les Annales de droit*, n° 10, 2016, pp. 119-138.

[30] *Constitution de la République du Bénin*, art. 121-1 et 122 ; Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 26-003 du 27 février 2026, préc., note 10, pp. 3-5.

donc passer de l'étendue formelle de la protection à la qualité du raisonnement juridictionnel qu'elle autorise.

2. L'expertise sectorielle québécoise face à l'unité normative béninoise

La spécialisation du TDPQ est également organique. La Charte exige que la présidence du Tribunal et les assesseurs soient choisis en considération de leur expérience, expertise, sensibilisation et intérêt marqués en matière de droits et libertés. Cette architecture favorise une lecture des litiges attentive aux réalités sociales et aux effets concrets des mécanismes discriminatoires[31]. La spécialisation du Tribunal ne se réduit pas à la connaissance technique d'un contentieux particulier. Elle poursuit également une finalité méthodologique : préserver un raisonnement propre aux droits de la personne contre leur absorption par les catégories ordinaires du droit privé. Stéphane Bernatchez présente ainsi le Tribunal comme un espace de résistance à une lecture exclusivement civiliste de la Charte. Mélanie Samson montre néanmoins que cette autonomie demeure relationnelle : le Tribunal doit interpréter la Charte en dialogue avec le Code civil, sans réduire la norme quasi constitutionnelle aux seules catégories du droit commun. L'expertise juridictionnelle réside alors dans la capacité de maintenir la primauté des finalités protectrices de la Charte tout en assurant la cohérence de l'ordre juridique[32].

La jurisprudence du Tribunal en matière de discrimination systémique confirme cette fonction. Dans Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Gaz Métropolitain, le Tribunal a analysé le processus de recrutement et conclu à une discrimination systémique à l'égard des femmes. La Cour d'appel a confirmé pour l'essentiel cette conclusion et maintenu plusieurs mesures correctrices[33].

Le caractère spécialisé du Tribunal ne l'enferme pas dans un ordre normatif exclusivement québécois. Dès les premières années de son fonctionnement, Madeleine Caron relevait que le recours au droit international permettait de situer la Charte dans un ensemble normatif plus large, d'en préciser les concepts et de légitimer une interprétation généreuse des droits. Comme l'observe K. Lantz, les normes internationales relatives aux droits de l'homme ne doivent pas être traitées comme une « boîte de chocolats » à partir de laquelle les tribunaux choisissent de manière imprévisible, mais plutôt comme des sources d'interprétation convaincantes capables d'établir un plancher présumé de protection des droits de l'homme[34].

---

[31] *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 101 et dispositions relatives aux assesseurs ; TRIBUNAL DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC, « Présentation », préc., note 3.

[32] Mélanie SAMSON, « L'interprétation harmonieuse de la Charte québécoise et du Code civil du Québec : un sujet de discorde pour le Tribunal des droits de la personne et les tribunaux de droit commun ? », *La Revue des droits de l'homme*, n° 8, 2015, DOI : https://doi.org/10.4000/revdh.1481.

[33] Tribunal des droits de la personne du Québec, *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Gaz Métropolitain inc.*, 2008 QCTDP 24 ; Cour d'appel du Québec, *Gaz métropolitain inc. c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2011 QCCA 1201, [2011] R.J.Q. 1253 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, « Discrimination systémique envers les femmes au travail – Jugement dans l'affaire Gaz Métro », 30 juin 2011, en ligne : https://www.cdpdj.qc.ca/fr/actualites/discrimination-systacmique-env-3 (consulté le 30 août 2026).

[34] Karinne LANTZ, « The Reception of International Human Rights Law in Charter Litigation: "Not a Box of Chocolates" But You Still "Never Know What You're Gonna Get" », *McGill Law Journal / Revue de droit de McGill*, vol. 71, n° 1, 2026, pp. 73-153, spéc. pp. 86 et 97.

Sur cette base, les interprétations internes des garanties de la Charte ne devraient pas normalement tomber en deçà du niveau de protection reconnu par les instruments internationaux relatifs aux droits de l ' homme pertinents.

Cette approche est particulièrement pertinente pour le Tribunal québécois des droits de la personne. Étant donné que le Tribunal a été créé pour offrir une protection accessible, experte et efficace dans les questions d'égalité et de droits fondamentaux, sa méthodologie d'interprétation devrait refléter l'objectif protecteur de la Charte québécoise. Le droit international relatif aux droits de l'homme peut donc servir de point de référence doctrinal utile, en veillant à ce que les décisions du Tribunal restent alignées sur les engagements plus larges en matière de droits de la personne qui éclairent le statut quasi constitutionnel de la Charte.

La question, trente-cinq ans après la création du Tribunal, n'est pas seulement de savoir si elle a élaboré une jurisprudence substantielle, mais aussi si ses pratiques institutionnelles et ses méthodes d'interprétation continuent de promouvoir une protection robuste et cohérente des droits. À cet égard, l'engagement du Tribunal dans le cadre des normes internationales relatives aux droits de la personne peut servir d'indicateur de sa capacité à remplir la promesse qui justifie sa création

Cette ouverture s'est prolongée par la réception de la jurisprudence européenne. Manon Montpetit et Emma Tardieu montrent que les références à la Cour européenne des droits de l'homme remplissent moins une fonction d'importation mécanique qu'une fonction argumentative : elles éclairent le sens des droits, confortent une interprétation évolutive et inscrivent le Tribunal dans une circulation transnationale des standards de protection[35].

Dans le cas de la Cour constitutionnelle béninoise, l'étendue historique de l'intervention juridictionnelle soulève également une question de répartition des fonctions. Badet souligne que le juge ordinaire devrait assurer la protection quotidienne des droits fondamentaux, tandis que le juge constitutionnel pourrait concentrer son intervention sur les affaires permettant d'affirmer des principes. Cette proposition montre que la protection des droits ne dépend pas seulement de l'expansion de l'office constitutionnel : elle suppose aussi que les juridictions ordinaires disposent des compétences et des moyens nécessaires à sa mise en œuvre[36]. L'efficacité du contrôle demeure donc inséparable des conditions d'indépendance, de motivation et de légitimation de la Cour[37].

L'exercice des pouvoirs protecteurs dépend également de l'appropriation du rôle juridictionnel. Jacques Chevallier analyse, sous le terme d'« effet Becket », le processus par lequel l'identification à l'institution peut conduire le juge constitutionnel à se détacher de ses

[35] Matthieu CARON, « Le droit international des droits de la personne : son application au Québec par la Commission et le Tribunal des droits de la personne », *Revue québécoise de droit international*, vol. 9, 1995, pp. 104-110 ; Manon MONTPETIT et Aurélie TARDIEU, « La Cour européenne des droits de l'homme et le Tribunal des droits de la personne : la réception de la jurisprudence de la Cour par le Tribunal », *Revue québécoise de droit international*, hors-série, 2020, pp. 627-662.
[36] Gilles BADET, *Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Bénin*, préc., note 8, pp. 236-237.
[37] Frédéric Joël AÏVO, « Radioscopie sommaire de la justice constitutionnelle au Bénin », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2015/2, n° 47, pp. 99-112.

allégeances antérieures[38]. Cette autonomisation reste toutefois relative. Pour la présente comparaison, elle invite à considérer, au-delà de l'accès et des compétences, les conditions institutionnelles et professionnelles permettant au juge d'exercer ses pouvoirs avec indépendance. Chacun des modèles révèle ainsi la limite de l'autre. Le Bénin rappelle l'intérêt d'un référentiel constitutionnel transversal et d'un accès citoyen au juge ; le Québec montre l'importance d'une institution capable de pénétrer la matérialité sociale des pratiques discriminatoires. Le détour comparatif conduit donc non à élargir indéfiniment la compétence du TDPQ, mais à préserver sa spécialisation tout en garantissant que les victimes puissent effectivement accéder à l'expertise qui la justifie.

La confrontation de l'accès au juge et de l'étendue de son office conduit à écarter toute représentation simplifiée des deux modèles. L'effectivité juridictionnelle dépend donc moins de l'ouverture formelle du prétoire que de la correspondance entre la voie d'accès, l'étendue de la compétence et la nature concrète des atteintes susceptibles d'être jugées ; encore faut-il déterminer ce que chaque juridiction peut ordonner et quels effets ses décisions produisent.

II. LES INTENSITÉS CONTRASTÉES DE LA PROTECTION JURIDICTIONNELLE DES DROITS

L'accès au juge et l'étendue de sa compétence ne permettent d'apprécier que les conditions initiales de la protection juridictionnelle. Ils indiquent quels justiciables peuvent atteindre l'institution et quelles atteintes celle-ci peut connaître, mais ne disent pas ce que le juge est effectivement en mesure d'accomplir lorsqu'une violation est établie. L'effectivité doit donc être recherchée dans l'intensité de la réponse juridictionnelle.

Sous cet angle, les deux modèles relèvent de rationalités dominantes différentes. Le Tribunal québécois dispose de pouvoirs lui permettant de faire cesser l'atteinte, d'indemniser la victime et, lorsque les conditions sont réunies, d'accorder des dommages-intérêts punitifs ; il peut en outre prononcer des mesures correctrices à portée systémique. La Cour béninoise intervient principalement par la constatation constitutionnelle de la violation, par l'invalidation éventuelle de la norme et par l'autorité attachée à des décisions définitives et obligatoires. La comparaison portera donc sur les pouvoirs respectifs du juge (A), puis sur les effets de ses décisions (B).

A. Les pouvoirs différenciés du juge des droits

La différence de nature entre les deux institutions se traduit directement dans le contenu de leurs pouvoirs. Le Tribunal québécois est orienté vers la restauration aussi complète que possible de la situation de la victime ; la Cour béninoise vise prioritairement à restaurer la primauté constitutionnelle. Il convient d'abord d'opposer la réparation québécoise à la déclaration béninoise (1), avant de montrer que l'individualisation des mesures au Québec et la normativité générale au Bénin ne sont pas des catégories étanches (2).

[38] Jacques CHEVALLIER, « Le juge constitutionnel et l'effet Becket », dans *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 83-94 ; version auteur déposée sur HAL, identifiant halshs-03283254.

1. La réparation québécoise face à la déclaration béninoise

Le pouvoir réparateur du Tribunal trouve son fondement principal dans l'article 49 de la Charte. Une atteinte illicite à un droit ou à une liberté confère à la victime le droit d'obtenir la cessation de l'atteinte et la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte ; en cas d'atteinte illicite et intentionnelle, des dommages-intérêts punitifs peuvent s'y ajouter. Le jugement peut ainsi remplir simultanément une fonction restitutive, compensatoire et dissuasive[39].

La Cour suprême, dans de Montigny c. Brossard (Succession), a reconnu l'autonomie du recours en dommages punitifs prévu à l'article 49. Mélanie Samson a cependant montré que cette autonomie n'élimine pas les difficultés relatives aux conditions d'attribution et à la mise en œuvre de ces dommages en droit québécois[40].

La jurisprudence du TDPQ montre la diversité des mesures disponibles. Dans Gaz Métropolitain, le Tribunal a non seulement accordé des dommages, mais également ordonné des mesures destinées à corriger le processus d'embauche. Dans l'affaire Létourneau et Marcoux c. Société de transport de Montréal, il a associé dommages moraux, cessation de la discrimination et obligation de négocier un régime de congé parental non discriminatoire[41].

La Cour constitutionnelle du Bénin relève d'une autre grammaire contentieuse. Lorsqu'elle est saisie d'une atteinte relevant de sa compétence, elle constate la violation et restaure l'autorité de la norme constitutionnelle. L'article 124 de la Constitution confère à ses décisions une autorité particulièrement forte : elles ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent aux pouvoirs publics ainsi qu'aux autorités civiles, militaires et juridictionnelles[42].

La jurisprudence n'ignore pas pour autant la situation de la victime. Dans DCC 03-120, la Cour a considéré qu'une garde à vue irrégulièrement prolongée ouvrait droit à réparation. Mais la Cour ne procède pas, dans ce type de décision, à la liquidation du préjudice ni à la fixation d'une indemnité. Dans DCC 24-230, elle a constaté le caractère arbitraire d'une détention prolongée sans prononcer elle-même toutes les mesures individuelles sollicitées[43].

La comparaison met ainsi en évidence deux manières d'articuler le droit et le remède. Le modèle québécois réunit, devant le même juge, reconnaissance de la violation et détermination de ses conséquences individuelles ; le modèle béninois confère au constat de violation une autorité constitutionnelle élevée mais laisse souvent à d'autres voies la concrétisation indemnitaire. L'écart ne traduit donc pas l'opposition entre une protection réelle et une

---

[39] *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 49.

[40] Cour suprême du Canada, *de Montigny c. Brossard (Succession)*, 2010 CSC 51, [2010] 3 R.C.S. 64 ; Mélanie SAMSON, « Les dommages punitifs en droit québécois : tradition, évolution et… révolution ? », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, vol. 42, n° 1-2, 2012, pp. 159-201.

[41] Tribunal des droits de la personne du Québec, *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Gaz Métropolitain inc.*, préc., note 33 ; Tribunal des droits de la personne du Québec, *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Létourneau et Marcoux) c. Société de transport de Montréal et Syndicat du transport de Montréal (employé(e)s des services d'entretien) CSN*, 2008 QCTDP 29, J.E. 2009-48, D.T.E. 2009T-29.

[42] *Constitution de la République du Bénin*, art. 124.

[43] Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 03-120 du 20 août 2003, préc., note 18 ; décision DCC 24-230 du 28 novembre 2024, préc., note 19.

protection symbolique, mais entre deux centres de gravité : la restauration de la victime et la restauration de la norme.

L'opposition entre réparation et déclaration identifie les orientations dominantes des deux modèles, mais elle ne suffit pas à en restituer la complexité. La réparation québécoise peut dépasser le seul intérêt individuel lorsqu'elle modifie une pratique institutionnelle ; la déclaration béninoise, bien que provoquée par une plainte personnelle, déploie une autorité qui dépasse la situation du requérant. L'analyse doit donc passer du contenu immédiat des mesures à leur échelle de déploiement.

2. L'individualisation québécoise face à la normativité béninoise

La centralité de la victime dans le contentieux québécois n'enferme pas le Tribunal dans une fonction exclusivement indemnitaire. Son pouvoir de faire cesser l'atteinte l'autorise à agir sur les pratiques ou règles qui ont produit la discrimination. La jurisprudence relative à la discrimination systémique l'illustre particulièrement bien.

Dans Gaz Métropolitain, le Tribunal a identifié les biais inhérents au processus de sélection et ordonné des mesures destinées à supprimer les obstacles discriminatoires. La Cour d'appel, dans Gaz métropolitain inc. c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, a confirmé l'essentiel de l'analyse sur la discrimination systémique et plusieurs correctifs. L'affaire individuelle devient alors le support d'une transformation institutionnelle[44].

La doctrine permet de dépasser l'opposition trop rigide entre réparation individuelle et portée collective. Sylvie Gagnon souligne l'aptitude du Tribunal spécialisé à reconnaître les formes insidieuses de discrimination liées aux statuts d'emploi précaires, notamment grâce à l'apport de la preuve issue des sciences sociales[45]. L'étude comparative de Chantal Robert et Guylaine Vallée, consacrée au traitement des plaintes de discrimination en matière d'emploi par l'arbitre de griefs et par le Tribunal des droits de la personne, élargit cette perspective à la pluralité des instances compétentes. Elle invite à intégrer le choix du forum à l'analyse de la protection juridictionnelle, au-delà du seul examen des pouvoirs du Tribunal[46]. La portée systémique de l'intervention du Tribunal dépend donc à la fois de l'étendue des mesures qu'il peut ordonner et de sa capacité à diffuser, au-delà du litige particulier, une lecture cohérente du droit à l'égalité.

La Cour béninoise suit un mouvement inverse. La saisine peut provenir d'un individu, mais la décision rendue bénéficie de l'autorité attachée au juge constitutionnel et s'impose à l'ensemble des autorités. Frédéric Joël Aïvo a montré que cette fonction objective contribue à

---

[44] Tribunal des droits de la personne du Québec, *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Gaz Métropolitain inc.*, 2008 QCTDP 24 ; Cour d'appel du Québec, *Gaz métropolitain inc. c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2011 QCCA 1201, [2011] R.J.Q. 1253.

[45] Stéphanie GAGNON, « La contribution du Tribunal des droits de la personne à l'élimination de la discrimination reliée à la précarité en emploi », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, vol. 42, n° 1-2, 2012, pp. 83-157, spéc. pp. 150-153.

[46] Christian-Nils ROBERT et Guylaine VALLÉE, « Le traitement des plaintes concernant la discrimination en matière d'emploi par l'arbitre de griefs et par le Tribunal des droits de la personne du Québec : une étude comparative exploratoire », *Les Cahiers de droit*, vol. 41, n° 1, 2000, pp. 95-146.

purger l'ordre juridique des actes contraires à la Constitution et à soumettre l'État à son propre droit[47].

Cette normativité demeure toutefois bornée par la compétence de la Cour. La réforme de 2025 et la décision DCC 26-003 limitent les catégories d'actes contrôlables. Une décision constitutionnelle peut donc produire une forte portée générale lorsqu'elle intervient, mais certains comportements matériels susceptibles d'affecter directement les droits peuvent ne plus constituer l'objet autonome du recours constitutionnel.

La confrontation révèle un croisement des forces et des limites. Le Tribunal québécois dispose d'une forte capacité de réparation individuelle et peut produire des effets systémiques ; la Cour béninoise dispose d'une forte autorité normative, mais d'une capacité moins intégrée de réparation individualisée. L'effectivité optimale suppose précisément de rapprocher ces deux dimensions sans nier les différences institutionnelles.

La comparaison des pouvoirs établit que les deux juridictions disposent de ressources protectrices importantes mais distribuées différemment. Le Tribunal possède une forte densité réparatrice et une capacité de correction systémique ; la Cour bénéficie d'une autorité constitutionnelle générale sans disposer d'une maîtrise équivalente de la réparation individuelle. Ces données normatives ne permettent toutefois pas, à elles seules, de mesurer l'effectivité : il faut encore confronter les pouvoirs à leurs effets.

B. Les effets différenciés de la justice des droits

L'effectivité juridictionnelle se situe à la rencontre de deux exigences : l'exécution de la décision et son autorité. Les deux modèles ne répartissent pas ces qualités de manière identique. Le Tribunal rend des jugements exécutoires, mais susceptibles d'appel sur permission ; la Cour béninoise prononce des décisions définitives et obligatoires, mais dont le contenu peut ne pas procurer une réparation individualisée complète. Il convient donc de confronter l'effectivité réparatrice du jugement québécois à l'autorité constitutionnelle de la décision béninoise (1), avant de convertir leurs limites croisées en perspectives de renouvellement (2).

1. L'effectivité réparatrice québécoise face à l'autorité constitutionnelle béninoise

L'effectivité du jugement québécois est juridiquement organisée. Les décisions du Tribunal acquièrent force exécutoire dans les conditions prévues par la Charte. Les condamnations pécuniaires, les ordonnances de cessation et les mesures correctrices ne constituent donc pas de simples recommandations[48].

Cette force exécutoire constitue une réalisation essentielle du modèle spécialisé. La victime obtient non seulement la reconnaissance de la discrimination, mais un titre permettant d'exiger l'exécution de la mesure ordonnée. Le jugement fournit ainsi un fondement juridique à l'exécution du remède, là où le modèle béninois peut exiger l'intervention ultérieure d'une autre autorité pour produire toutes les conséquences matérielles du constat constitutionnel.

---

[47] Frédéric Joël AÏVO, « Radioscopie sommaire de la justice constitutionnelle au Bénin », préc., note 37.
[48] *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 130.

Le jugement québécois n'est cependant pas irrévocable. L'article 132 de la Charte permet l'appel, sur permission, des décisions finales du Tribunal devant la Cour d'appel. Saguenay illustre le rôle de ce contrôle : la décision du Tribunal avait été infirmée par la Cour d'appel avant que la Cour suprême ne rétablisse l'essentiel de la conclusion relative à la pratique discriminatoire. Bombardier montre, quant à lui, que les juridictions d'appel peuvent écarter le constat de discrimination lorsque la preuve ne satisfait pas aux exigences juridiques applicables[49].

La discussion sur la déférence doit toutefois distinguer les objets du contrôle. Selon le cadre de l'appel rappelé dans Vavilov, les questions de droit relèvent de la norme de la décision correcte, tandis que les constatations factuelles et les questions mixtes, en l'absence d'une erreur de droit isolable, relèvent de l'erreur manifeste et déterminante[50]. L'expertise du Tribunal ne soustrait donc pas son interprétation juridique au contrôle, mais l'appel n'autorise pas pour autant une nouvelle appréciation générale de la preuve. L'examen des remèdes exige la même précision : la question de savoir si une mesure est légalement disponible doit être distinguée de l'appréciation des faits et des circonstances qui en justifient les modalités. La critique du régime d'appel doit ainsi identifier les interventions qui corrigent une erreur juridique et celles qui substituent une appréciation aux conclusions du premier juge.

La situation béninoise est inverse. L'article 124 confère aux décisions de la Cour une autorité définitive et obligatoire. L'absence d'appel soustrait les décisions de la Cour à un réexamen par une juridiction interne supérieure. Cette autorité contribue à l'unité de la jurisprudence constitutionnelle et à la soumission des autorités publiques à la Constitution. L'autorité obligatoire d'une décision doit néanmoins être distinguée des conditions de sa réception. La publicité des motifs, leur intelligibilité et leur disponibilité constituent des conditions pratiques de leur appropriation par les juridictions, les administrations et les justiciables. La diffusion de la jurisprudence représente ainsi une dimension de l'effectivité à examiner ; elle ne permet pas, à elle seule, de tenir pour acquises la connaissance des décisions et la conformité des comportements[51].

Mais l'autorité juridique ne garantit pas la complétude du remède. Le droit à réparation peut être reconnu sans que la Cour fixe elle-même l'indemnité ; une violation peut être constatée sans que toutes les conséquences individuelles soient directement ordonnées. Il faut donc distinguer l'autorité de la décision de la complétude de la protection.

La comparaison révèle une inversion : le jugement québécois est réparateur et exécutoire, mais révisable ; la décision béninoise est définitive et obligatoire, mais parfois réparatoirement incomplète. Aucun des deux modèles ne permet donc d'assimiler le rang du juge à l'effectivité. Une protection complète exige la réunion d'une mesure utile à la personne lésée et d'une autorité suffisante pour prévenir la reproduction de la violation.

---

[49] *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 132 ; Cour suprême du Canada, *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, préc., note 15 ; Cour suprême du Canada, *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Bombardier Inc.*, préc., note 27.

[50] Cour suprême du Canada, *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653, par. 36-37.

[51] *Constitution de la République du Bénin*, art. 124.

La comparaison des effets interdit ainsi de désigner un modèle univoquement supérieur. Le dispositif québécois organise plus directement la traduction du constat de violation en remèdes individualisés ; le Bénin confère davantage d'autorité générale au constat constitutionnel. Les faiblesses sont corrélatives aux forces. Ces limites croisées doivent maintenant être converties en propositions prospectives pour le Tribunal québécois.

2. Les limites croisées comme perspectives de renouvellement

La fonction du droit comparé n'est pas de rechercher dans l'ordre béninois un modèle prêt à être transposé au Québec. Les différences de structure institutionnelle, de culture juridique et de nature contentieuse rendent toute transplantation littérale inappropriée. La comparaison possède une fonction critique : elle permet de dissocier les éléments que chaque système réunit habituellement et d'identifier les qualités susceptibles d'être renforcées.

Le premier enseignement concerne la réalisation la plus importante du TDPQ : la réunion de l'expertise juridictionnelle et d'un pouvoir réparateur étendu. L'article 49 permet au Tribunal de ne pas enfermer la victime dans une satisfaction déclaratoire. Cette capacité doit être préservée. L'expérience béninoise montre qu'une décision investie d'une forte autorité peut néanmoins demeurer matériellement insuffisante lorsqu'elle ne restaure pas directement la situation individuelle.

L'élargissement proposé de l'accès doit distinguer trois situations. Lorsque la Commission exerce la discrétion visée à l'article 84, la substitution existe déjà et peut être exercée aux frais du plaignant dans les quatre-vingt-dix jours de la notification[52]. La réforme devrait donc viser, d'abord, la fermeture pour insuffisance de preuve, en permettant au Tribunal d'autoriser la poursuite du recours après un examen contradictoire de son caractère défendable. Cette autorisation ouvrirait l'instance sans préjuger du bien-fondé de la discrimination alléguée. Elle pourrait viser, ensuite, l'absence prolongée de décision de la Commission : après une demande préalable d'avancement du dossier, le Tribunal apprécierait le retard au regard de la complexité de l'enquête, de la conduite des parties et du préjudice subi. Une modification expresse des dispositions relatives à la saisine préciserait ces deux voies, l'accès au dossier et la coordination avec l'enquête en cours. Il s'agit de propositions législatives, distinctes du mécanisme actuel de substitution.

Le suivi des mesures structurelles doit partir des mécanismes existants. La Charte organise l'exécution des décisions et sanctionne certaines contraventions par l'outrage au Tribunal ; elle prévoit aussi une surveillance par la Commission des programmes d'accès à l'égalité[53]. L'amélioration proposée concerne la continuité du suivi des ordonnances structurelles : une disposition expresse pourrait autoriser le Tribunal à fixer des échéanciers, exiger des rapports de conformité et réserver sa compétence pour adapter les modalités d'exécution. Cette intervention serait limitée à la réalisation du dispositif, après débat contradictoire, sans réouverture du constat de responsabilité. La réforme clarifierait ainsi les conditions d'un suivi durable, au-delà de la sanction ponctuelle de l'inexécution.

---

[52] *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, art. 78, 84 et 111 ; Cour d'appel du Québec, *Ménard c. Rivet*, [1997] R.J.Q. 2108 (C.A.), 1997 CanLII 9973 (QC CA).

[53] *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 88-90, 128 et 130-131.

La perspective de réforme du contrôle d'appel doit être distinguée de son application actuelle. La proposition doctrinale de remplacer l'appel par un contrôle fondé sur la raisonnabilité modifierait l'équilibre institutionnel du dispositif[54]. L'orientation retenue ici est plus circonscrite : préserver l'appel tout en exigeant que l'intervention identifie précisément l'erreur justifiant la réformation, notamment lorsque sont en cause l'appréciation de la preuve discriminatoire et les modalités du redressement.

La transformation collective appelle également un prolongement législatif lorsque les mécanismes discriminatoires dépassent ce que le juge peut corriger dans le litige. Éric Thiers souligne que le contrôle parlementaire permet d'examiner l'application des lois et de susciter leur adaptation[55]. Dans cette perspective, les difficultés révélées par le contentieux des droits peuvent alimenter l'évaluation parlementaire des dispositifs concernés et leur révision. Cette articulation ne soumet pas la décision juridictionnelle à l'approbation des élus : elle distingue l'exécution du jugement, qui s'impose dans les conditions légales, de la correction générale du cadre normatif, qui peut requérir l'intervention du législateur.

L'expérience québécoise livre réciproquement un enseignement au modèle béninois : lorsque la Cour constate une violation et reconnaît un droit à réparation, l'ordre juridique pourrait mieux organiser le passage du constat constitutionnel au remède concret, par exemple en précisant les effets probatoires de la décision ou en facilitant l'accès au juge compétent pour liquider le préjudice. Cette réciprocité confirme la fécondité du *tertium comparationis*.

La perspective qui se dégage n'est donc pas celle d'un modèle institutionnel hybride dans lequel le TDPQ deviendrait une cour constitutionnelle ou la Cour béninoise un tribunal spécialisé en discrimination. Elle est celle d'une hybridation fonctionnelle des qualités de la protection : accessibilité, expertise, capacité réparatrice, portée systémique et autorité de la décision doivent être articulées de manière cohérente.

La confrontation des pouvoirs et des effets confirme que l'intensité de la protection juridictionnelle dépend de la conjugaison de l'autorité objective de la décision avec l'utilité subjective du remède.

CONCLUSION

La comparaison du Tribunal des droits de la personne du Québec et de la Cour constitutionnelle du Bénin confirme que l'effectivité de la protection juridictionnelle des droits ne dépend ni de la position du juge dans la hiérarchie institutionnelle ni de sa spécialisation considérée isolément. Elle résulte d'une combinaison plus exigeante entre l'accessibilité du recours, l'étendue de la compétence matérielle, l'expertise de la juridiction, l'adéquation des remèdes et l'autorité reconnue à ses décisions. C'est à partir de cette articulation fonctionnelle, et non d'une identité organique inexistante, que la mise en regard des deux institutions trouve sa justification.

---

[54] Sébastien SÉNÉCAL, « L'arrêt Vavilov : quel est l'avenir du Tribunal des droits de la personne du Québec ? », *Les Cahiers de droit*, vol. 63, n° 2, 2022, pp. 493-537.

[55] Éric THIERS, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs*, 2010/3, n° 134, pp. 71-81, spéc. p. 72.

L'étude met en évidence une complémentarité critique entre deux formes d'intensité juridictionnelle. Le Tribunal québécois se caractérise principalement par une densité réparatrice : il peut traduire la violation en mesures directement utiles à la victime et, parfois, en correctifs de portée systémique. La Cour béninoise se distingue davantage par une densité normative : ses décisions fixent le sens de la Constitution et s'imposent à l'ensemble des autorités publiques. Or aucune de ces densités ne suffit à elle seule. Une réparation individualisée qui ne prévient pas la reproduction de l'atteinte demeure partielle ; une déclaration constitutionnelle dotée d'une autorité générale, mais dépourvue de prolongement concret pour la victime, reste matériellement inachevée.

Tel est l'apport principal de la comparaison : substituer à une conception statutaire de l'effectivité une approche intégrée de la protection juridictionnelle. L'effectivité ne constitue pas une qualité abstraite attachée à une catégorie de juridiction. Elle se mesure à l'ensemble du parcours contentieux, depuis la possibilité d'accéder au juge jusqu'à l'exécution du remède, en passant par la détermination des droits justiciables, la qualité de l'interprétation et la portée individuelle ou collective de la décision. Un juge n'est donc pleinement protecteur que lorsque sa compétence est accessible, son intervention juridiquement pertinente, sa décision utile à la victime et ses prescriptions suffisamment autorisées pour transformer les comportements.

Pour le Tribunal québécois, ces résultats conduisent à trois orientations : compléter les voies d'accès laissées ouvertes après l'intervention de la Commission, préciser le suivi des mesures structurelles et préserver la distinction entre correction des erreurs et substitution d'appréciation en appel. Leur intérêt réside dans la continuité qu'elles pourraient assurer entre l'accès au juge et la réalisation du remède. Leur incidence pratique devrait être appréciée à partir de données sur le parcours des plaintes et l'exécution des décisions.

L'expérience québécoise suggère, réciproquement, que la justice constitutionnelle béninoise pourrait mieux organiser les suites individuelles du constat de violation. Sans transformer la Cour constitutionnelle en juge de l'indemnisation, le droit positif pourrait préciser l'autorité probatoire de ses décisions devant les juridictions compétentes, simplifier l'engagement des actions en réparation et garantir l'exécution des mesures nécessaires au rétablissement effectif du requérant dans ses droits. L'ouverture de la saisine conserverait ainsi sa substance pratique, malgré le recentrage récent de l'office constitutionnel.

Le droit comparé n'aboutit donc ni à la désignation d'un modèle supérieur ni à la proposition d'une transplantation institutionnelle. Il révèle plutôt les conditions d'une hybridation fonctionnelle : rendre le juge accessible sans sacrifier la qualité du traitement des recours, associer la réparation individuelle à la correction des mécanismes structurels et unir l'autorité de la décision à son utilité concrète. Au terme de ses trente-cinq premières années, l'avenir du Tribunal des droits de la personne du Québec réside dans cet approfondissement de sa promesse fondatrice : faire de l'égalité non seulement un principe interprété avec expertise, mais un droit dont l'accès au juge, la réparation et les effets durables sont effectivement garantis.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

I. Ouvrages et thèses

BADET (G.), *Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Cotonou, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013.

DEMOFLYS (M.-S.), *La justice constitutionnelle : généalogie d'une modélisation*, thèse de doctorat en droit, Université de Sherbrooke, 2024.

DRAGO (G.), *Contentieux constitutionnel français*, 5e éd., Paris, PUF, 2020.

II. Articles et contributions doctrinales

AÏVO (F. J.), « Contribution à l'étude de la garantie juridictionnelle des droits fondamentaux : retour sur vingt ans de jurisprudence constitutionnelle (trop active) au Bénin », *Afrilex*, mai 2016.

AÏVO (F. J.), « Radioscopie sommaire de la justice constitutionnelle au Bénin », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2015/2, n° 47, pp. 99-112, DOI : https://doi.org/10.3917/nccc1.047.0099.

BASTIEN (F.) et WOJCIK (S.), « Inégalités démocratiques et numériques dans la participation en ligne aux campagnes électorales », *Politique et Sociétés*, vol. 37, n° 2, 2018, pp. 109-132, DOI : https://doi.org/10.7202/1048878ar.

BERNATCHEZ (S.), « Un tribunal spécialisé pour résister à l'approche civiliste en matière de droits de la personne », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, vol. 42, n° 1-2, 2012, pp. 203-253.

CARON (M.), « Le droit international des droits de la personne : son application au Québec par la Commission et le Tribunal des droits de la personne », *Revue québécoise de droit international*, vol. 9, 1995, pp. 104-110, DOI : https://doi.org/10.7202/1100773ar.

CHEVALLIER (J.), « Le juge constitutionnel et l'effet Becket », dans *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 83-94.

DEGBOE (D.), « Les vicissitudes de la protection des droits et libertés par la Cour constitutionnelle du Bénin », *Les Annales de droit*, n° 10, 2016, pp. 119-138, DOI : https://doi.org/10.4000/add.336.

FAVOREU (L.), « Modèle européen et modèle américain de justice constitutionnelle », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, vol. 4, 1990, pp. 51-66, DOI : https://doi.org/10.3406/aijc.1990.1033.

GAGNON (S.), « La contribution du Tribunal des droits de la personne à l'élimination de la discrimination reliée à la précarité en emploi », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, vol. 42, n° 1-2, 2012, pp. 83-157, DOI : https://doi.org/10.17118/11143/10263.

GAGNON (S.), « La saisine individuelle du Tribunal des droits de la personne : un recours utile et effectif », *Revue québécoise de droit international*, vol. 14, n° 2, 2001, pp. 189-206, DOI : https://doi.org/10.7202/1100100ar.

HOLO (Th.), « Émergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs*, n° 129, 2009, pp. 101-114, DOI : https://doi.org/10.3917/pouv.129.0101.

LANTZ (K.), « The Reception of International Human Rights Law in Charter Litigation: "Not a Box of Chocolates" But You Still "Never Know What You're Gonna Get" », *McGill Law Journal / Revue de droit de McGill*, vol. 71, n° 1, 2026, pp. 73-153, DOI : https://doi.org/10.26443/law.v71i1.2833.

MONTPETIT (M.) et TARDIEU (E.), « La Cour européenne des droits de l'homme et le Tribunal des droits de la personne : la réception de la jurisprudence de la Cour par le Tribunal », *Revue québécoise de droit international*, hors-série, 2020, pp. 627-662, DOI : https://doi.org/10.7202/1078558ar.

ROBERT (Ch.) et VALLÉE (G.), « Le traitement des plaintes concernant la discrimination en matière d'emploi par l'arbitre de griefs et par le Tribunal des droits de la personne du Québec : une étude comparative exploratoire », *Les Cahiers de droit*, vol. 41, n° 1, 2000, pp. 95-146, DOI : https://doi.org/10.7202/043594ar.

ROBITAILLE (D.), « Non-indépendance et autonomie de la norme d'égalité québécoise : des concepts "fondateurs" qui méritent d'être mieux connus », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, vol. 35, n° 1, 2004, pp. 103-143.

SAMSON (M.), « L'interprétation harmonieuse de la Charte québécoise et du Code civil du Québec : un sujet de discorde pour le Tribunal des droits de la personne et les tribunaux de droit commun ? », *La Revue des droits de l'homme*, n° 8, 2015, DOI : https://doi.org/10.4000/revdh.1481.

SAMSON (M.), « Les dommages punitifs en droit québécois : tradition, évolution et… révolution ? », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, vol. 42, n° 1-2, 2012, pp. 159-201, DOI : https://doi.org/10.17118/11143/10264.

SANTORINEOS (A.-M.), « L'accès à la justice en matière de droits de la personne : le difficile accès au Tribunal des droits de la personne », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, vol. 42, n° 1-2, 2012, pp. 49-81, DOI : https://doi.org/10.17118/11143/10261.

SÉNÉCAL (S.), « L'arrêt Vavilov : quel est l'avenir du Tribunal des droits de la personne du Québec ? », *Les Cahiers de droit*, vol. 63, n° 2, 2022, pp. 493-537, DOI : https://doi.org/10.7202/1090019ar.

SÉNÉCAL (S.) et BRUNELLE (Ch.), « Le Tribunal des droits de la personne devant la Cour d'appel du Québec : appel à plus de déférence », *McGill Law Journal*, vol. 60, n° 3, 2015, pp. 475-525, DOI : https://doi.org/10.7202/1032677ar.

THIERS (É.), « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs*, 2010/3, n° 134, pp. 71-81, DOI : https://doi.org/10.3917/pouv.134.0071.

III. Textes normatifs

Charte des droits et libertés de la personne, RLRQ, c. C-12.

Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée le 27 juin 1981, entrée en vigueur le 21 octobre 1986.

BÉNIN, *Constitution de la République du Bénin du 11 décembre 1990*, telle que modifiée par la loi n° 2025-20 du 17 décembre 2025.

BÉNIN, loi n° 2025-20 du 17 décembre 2025 modifiant et complétant la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

IV. Jurisprudence

Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 03-120 du 20 août 2003.

Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 24-230 du 28 novembre 2024.

Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 26-003 du 27 février 2026.

Cour suprême du Canada, *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653.

Cour suprême du Canada, *de Montigny c. Brossard (Succession)*, 2010 CSC 51, [2010] 3 R.C.S. 64.

Cour suprême du Canada, *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624, 1997 CanLII 327 (CSC).

Cour suprême du Canada, *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, [2015] 2 R.C.S. 3.

Cour suprême du Canada, *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Bombardier Inc. (Bombardier Aéronautique Centre de formation)*, 2015 CSC 39, [2015] 2 R.C.S. 789.

Cour d'appel du Québec, *Ménard c. Rivet*, [1997] R.J.Q. 2108 (C.A.), 1997 CanLII 9973 (QC CA).

Cour d'appel du Québec, *Gaz métropolitain inc. c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2011 QCCA 1201, [2011] R.J.Q. 1253.

Tribunal des droits de la personne du Québec, *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Gaz Métropolitain inc.*, 2008 QCTDP 24.

Tribunal des droits de la personne du Québec, *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Létourneau et Marcoux) c. Société de transport de Montréal et Syndicat du transport de Montréal (employé(e)s des services d'entretien) CSN*, 2008 QCTDP 29, J.E. 2009-48, D.T.E. 2009T-29.

V. Sources institutionnelles et électroniques

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, « Discrimination systémique envers les femmes au travail – Jugement dans l'affaire Gaz

Métro », 30 juin 2011, en ligne : https://www.cdpdj.qc.ca/fr/actualites/discrimination-systacmique-env-3 (consulté le 30 août 2026).

COUR CONSTITUTIONNELLE DU BÉNIN, « Vie des institutions de la République : la Cour constitutionnelle fête ses 33 ans ce 7 juin », 2026, en ligne : https://courconstitutionnelle.bj/fr/actualities-view/vie-des-institutions-de-la-republique-la-cour-constitutionnelle-fete-ses-33-ans-ce-07-juin (consulté le 8 juin 2026).

TRIBUNAL DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC, « Fonctionnement », en ligne : https://tribunaldesdroitsdelapersonne.ca/a-propos-du-tribunal/fonctionnement (consulté le 29 août 2026).

TRIBUNAL DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC, « Présentation », en ligne : https://tribunaldesdroitsdelapersonne.ca/a-propos-du-tribunal/presentation (consulté le 12 septembre 2026).

L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE DE LA CEDEAO PAR LE JUGE CONSTITUTIONNEL SENEGALAIS

Par

Alphonse BINELI BINELI[*]
Docteur/Ph.D en droit public, Université de Yaoundé II/Cameroun
Membre du LAPDCOP (Laboratoire Pratique des Droit et Contentieux Publics)
Adresse : Email alphonsebinelibineli@yahoo.com / Tél (WhatsApp) : (+237) 693192534 ; (+237) 676379893

Résumé

À la croisée de la suprématie de la Constitution et de l'émergence d'un ordre juridique supranational de la CEDEAO éprouvé par d'importantes mutations institutionnelles, la rencontre entre normativité régionale et office du juge constitutionnel sénégalais génère une tension herméneutique singulière. Il s'agit dès lors de déterminer comment le juge constitutionnel sénégalais articule l'application du droit communautaire de la CEDEAO avec l'ordre constitutionnel national. La démonstration établit que cette articulation s'opère sous le magistère de la prééminence constitutionnelle, à travers une démarche juridictionnelle à la fois sélective et pragmatique. L'analyse dogmatique met ainsi en lumière le filtrage constitutionnel et jurisprudentiel qui conditionne la réception du droit régional devant le Conseil constitutionnel, avant de mesurer la portée circonscrite de ce contrôle au regard de la norme fondamentale. En combinant rigueur exégétique et observation du contentieux public, cette étude offre une grille de lecture renouvelée du constitutionnalisme et des modalités d'intégration juridique en Afrique de l'Ouest.

Mots-clés : *Droit constitutionnel, Droit communautaire, CEDEAO, Conseil constitutionnel sénégalais, Prééminence constitutionnelle, Contrôle de constitutionnalité.*

Abstract

At the intersection of constitutional supremacy and the emergence of an ECOWAS supranational legal order itself shaped by significant institutional transformationsthe interplay between regional norms and the role of the Senegalese constitutional judge creates a unique hermeneutic tension. The aim is to determine how the Senegalese constitutional judge reconciles the application of ECOWAS Community law with the national constitutional order. The analysis demonstrates that this reconciliation takes place under the aegis of constitutional supremacy, through a judicial approach that is both selective and pragmatic. A doctrinal analysis highlights the constitutional and jurisprudential filtering that governs the reception of regional law by the Constitutional Council, while also assessing the limited scope of this review in relation to the fundamental law. By combining rigorous legal analysis with an examination of public law litigation, this study offers a fresh perspective on constitutionalism and the mechanisms of legal integration in West Africa.

Keywords : *Constitutional law, Community law, ECOWAS, Senegalese Constitutional Council, Constitutional supremacy, Judicial review of constitutionality.*

---

[*] Mode de citation : Alphonse BINELI BINELI, « L'application du droit communautaire de la CEDEAO par le juge constitutionnel sénégalais », *Revue RRC*, n° 074 / Octobre 2026, p.59-86.

INTRODUCTION

Il est peu de rencontres, dans la vie du droit, qui donnent autant à réfléchir que celle d'un ordre constitutionnel attaché à la prééminence de sa norme fondamentale et d'un droit communautaire qui entend produire des effets dans les ordres juridiques des États qui l'ont institué[1]. De cette rencontre naît une tension particulière, celle d'accueillir une normativité élaborée à l'échelle communautaire tout en préservant la suprématie de la Constitution, qui demeure, pour le juge constitutionnel, la référence première de son office. Elle devient plus sensible encore lorsque l'autorité chargée de veiller au respect de la Constitution se trouve confrontée à des normes issues d'engagements communautaires, mais qui participent également à la construction d'un ordre juridique régional[2]. Le juge constitutionnel sénégalais se trouve ainsi au croisement de deux exigences qui ne se confondent pas, à savoir assurer le respect de la Constitution et assurer le respect des engagements communautaires auxquels l'Etat a librement souscrit. C'est dans cet espace de confrontation, mais aussi d'articulation, que se révèle toute la portée de l'application du droit communautaire de la CEDEAO.

L'actualité récente donne au constat qui précède tout son relief. Le 28 janvier 2024, le Burkina Faso, le Mali et le Niger ont annoncé leur décision de se retirer de la CEDEAO. Après une période de préavis il faut le dire, leur retrait est devenu effectif le 29 janvier 2025. La CEDEAO a alors réaffirmé la nécessité de préserver, pendant cette période de transition, les acquis de l'intégration régionale et les relations avec les populations des trois États concernés, notamment en matière de circulation, de résidence, d'établissement et d'échanges commerciaux[3]. Le fait communautaire ouest-africain se trouve ainsi confronté à une épreuve institutionnelle et juridique majeure. La construction d'un espace intégré ne dépend en effet pas seulement de l'ampleur des compétences attribuées à l'organisation, mais aussi des conditions dans lesquelles son droit est appliqué dans les ordres juridiques nationaux[4]. A ce propos, le Sénégal offre une situation particulièrement éclairante. Son Conseil constitutionnel a, au cours de la crise institutionnelle de 2024, rappelé avec netteté les exigences attachées à la Constitution en déclarant contraire à celle-ci la loi n° 4/2024 portant report de l'élection présidentielle et en annulant le décret n° 2024-106 portant abrogation du décret convoquant le corps électoral[5]. La

[1] Concernant le Droit communautaire (CEDEAO), on peut dire qu'il s'agit du corps des règles, traités, protocoles, règlements, directives et décisions, adoptées au sein de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest. Contrairement au droit international classique, le droit communautaire est conçu pour produire des effets directs dans les ordres juridiques internes et être appliqué par les juridictions nationales. Voir notamment, Maurice KAMTO, « Les cours de justice des communautés et des organisations d'intégration économique africaines », in *African Yearbook of International Law*, vol. 6, 1998, pp. 107-150.

[2] Par ordre juridique régional, on peut entendre ici l'ensemble de normes et d'institutions, distinct du droit international général, qui régit les relations entre États membres d'une organisation régionale et produit des effets au sein de leurs systèmes juridiques internes. C'est ainsi que sur la spécificité de l'ordre juridique de la CEDEAO, il faut voir bien évidemment, Alioune SALL, *La justice de l'intégration. Réflexions sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UEMOA*, 2ème édition, L'Harmattan-Sénégal/CREDILA, 2018, p. 18 et s.

[3] Voir le « Communiqué de presse », du 29 janvier 2025, relatif au retrait du Burkina Faso, de la République du Mali et de la République du Niger de la CEDEAO, disponible en ligne sur https://www.ecowas.int/communique-de-presse-2/?lang=fr.

[4] Lisons sur ce point, Joël RIDEAU, « Le rôle des Etats membres dans l'application du droit communautaire », in *Annuaire français de droit international*, vol. 18, 1972, pp. 864-903.

[5] Cf. Conseil constitutionnel du Sénégal, décision n°1/C/2024 du 15 février 2024, affaires n° 1/C/24 à 9/C/24, relative à la loi n° 4/2024 adoptée le février 2024 et au décret n° 2024-106 du 03 février 2024 relatif à l'élection présidentielle du 2 février 2024.

concomitance de ces évolutions, communautaire et constitutionnelle, permet ainsi de mieux saisir la question du rapport entre normativité régionale et suprématie constitutionnelle. Le problème n'est donc plus celui, abstrait, de la coexistence de deux ordres juridiques. Il tient plutôt à la manière dont un juge national, chargé du contrôle de constitutionnalité, détermine concrètement la place à accorder à une norme communautaire dans l'exercice de son office.

Avant d'aller plus loin, il convient de fixer le sens des notions qui charpentent l'analyse, afin de circonscrire avec précision l'objet de la recherche. Il faut, pour commencer, s'arrêter sur le terme « application », qui provient du latin *applicatio*, dérivé de *applicare*, qui signifie « réunir, adapter »[6]. Dans le langage courant, il désigne l'action de mettre une chose sur une autre de manière qu'elle la recouvre et y adhère[7]. Transposée au langage juridique, l'application renvoie à la reconnaissance de l'applicabilité d'une règle à une matière déterminée, autrement dit à l'affirmation de sa vocation à s'appliquer dans un domaine donné ; elle peut encore s'entendre comme la mise en œuvre ou la mise en pratique d'une règle[8]. Semblable approche rejoint la conception de **Pierre PESCATORE** selon laquelle l'application du droit communautaire tend à assurer son effet utile dans les ordres juridiques des Etats membres[9].

Dans le cadre précis de la présente étude, l'application ne saurait toutefois être réduite à la simple mise en œuvre mécanique d'une norme préexistante. Elle désigne l'opération juridictionnelle par laquelle le juge constitutionnel sénégalais reconnaît, mobilise, écarte ou circonscrit les effets d'une norme communautaire de la CEDEAO dans l'exercice de son contrôle. En d'autres termes et de manière plus claire, elle sera ainsi entendue ici comme l'opération juridictionnelle par laquelle le juge constitutionnel sénégalais détermine, sous le contrôle de la Constitution, la vocation du droit communautaire de la CEDEAO à produire des effets dans l'ordre juridique national. Pareille définition permet de rendre compte de la spécificité du sujet, car l'application n'est pas présumée ; elle résulte d'une appréciation juridictionnelle.

En poursuivant avec le « droit communautaire », il faut relever qu'il appelle lui aussi une précision analogue. Dans son acception classique, l'expression renvoie au droit de l'Union européenne, entendu comme l'ensemble des règles matérielles uniformes applicables dans les Etats membres, dont les sources primaires résident dans les traités et les sources dérivées dans les règles établies par les institutions en application de ceux-ci[10]. **Louis CARTOU** le présentait comme le droit issu du Traité de Rome, constituant un droit nouveau qui soustrait certaines matières aux compétences nationales pour les attribuer à la Communauté[11]. La construction jurisprudentielle européenne a, très tôt, souligné la singularité de ladite normativité. Dans l'arrêt *Van Gend en Loos*, la Cour de justice a reconnu l'existence d'un nouvel ordre juridique de droit

---

[6] Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique (Association Henri CAPITANT)*, 8ème édition, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2007, p. 65.
[7] Paul ROBERT, Josette REY-DEBOVE et Alain REY (dir.), *Le Nouveau Petit Robert : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, 3ème édition, Paris, Dictionnaires Le Robert, 1995, p. 104.
[8] Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique (Association Henri CAPITANT)*, op, cit., p. 65.
[9] Pierre PESCATORE, *Le droit de l'intégration. Émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes*, Leyde, A. W. Sijthoff, 1972, p. 78.
[10] Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique (Association Henri CAPITANT)*, op, cit., p. 65. Voir également, Serge GUINCHARD et Thierry DEBARD (dir.), *Lexiques des termes juridiques*, 23ème édition, Paris, Dalloz, 2015-2016, p. 392.
[11] Louis CARTOU, *Le marché commun et le droit public*, Paris, Sirey, 1959, p. 1 et s.

international au profit duquel les États avaient limité, dans des domaines restreints, leurs droits souverains[12]. Dans l'arrêt *Costa c. Enel*, elle a ensuite affirmé que le traité avait institué un ordre juridique propre, intégré aux systèmes juridiques des États membres et s'imposant à leurs juridictions[13].

Au fait, ces références européennes si on peut le dire ainsi ne sont mobilisées ici qu'en raison de leur valeur conceptuelle pour comprendre la notion d'ordre juridique communautaire ; elles ne sauraient conduire à assimiler purement et simplement le système de la CEDEAO au modèle de l'Union européenne. C'est ainsi que, dans la présente recherche, le droit communautaire peut être appréhendé comme l'ensemble des normes produites dans le cadre institutionnel de la CEDEAO et susceptibles d'être prises en considération par le juge constitutionnel sénégalais dans l'exercice de ses compétences. La formule permet donc d'identifier le droit communautaire par son origine institutionnelle et par sa vocation normative, sans préjuger de la portée que le juge constitutionnel lui reconnaît.

La CEDEAO ne saurait, de ce point de vue, à bien y regarder, être réduite à une simple organisation de coopération entre États. Créée par le Traité de Lagos du 28 mai 1975, elle s'est dotée d'un Traité révisé, signé à Cotonou le 24 juillet 1993, qui demeure le cadre conventionnel de référence de son processus d'intégration[14]. Ce Traité organise notamment la production normative communautaire et maintient la validité des conventions, protocoles, décisions et résolutions adoptés depuis la création de la Communauté, dès lors que leurs dispositions ne lui sont pas contraires. À cet ensemble s'ajoutent des instruments spécialisés, notamment le Protocole additionnel A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance, adopté à Dakar le 21 décembre 2001, qui consacre, au niveau communautaire, plusieurs principes relatifs à la démocratie, à l'Etat de droit et à la gouvernance constitutionnelle[15]. La CEDEAO apparaît ainsi comme une organisation d'intégration régionale dont l'action dépasse la seule coordination des politiques nationales et s'exprime également par l'élaboration de normes appelées à rencontrer les ordres juridiques internes. Pour les besoins de la présente étude, la CEDEAO sera donc entendue, de manière lapidaire, comme l'organisation d'intégration régionale ouest-africaine dont l'ordre juridique propre fournit les normes communautaires susceptibles d'entrer en rapport avec l'ordre constitutionnel sénégalais. L'étude ne porte donc ni sur l'ensemble de ses activités institutionnelles, ni sur toutes ses politiques sectorielles, mais sur la normativité communautaire dans son rapport avec l'office du juge constitutionnel sénégalais.

Mais derrière cette normativité apparaît aussi un acteur appelé à déterminer la place qu'elle peut occuper dans l'ordre constitutionnel : le « juge constitutionnel sénégalais ». Au Sénégal, il faut le préciser, cette fonction est assurée par le Conseil constitutionnel, compétent en matière constitutionnelle, électorale et référendaire. Institué par la révision constitutionnelle du 30 mai 1992, il figure parmi les institutions de la République prévues par la Constitution du 22 janvier 2001. Son organisation, son fonctionnement, ses attributions et la procédure suivie

[12] CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62.
[13] CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c. Enel*, aff. 6/64.
[14] Voir le Traité révisé de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), signé à Cotonou le 24 juillet 1993, notamment son article 92 (3).
[15] Voir le Protocole additionnel A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance, adopté à Dakar le 21 décembre 2001, notamment son article 1er qui en effet énonce les principes de convergence constitutionnelle (démocratie, Etat de droit, séparation des pouvoirs, gouvernance constitutionnelle, etc…).

devant lui sont précisés par la loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016[16]. La Constitution lui confie notamment le contrôle de la constitutionnalité des lois et des engagements internationaux, le jugement de la régularité des élections nationales et des consultations référendaires, ainsi que l'examen de la conformité des engagements internationaux à la Constitution avant leur ratification ou leur approbation[17]. Dans le cadre de la présente étude, l'expression « juge constitutionnel sénégalais » désigne donc le Conseil constitutionnel lorsqu'il exerce les compétences que lui attribue la Constitution. Notons que cette précision permet de délimiter clairement le champ de l'analyse, puisque le juge administratif et le juge judiciaire sénégalais en sont exclus, tout comme la Cour de justice de la CEDEAO, dont l'office relève d'un ordre juridictionnel communautaire distinct, sans pour autant exclure les interactions susceptibles de s'établir avec les juridictions nationales[18]. Il s'agit ici, concrètement, d'analyser la manière dont le juge constitutionnel national reçoit, mobilise ou circonscrit la norme communautaire dans l'exercice de ses propres compétences.

Au regard de ces précisions, il convient aussi de mieux délimiter le champ de l'étude. Sur le plan géographique, la recherche se concentre sur le Sénégal, à travers ses rapports juridiques avec l'ordre communautaire de la CEDEAO. Sur le plan matériel, elle s'intéresse à l'application des normes communautaires pertinentes dans l'exercice des compétences du Conseil constitutionnel, sans prétendre couvrir l'ensemble des rapports entre le droit communautaire et le droit interne sénégalais. Le juge administratif, le juge judiciaire et les autres mécanismes de réception du droit communautaire ne seront évoqués que lorsqu'ils permettent de mieux comprendre la position du juge constitutionnel. Sur le plan temporel, l'analyse couvre la période au cours de laquelle le Conseil constitutionnel sénégalais, depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 2001 et dans le prolongement du cadre communautaire établi par le Traité révisé de 1993, a pu être confronté à la normativité de la CEDEAO. Sur ce point, cette délimitation permet ainsi, il faut le reconnaître, de distinguer l'application générale du droit communautaire dans l'ordre interne de son application juridictionnelle.

À partir de là, une difficulté centrale apparaît. Le droit communautaire de la CEDEAO n'est pas, pour l'Etat sénégalais, une norme étrangère comme les autres. Il découle d'un engagement international auquel le Sénégal a consenti et s'inscrit dans un processus d'intégration régionale auquel l'État participe[19]. Pour autant, le juge constitutionnel n'est pas le juge ordinaire de l'application de toute norme internationale. Son office reste défini par la Constitution et par les compétences qu'elle lui attribue, notamment en matière de contrôle de constitutionnalité des engagements internationaux[20]. Entre l'ouverture à l'intégration communautaire et la préservation de l'ordre constitutionnel se dessine alors une ligne de crête que la jurisprudence permet d'apprécier. C'est précisément là que se situe la difficulté

[16] Cf. Loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016 relative au Conseil constitutionnel.
[17] Cf. articles 92 et 97 de la Constitution, modifié de la République du Sénégal du 22 janvier 2001.
[18] Cf. article 15 du Traité révisé de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), signé à Cotonou le 24 juillet 1993.
[19] Cf. article 96 de la Constitution, modifié de la République du Sénégal du 22 janvier 2001 ; Voir également le Traité révisé de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), signé à Cotonou le 24 juillet 1993, notamment l'article 5 (voir aussi les articles 2 et 3).
[20] Cf. article 97 de la Constitution, modifié de la République du Sénégal du 22 janvier 2001. Il faut également voir l'article premier de la loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016 relative au Conseil constitutionnel.

scientifique du sujet, car si l'application du droit communautaire suppose que le juge national puisse lui reconnaître une certaine effectivité, la prééminence constitutionnelle semble, dans le même temps, lui imposer de rester maître de son propre office. L'enjeu est donc moins de rechercher une opposition de principe entre le droit communautaire et la Constitution que de comprendre comment le juge peut les articuler dans l'exercice de ses compétences.

Ceci étant, la question qui guide l'ensemble de la démonstration peut ainsi être posée simplement : *Comment le juge constitutionnel sénégalais articule-t-il l'application du droit communautaire de la CEDEAO avec l'ordre constitutionnel national ?* Au fond, cette interrogation ne se limite pas à déterminer la place formelle du droit communautaire dans la hiérarchie des normes. Elle invite plutôt à examiner les mécanismes par lesquels le juge constitutionnel apprécie la place et la portée de la règle communautaire, les conditions dans lesquelles il la mobilise et, en même temps, les limites qu'il fixe à sa portée[21]. L'étude s'attache donc à mettre en lumière la manière dont le juge constitutionnel sénégalais mobilise le droit communautaire tout en le confrontant aux exigences de l'ordre constitutionnel national.

À la lumière des textes et de la pratique juridictionnelle examinés, le juge constitutionnel sénégalais articule l'application du droit communautaire de la CEDEAO avec l'ordre constitutionnel national sous l'empire de la *prééminence constitutionnelle,* à travers une application sélective et pragmatique de la norme communautaire. Dans ce cadre, l'application est sélective en ce qu'elle ne repose pas sur une réception indifférenciée de toute norme communautaire, puisque l'accès de celle-ci au raisonnement constitutionnel reste soumis à des conditions découlant du cadre constitutionnel et de la pratique juridictionnelle. Elle est pragmatique en ce que, lorsque la norme communautaire est mobilisée, son usage dépend de l'office exercé par le juge et ne remet pas en cause la suprématie de la Constitution. La prééminence constitutionnelle ne signifie donc pas nécessairement une fermeture à la normativité communautaire. Elle constitue plutôt le cadre dans lequel le juge apprécie la portée et l'utilité juridictionnelle[22].

À ce niveau, il faut reconnaître que l'intérêt scientifique de l'étude se mesure d'abord à la possibilité de porter un regard différent sur les rapports entre intégration communautaire et souveraineté constitutionnelle. Une lecture trop abstraite de l'intégration pourrait laisser croire que l'existence d'un ordre juridique communautaire suffit à garantir sa réception uniforme dans les ordres nationaux. Or, l'effectivité d'une norme communautaire dépend également des mécanismes constitutionnels et juridictionnels propres à chaque État. L'étude du cas sénégalais permet ainsi d'observer, à partir d'un juge constitutionnel déterminé, la manière dont une juridiction nationale articule deux exigences juridiques, à savoir l'ouverture à une construction normative supranationale et la sauvegarde de la norme constitutionnelle. Elle présente, à ce titre, un intérêt théorique pour l'analyse du constitutionnalisme dans les espaces d'intégration africains, en montrant que l'intégration juridique ne repose pas uniquement sur la production

[21] Voir la Constitution de la République du Sénégal du 22 janvier 2001, modifié (version consolidée), notamment ses articles 92 et 97.
[22] Voir la Constitution de la République du Sénégal du 22 janvier 2001, modifiée (version consolidée), notamment, ses articles 97 et 98.

de normes communautaires, mais aussi sur la manière dont les juridictions nationales leur donnent, ou non effet[23].

Sur le plan pratique, l'intérêt de l'étude n'est pas moins significatif. Dans un espace communautaire marqué par l'intensification des rapports entre les institutions régionales et les ordres juridiques nationaux, connaître les conditions dans lesquelles le droit de la CEDEAO peut être mobilisé devant le juge constitutionnel permet de mieux cerner la portée réelle des engagements communautaires souscrits par les États. L'étude contribue ainsi à éclairer les praticiens du droit, les juridictions, les institutions communautaires et les acteurs de l'intégration sur les conditions juridictionnelles de réception de la norme communautaire. Elle permet surtout de comprendre qu'entre l'affirmation de la primauté d'un ordre juridique communautaire et le maintien de la suprématie constitutionnelle, se dessine un espace d'articulation juridictionnelle dont l'analyse concrète demeure indispensable à la compréhension du droit de l'intégration en Afrique de l'Ouest[24].

En recourant dès lors à une démarche principalement dogmatique et exégétique, fondée sur l'analyse des textes constitutionnels sénégalais, des instruments normatifs de la CEDEAO et des décisions du Conseil constitutionnel du Sénégal, l'étude met en relation les prescriptions normatives avec leur mise en œuvre juridictionnelle[25]. Une approche comparative ponctuelle pourra également être mobilisée lorsque la confrontation avec d'autres expériences communautaires ouest-africaines permet d'éclairer, par contraste, la manière dont le droit de la CEDEAO est reçu au Sénégal[26]. Il ne s'agit cependant pas de juxtaposer les différents systèmes juridiques, mais de dégager, à partir des textes et de la jurisprudence pertinents, la logique propre au raisonnement du juge constitutionnel sénégalais lorsqu'il est amené à prendre en compte la norme communautaire.

Ainsi appréhendée, l'étude met d'abord en évidence les conditions qui déterminent la prise en compte du droit communautaire dans le raisonnement constitutionnel, avant de montrer concrètement la manière dont le juge l'utilise et les limites qu'il lui fixe. À ce stade, le mouvement va d'une application sélective **(I)**, dans laquelle le juge constitutionnel filtre la norme communautaire au regard des exigences liées à son office, à une application pragmatique **(II)**, dans laquelle il en retient certaines possibilités sans pour autant renoncer à la suprématie de la Constitution.

---

[23] Sanwé Médard KIENOU, « L'incidence du droit régional africain sur le droit constitutionnel des Etats francophones d'Afrique de l'ouest », in *Revue française de droit constitutionnel*, vol.2, n° 110, 2017, pp. 413-436. (Spécialement la p. 419 et s.).

[24] Robert YOUGBARE et Behibro Jean-Jaures KOUASSI, « La réception du principe de primauté du droit communautaire par le juge national ouest africain », in *Droit et Politique en Afrique*, numéro spécial, septembre 2025, pp. 265-289.

[25] Ndiaw DIOUF (dir.), *Le Conseil constitutionnel sénégalais dans un contexte d'intégration régionale : passé, présent, devenir. Actes du Colloque de Dakar, 7 et 8 décembre 2020*, L'Harmattan-Sénégal, 2021, 224p. (Spécialement la p. 123 et s. et la p. 169 et s.).

[26] Sanwé Médard KIENOU, « L'incidence du droit régional africain sur le droit constitutionnel des Etats francophones d'Afrique de l'ouest », *op, cit*., pp. 413-416.

I- UNE APPLICATION SÉLECTIVE

Quod non est in actis, non est in mundo[27]. Transposée au contentieux constitutionnel, cette formule peur servir de point de départ pour examiner la place du droit communautaire dans le raisonnement du juge et les conditions de sa prise en compte. Devant le juge constitutionnel sénégalais, la norme de la CEDEAO ne bénéficie donc pas d'une admission indifférenciée dans l'ordre constitutionnel national. Son invocation ou du moins sa prise en compte demeure encadrée par les exigences posées par la Constitution[28] et par l'interprétation qu'en retient le Conseil constitutionnel. L'application apparaît ainsi sélective, dès lors que l'accueil de la norme communautaire passe par un filtrage qui en détermine les conditions et en circonscrit la portée. À ce titre, le filtrage est d'abord constitutionnellement requis **(A)**, avant d'être jurisprudentiellement acquis **(B)**.

A- Le filtrage constitutionnellement requis

Le filtrage constitutionnellement requis renvoie ici aux exigences que la Constitution pose elle-même pour encadrer l'accueil des engagements internationaux dans l'ordre juridique sénégalais. Il est requis dans ce cadre parce que l'ouverture de l'ordre interne au droit communautaire ne repose pas sur la seule volonté du juge, mais trouve son fondement et ses limites dans la norme constitutionnelle. La Constitution reconnaît au Président de la République du Sénégal la compétence de négocier les engagements internationaux et encadre leur ratification ou leur approbation, tout en précisant les conditions de leur introduction dans l'ordre juridique interne[29]. Le droit de la CEDEAO se trouve donc placé, dès son admission, sous l'empire d'un cadre constitutionnel qui en encadre la réception et en préserve la cohérence avec la norme suprême. Le filtrage repose alors sur deux exigences complémentaires, tenant à la consécration constitutionnelle de l'engagement international et au contrôle auquel celui-ci peut être soumis avant sa ratification ou son approbation[30]. Dans cette optique, l'analyse de la consécration constitutionnelle **(1)** permettra ainsi de saisir le fondement de l'ouverture communautaire, tandis que la soumission conventionnelle **(2)** en montrera le mécanisme de contrôle.

1- La consécration constitutionnelle

Le terme « consécration » vient du latin *consecratio*, lui-même dérivé de *consecrare*, qui signifie « action de consacrer » ou « dédicace à la divinité »[31]. En droit, la consécration peut se

---

[27] *Quod non est in actis, non est in mundo* signifie littéralement « *ce qui n'est pas dans les actes n'est pas dans le monde* ». Ce brocard exprime, en matière procédurale, l'idée que le juge statue à partir des éléments régulièrement versés au dossier. Réellement, il est ici mobilisé par analogie pour introduire l'idée d'un examen juridictionnel soumis à certaines conditions. Voyons notamment Henri ROLAND et Laurent BOYER, *Adage du droit français*, 4ème édition, Paris, Litec, 1999, 1040p.

[28] Voir la Constitution de la République du Sénégal du 22 janvier 2001, modifiée (version consolidée, notamment, son articles 97.

[29] Voir la Constitution de la République du Sénégal du 22 janvier 2001, modifiée (version consolidée), notamment, ses articles 95 et 96

[30] *Ibid*., article 97.

[31] Paul ROBERT, Josette REY-DEBOVE et Alain REY (dir.), *Le Nouveau Petit Robert : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, op, cit., p. 446.

définir comme la reconnaissance, par l'ordre juridique, d'un principe, d'une institution ou d'une orientation auxquels il confère une existence et une autorité propres. La doctrine institutionnelle de **Maurice HAURIOU** permet également d'éclairer cette portée. Dans sa conception de l'institution, le droit participe à un processus de perfectionnement de l'organisation sociale, l'État étant notamment appréhendé comme une institution politique qui se « parfait par le droit ». Ce processus d'adaptation et de bonification du droit peut alors conduire à une forme de reconnaissance renforcée de la règle ou de l'institution, **HAURIOU** évoquant à cet égard « une sorte de consécration »[32]. La consécration ne se réduit donc pas à la présence d'un énoncé dans un texte. Elle suppose que le pouvoir normatif suprême reconnaisse à l'objet consacré une place assez certaine pour produire des effets juridiques. Rapportée à la Constitution, elle prend un relief particulier, puisque la norme constitutionnelle fixe les fondements de l'organisation juridique de l'État et encadre l'exercice des pouvoirs publics. C'est ainsi que parler de consécration constitutionnelle revient ici à rechercher les dispositions par lesquelles la Constitution sénégalaise reconnaît et organise l'ouverture de l'ordre interne aux engagements internationaux, et plus largement à l'intégration africaine. Il ne s'agit pas de soutenir que la Constitution sénégalaise nomme expressément la CEDEAO, mais d'établir qu'elle donne à l'engagement communautaire un fondement constitutionnel identifiable.

Au Sénégal, cette consécration apparaît d'abord dans l'orientation africaine du Préambule. Le constituant y proclame l'attachement du peuple sénégalais à « *l'idéal de l'unité africaine* » et son adhésion à plusieurs instruments internationaux, le Préambule étant intégré au bloc constitutionnel[33]. Une telle formulation, à la lecture du Préambule, a une portée juridique qui dépasse l'affirmation politique d'une solidarité continentale, puisqu'elle inscrit l'ouverture africaine parmi les valeurs auxquelles l'ordre constitutionnel se rattache. L'article 96 va dans le même sens en prévoyant que la République du Sénégal peut conclure avec tout État africain des accords d'association ou de communauté comportant un abandon partiel ou total de souveraineté en vue de réaliser l'unité africaine[34]. Le constituant admet donc que cette recherche de l'unité puisse prendre des formes institutionnelles affectant l'exercice de compétences étatiques. Le droit communautaire de la CEDEAO y trouve un ancrage constitutionnel significatif, non parce que la Constitution érigerait la Communauté en norme constitutionnelle, mais parce qu'elle autorise la participation du Sénégal à des constructions africaines d'intégration susceptibles de créer des obligations juridiques. Sur ce point, il est clair que la consécration constitutionnelle tient précisément à cette acceptation préalable, par la norme suprême, du principe d'un engagement communautaire pouvant affecter l'exercice de la souveraineté.

A ce niveau, il convient d'indiquer que le régime constitutionnel des engagements internationaux précise cette portée. Cela se vérifie notamment à travers l'article 97, qui prévoit que lorsqu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, son

[32] Quentin EPRON, « Maurice HAURIOU au prisme américain. Présentation d'un article méconnu à la Harvard law review », *Jus Politicum*, n° 6, 2011, disponible en ligne sur https://juspoliticum.com/articles/maurice-hauriou-au-prisme-americain.-presentation-d'un-article-meconnu-a-la-harvard-law-review-436.

[33] Voir le Préambule de la Constitution de la République du Sénégal du 22 janvier 2001, modifiée (version consolidée). En effet, ce Préambule affirme notamment l'attachement du peuple sénégalais à « l'idéal de l'unité africaine » et son adhésion à plusieurs instruments internationaux.

[34] Cf. article 96 de la Constitution modifié (version consolidée) de la République du Sénégal du 22 janvier 2001.

autorisation de ratification ou d'approbation ne peut intervenir qu'après révision constitutionnelle[35]. La Constitution affirme ainsi sa qualité de norme de référence dans le processus d'engagement international. L'article 98 complète l'ensemble en disposant que « *les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve de leur application par l'autre partie* »[36]. Loin de fermer l'ordre juridique sénégalais à la normativité internationale, le constituant organise les conditions de son accueil. Il distingue le niveau constitutionnel, qui reste la référence suprême, et le niveau conventionnel, auquel est reconnue une autorité supérieure à celle de la loi. Pour le droit de la CEDEAO, l'intérêt de cet agencement est considérable, en ce que la réception de la norme communautaire ne procède ni d'une indifférence à l'égard de la Constitution, ni d'une subordination générale du droit international à la loi nationale. Elle s'insère dans une architecture qui reconnaît l'autorité de l'engagement régulièrement introduit dans l'ordre interne tout en maintenant la Constitution au sommet de la hiérarchie des normes. C'est donc dans cette logique, que la pratique du Conseil constitutionnel montre, du reste, qu'un contrôle juridictionnel des engagements internationaux au regard de la norme fondamentale existe bel et bien[37].

Au demeurant, on peut dire que cet ancrage constitutionnel ne peut toutefois être isolé de la logique propre au droit de la CEDEAO. Le Traité révisé de la Communauté, adopté à Cotonou le 24 juillet 1993, impose aux États membres de prendre, selon leurs procédures constitutionnelles, les mesures nécessaires à l'application de ses dispositions, et de respecter leurs obligations conventionnelles ainsi que les décisions et règlements de la Communauté[38]. Le système repose donc sur l'articulation de deux ordres de normativité. D'un côté, le droit communautaire prescrit aux États des obligations destinées à assurer l'effectivité de l'intégration. De l'autre, la Constitution nationale détermine les conditions dans lesquelles l'État peut souscrire à ces engagements et leur reconnaît, une fois les exigences constitutionnelles remplies, une autorité dans l'ordre interne. Dans ce cas, il faut surtout comprendre que la consécration constitutionnelle ne signifie ni constitutionnalisation du droit de la CEDEAO, ni effacement de la Constitution devant lui. Elle établit le fondement interne de l'ouverture communautaire et explique pourquoi l'application du droit CEDEAO peut être admise dans l'ordre sénégalais tout en restant juridiquement encadrée. L'effectivité de cet engagement suppose dès lors que soit prise en compte la dimension conventionnelle qui en précise les conditions de réception et d'exécution.

[35] Cf. article 97 de la Constitution modifié (version consolidée) de la République du Sénégal du 22 janvier 2001.
[36] Cf. article 98 de la Constitution modifié (version consolidée) de la République du Sénégal du 22 janvier 2001.
[37] Conseil constitutionnel du Sénégal, Décision n° 1-C-2015 du 02 mars 2015, *Affaire Hissein Habré*, relative à l'exception d'inconstitutionnalité de l'Accord du 22 août 2012 entre la République du Sénégal et l'Union africaine sur la création de Chambres africaines extraordinaires, JORS, n° 6884, 9 mai 2015.
[38] Cela peut se vérifier ici à travers, l'article 5 § 2 et § 3 du Traité révisé de la Communauté Économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, signé à Cotonou, le 24 juillet 1993. Précisons que le Paragraphe 2 impose aux Etats membres de prendre, conformément à leurs procédures constitutionnelles, les mesures nécessaires à l'application du Traité, tandis que le paragraphe 3 les engage à honorer leurs obligations conventionnelles et à respecter les décisions et règlements de la Communauté.

2- La soumission conventionnelle

Le mot « soumission » vient du latin *submissio*, qui signifie « abaissement » ou « infériorité », lui-même dérivé de *submittere*, qui veut dire « envoyer dessous » ou « mettre dessous »[39]. Au sens large, il désigne la sujétion, l'assujettissement, c'est-à-dire l'action de soumettre et ce qui en résulte[40]. Dans l'usage courant, il s'entend du fait de se soumettre ou d'être soumis à une autorité ou à une loi[41]. En droit, la soumission suppose donc l'acceptation d'une norme ou d'une autorité dont les prescriptions s'imposent à celui qui y est assujetti. Quant à l'adjectif « conventionnelle », formé sur « convention », il qualifie ce qui résulte d'une convention, par opposition à ce qui procède de la loi, du juge ou d'un acte unilatéral[42]. A ce stade, la soumission conventionnelle peut clairement se comprendre comme l'assujettissement juridiquement accepté de l'État aux obligations nées d'un engagement international régulièrement conclu et ratifié. Dans ce sens, il convient de souligner que l'expression permet ainsi de saisir le moment où l'ouverture constitutionnelle à l'intégration devient une obligation conventionnelle effectivement assumée.

Appliquée au droit communautaire de la CEDEAO, il faut savoir que la soumission conventionnelle prend une signification particulière. Le Sénégal n'est pas seulement partie à une organisation internationale, puisqu'il a accepté, par la voie conventionnelle, un ensemble de règles destinées à organiser l'intégration des États de l'Afrique de l'Ouest. Le Traité révisé de Cotonou du 24 juillet 1993 en constitue le principal support juridique. Son article 5, paragraphe 3, impose à chaque État membre d'honorer les obligations découlant du Traité et de respecter les décisions et règlements de la Communauté[43]. L'État sénégalais est donc juridiquement lié par les engagements qu'il a contractés au sein de l'organisation régionale. Cette soumission ne procède pas d'une contrainte extérieure détachée de la volonté étatique, dès lors qu'elle naît du consentement exprimé par l'État à l'égard du pacte communautaire. Dans cette logique, adhérer à la CEDEAO emporte acceptation d'un cadre normatif dont l'État doit assurer le respect.

La particularité du mécanisme tient alors à l'articulation entre l'engagement communautaire et les procédures constitutionnelles nationales. Le Traité révisé prévoit lui-même, en son article 5, paragraphe 2, que chaque État membre prend, « *conformément à ses procédures constitutionnelles* », les mesures nécessaires à l'exécution de ses dispositions[44]. L'article 89 confirme cette exigence puisque l'entrée en vigueur du Traité et des protocoles qui en font partie intégrante est subordonnée à leur ratification conformément aux procédures

---

[39] Voir le Dictionnaire de l'Académie française, 9ème édition, disponible en ligne, https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9S2278.
[40] Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique (Association Henri CAPITANT)*, op, cit., p. 877.
[41] Paul ROBERT, Josette REY-DEBOVE et Alain REY (dir.), *Le Nouveau Petit Robert : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, op, cit., p. 2122.
[42] Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique (Association Henri CAPITANT)*, op, cit., p. 239.
[43] Cf article 5 § 3 du Traité révisé de la Traité révisé de la Communauté Économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, signé à Cotonou, le 24 juillet 1993.
[44] Cf article 5 § 2 du Traité révisé de la Traité révisé de la Communauté Économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, signé à Cotonou, le 24 juillet 1993.

constitutionnelles de chaque État signataire[45]. Le droit de la CEDEAO reconnaît donc, dès la formation de l'engagement, la place des normes constitutionnelles nationales. Pour le Sénégal, la soumission conventionnelle se réalise dans un cadre juridiquement préétabli, l'État acceptant les obligations communautaires après avoir mobilisé les mécanismes constitutionnels nécessaires. C'est dans ce cadre que le consentement international et l'exigence constitutionnelle forment deux dimensions complémentaires d'une même opération juridique.

La ratification du Traité révisé par le Sénégal illustre ce processus. On peut notamment relever la loi n° 94-34 du 28 avril 1994, qui a autorisé le Président de la République à ratifier le Traité révisé de la CEDEAO[46]. L'engagement communautaire repose donc sur un acte étatique juridiquement identifié, intervenu selon les mécanismes internes applicables aux engagements internationaux. Une fois régulièrement ratifié et publié, le Traité bénéficie du régime de l'article 98 de la Constitution sénégalaise, qui reconnaît aux traités et accords régulièrement ratifiés ou approuvés, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve de leur application par l'autre partie[47]. Le droit communautaire conventionnel acquiert ainsi, dans les conditions prévues par la Constitution, une autorité supérieure à celle de la législation ordinaire. La soumission conventionnelle devient alors concrète, une fois que le Sénégal a consenti à l'engagement communautaire et qu'il doit en respecter les prescriptions et leur donner effet dans son ordre juridique. Le lien conventionnel produit donc des effets au-delà du seul plan international.

Toutefois, cette soumission reste encadrée par la norme constitutionnelle. L'article 97 de la Constitution dispose que : « (…) *lorsqu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution* »[48]. Le constituant pose ainsi une limite préalable à l'engagement international, de sorte que la volonté de l'État de participer à un processus conventionnel ne suffit pas lorsqu'une incompatibilité constitutionnelle est constatée. Le mécanisme révèle une articulation hiérarchisée, dans laquelle l'obligation conventionnelle trouve sa place après vérification de sa compatibilité avec la norme suprême. Le principe *pacta sunt servanda*, consacré en droit international, impose certes l'exécution de bonne foi des engagements en vigueur[49] ; il ne dispense pas l'État de respecter les règles constitutionnelles qui gouvernent la formation de son consentement. Pour le Sénégal, la soumission conventionnelle confirme donc le filtrage constitutionnellement requis, puisque l'État accepte l'obligation communautaire dans les conditions déterminées par sa Constitution.

---

[45] Cf article 89 du Traité révisé de la Traité révisé de la Communauté Économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, signé à Cotonou, le 24 juillet 1993 qui dispose que : « *Le présent Traité et les protocoles qui en feront partie intégrante, entreront respectivement en vigueur dès leur ratification par au moins neuf (9) États signataires conformément aux règles constitutionnelles de chaque Etat signataire*. ».

[46] Voir l'article unique de la loi n°94-34 du 28 avril 1994 autorisant le Président de la République à ratifier le Traité révisé de la Communauté Économique des Etats de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO) qui dispose que : *« Le Président de la République est autorisé à ratifier le Traité révisé de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO), fait à Cotonou, le 24 juillet 1993.* ».

[47] Cf. article 98 de la Constitution modifié (version consolidée) de la République du Sénégal du 22 janvier 2001.

[48] Cf. article 97 de la Constitution modifié (version consolidée) de la République du Sénégal du 22 janvier 2001.

[49] Cf. article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 qui consacre expressément ce principe et prévoit que : « *Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi*. ».

Au regard de ce qui précède, la soumission conventionnelle apparaît comme une dimension essentielle de l'engagement communautaire du Sénégal. Elle trouve plus précisément son fondement immédiat dans un consentement international de l'État, formalisé par le Traité révisé et les instruments qui l'accompagnent. Le mécanisme repose sur une articulation précise, selon laquelle la Constitution autorise et encadre l'engagement, le consentement conventionnel lie l'État, puis les normes communautaires déterminent les obligations qui en découlent. Le Traité révisé consacre lui-même l'obligation, pour chaque État membre, d'honorer ses engagements et d'assurer, conformément à ses procédures constitutionnelles, les mesures nécessaires à leur mise en œuvre[50]. La soumission conventionnelle n'est donc pas une voie concurrente du filtrage constitutionnel, mais s'inscrit dans sa continuité au sein de l'ordre communautaire. Reste alors à voir comment le juge constitutionnel sénégalais a, par sa jurisprudence, précisé les conditions de réception du droit communautaire, à travers le filtrage jurisprudentiellement acquis.

B- Le filtrage jurisprudentiellement acquis

Le filtrage jurisprudentiellement acquis vient compléter le filtrage constitutionnellement requis. Il s'appuie précisément sur les solutions que le Conseil constitutionnel a déjà dégagées dans son contrôle des engagements et des exigences communautaires. Ceci étant précisé, il faut savoir que l'adjectif « acquis » prend ici tout son sens, puisqu'il traduit le travail progressif de la jurisprudence[51], qui a fixé des repères permettant d'apprécier les conditions dans lesquelles une norme communautaire peut entrer dans son raisonnement, et pas seulement le fondement constitutionnel de l'obligation communautaire. L'avis rendu de 1993 sur le Traité OHADA[52], puis la décision relative à l'internalisation d'une norme communautaire, illustrent cette construction jurisprudentielle. Le Conseil ne se contente pas de constater l'existence de l'engagement international, il en vérifie les incidences sur l'ordre constitutionnel[53]. Le filtrage jurisprudentiel repose ainsi sur une construction progressive du Conseil constitutionnel. Il précise les conditions d'accueil de la normativité communautaire sans remettre en cause le cadre constitutionnel qui la fonde. Il se décline alors autour de la conformité vérifiée **(1)** et de la fidélité contrôlée **(2)**.

1- La conformité vérifiée

Vérifier la conformité d'une loi suppose d'abord de savoir à quelle norme la confronter. Dans l'ordre constitutionnel sénégalais, le Conseil constitutionnel contrôle la constitutionnalité des lois à partir des normes que sa propre jurisprudence reconnaît comme références de son

[50] Cf article 5 § 2 et § 3 du Traité révisé de la Traité révisé de la Communauté Économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, signé à Cotonou, le 24 juillet 1993.
[51] Cf. Conseil constitutionnel du Sénégal, avis n° 3/C/93 du 16 décembre 1993 relatif à la conformité des articles 14 à 16 du Traité OHADA à la Constitution.
[52] *Ibidem*.
[53] Cf. Conseil constitutionnel du Sénégal, n°1/C/2020, affaire n° 1/C/20, 24 février 2020, Journal officiel de la République du Sénégal, n° 7273, 25 février 2020, pp. 392-398.

office[54]. La décision n° 3/C/2021 du 22 juillet 2021 le dit avec une clarté rare. Saisi de griefs fondés notamment sur le Protocole A/SP1/12/01 de la CEDEAO relatif à la démocratie et à la bonne gouvernance, le Conseil rappelle que contrôler la constitutionnalité d'une loi, c'est l'apprécier au regard d'une norme de référence qui ne peut être que la Constitution ou un texte auquel son Préambule renvoie[55]. Avant toute vérification, il y a donc une qualification du référentiel. Le juge ne peut apprécier la conformité d'un acte qu'au regard d'une norme relevant de son office constitutionnel. La conformité vérifiée n'est pas une confrontation indistincte des normes, car elle suppose d'abord l'identification rigoureuse du cadre normatif dans lequel le contrôle peut juridiquement s'exercer[56].

Le Protocole A/SP1/12/01 du 21 décembre 2001 illustre bien ce raisonnement. Son article 1er énonce des principes de convergence constitutionnelle qui concernent notamment l'État de droit, la séparation des pouvoirs, les élections, la participation politique et les libertés publiques[57]. La doctrine a pu relever son caractère matériellement constitutionnel, puisque ses dispositions touchent à l'organisation du pouvoir et aux garanties fondamentales dans les États membres[58]. A ce niveau, il convient de préciser que cette proximité avec la matière constitutionnelle ne lui confère pourtant pas une valeur constitutionnelle dans l'ordre sénégalais. Dans sa décision n° 3/C/2021, le Conseil affirme expressément que le Protocole A/SP1/12/01 « *ne fait pas partie des normes de référence* » de son contrôle[59]. Voilà le point décisif. Le juge ne méconnaît pas le contenu du Protocole, mais vérifie d'abord si celui-ci peut juridiquement servir de norme de contrôle. La réponse est non, et la conformité de la loi ne peut donc être appréciée directement au regard des stipulations communautaires invoquées[60]. Le contrôle reste constitutionnel dans son fondement, même lorsque le grief présenté s'appuie sur une norme CEDEAO.

La solution n'est pas restée isolée. Elle trouve notamment confirmation dans la décision n° 1/C/2022 du 29 avril 2022, où le Conseil est à nouveau saisi d'un moyen tiré de la violation du Protocole A/SP1/12/01, cette fois à propos d'une modification du Code électoral[61]. Les requérants soutenaient que la réforme méconnaissait l'article 2.1 du Protocole et invitaient le Conseil à préserver, par son contrôle, les principes de convergence constitutionnelle. Le Conseil rappelle alors que les normes auxquelles il se réfère sont la Constitution, son Préambule et les

---

[54] Voir la Constitution de la République du Sénégal du 22 janvier 2001, modifié, notamment ses articles 74 et 92 ; Voir également la Loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016 relative au Conseil constitutionnel en son article 1er.

[55] Cf. Conseil constitutionnel du Sénégal, décision n° 3/C/2021, affaires n° 3 et 4/C/2021, 22 juillet 2021, spécialement considérant 146.

[56] Lire Saidou Nourou TALL, *Droit du contentieux constitutionnel dans les États d'Afrique subsaharienne francophone*, Dakar/Paris, L'Harmattan, 2025, p. 145 et s.

[57] Voir le Protocole A/SP1/12/01 du 21 décembre 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, notamment, son article 1er.

[58] Sanwé Médard KIENOU, « L'incidence du droit régional africain sur le droit constitutionnel des Etats francophones d'Afrique de l'ouest », in *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 2, n° 110, 2017, pp. 413-436. (Spécialement la p. 428.).

[59] Conseil constitutionnel du Sénégal, décision n° 3/C/2021, affaires n° 3 et 4/C/2021, 22 juillet 2021, spécialement considérant 149.

[60] *Ibid.*, considérant 149-150.

[61] Conseil constitutionnel du Sénégal, décision n° 1/C/2022, affaire n° 2/C/2022, 29 avril 2022, spécialement considérants 20-23.

instruments auxquels ce Préambule renvoie, avant de préciser qu'il ne lui appartient pas, saisi sur le fondement de l'article 74, d'apprécier la conformité d'une loi à un traité ou à un accord international[62]. La méthode est donc stable. Le juge identifie son référentiel, y confronte la loi, et écarte les griefs qui voudraient faire de la norme conventionnelle une norme autonome de référence. La jurisprudence de 2022 confirme celle de 2021 et rend la vérification plus explicite encore, en séparant nettement constitutionnalité et conventionnalité[63].

Ainsi, cette séparation prend tout son sens quand on la rapproche de la jurisprudence antérieure. Dès sa décision n° 1/C/2005 du 12 février 2005, le Conseil avait affirmé que l'article 98 de la Constitution, en attribuant aux traités régulièrement ratifiés et publiés une autorité supérieure à celle des lois, n'impliquait pas que le contrôle de conventionnalité relève du contrôle de constitutionnalité prévu par l'article 74[64]. Il en avait déduit qu'il ne lui appartenait pas d'apprécier la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international[65]. Appliquée au droit de la CEDEAO, cette ligne explique pourquoi la conformité est bien vérifiée, mais selon la norme et l'office juridictionnel qui conviennent. Le droit communautaire peut imposer des obligations aux États membres sans devenir, par sa seule existence, une norme de référence du Conseil constitutionnel. La Cour de justice de la CEDEAO illustre l'autre versant de cette répartition. Dans l'affaire *Congrès pour la Démocratie et le Progrès et autres c/ État du Burkina Faso*, elle a examiné la conformité du Code électoral burkinabè aux engagements communautaires relatifs aux droits politiques et à la participation électorale[66]. En ce sens, on peut donc dire que la vérification de conformité au droit de la CEDEAO existe bien, mais qu'elle relève d'un office distinct du contrôle constitutionnel exercé à Dakar.

Au terme de cette construction jurisprudentielle, la conformité vérifiée opère une véritable sélection du référentiel applicable. Le Conseil constitutionnel sénégalais vérifie la conformité de la loi à la Constitution et aux instruments que le Préambule intègre à son raisonnement, mais il ne transforme pas le droit communautaire de la CEDEAO en norme constitutionnelle de référence du seul fait de sa ratification[67]. La portée de cette solution mérite d'être appréciée avec nuance. Le Protocole A/SP1/12/01 conserve sa force conventionnelle et peut toujours être invoqué devant les mécanismes juridictionnels compétents du système communautaire ; son exclusion du référentiel constitutionnel sénégalais ne le prive donc pas de toute portée juridique. La jurisprudence du Conseil établit plutôt une frontière entre deux contrôles, celui de la conformité à la Constitution qui relève de son office et celui de la conformité aux engagements internationaux qui relève d'autres mécanismes juridictionnels. De toute manière, la conformité vérifiée apparaît ainsi comme une technique de filtrage du droit communautaire au stade du contrôle constitutionnel. Elle fixe les conditions dans lesquelles la

[62] *Ibid*., considérant 22-23.
[63] Sur cette distinction, Voir Conseil constitutionnel du Sénégal, décision n° 1/C/2005, 12février 2005, spécialement considérants 22-23.
[64] *Ibid*., considérant 22.
[65] *Ibid*., considérant 23.
[66] Cf. Cour de justice de la CEDEAO, Congrès pour la démocratie et le Progrès (CDP) et autres c/L'Etat du Burkina Faso, affaire n° ECW/CCJ/APP/19/15, jugement n° ECW/CCJ/JUG/16/15, 13 juillet 2015, spécialement §§ 30-38.
[67] Sanwé Médard KIENOU, « L'incidence du droit régional africain sur le droit constitutionnel des Etats francophones d'Afrique de l'ouest », *op, cit*., pp. 413-436. (Spécialement de la p. 428-432.).

norme CEDEAO peut entrer dans le raisonnement du juge et celles dans lesquelles elle doit être appréciée ailleurs. La question n'est alors plus seulement de savoir si la norme communautaire peut être prise en compte, mais avec quelle rigueur son contenu doit être respecté, d'où la fidélité contrôlée.

2- La fidélité contrôlée

La fidélité contrôlée peut se percevoir ici comme le respect effectif de la norme juridique que l'ordre interne s'est engagé à mettre en œuvre. Dans cette acception, il convient donc de préciser que le terme « fidélité » prend un sens particulier, puisqu'il ne suffit plus de vérifier qu'une norme communautaire existe ou quel est son statut, il faut encore regarder comment son contenu est respecté une fois entré dans l'ordre juridique national. La fidélité concerne donc deux rapports : celui entre la norme communautaire et l'acte national chargé de lui donner effet, et celui entre l'État membre et les obligations qu'il a acceptées au niveau communautaire. Dans l'ordre sénégalais, ce contrôle reste dépendant de l'office du juge saisi. Le Conseil constitutionnel ne transforme pas le droit communautaire en norme constitutionnelle de référence du seul fait de sa ratification, il vérifie la fidélité de la loi à la Constitution, dans les limites de son propre contrôle[68]. À cet égard, la fidélité contrôlée suppose donc deux exigences à savoir respecter la hiérarchie interne des normes et assurer le respect des obligations communautaires là où le droit communautaire doit s'appliquer. À travers tout ceci, on comprend donc que c'est leur articulation qui donne au mot « fidélité » sa portée juridique.

Une première illustration se lit dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'internalisation des normes communautaires. Dans sa décision n° 1/C/2020 du 24 février 2020, à propos d'une directive de l'UEMOA, le Conseil vérifie la correspondance entre la norme communautaire et la loi nationale chargée de l'internaliser. Il relève que la loi reproduit à l'identique les dispositions précises et inconditionnelles de la directive[69]. La fidélité contrôlée apparaît alors très concrètement, car l'acte national ne peut pas se contenter d'invoquer une obligation communautaire, son contenu doit respecter la norme qu'il internalise. Le juge confronte les deux textes et apprécie leur concordance[70]. A ce niveau, il paraît judicieux de préciser que cette décision porte sur l'UEMOA et non sur la CEDEAO tout en conservant un intérêt méthodologique direct pour la présente analyse. Elle montre notamment que, dans l'ordre juridique sénégalais, le contrôle juridictionnel peut porter sur la correspondance matérielle entre une norme communautaire et l'acte national qui lui donne effet. La fidélité n'est donc pas une notion déclaratoire, puisqu'elle se vérifie à partir du contenu normatif de l'acte national. Elle suppose que la réception interne ne dénature ni ne modifie arbitrairement les prescriptions communautaires auxquelles l'État a accepté de se conformer[71].

La même logique peut être rapportée au droit de la CEDEAO, dont le Traité révisé impose aux États membres d'honorer les obligations qui en découlent et de respecter les décisions et

[68] Cf. Conseil constitutionnel du Sénégal, décision n° 3/C/2021, affaires n° 3 et 4/C/2021, 22 juillet 2021, spécialement considérant 146-150.
[69] Cf. Cf. Conseil constitutionnel du Sénégal, n°1/C/2020, affaire n° 1/C/20, 24 février 2020, Journal officiel de la République du Sénégal, n° 7273, 25 février 2020, p. 393. (Considérant 16-17.).
[70] *Ibid*., considérant 17.
[71] Sanwé Médard KIENOU, « L'incidence du droit régional africain sur le droit constitutionnel des Etats francophones d'Afrique de l'ouest », *op, cit*., pp. 413-436. (Spécialement de la p. 427 et s).

règlements de la Communauté[72]. La fidélité contrôlée prend ici une dimension proprement communautaire. Un État membre ne peut pas se borner à reconnaître formellement son appartenance à la CEDEAO, il doit respecter les obligations attachées à cette appartenance. Le Protocole A/SP1/12/01 du 21 décembre 2001 en offre une illustration nette, puisqu'il établit des principes de convergence constitutionnelle auxquels les États membres ont accepté de se conformer[73]. La fidélité peut dès lors s'apprécier à partir du contenu concret des normes nationales adoptées dans les domaines couverts par les engagements communautaires. La Cour de justice de la CEDEAO exerce, de son côté, un contrôle juridictionnel du respect par les États membres des obligations régionales qui relèvent de son office, notamment lorsqu'elles touchent à la protection des droits garantis par les instruments communautaires et internationaux applicables. Dans l'affaire *Union sociale libérale (USL) c/ État du Sénégal*, elle a apprécié la législation électorale sénégalaise au regard des engagements régionaux sur la participation politique et les élections, avant de constater une violation du droit à la libre participation aux élections[74]. La fidélité contrôlée apparaît alors comme l'exigence faite à l'État membre de maintenir sa législation en accord avec les engagements communautaires qu'il a souscrits.

Au fait, il faut savoir que comparer les offices juridictionnels permet ici de préciser la portée de cette notion. Le Conseil constitutionnel sénégalais reste attaché à la fidélité de la loi à la norme constitutionnelle, conformément à la limite qu'il a lui-même posée dans sa décision n° 1/C/2005, où il affirme qu'il ne lui appartient pas d'apprécier la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international[75]. La Cour de justice de la CEDEAO, elle, peut apprécier le respect des obligations communautaires par un État membre dans les conditions prévues par les textes qui régissent son office[76]. Les deux contrôles ne portent donc pas sur le même rapport normatif. Le premier vérifie la fidélité de la loi à la Constitution ; le second peut vérifier la fidélité du comportement étatique aux engagements communautaires. La distinction devient intéressante lorsque le même acte national se trouve au croisement des deux ordres juridiques. L'arrêt *USL c/ Sénégal* montre qu'une législation peut être examinée devant la juridiction communautaire au regard des obligations régionales, tandis que le Conseil constitutionnel sénégalais s'en tient au référentiel constitutionnel de son propre contrôle[77]. La fidélité contrôlée révèle donc moins l'unité du contrôle qu'une répartition des exigences selon la norme à protéger et selon le juge compétent.

---

[72] Voir le Traité révisé de la Communauté Économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, signé à Cotonou le 24 juillet 1993, notamment en son article 5 § 2 et § 3.

[73] Voir le Protocole A/SP1/12/01 du 21 décembre 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, notamment, son article 1er.

[74] Cour de justice de la CEDEAO, *Union Sociale Libérale (USL) contre l'Etat du Sénégal*, requête n° ECW/CCJ/JUD/10/21, arrêt n° ECW/CCJ/JUD/10/21, du 28 avril 2021, §§ 95-97 et 102.

[75] Conseil constitutionnel du Sénégal, décision n° 1/C/2005 et 2/C/2005 du 12 février 2005, considérant 22-23, Journal officiel de la République du Sénégal, n° 6206, 17 février 2005, p. 160.

[76] Protocole A/P1/7/91 relatif à la Cour de justice de la Communauté, tel que modifié par le Protocole additionnel A/SP.1/01/05 du 19 janvier 2005, notamment son article 9.

[77] Dans ce sens lire, Boubacar BA, « La convergence des offices juridictionnels en matière constitutionnelle : regards croisés entre l'Afrique et l'Amérique latine », in *Afrilex*, 2019, https://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2021/03/Boubacar-BA-Juges-cons-Afique-Amerique.pdf.

Elle permet enfin de donner une portée plus précise au filtrage jurisprudentiel déjà acquis. La jurisprudence sénégalaise ne se limite pas à déterminer quelles normes peuvent servir de référence au contrôle constitutionnel, elle montre aussi à quelles conditions une norme communautaire doit être respectée lorsqu'elle produit des effets dans l'ordre national[78]. La décision n° 1/C/2020 fournit, en matière UEMOA, l'exemple d'une vérification concrète de la concordance entre la directive communautaire et la loi d'internalisation, tandis que les décisions n° 3/C/2021 et n° 1/C/2022 rappellent, pour la CEDEAO, que le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance ne constitue pas à lui seul une norme de référence du contrôle constitutionnel sénégalais[79]. La jurisprudence de la Cour de justice de la CEDEAO complète l'ensemble en permettant de contrôler, sur le terrain communautaire, le respect par l'État de ses engagements régionaux[80]. La fidélité contrôlée est ainsi une fidélité juridiquement située, ce qui signifie qu'il s'agit de la fidélité de la loi à la Constitution devant le juge constitutionnel, fidélité de l'acte national à la norme communautaire lorsqu'il en assure l'application, fidélité de l'État à ses obligations régionales devant le juge communautaire. Cette construction évite à la fois l'absorption du droit communautaire par la Constitution et son effacement dans l'ordre interne. Elle ouvre ainsi une autre manière d'appréhender la réception du droit communautaire, fondée sur une application pragmatique.

II-UNE APPLICATION PRAGMATIQUE

L'application pragmatique évoquée ici implique que la norme communautaire soit perçue moins comme une abstraction qu'à travers les effets concrets qu'elle peut engendrer dans le cadre du contrôle constitutionnel. **William JAMES** explique d'ailleurs que la méthode pragmatique consiste à examiner les conséquences pratiques d'une idée pour en comprendre pleinement l'importance[81]. C'est ainsi que, dans le contexte du droit communautaire de la CEDEAO, cette approche signifie que le Conseil constitutionnel sénégalais intègre la norme communautaire pour l'exercice de son office juridictionnel, sans pour autant lui attribuer une fonction qui dépasserait le cadre constitutionnel. La nature pragmatique de cette application, si on peut le dire ainsi, repose donc sur une adaptation fonctionnelle de la norme communautaire, acceptée lorsqu'elle peut éclairer le raisonnement du juge, tout en restant dans les limites de la prééminence constitutionnelle[82]. C'est précisément ce que mettent ici en lumière la réception retenue **(A)** et la suprématie maintenue **(B)**.

---

[78] Ismaila Madior FALL et Alioune SALL, « Une Constitution régionale pour l'espace CEDEAO : le protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CEDEAO », disponible en ligne sur https://fr.scribd.com/document/94322373/une-Constitution-Regionale-Pour-l-Espace-Cedeao.

[79] Conseil constitutionnel du Sénégal, décision n° 3/C/2021, op, cit., considérant 149 ; décision n° 1/C/2022 du 29 avril 2022, affaire n° 2/C/2022, considérant 20-23.

[80] Lire Robert YOUGBARE, « Le mécanisme de garantie des droits de l'homme de la CEDEAO : entre emprunt et appropriation des instruments du système continental », *Annuaire africain des droits de l'homme*, vol. 2, 2018, pp.259-294. (Spécialement la p. 270-280.).

[81] William JAMES, *Le nouveau pragmatisme : un nouveau nom pour d'anciennes manières de penser*, Paris, Flammarion, 2007, p. 113.

[82] Voir la Constitution de la République du Sénégal du 22 janvier 2001, modifié (version consolidée en vigueur), notamment ses articles 97 et 98.

A- La réception retenue

La réception retenue désigne ici l'accueil du droit communautaire dans le raisonnement du juge constitutionnel, mais selon une mesure qui en limite l'emprise sur le contrôle exercé. Recevoir la norme CEDEAO ne signifie donc pas lui reconnaître, par sa seule invocation, la qualité de norme de référence du contentieux constitutionnel. Dans cet état des choses, on peut dire que la réception demeure retenue parce que le Conseil constitutionnel peut être confronté à l'invocation d'un engagement communautaire sans lui conférer une autorité qui excéderait son office juridictionnel[83]. Pareille attitude rejoint la logique du droit de l'intégration, qui distingue l'existence de l'obligation communautaire de la manière dont chaque ordre juridique national en organise l'accueil[84]. Il faut donc relever que la réception retenue met ainsi en évidence un accueil réel, mais contenu, dont les limites apparaissent à travers la norme invoquée **(1)** et la référence communautaire écartée **(2)**.

1- La norme invoquée

Dans ce contentieux, la norme invoquée désigne tout d'abord la règle communautaire que les requérants mettent en avant pour contester la loi nationale. À bien y regarder, le mot « invoquée » décrit d'abord une situation de procédure avant de désigner un statut normatif, puisqu'une disposition communautaire est portée devant le juge pour qu'il en tire un effet dans l'appréciation de l'acte contesté. Au cœur de ce dispositif, le texte principal est le Protocole A/SP1/12/01 du 21 décembre 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance, qui énonce des principes de convergence constitutionnelle applicables aux États membres[85]. Son article 1er traite notamment de la séparation des pouvoirs, des élections libres, honnêtes et transparentes, de l'interdiction des changements anticonstitutionnels de gouvernement et de la garantie des libertés publiques[86]. Ce choix s'explique tout naturellement par le contenu matériellement constitutionnel du texte, qui le rend particulièrement apte à être mobilisé dans un litige sur la législation électorale.

Loin d'être une simple construction théorique, l'invocation du Protocole est désormais entrée de plein pied dans les prétoires sénégalais. Dans la décision n° 3/C/2021 du 22 juillet 2021, les requérants ont ainsi articulé leurs griefs autour de normes communautaires au premier rang desquelles figure ce Protocole dans une affaire portant sur le droit de vote et la législation électorale[87]. L'usage de la norme communautaire remplissait alors une fonction bien précise, en ce qu'il s'agissait d'établir que la règle nationale contestée ne respectait pas les exigences

---

[83] Cf. Conseil constitutionnel du Sénégal, décision n° 3/C/2021 du 22 juillet 2021, affaires n° 3/ et 4/C/2021, considérant 149.

[84] Pierre PESCATORE, *Le droit de l'intégration. Émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes*, Leyde, A.W.Sijthoff, 1972, p. 78.

[85] Cf. article 1er du Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, signé à Dakar le 21 décembre 2001.

[86] *Ibid*., article 1er. Le Protocole qualifie expressément les principes énumérés de « principes constitutionnels communs à tous les États membres de la CEDEAO ». Précisions que cette qualification est également relevée dans la doctrine.

[87] Cf. Conseil constitutionnel du Sénégal, décision n° 3/C/2021, affaires, n° 3 et 4/C/2021, 22 juillet 2021, considérant 148-149.

souscrites par le Sénégal au sein de la CEDEAO. Plus parlante encore, la décision n° 1/C/2022 du 29 avril 2022 montre les requérants invoquant l'article 2 § 1 du même Protocole pour contester une réforme électorale intervenue dans la période visée par le texte communautaire[88]. C'est donc bel et bien par la voie de l'initiative des requérants que le droit de la CEDEAO s'invite dans le procès constitutionnel, lorsqu'ils demandent au juge de prendre en compte la norme communautaire au soutien de leur prétention.

En réalité, le choix du Protocole A/SP1/12/01 dépasse largement le seul cadre électoral. Le texte qualifie lui-même plusieurs règles de « *principes constitutionnels* » communs aux États membres, ce qui le rapproche singulièrement des ordres constitutionnels nationaux[89]. Sur ce point, **Ismaïla Madior FALL** et **Alioune SALL** ont d'ailleurs montré que les États de la CEDEAO se sont dotés d'un instrument qui présente matériellement les caractères d'une constitution régionale, tant il porte sur le statut du pouvoir, l'organisation des institutions, les droits et libertés et les rapports entre les pouvoirs[90]. Dans le même ordre d'idées, **Sanwé Médard KIENOU** souligne les incidences du droit régional africain sur le droit constitutionnel des États membres, en particulier lorsque les instruments communautaires touchent à des matières traditionnellement constitutionnelles[91]. La norme invoquée jouit ainsi d'une double identité fonctionnelle, car elle reste une norme conventionnelle communautaire par sa source, tout en présentant un contenu suffisamment proche de la matière constitutionnelle pour être mobilisée devant le juge constitutionnel.

Cependant, cela ne dit encore rien de l'accueil réel que le juge lui réserve. En effet, le Conseil constitutionnel sénégalais distingue soigneusement, dans sa jurisprudence, la simple présence d'un instrument dans l'argumentation des requérants de sa qualité de norme de référence pour son propre contrôle. Ainsi, dans la décision n° 3/C/2021, après avoir examiné le grief fondé sur le Protocole, le Conseil précise sans détour que cet instrument ne figure pas parmi les normes de référence de son contrôle[92]. La norme reste donc présente dans le débat contentieux sans pour autant acquérir, du seul fait de son invocation, une fonction normative équivalente à celle de la Constitution ou des instruments visés par le Préambule. De ce fait, cette forme de réception mérite d'être soulignée, car le juge ne fait pas disparaître la norme communautaire du débat, mais il ne lui attribue pas non plus une portée que son office constitutionnel ne lui permet pas de reconnaître. En gros, on peut dire que l'invocation constitue une première forme de réception contentieuse, tandis que la qualification de norme de référence relève d'une appréciation distincte.

Au fait, cette distinction s'avère d'autant plus nette que le droit communautaire dispose de ses propres mécanismes de contrôle. La Cour de justice de la CEDEAO peut, dans les limites

---

[88] Conseil constitutionnel du Sénégal, décision n° 1/C/2022, affaire n° 2/C/2022, 29 avril 2022, considérant 20-23.

[89] Cf. article 1er du Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, signé à Dakar le 21 décembre 2001.

[90] Ismaila Madior FALL et Alioune SALL, « Une Constitution régionale pour l'espace CEDEAO : le protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CEDEAO », disponible en ligne sur https://fr.scribd.com/document/94322373/une-Constitution-Regionale-Pour-l-Espace-Cedeao.

[91] Sanwé Médard KIENOU, « L'incidence du droit régional africain sur le droit constitutionnel des Etats francophones d'Afrique de l'ouest », *op, cit.*, p. 427 et s.

[92] Cf. Conseil constitutionnel du Sénégal, décision n° 3/C/2021, affaires, *op, cit.*, considérant 149.

de sa compétence, apprécier le comportement d'un État membre au regard de ses engagements régionaux. C'est précisément ce qui s'est produit dans l'affaire *Union sociale libérale (USL) c/ État* du Sénégal, où elle a confronté la législation électorale sénégalaise aux obligations régionales pour juger que le Code électoral violait le droit de libre participation aux élections[93]. Un même acte national peut donc parfaitement faire l'objet d'une argumentation communautaire devant la juridiction régionale, alors même que son contrôle devant le Conseil constitutionnel obéit à un tout autre référentiel. C'est dire si la norme invoquée ne se confond pas avec la norme appliquée, car la première est celle que le requérant demande au juge de mobiliser, tandis que la seconde suppose que le juge lui reconnaisse l'aptitude juridique à fonder sa décision.

Ce caractère retenu de la réception apparaît de manière plus éclatante encore dans le traitement des moyens tirés du Protocole. De fait, la décision n° 1/C/2022 confirme que les normes de référence du contrôle demeurent la Constitution, son Préambule et les instruments auxquels celui-ci renvoie, de sorte que l'appréciation de la conformité d'une loi à un traité ou à un accord international échappe au contrôle exercé sur le fondement de l'article 74[94]. L'invocation du Protocole produit donc un effet contentieux bien réel en obligeant le juge à se prononcer sur sa place dans le raisonnement, mais elle n'entraîne pas automatiquement l'effet substantiel recherché par le requérant. Approximativement, il est clair que le mécanisme révèle une réception à deux niveaux : la norme communautaire peut être introduite dans le débat et recevoir une réponse juridictionnelle sans devenir pour autant le critère autonome de validité de la loi contestée. Toute la retenue du juge tient précisément dans cet écart entre la mobilisation argumentative de la norme et son autorité dans le contrôle.

Tout bien considéré, l'expérience sénégalaise montre bien que l'invocation du droit communautaire n'est ni un acte banal sans effet, ni une consécration implicite de sa supériorité constitutionnelle. Elle permet aux requérants de soumettre au juge une exigence issue de la CEDEAO et invite celui-ci à situer l'instrument invoqué dans son propre office. Le phénomène est d'autant plus saisissant que le droit régional tend aujourd'hui à s'immiscer dans des matières qui relèvent traditionnellement de la compétence constitutionnelle exclusive des États. La doctrine a d'ailleurs fort bien relevé que les rapports entre droit régional africain et droit constitutionnel national posent la question cruciale de la place normative des engagements communautaires dans les ordres internes[95]. Au Sénégal, l'invocation du Protocole ouvre ainsi le contentieux constitutionnel au débat communautaire, mais cette ouverture reste strictement canalisée par les catégories du contrôle constitutionnel. Le droit de la CEDEAO est porté devant le juge, discuté devant lui et juridiquement qualifié, sans que sa seule invocation suffise à modifier le référentiel du contrôle. De ce fait, une question décisive et cruciale demeure : pourquoi la référence communautaire continue-t-elle d'être écartée ?

---

[93] Cour de justice de la CEDEAO, *Union Sociale Libérale (USL) contre l'Etat du Sénégal*, requête n° ECW/CCJ/JUD/10/21, arrêt n° ECW/CCJ/JUD/10/21, du 28 avril 2021.

[94] Conseil constitutionnel du Sénégal, décision n° 1/C/2022, affaire n° 2/C/2022, 29 avril 2022, considérant 22-23.

[95] Sanwé Médard KIENOU, « L'incidence du droit régional africain sur le droit constitutionnel des Etats francophones d'Afrique de l'ouest », *op, cit*., pp. 413-436.

2- La référence communautaire écartée

L'expression « référence communautaire écartée » appelle, à titre préalable, une délimitation stricte de son objet. Qu'on ne s'y trompe pas, elle ne signifie nullement que le Protocole A/SP1/12/01 cesse d'appartenir au droit de la CEDEAO ou perd sa force juridique dans l'ordre régional. En réalité, elle vise spécifiquement sa mise à l'écart en tant que norme de référence du contrôle de constitutionnalité exercé par le Conseil constitutionnel sénégalais. Dans sa décision n° 3/C/2021 du 22 juillet 2021, le Conseil rappelle d'abord avec clarté que son contrôle consiste à apprécier la loi au regard de la Constitution ou des textes auxquels le Préambule constitutionnel fait référence[96]. Puis, tranchant nettement la question à propos du Protocole A/SP1/12/01, il précise que celui-ci « *ne fait pas partie des normes de référence* » de son contrôle[97]. Dès lors, l'écartement porte sur une fonction juridictionnelle bien déterminée, de sorte que le Protocole ne peut servir, devant le Conseil constitutionnel, de paramètre autonome pour établir l'inconstitutionnalité d'une loi.

Or, la position du Conseil appelle d'autant plus l'attention que le Protocole présente des attributs qui auraient pu, à première vue, favoriser son admission parmi les normes de référence. Son article 1er proclame en effet avec force des « *principes constitutionnels communs* » aux États membres, parmi lesquels figurent la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la justice, les élections libres, honnêtes et transparentes ainsi que les garanties relatives aux libertés publiques[98]. Qui plus est, le Sénégal a lui-même engagé la procédure interne permettant sa ratification par la loi n° 2004-23 du 26 juillet 2004[99]. La proximité matérielle avec la Constitution et l'appartenance du texte aux engagements internationaux du Sénégal ne font donc aucun doute. La doctrine a d'ailleurs pertinemment relevé que le droit régional africain comporte des normes susceptibles d'influencer directement les ordres constitutionnels nationaux et que le Protocole de 2001 occupe une place singulière dans la constitutionnalisation progressive de l'espace CEDEAO[100]. Il en découle que l'écartement ne résulte ni de l'inexistence du texte ni de son caractère étranger à la matière constitutionnelle, mais qu'il procède plutôt d'une définition stricte du référentiel que le Conseil reconnaît à son propre contrôle.

Toute la clé de la solution réside dès lors dans la distinction entre l'autorité conventionnelle d'une norme internationale et son aptitude à servir de norme constitutionnelle de référence. Certes, l'article 98 de la Constitution reconnaît aux traités et accords régulièrement ratifiés ou approuvés, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve de réciprocité[101]. Néanmoins, pareille supériorité ne suffit pas à faire automatiquement de tout engagement international un élément du bloc de constitutionnalité. C'est ainsi que, dans sa décision n° 1 et 2/C/2005 du 12 février 2005, le Conseil constitutionnel

[96] Cf. Conseil constitutionnel du Sénégal, décision n° 3/C/2021, affaires, *op, cit*., considérant 146 et 149.
[97] *Ibid*., considérant 149.
[98] Voir note 89 ci-dessus.
[99] Cf. Loi n° 2004-23 du 26 juillet 2004 autorisant le Président de la République à ratifier le Protocole de la CEDEAO/A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au Protocole relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement-des Conflits, de maintien de la Paix et de la Sécurité, adopté à Dakar le 21 décembre 2001. Notons ici que la loi comporte un article unique autorisant la ratification du Protocole.
[100] Voir note 91 ci-dessus.
[101] Voir la Constitution de la République du Sénégal du 22 janvier 2001, modifié, en son article 98.

a affirmé sans détour que l'article 98 ne « *prescrit ni n'implique* » le contrôle de la conventionalité des lois dans le cadre du contrôle de conformité à la Constitution prévu par l'article 74, pour en déduire logiquement qu'il ne lui appartient pas d'apprécier la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international[102]. En d'autres termes, le Protocole CEDEAO peut parfaitement bénéficier de l'autorité attachée aux engagements internationaux sans acquérir, pour autant, la qualité de norme constitutionnelle de référence.

Pour autant, la frontière ainsi tracée ne signifie nullement que le droit communautaire soit privé de toute effectivité juridictionnelle. Au contraire, le Protocole demeure pleinement opposable dans le cadre communautaire et peut être mobilisé dans les mécanismes juridictionnels de garantie prévus par le droit de la CEDEAO[103]. C'est précisément dans cet autre cadre que la Cour de justice de la Communauté offre un espace de contrôle distinct. À titre d'illustration, dans l'affaire *Union sociale libérale (USL) c/ État du Sénégal*, elle a apprécié la législation sénégalaise relative au parrainage électoral au regard des engagements internationaux et régionaux invoqués devant elle, avant de conclure à une atteinte au droit de participer librement aux élections[104]. Cet exemple met parfaitement en lumière une distribution subtile des offices, puisque le Conseil constitutionnel détermine la constitutionnalité de la loi à partir de son propre référentiel, tandis que la juridiction communautaire peut apprécier le comportement de l'État au regard des obligations qui résultent du système régional. Ainsi, le même instrument peut demeurer juridiquement opératoire dans l'ordre communautaire tout en restant impropre à fonder, devant le juge constitutionnel national, une déclaration d'inconstitutionnalité.

Enfin, la décision n° 1/C/2022 du 29 avril 2022 vient confirmer avec force que l'écartement du Protocole ne constitue pas une réponse circonstancielle liée à un seul contentieux électoral. Saisi de nouveaux moyens fondés notamment sur l'article 2 § 1 du Protocole A/SP1/12/01, le Conseil maintient fermement la définition de son référentiel et réaffirme la distinction fondamentale entre le contrôle de constitutionnalité et l'appréciation de la conformité d'une loi aux engagements internationaux[105]. Au fond, la référence communautaire est écartée non parce que le droit de la CEDEAO serait dépourvu de portée, mais parce que son seul statut conventionnel ne suffit pas à modifier le paramètre constitutionnel du juge. La réception retenue prend ici une forme particulièrement limpide, car le droit communautaire peut être invoqué, discuté et produire tous ses effets dans les espaces juridictionnels qui lui sont propres, sans devenir pour autant une norme constitutionnelle de référence devant le Conseil. La limite porte ainsi sur la fonction juridictionnelle reconnue au texte, et non sur son existence juridique. À la longue, le droit communautaire demeure bel et

---

[102] Cf. Conseil constitutionnel du Sénégal, décisions n° 1et 2/C/2005 du 12 février 2005, considérant 22-23. Voir également, Boubacar BA, « La convergence des offices juridictionnels en matière constitutionnelle : regards croisés entre l'Afrique et l'Amérique latine », *op, cit.*, https://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2021/03/Boubacar-BA-Juges-cons-Afique-Amerique.pdf.

[103] Cf. Protocole A/P1/7/91 relatif à la Cour de justice de la Communauté, tel que modifié par le Protocole additionnel A/SP.1/01/05 du 19 janvier 2005, notamment son article 9 § 4, relatif à la Compétence de la Cour en matière de violations des droits de l'homme.

[104] Voir note 93 ci-dessus.

[105] Conseil constitutionnel du Sénégal, décision n° 1/C/2022, affaire n° 2/C/2022, 29 avril 2022, considérant 22-23.

bien présent, mais sa portée devant le juge constitutionnel reste strictement circonscrite, ouvrant ainsi la voie à la suprématie maintenue.

B- La suprématie maintenue

La suprématie maintenue signale que l'entrée mesurée du droit de la CEDEAO, une fois opérée, ne retire rien à la place qu'occupe la Constitution au sommet de l'ordre juridique sénégalais. À la vérité, cette suprématie tient à la position du texte fondamental dans la hiérarchie des normes, **Hans KELSEN** ayant montré que l'unité de l'ordre juridique repose sur une structure hiérarchisée des normes entre elles[106]. Elle demeure maintenue parce que le Conseil constitutionnel agit toujours depuis la compétence que la Constitution lui attribue, sans que la norme communautaire puisse, par sa seule invocation, déterminer l'étendue de son office[107]. Son intervention garde ainsi des bornes fixées par la Constitution, bornes que la norme CEDEAO ne vient ni déplacer ni dépasser dans l'exercice du contrôle constitutionnel. En toute rigueur, elle s'apprécie à travers la compétence constitutionnelle inscrite **(1)**, avant d'en mesurer la portée nettement circonscrite **(2)**.

1- La compétence constitutionnelle inscrite

D'où vient, au juste, la notion de compétence ? L'étymologie nous renvoie au bas latin *competentia*, qui signifie « proportion, rapport »[108]. Dans le langage courant, on la visualise comme l'aptitude reconnue légalement à une autorité publique d'accomplir un acte donné dans des conditions déterminées[109]. Si l'on élargit la perspective juridique, elle désigne, pour une autorité ou une juridiction, l'aptitude légale à poser un acte ou à instruire et juger un procès[110]. Mais au sens strict, c'est de la compétence à connaître d'un litige spécifique dont il s'agit[111]. Poussant l'analyse plus loin, **Raymond CARRE DE MALBERG** démontrait déjà que l'exercice de la puissance étatique demeure rigoureusement soumis aux règles qui en déterminent les conditions, de sorte que l'autorité ne dispose d'aucune liberté d'action qui serait détachée de l'ordre juridique[112]. Appliquée au Conseil constitutionnel sénégalais, la « compétence constitutionnelle inscrite » prend alors tout son sens puisqu'elle désigne l'ensemble des attributions que la Constitution lui confie expressément et dont l'exercice trouve son fondement direct dans le texte suprême. En d'autres termes, le juge ne tire son pouvoir juridictionnel ni de sa seule existence institutionnelle, ni d'une norme extérieure, mais bel et bien de la Constitution, qui trace elle-même le cadre strict de son intervention.

---

[106] Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, traduction Charles EISENMANN, 2ème édition, Paris, Dalloz, 1962, p. 229.
[107] Cf. article 92 de la Constitution modifié de la République du Sénégal du 22 janvier 2001.
[108] Voir Dictionnaire de l'Académie française, 9ème édition, disponible en ligne, https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9S2278.
[109] Paul ROBERT, Josette REY-DEBOVE et Alain REY (dir.), *Le Nouveau Petit Robert : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, op, cit., p. 420.
[110] Serge GUINCHARD et Thierry DEBARD (dir.), *Lexique des termes juridiques*, 23ème édition, Paris, Dalloz, 2015-2016, p. 221.
[111] *Ibidem*.
[112] Raymond CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Tome 1, Paris, Sirey, 1920, p. 488.

Pour le comprendre, la démonstration commence par l'existence même de l'organe. C'est un fait capital puisque le Conseil constitutionnel n'est pas une institution qui se serait façonnée au fil de la pratique ou de la coutume. Au contraire, le constituant l'a expressément ancré dans l'architecture du pouvoir judiciaire. C'est ainsi qu'à l'article 89, il fixe sa composition, le nombre de ses membres, la durée de leur mandat, leur mode de nomination ainsi que les principales garanties attachées à leur fonction[113]. Mieux encore, l'article 88 le place, aux côtés de la Cour suprême, de la Cour des Comptes et des cours et tribunaux, au cœur du pouvoir judiciaire[114]. De ce fait, cette inscription constitutionnelle dépasse la simple existence abstraite de l'institution, puisqu'elle verrouille également les conditions essentielles de son fonctionnement. Certes, la loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016 intervient dans un second temps pour compléter ce dispositif, mais elle ne le fait que dans le cadre strict que la Constitution lui assigne[115]. C'est dire combien le constituant conserve la haute main sur l'architecture juridictionnelle, car la loi organique précise et complète ces attributions, mais uniquement dans les limites de l'habilitation constitutionnelle, sans jamais pouvoir s'en affranchir. C'est justement cette origine constitutionnelle qui constitue le tout premier indice de la suprématie maintenue.

Mais l'inscription devient plus explicite encore lorsqu'on examine l'article 92, qui dresse l'éventail des principales attributions du Conseil. C'est lui qui connaît de la constitutionnalité des lois et des engagements internationaux, des conflits de compétence entre l'exécutif et le législatif, ainsi que des exceptions d'inconstitutionnalité soulevées devant la Cour d'appel ou la Cour suprême. C'est lui, également, qui veille à la régularité des élections nationales et des consultations référendaires, avant d'en proclamer les résultats[116]. Pour couronner le tout, l'article 94 précise que ses autres compétences, son organisation et la procédure suivie devant lui relèvent de lois organiques[117]. Il en découle une certitude puisque la compétence juridictionnelle du Conseil est une compétence d'attribution. Elle ne se présume pas ; elle procède d'une habilitation normative et s'exerce exclusivement dans les matières fixées par les textes. Comme le soulignait très justement **Louis FAVOREU**, les cours constitutionnelles se caractérisent précisément par la détermination constitutionnelle de leurs attributions[118]. Il s'ensuit que le Conseil constitutionnel sénégalais ne dispose aucunement d'une compétence générale qui lui permettrait de se saisir de toute question juridique sous prétexte qu'elle toucherait à la Constitution. Son office reste strictement lié aux attributions que le constituant a inscrites, puis que le législateur organique a précisées dans ce cadre. En réalité, cette liste constitutionnelle trace une véritable ligne de partage entre ce qui relève du Conseil et ce qui appartient aux autres autorités juridictionnelles.

Pour finir, le contrôle des engagements internationaux permet de mesurer avec une netteté particulière la portée de cette inscription. D'un côté, l'article 92 attribue au Conseil la connaissance de leur constitutionnalité ; de l'autre, l'article 97 dispose que, lorsqu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le

[113] Cf. article 89 de la Constitution modifiée de la République du Sénégal du 22 janvier 2001.
[114] Cf. article 88 de la Constitution modifiée de la République du Sénégal du 22 janvier 2001.
[115] Cf. article 1er La loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016 relative au Conseil constitutionnel.
[116] Cf. article 92 de la Constitution modifiée de la République du Sénégal du 22 janvier 2001.
[117] Cf. article 94 de la Constitution modifiée de la République du Sénégal du 22 janvier 2001.
[118] Louis FAVOUREU, *Les cours constitutionnels*, 3ème édition, Paris, PUF, coll. « Que sais-je », 1996, p. 34.

ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après révision constitutionnelle[119]. La Constitution aménage donc elle-même un espace au contrôle des normes internationales, tout en maîtrisant simultanément le fondement et les conséquences de ce contrôle. C'est dans cet espace que le droit communautaire de la CEDEAO peut s'inscrire lorsqu'il relève des engagements internationaux soumis au contrôle constitutionnel. Pour autant, et la nuance est capitale, il n'en résulte aucun transfert de compétence au profit du Conseil au-delà des attributions que la Constitution lui reconnaît. La distinction est fondamentale, car la présence d'une norme communautaire susceptible d'être prise en considération ne modifie en rien la source du pouvoir juridictionnel. Si le Conseil reste compétent, c'est parce que la Constitution l'a habilité, et non parce que le droit communautaire lui aurait conféré un quelconque pouvoir propre. De ce fait, après avoir établi les contours de cette compétence constitutionnelle inscrite, il convient de mesurer la portée nettement circonscrite de son exercice.

2- La portée nettement circonscrite

La portée du pouvoir constitutionnel exercé par le Conseil est d'abord circonscrite par l'objet même de son office. L'article 92 de la Constitution ne lui confie pas une mission générale de surveillance de l'ensemble de l'ordre juridique sénégalais, car il énumère les matières dans lesquelles son intervention est admise[120]. Le contrôle de constitutionnalité des lois, celui des engagements internationaux, les conflits de compétence et les exceptions d'inconstitutionnalité forment autant de domaines juridiquement identifiés[121]. Même en matière électorale ou référendaire, le Conseil agit dans le cadre d'une attribution constitutionnelle déterminée[122]. Il ne peut donc transformer une compétence particulière en pouvoir général de contrôle. La portée est d'autant plus nettement circonscrite que chaque domaine possède son objet propre, ses conditions d'intervention et ses effets. La seule présence du droit communautaire dans un litige ne saurait dès lors élargir le champ matériel du contrôle constitutionnel.

La limitation apparaît ensuite dans le rapport entre la Constitution et la loi organique. L'article 94 permet à des lois organiques de fixer les autres compétences du Conseil, son organisation et la procédure suivie devant lui[123]. Le législateur organique dispose ainsi d'un pouvoir de précision, non d'une liberté qui lui permettrait de remodeler à volonté l'office constitutionnel. La loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016 en donne l'illustration, puisque son article premier précise notamment les attributions relatives au contrôle des lois, des engagements internationaux, aux exceptions d'inconstitutionnalité et aux conflits de compétence[124]. L'article 24 impose au Conseil de rendre des décisions motivées, tandis que l'article 25 prévoit leur publication au Journal officiel[125]. L'encadrement procédural participe lui aussi à cette portée circonscrite. Le Conseil dispose d'une autorité propre, mais il ne choisit ni les matières qu'il peut connaître ni les formes selon lesquelles il doit les trancher.

---

[119] Voir la Constitution modifiée de la République du Sénégal du 22 janvier 2001, notamment ses articles 92 et 97.
[120] Cf. article 92 de la Constitution modifiée de la République du Sénégal du 22 janvier 2001.
[121] *Ibidem.*
[122] *Ibidem*.
[123] Cf. article 94 de la Constitution modifiée de la République du Sénégal du 22 janvier 2001.
[124] Cf. article 1er la loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016 relative au Conseil constitutionnel.
[125] Cf. articles 24 et 25 de la loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016 relative au Conseil constitutionnel.

Le moment auquel certains contrôles peuvent être exercés limite également cette portée. Le contrôle des engagements internationaux en offre une illustration particulièrement claire, dans la mesure où la Constitution organise leur examen avant la ratification et attache à la déclaration d'inconstitutionnalité une conséquence déterminée[126]. Si une clause d'un engagement international est contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver ne peut intervenir qu'après révision constitutionnelle[127]. Le Conseil n'a donc pas une faculté indéfinie de remettre en cause les engagements de l'État ; son intervention s'inscrit dans une séquence constitutionnelle précise. La distinction compte pour le droit communautaire, car l'appartenance du Sénégal à une organisation d'intégration ne fait pas du Conseil le juge général de toutes les normes produites dans cet espace. Son intervention reste rattachée aux voies de contrôle que la Constitution lui ouvre. La portée du pouvoir est ainsi circonscrite à la fois par son objet et par le moment juridique où il s'exerce.

L'expérience contentieuse confirme par ailleurs que le Conseil fait effectivement respecter les frontières de son office. Dans sa décision n° 1/C/2021 du 17 mars 2021, saisi d'un grief relatif à la procédure de levée de l'immunité parlementaire, il a considéré qu'il ne tient ni de la Constitution ni de la loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016 le pouvoir de statuer sur la procédure par laquelle l'Assemblée nationale adopte une telle résolution, ni celui d'en contrôler la conformité à la Constitution[128]. L'exemple est révélateur, car la présence d'une question de compétence ne suffit pas à ouvrir le contentieux correspondant, encore faut-il que le litige entre dans la catégorie constitutionnellement prévue. La portée du contrôle ne dépend donc pas seulement de la nature abstraite du moyen présenté au juge, mais de son adéquation avec l'attribution juridictionnelle concernée. Un tel raisonnement protège la Constitution contre une extension indirecte de l'office du Conseil par le jeu des prétentions contentieuses. Il confirme surtout que la juridiction constitutionnelle ne peut recevoir du requérant, ni d'une norme communautaire, une compétence que le texte fondamental ne lui a pas attribuée.

En fin de compte, la portée nettement circonscrite du pouvoir constitutionnel se lit dans l'autorité attachée aux décisions du Conseil. L'article 92 prévoit qu'elles ne sont susceptibles d'aucune voie de recours et qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics ainsi qu'à toutes les autorités administratives et juridictionnelles[129]. La limitation de compétence n'implique donc nullement une faiblesse de l'autorité juridictionnelle, puisque le Conseil intervient dans un domaine délimité, alors que la décision rendue dans ce domaine bénéficie d'une force constitutionnelle particulièrement élevée. La loi organique confirme ce caractère juridictionnel en exigeant des décisions motivées et leur publication officielle[130]. Il en résulte un équilibre significatif pour la suprématie constitutionnelle, car le Conseil ne peut aller au-delà de l'habilitation reçue, mais dans ses limites, sa décision s'impose à tous les destinataires constitutionnellement désignés. Le droit communautaire peut ainsi être présent dans le raisonnement juridictionnel sans modifier ni l'étendue du pouvoir du Conseil ni l'autorité supérieure attachée à l'exercice de sa compétence.

---

[126] Ici il faut absolument voir la Constitution modifiée de la République du Sénégal du 22 janvier 2001, notamment ses articles 92 et 97.
[127] *Ibid*., article 97.
[128] Conseil constitutionnel du Sénégal, décision n° 1/C/2021, 17 mars 2021, considérant 8.
[129] Voir note 120 ci-dessus.
[130] Cf. articles 24 et 25 de la loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016 relative au Conseil constitutionnel.

CONCLUSION

À l'issue de cette analyse, il apparaît avec une entière clarté que l'application du droit communautaire de la CEDEAO par le juge constitutionnel sénégalais ne saurait procéder d'une réception indifférenciée, mais s'ordonne plutôt autour d'un filtrage rigoureux associant consécration constitutionnelle et construction jurisprudentielle. L'idée force qui se dégage de cette analyse réside dans la faculté du Conseil constitutionnel à concilier l'ouverture aux exigences normatives de l'intégration régionale avec la préservation de son propre cadre fondamental[131].

Dès lors, face à la problématique nodale de savoir « Comment le juge constitutionnel sénégalais articule-t-il l'application du droit communautaire de la CEDEAO avec l'ordre constitutionnel national ? », la réponse juridictionnelle s'énonce sans ambiguïté : il l'articule sous l'empire de la prééminence constitutionnelle, au moyen d'une approche à la fois sélective et pragmatique. Ce résultat vient ainsi valider l'hypothèse de recherche, en démontrant que l'attachement au fait communautaire ne saurait conduire à la dissolution de la norme suprême nationale.

Plus largement, si ces enseignements permettent de tracer une ligne de partage nette entre le contrôle de constitutionnalité et celui de conventionnalité, ils mettent aussi en lumière les limites inhérentes à l'étanchéité du bloc de constitutionnalité face aux normes régionales. Dans cette perspective, les soubresauts institutionnels et les mutations géopolitiques qui traversent l'espace ouest-africain ouvrent une perspective scientifique majeure : celle de théoriser un « constitutionnalisme d'équilibre », apte à concilier les impératifs de convergence démocratique et la sauvegarde de la souveraineté juridictionnelle des États.

[131] Sur la dynamique des rapports entre normativité régionale et souveraineté constitutionnelle dans les systèmes juridiques africains, voir notamment Ismaila Madior FALL et Alioune SALL, « Une Constitution régionale pour l'espace CEDEAO : le protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CEDEAO », disponible en ligne sur https://fr.scribd.com/document/94322373/une-Constitution-Regionale-Pour-l-Espace-Cedeao; Alioune SALL, *La justice de l'intégration. Réflexions sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UEMOA*, 2ème édition, L'Harmattan, 2018, p. 89 et s.

L'AUTONOMIE DU JUGE CONSTITUTIONNEL A L'EPREUVE DU POLITIQUE : ETUDE COMPAREE DU BENIN ET DU SENEGAL

Par

Gildas Hermann KPOSSOU*,
Docteur en Droit public, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)
hermann.kpossou@gmail.com

Résumé

L'autonomie du juge constitutionnel ne se confond ni avec son indépendance statutaire ni avec sa résistance au pouvoir politique. À partir d'une étude comparative du Bénin et du Sénégal, cet article examine les conditions dans lesquelles cette autonomie peut être concrètement observée. L'analyse montre qu'elle se construit à l'intersection des garanties institutionnelles, de l'interprétation constitutionnelle, de la cohérence jurisprudentielle et de l'effectivité des décisions. Le contrôle des actes politiquement sensibles révèle ainsi moins une opposition au pouvoir qu'une capacité du juge à juridiciser son intervention tout en maîtrisant les limites de son office. L'autonomie apparaît dès lors comme une capacité juridiquement encadrée d'exercer la fonction constitutionnelle de manière cohérente, justifiée et effective.

Mots-clés : Juge constitutionnel - Autonomie juridictionnelle - État de droit - Pouvoir politique - Bénin - Sénégal.

Abstract

The autonomy of constitutional judges should be distinguished from both their institutional independence and their resistance to political power. Through a comparative study of Benin and Senegal, this article examines the conditions under which such autonomy can be concretely observed. It argues that autonomy develops at the intersection of institutional safeguards, constitutional interpretation, jurisprudential coherence, and the effectiveness of judicial decisions. The review of politically sensitive acts therefore reveals less an opposition to political power than the judge's capacity to frame judicial intervention in legal terms while remaining within the limits of judicial office. Autonomy thus appears as a legally constrained capacity to exercise the constitutional function in a coherent, reasoned, and effective manner.

Key Words: Constitutional judge - Judicial autonomy - Rule of law - Political power – Benin - Senegal.

INTRODUCTION

L'État de droit repose sur l'idée fondamentale que l'exercice du pouvoir politique demeure soumis à des normes juridiques susceptibles d'être effectivement opposées aux gouvernants. Il ne suffit donc pas que la Constitution proclame la séparation des pouvoirs, la suprématie de la norme constitutionnelle ou la protection des droits et libertés. Encore faut-il que ces exigences puissent être juridiquement contrôlées et, lorsque cela est nécessaire,

* Mode de citation : Gildas Hermann KPOSSOU, « L'autonomie du juge constitutionnel à l'épreuve du politique : Etude comparée du Bénin et du Sénégal », *Revue RRC,* n° 074 / Octobre 2026, p.87-115.

imposées aux autorités publiques. La justice constitutionnelle constitue, dans cette perspective, l'un des mécanismes essentiels par lesquels la Constitution acquiert une portée juridiquement contraignante. Comme l'a montré Jacques Chevallier, l'évolution contemporaine de l'État de droit a progressivement dépassé une conception strictement formelle de la soumission de l'État au droit pour intégrer plus largement la garantie des droits fondamentaux, la sécurité juridique et l'existence de mécanismes juridictionnels permettant d'encadrer effectivement l'exercice du pouvoir[1].

Cette fonction de garantie confère au juge constitutionnel une position institutionnelle singulière. Celui-ci est appelé à contrôler des actes émanant d'autorités politiques ou affectant directement l'exercice du pouvoir. Il peut être conduit à se prononcer sur des élections, des rapports entre institutions, la protection des droits et libertés, des lois adoptées par le Parlement ou encore des révisions constitutionnelles. La justice constitutionnelle se situe ainsi dans un espace où la norme juridique rencontre nécessairement les rapports de pouvoir. Aharon Barak souligne, dans cette perspective, que le juge constitutionnel exerce sa fonction dans une relation de tension avec les autres branches du pouvoir, puisqu'il lui appartient à la fois de protéger la Constitution et de préserver les conditions de fonctionnement de la démocratie[2].

Cette situation revêt une importance particulière en Afrique francophone. Les transformations constitutionnelles engagées à partir de la fin des années 1980 et surtout au cours des années 1990 ont profondément modifié l'organisation de la justice constitutionnelle dans plusieurs États. Dans de nombreux systèmes, le contrôle de constitutionnalité, autrefois intégré à la compétence de la Cour suprême, a été confié à des juridictions constitutionnelles spécialisées ou à des organes dotés de compétences constitutionnelles spécifiques. Babacar Kanté a notamment montré que cette évolution correspond à un mouvement d'autonomisation progressive de la justice constitutionnelle en Afrique francophone, particulièrement visible dans le contexte des transitions démocratiques[3]. Charles M. Fombad a, de son côté, mis en évidence la diversité des modèles contemporains de contrôle de constitutionnalité en Afrique et le rôle croissant des juridictions constitutionnelles dans la construction et la consolidation du constitutionnalisme[4].

Toutefois, l'existence d'une juridiction constitutionnelle et la consécration de compétences étendues ne permettent pas, à elles seules, de conclure à l'autonomie du juge. Le cas du Bénin illustre cette ambivalence. La Constitution du 11 décembre 1990 confère à la Cour constitutionnelle une place centrale dans l'ordre institutionnel en la qualifiant de « *plus haute juridiction de l'État en matière constitutionnelle* » et en lui attribuant notamment la mission de statuer sur la constitutionnalité des lois, de garantir les droits fondamentaux et les libertés

[1] Jacques CHEVALLIER, *L'État de droit*, 6e éd., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, coll. « Clefs », 2017, pp. 70, 91-94.
[2] Aharon BARAK, *The Judge in a Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2006, xxi + 332 p., spéc. chap. 2, « Protecting the Constitution and Democracy », pp. 19-83 et chap. 12, « Tension among the Branches », pp. 283-305.
[3] Babacar KANTÉ, « Models of Constitutional Jurisdiction in Francophone West Africa », *The Journal of Comparative Law*, vol. 3, n° 2, 2008, p. 158 s.
[4] Charles Manga FOMBAD (dir.), *Constitutional Adjudication in Africa*, Oxford, Oxford University Press, 2017, xxiv-378 p. ; v. notamment Charles Manga FOMBAD, « An Overview of Contemporary Models of Constitutional Review in Africa », *in* Charles Manga FOMBAD (dir.), *Constitutional Adjudication in Africa*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 17-50.

publiques et de réguler le fonctionnement des institutions et l'activité des pouvoirs publics[5]. Ces dispositions établissent un cadre normatif substantiel pour l'exercice de la fonction constitutionnelle. Elles ne permettent cependant pas, à elles seules, de déterminer la manière dont cette fonction est effectivement exercée à l'égard des pouvoirs politiques.

C'est dans cette perspective que s'inscrit la présente étude, consacrée à l'autonomie du juge constitutionnel à l'épreuve du politique, à partir d'une étude comparée du Bénin et du Sénégal. Le sujet appelle d'abord une clarification des principaux concepts qui le composent : l' « autonomie », le « juge constitutionnel » et le « politique ». Leur mise en relation permettra ensuite de préciser le sens donné à l'expression « à l'épreuve du politique ».

Dans son sens juridique général, Gérard Cornu définit l'autonomie comme le « *pouvoir de se déterminer soi-même* » ou la « *faculté de se donner sa propre loi* »[6]. Transposée à la fonction juridictionnelle, cette notion ne saurait évidemment signifier que le juge serait habilité à se soustraire aux normes qui encadrent son office. L'autonomie juridictionnelle doit au contraire être comprise comme la capacité de l'organe juridictionnel à déterminer et exercer sa fonction selon les normes, principes et méthodes juridiques qui gouvernent son office, sans que le contenu de son activité soit directement déterminé par des intérêts ou préférences extérieurs à la logique juridictionnelle. Elle se distingue ainsi à la fois de la liberté absolue et de l'indépendance conçue comme simple absence d'intervention extérieure.

Le juge constitutionnel sera entendu, dans le cadre de cette recherche, comme l'organe juridictionnel investi de la mission d'interpréter et de faire respecter la Constitution, notamment par le contrôle de constitutionnalité des actes des pouvoirs publics et, selon les systèmes, par la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis. Cette définition fonctionnelle permet de prendre en considération les différences institutionnelles entre les modèles de Cour constitutionnelle et de Conseil constitutionnel, tout en conservant comme élément commun l'exercice d'une fonction juridictionnelle de contrôle de la norme suprême[7].

La mise en relation de ces deux notions permet alors de définir l'autonomie du juge constitutionnel comme la capacité effective de celui-ci à déterminer et exercer son office constitutionnel selon des exigences juridiques identifiables, cohérentes et justifiables, sans que son activité juridictionnelle soit substantiellement déterminée par les préférences des autorités politiques soumises à son contrôle. Cette définition ne suppose ni que le juge soit soustrait à tout environnement politique ni qu'il se comporte comme un contre-pouvoir systématique. Elle signifie plutôt que, même lorsqu'il intervient sur une question politiquement sensible, le juge demeure en mesure de faire dépendre sa décision de la Constitution, des normes juridiques pertinentes et des exigences propres à son office.

L'autonomie du juge constitutionnel doit ainsi être distinguée de son indépendance. L'indépendance renvoie principalement aux garanties institutionnelles et statutaires destinées à protéger le juge contre les interventions extérieures susceptibles d'affecter l'exercice de sa fonction. L'autonomie présente une dimension plus dynamique : elle s'intéresse à la capacité effective de la juridiction à exercer les compétences qui lui sont reconnues et à construire ses

[5] Constitution de la République du Bénin du 11 décembre 1990, art. 114.
[6] Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, 16e éd., Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2026, v° « Autonomie ».
[7] Charles Manga FOMBAD, « An Overview of Contemporary Models … », préc., pp. 17-50.

décisions selon une logique juridictionnelle propre. Une juridiction peut donc disposer de garanties formelles d'indépendance sans que son autonomie effective soit pleinement assurée. Inversement, la participation d'autorités politiques à la désignation des juges ne suffit pas, à elle seule, à démontrer leur dépendance[8].

L'autonomie sera dès lors appréhendée à travers quatre dimensions complémentaires. La première est une autonomie normative, relative à l'étendue des compétences constitutionnelles du juge et aux normes qu'il est habilité à mobiliser. La deuxième est une autonomie institutionnelle, qui renvoie à la composition de la juridiction, aux modalités de désignation de ses membres, à la durée et à la sécurité de leur mandat ainsi qu'aux garanties entourant l'exercice de leur fonction. La troisième est une autonomie fonctionnelle, correspondant à la capacité effective du juge à exercer ses compétences sans intervention extérieure susceptible de déterminer le contenu de ses décisions. La quatrième est une autonomie jurisprudentielle, qui se manifeste dans la capacité du juge à interpréter et appliquer la Constitution selon un raisonnement juridiquement construit, y compris lorsque celui-ci conduit à limiter l'action d'une autorité politique[9].

Cette dernière dimension conduit à prendre au sérieux le pouvoir d'interprétation constitutionnelle du juge. Dans une perspective réaliste, Michel Troper souligne que l'interprétation ne consiste pas simplement à découvrir une signification préexistante du texte constitutionnel. Elle participe à la détermination de la norme applicable. L'interprète authentique dispose ainsi d'un pouvoir déterminant dans la production de la signification normative du texte[10]. L'autonomie jurisprudentielle ne peut donc être appréciée à partir du seul dispositif des décisions. Elle suppose également d'examiner le raisonnement par lequel le juge identifie les normes pertinentes, détermine leur portée et justifie la solution retenue.

Cette conception permet également de distinguer l'autonomie de l'« activisme judiciaire ». Une juridiction qui censure fréquemment le pouvoir politique n'est pas nécessairement plus autonome qu'une juridiction faisant preuve de retenue. De même, une décision favorable au pouvoir ne constitue pas, par elle-même, la preuve d'une dépendance. L'autonomie doit être appréciée à partir de la cohérence des standards mobilisés, de la justification de la décision et de la capacité du juge à appliquer des exigences juridiquement défendables indépendamment de l'identité des acteurs concernés[11]. La question n'est donc pas

---

[8] Sur la distinction entre garanties d'indépendance et exercice effectif de la fonction juridictionnelle, v. Charles Manga FOMBAD (dir.), *Constitutional Adjudication in Africa*, préc. ; Meïssa DIAKHATÉ, « Les ambiguïtés de la juridiction constitutionnelle dans les États de l'Afrique noire francophone », *Revue du droit public*, n° 3, 2015, p. 785 s.

[9] V. Charles Manga FOMBAD, « An Overview of Contemporary Models … », préc. ; Sègnonna Horace ADJOLOHOUN, « Centralized Model of Constitutional Adjudication: The Constitutional Court of Benin », in Charles Manga FOMBAD (dir.), *Constitutional Adjudication in Africa*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 51-79 ; Théodore HOLO, « Handling of Petitions by the Constitutional Court of Benin », dans le même ouvrage. Leurs contributions permettent notamment d'appréhender la spécificité du modèle béninois de justice constitutionnelle.

[10] Michel TROPER, « Le réalisme et le juge constitutionnel », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 22, 2007, pp. 125-131 ; v. également Michel TROPER, « L'interprétation constitutionnelle », in *Le droit et la nécessité*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 2011, pp. 155-168.

[11] Sur les rapports entre juge constitutionnel, activisme et retenue judiciaire, v. Aharon BARAK, *The Judge in a Democracy*, préc., spéc. chap. 15, « Activism and Self-Restraint », pp. 263-285 ; Dominique ROUSSEAU, Pierre-

de mesurer l'autonomie par le nombre de censures ou par l'intensité apparente du contrôle, mais d'identifier les conditions dans lesquelles la juridiction exerce effectivement son office.

La notion de « politique », qui constitue le second terme essentiel du titre, appelle elle aussi une précision. Dans le cadre de cette étude, le politique ne sera pas réduit aux activités partisanes ou électorales. Il désigne plus largement l'espace institutionnel dans lequel se déterminent, se répartissent et s'exercent les pouvoirs publics, ainsi que les rapports de force, intérêts et choix collectifs qui accompagnent cette activité. Le politique renvoie donc ici aux conditions d'exercice du pouvoir et aux interactions entre les différentes autorités participant à sa production, son organisation ou sa limitation. Une telle conception est particulièrement pertinente pour la justice constitutionnelle, puisque le juge est précisément appelé à contrôler des actes émanant des institutions qui exercent le pouvoir ou qui participent à sa détermination[12].

L'expression « à l'épreuve du politique » ne signifie dès lors pas que le politique constituerait une réalité étrangère au droit ou à la justice constitutionnelle. Le juge constitutionnel intervient nécessairement dans un espace institutionnel traversé par des conflits de pouvoir, des intérêts divergents et des choix collectifs. Il est, selon l'expression de Palouki Massina, placé « *à la croisée du juridique et du politique* »[13]. L'épreuve du politique désigne donc les situations dans lesquelles l'autonomie juridictionnelle est confrontée à un environnement ou à un contentieux dont les enjeux politiques sont suffisamment importants pour mettre à l'épreuve la capacité du juge à maintenir les exigences propres à son office.

Cette « épreuve » peut se manifester à plusieurs niveaux. Elle apparaît d'abord dans les conditions institutionnelles de la fonction juridictionnelle, notamment lorsque les autorités politiques participent à la désignation des juges ou déterminent les conditions de leur mandat. Elle se manifeste ensuite dans la nature des contentieux soumis à la juridiction lorsque celle-ci est appelée à se prononcer sur des actes touchant directement à l'organisation ou à l'exercice du pouvoir. Elle se manifeste enfin dans le raisonnement juridictionnel lui-même, lorsque le juge doit déterminer jusqu'où il peut intervenir, quelles normes il doit mobiliser et quelles limites il doit respecter face à une question politiquement sensible.

L'expression retenue dans le titre ne renvoie donc ni à une conception conflictuelle du rapport entre juge et pouvoir politique ni à l'idée que l'autonomie se mesurerait à la capacité du juge à « résister » au pouvoir. Elle renvoie à une problématique plus exigeante : comment le juge constitutionnel peut-il conserver une capacité autonome d'exercice de son office lorsque les normes qu'il applique et les décisions qu'il rend affectent directement les intérêts des autorités politiques ? C'est dans cette tension entre appartenance à l'ordre institutionnel et capacité à contrôler juridiquement ceux qui exercent le pouvoir que se situe l'intérêt principal de la recherche.

Yves GAHDOUN et Julien BONNET, *Droit du contentieux constitutionnel*, 11e éd., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2016, 880 p.

[12] Sur les rapports entre justice constitutionnelle, pouvoir politique et environnement institutionnel, v. Charles Manga FOMBAD (dir.), *Constitutional Adjudication in Africa*, préc.

[13] Palouki MASSINA, « Le juge constitutionnel africain francophone : entre politique et droit », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 111, 2017/3, pp. 641-670, spéc. p. 641 s.

L'intérêt du sujet est d'abord juridique. Le développement de la justice constitutionnelle a modifié les modalités de limitation du pouvoir politique dans les systèmes constitutionnels africains. La Constitution n'est plus seulement un texte d'organisation des pouvoirs publics. Elle devient une norme susceptible d'être mobilisée judiciairement contre leurs actes. Le juge constitutionnel participe ainsi directement à la détermination des limites juridiques de l'action gouvernementale et parlementaire[14].

L'intérêt est également institutionnel. La reconnaissance de compétences étendues aux juridictions constitutionnelles ne garantit pas automatiquement leur capacité à exercer effectivement ces compétences. Charles M. Fombad souligne à cet égard que les juridictions constitutionnelles africaines disposent désormais de pouvoirs importants, mais qu'elles évoluent dans des environnements institutionnels caractérisés par des contraintes, des incitations et des opportunités variables[15]. L'étude de leur autonomie exige donc de dépasser l'analyse des textes pour examiner les conditions concrètes dans lesquelles la fonction juridictionnelle est exercée.

L'intérêt est enfin théorique. La notion d'autonomie permet de dépasser l'alternative trop simple entre indépendance et politisation. Elle conduit à rechercher les critères permettant d'apprécier la capacité réelle du juge à exercer son office constitutionnel. Une telle approche permet également d'éviter un raisonnement mécanique selon lequel toute décision conforme aux intérêts du pouvoir politique serait nécessairement une manifestation de dépendance, tandis que toute censure constituerait une preuve d'autonomie.

La littérature consacrée à la justice constitutionnelle africaine est désormais abondante. Les travaux de Charles M. Fombad ont notamment proposé une analyse comparative des modèles de contrôle de constitutionnalité en Afrique et de leur contribution au constitutionnalisme et à l'État de droit[16]. Cette littérature a permis de mieux comprendre la diversité des architectures institutionnelles, l'évolution des compétences des juridictions constitutionnelles et les conditions dans lesquelles celles-ci participent à la construction du constitutionnalisme contemporain[17].

Dans le champ plus spécifique de l'Afrique francophone, les travaux de Babacar Kanté ont mis en évidence l'évolution des modèles de juridiction constitutionnelle et le processus d'autonomisation progressive de cette justice dans le contexte des transitions démocratiques[18]. Les travaux consacrés au Bénin ont, quant à eux, permis d'étudier plus précisément l'organisation, les compétences et les pratiques de la Cour constitutionnelle. Les analyses de

[14] Charles Manga FOMBAD (dir.), *Constitutional Adjudication in Africa*, préc.
[15] *Ibid*. L'ouvrage met notamment en évidence la diversité des « *constraints, incentives, and opportunities* » auxquels les juridictions constitutionnelles africaines sont confrontées dans l'exercice de leur fonction.
[16] *Ibid*.
[17] Charles Manga FOMBAD, « An Overview of Contemporary Models … », préc., pp. 17-50 ; v. également Charles Manga FOMBAD, « Constitutional Adjudication and Constitutional Justice in Africa's Uncertain Transition: Mapping the Way Forward », in Charles Manga FOMBAD (dir.), *Constitutional Adjudication in Africa*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 351-370.
[18] Babacar KANTÉ, « Models of Constitutional Jurisdiction in Francophone West Africa », préc., p. 158 s.

Séverin Adjolohoun et de Théodore Holo constituent notamment des références importantes pour comprendre les particularités du modèle béninois de justice constitutionnelle[19].

Une littérature plus récente s'intéresse également à la manière dont les juridictions constitutionnelles africaines mobilisent les normes régionales et internationales relatives aux droits humains. L'étude de Jonas Kakule Sindani consacrée à la Cour constitutionnelle du Bénin montre notamment l'importance des traités relatifs aux droits humains et de la jurisprudence des mécanismes régionaux et internationaux comme ressources du raisonnement constitutionnel[20]. Elle invite ainsi à considérer l'autonomie jurisprudentielle non comme un isolement du juge, mais comme sa capacité à construire un raisonnement juridiquement autonome à partir d'un espace normatif plus large[21].

Ces travaux ont donc largement contribué à l'étude de la justice constitutionnelle africaine, de son organisation, de ses compétences et de son rôle dans le constitutionnalisme. Ils ont également permis d'éclairer les rapports entre juridiction constitutionnelle, démocratie et pouvoir politique. Toutefois, la question de l'autonomie du juge constitutionnel en tant que catégorie analytique spécifique demeure moins directement structurée autour de l'articulation entre garanties institutionnelles, exercice jurisprudentiel de l'office et confrontation aux enjeux politiques.

C'est précisément dans cet espace que se situe la présente recherche. Il ne s'agit ni de reprendre de manière générale la question de l'indépendance des juridictions constitutionnelles, ni de mesurer leur degré d'activisme, ni d'établir une hiérarchie entre les différents modèles africains. L'objectif est de rechercher comment l'autonomie du juge constitutionnel se construit, comment elle se manifeste dans l'exercice de son office et dans quelles circonstances elle se trouve mise à l'épreuve par le politique. L'autonomie est ainsi envisagée non comme un état définitivement acquis, mais comme une capacité juridictionnelle qui doit être continuellement exercée et préservée.

La problématique de l'autonomie du juge constitutionnel présente ainsi une double dimension. Elle est d'abord institutionnelle, puisqu'elle dépend des règles relatives à la composition de la juridiction, à la désignation de ses membres, à la durée et à la sécurité de leurs mandats ainsi qu'aux garanties entourant l'exercice de leur fonction. Elle est ensuite juridictionnelle, parce que l'autonomie ne prend véritablement sens qu'à travers l'usage concret que le juge fait des compétences qui lui sont attribuées. L'interprétation constitutionnelle, la cohérence des standards mobilisés, la protection des droits fondamentaux, le contrôle des actes politiquement sensibles et la délimitation du propre office du juge constituent dès lors des terrains privilégiés d'observation.

---

[19] Sègnonna Horace ADJOLOHOUN, « Centralized Model of Constitutional Adjudication … », préc., pp. 51-79 ; Théodore HOLO, « Handling of Petitions by the Constitutional Court of Benin », préc.

[20] Jonas Kakule SINDANI, « Improving Constitutional Adjudication in Francophone Africa through Human Rights Treaties and Case Law: The Benin Constitutional Court », *Journal of African Law*, vol. 70, n° 1, 2026, pp. 38-52.

[21] *Ibid*. L'auteur examine notamment la mobilisation par la Cour constitutionnelle du Bénin des traités relatifs aux droits humains et de la jurisprudence des mécanismes régionaux et internationaux et souligne l'intérêt d'un dialogue jurisprudentiel plus approfondi.

Le choix du Bénin et du Sénégal répond à cette logique. Les deux États appartiennent au même espace ouest-africain francophone et disposent d'organes juridictionnels investis de fonctions importantes de contrôle constitutionnel. Ils présentent néanmoins des configurations institutionnelles et jurisprudentielles suffisamment différenciées pour permettre une comparaison qualitative. Le choix de ces deux cas ne vise pas à représenter l'ensemble de l'Afrique francophone, mais à mettre en évidence, à partir de deux systèmes constitutionnels déterminés, les conditions et les manifestations de l'autonomie juridictionnelle lorsqu'elle est confrontée au politique.

La question centrale est dès lors la suivante : dans quelle mesure l'autonomie du juge constitutionnel permet-elle d'assurer une garantie juridictionnelle effective de l'État de droit au Bénin et au Sénégal ?

L'hypothèse défendue est que la contribution du juge constitutionnel à la garantie de l'État de droit dépend moins de la seule existence de compétences constitutionnelles ou de garanties formelles d'indépendance que de la capacité effective de la juridiction à exercer ces compétences de manière autonome, cohérente et juridiquement justifiable, y compris lorsque ses décisions affectent des intérêts politiques significatifs. L'autonomie ne se mesure donc pas à l'opposition systématique au pouvoir politique, mais à la capacité du juge à soumettre les différents acteurs publics à des exigences constitutionnelles selon des critères juridiquement défendables.

Pour éprouver cette hypothèse, l'étude repose sur une méthode comparative[22] et qualitative[23]. Elle confronte, d'une part, les normes constitutionnelles pertinentes relatives au statut, à la composition et aux compétences des juridictions constitutionnelles du Bénin et du Sénégal et, d'autre part, un corpus jurisprudentiel ciblé. Celui-ci comprend, pour le Bénin, la décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006, relative au pouvoir de révision constitutionnelle, et la décision DCC 18-200 du 11 octobre 2018, qui permet d'observer la mobilisation de normes relatives à la protection des droits. Pour le Sénégal, le corpus comprend les décisions n° 4/C/2026 du 13 mai 2026 et n° 6/C/2026 du 9 juillet 2026, relatives à des questions de révision constitutionnelle.

Ces décisions ne sont pas retenues dans une perspective statistique. Elles constituent des points d'observation choisis en raison de leur capacité à révéler les conditions concrètes d'exercice de l'office constitutionnel dans des situations présentant une dimension institutionnelle ou politique significative. L'analyse porte notamment sur l'étendue de la compétence revendiquée par le juge, les normes mobilisées, les modalités de leur interprétation, la justification de la solution retenue et la cohérence des exigences constitutionnelles appliquées.

Le corpus présente toutefois une asymétrie assumée. Les décisions béninoises permettent notamment d'observer à la fois la question du pouvoir constituant dérivé et celle de la protection

[22] Sur la méthode comparative en droit constitutionnel, v. notamment Louis FAVOREU, « La justice constitutionnelle et le droit français », in *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 149-163.

[23] Sur l'analyse qualitative de la jurisprudence constitutionnelle, v. Michel TROPER, « Le réalisme et le juge constitutionnel », préc., pp. 125-131 ; Dominique ROUSSEAU et *al*., *Droit du contentieux constitutionnel*, préc.

des droits fondamentaux, tandis que les décisions sénégalaises retenues sont principalement centrées sur les révisions constitutionnelles. Cette asymétrie interdit de prétendre mesurer globalement ou quantitativement l'autonomie des deux juridictions. Elle n'empêche pas, en revanche, une comparaison analytique fondée sur une question commune : la manière dont le juge constitutionnel construit et justifie son office lorsqu'il intervient dans des matières susceptibles d'affecter directement l'exercice du pouvoir.

L'enjeu est ainsi de déterminer non pas si le juge constitutionnel est totalement soustrait au politique - ce qui serait une conception irréaliste de la justice constitutionnelle -, mais dans quelle mesure il demeure capable de juridiciser son intervention, de fonder ses décisions sur des exigences juridiquement identifiables et de faire produire à la Constitution ses effets limitatifs lorsque les intérêts du pouvoir politique sont directement concernés.

L'analyse de l'autonomie du juge constitutionnel à l'épreuve du politique conduit ainsi à examiner, dans une première partie, les fondements de cette autonomie (I), avant d'étudier, dans une seconde partie, les tensions auxquelles le juge est confronté dans l'exercice de sa fonction face au pouvoir politique (II).

I- LES FONDEMENTS DE L'AUTONOMIE

L'autonomie du juge constitutionnel ne peut être appréciée à partir de la seule existence de compétences de contrôle prévues par la Constitution. Elle suppose également que ces compétences soient exercées dans un environnement institutionnel garantissant au juge une marge suffisante d'action et qu'elles puissent se traduire, dans la pratique, par une jurisprudence rigoureusement construite. L'étude des conditions d'exercice de cette autonomie conduit ainsi à distinguer, d'une part, ses fondements normatifs et institutionnels et, d'autre part, ses manifestations dans l'exercice jurisprudentiel de l'office constitutionnel. Il convient donc d'examiner la consécration normative et institutionnelle de l'autonomie (A), avant d'analyser son affirmation jurisprudentielle (B).

A- Une consécration normative et institutionnelle

L'autonomie juridictionnelle trouve d'abord son fondement dans la reconnaissance constitutionnelle de l'office du juge et dans les garanties institutionnelles destinées à en préserver l'exercice. Il importe ainsi d'étudier la consécration constitutionnelle de l'office du juge (1), puis l'organisation institutionnelle et les garanties d'indépendance qui entourent son exercice (2).

1- La consécration constitutionnelle de l'office du juge

La consécration constitutionnelle de l'office du juge constitue le premier fondement juridique de son autonomie, en ce qu'elle détermine l'existence et l'étendue des compétences à partir desquelles celui-ci peut contrôler l'action des pouvoirs publics. La justice constitutionnelle participe ainsi de la transformation de la Constitution en une norme

juridiquement contraignante, dont la suprématie peut être effectivement opposée aux autorités publiques[24].

Cette conception rejoint la théorie kelsénienne de la garantie juridictionnelle de la Constitution : la suprématie constitutionnelle ne saurait produire pleinement ses effets si aucune institution n'est chargée d'en assurer le respect par un contrôle juridictionnel[25]. Dans une perspective également institutionnelle, Louis Favoreu appréhende la justice constitutionnelle comme l'ensemble des institutions et techniques destinées à assurer la suprématie de la Constitution[26].

Le renouveau constitutionnel africain des années 1990 a contribué à renforcer cette fonction de garantie. Les nouvelles constitutions ont, dans de nombreux États, accru les compétences des juridictions constitutionnelles et élargi leur domaine d'intervention. Théodore Holo souligne à cet égard que l'émergence de la justice constitutionnelle est étroitement liée au renouveau du constitutionnalisme africain, notamment dans sa volonté d'encadrer l'exercice du pouvoir et de renforcer la protection des libertés[27]. Dans les systèmes francophones, cette évolution a progressivement conduit le juge constitutionnel à intervenir non seulement dans le contrôle de constitutionnalité des normes, mais également dans les rapports entre institutions, le contentieux électoral et la protection des droits fondamentaux[28].

Le Bénin fournit, dans le corpus retenu, une illustration particulièrement nette de cette consécration normative. Comme souligné plus haut, l'article 114 de la Constitution du 11 décembre 1990 dispose que « *La Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'État en matière constitutionnelle* ». Il lui attribue également trois fonctions essentielles : « *elle est juge de la constitutionnalité de la loi* », « *elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques* » et « *elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics* »[29]. La formulation retenue par le constituant ne réduit donc pas la Cour à un simple mécanisme de contrôle abstrait des lois. Elle lui confère une fonction plus large de garantie constitutionnelle, qui l'inscrit directement dans le dispositif de limitation juridique du pouvoir[30].

Cette fonction est complétée par l'article 117 de la Constitution, qui précise les compétences de la Cour en matière de contrôle de constitutionnalité, de protection des droits fondamentaux et de régulation du fonctionnement des institutions[31]. L'accès au juge constitutionnel participe également de cette logique de garantie. La possibilité reconnue aux citoyens de saisir directement la Cour lorsqu'ils estiment qu'une loi ou un comportement porte atteinte à leurs droits fondamentaux contribue à faire de la Constitution une norme susceptible

[24] V. Louis FAVOREU, « Justice constitutionnelle », in Olivier DUHAMEL et Yves MENY (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 556 s. ; v. également Jacques CHEVALLIER, *L'État de droit*, 6e éd., Paris, Montchrestien, coll. « Clefs », 2017, 160 p.
[25] Hans KELSEN, « La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle) », *Revue du droit public*, 1928, t. XLV, pp. 197-257.
[26] Louis FAVOREU, « Justice constitutionnelle », préc.
[27] Théodore HOLO, « Émergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs*, n° 129, 2009/2, pp. 101-114.
[28] *Ibid*.
[29] Constitution de la République du Bénin, préc., art. 114.
[30] Théodore HOLO, préc.
[31] Constitution de la République du Bénin, préc., art. 117.

d'être directement invoquée dans le cadre juridictionnel[32]. La garantie constitutionnelle ne se situe dès lors plus uniquement dans les rapports institutionnels entre pouvoirs publics ; elle peut également être activée à l'initiative des individus[33].

La consécration constitutionnelle de telles compétences crée ainsi un espace juridiquement défini d'intervention du juge. Celui-ci n'a pas à recevoir une habilitation ponctuelle du pouvoir exécutif ou législatif pour exercer les compétences que la Constitution lui attribue. Dans cette mesure, l'autonomie juridictionnelle possède une première dimension normative : elle procède de la reconnaissance constitutionnelle d'un office juridictionnel susceptible d'imposer aux pouvoirs publics le respect de normes supérieures[34]. Cette dimension se retrouve, selon des modalités institutionnelles variables, dans plusieurs systèmes africains de justice constitutionnelle, où le contrôle des lois, le contentieux électoral, la régulation institutionnelle ou encore la protection des droits peuvent conduire le juge à confronter l'action d'une autorité politique aux exigences constitutionnelles[35].

Le corpus retenu permet d'observer concrètement cette capacité d'intervention. Dans sa décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006, la Cour constitutionnelle du Bénin a été conduite à examiner une initiative de révision constitutionnelle, dans un contentieux mettant en jeu les rapports entre le pouvoir constituant dérivé et les limites résultant de l'ordre constitutionnel[36]. Cette décision constitue ainsi une illustration significative de la capacité du juge constitutionnel à mobiliser la suprématie de la Constitution dans un domaine directement lié à l'exercice du pouvoir politique. La doctrine a notamment analysé cette décision sous l'angle de la limitation du pouvoir constituant dérivé et de la « *neutralisation du parlement constituant* »[37].

Cette décision ne saurait toutefois, à elle seule, établir l'existence d'une autonomie générale ou constante de la juridiction constitutionnelle. Elle permet plus précisément d'identifier une manifestation de l'autonomie normative du juge : lorsque la Constitution lui reconnaît compétence pour connaître d'une question déterminée, son intervention peut conduire à soumettre l'exercice du pouvoir politique à des exigences constitutionnelles juridiquement opposables. L'autonomie ne réside donc pas dans la liberté du juge de définir lui-même son domaine d'intervention, mais dans la possibilité d'exercer les compétences constitutionnellement attribuées selon leur finalité et les exigences de l'ordre constitutionnel.

La consécration normative apparaît ainsi comme une condition nécessaire, mais non suffisante, de l'autonomie juridictionnelle. Elle détermine l'espace dans lequel le juge peut exercer son office sans pour autant garantir les conditions concrètes de cet exercice. L'existence de compétences constitutionnelles étendues ne permet notamment pas de préjuger de l'indépendance institutionnelle du juge, de son comportement face aux autorités politiques ou de la cohérence de sa jurisprudence. L'analyse doit dès lors se déplacer des compétences

[32] Théodore HOLO, préc.
[33] Frédéric-Joël AÏVO, « Radioscopie sommaire de la justice constitutionnelle au Bénin », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 47, 2015, pp. 99-112.
[34] V. Dominique ROUSSEAU et *al*., *Droit du contentieux constitutionnel*, 13e éd., Paris, LGDJ, 2023, 1092 p.
[35] Palouki MASSINA, « Le juge constitutionnel africain francophone : entre politique et droit », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 111, 2017/3, pp. 641-670.
[36] Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 06-074, 8 juillet 2006.
[37] Djobo-Babacane COULIBALEY, « La neutralisation du parlement constituant (à propos de la décision n° DCC 06-074 du 8 juillet 2006 de la Cour constitutionnelle du Bénin) », *RDP*, n° 5, 2009, pp. 1493-1515.

juridiquement reconnues vers les conditions institutionnelles qui rendent possible leur exercice autonome.

2- Les garanties institutionnelles de l'indépendance

La consécration constitutionnelle des compétences du juge ne suffit pas, à elle seule, à garantir les conditions autonomes de leur exercice. Une juridiction peut disposer de pouvoirs de contrôle étendus tout en demeurant institutionnellement vulnérable si les conditions de désignation, de renouvellement ou de cessation des fonctions de ses membres l'exposent à l'influence des autorités politiques[38]. L'organisation institutionnelle de la juridiction constitue ainsi une dimension importante de l'autonomie juridictionnelle. L'analyse de cette autonomie ne peut dès lors se limiter au statut formel du juge. Elle doit également prendre en considération les conditions dans lesquelles celui-ci est appelé à exercer son mandat[39].

La question de la nomination des juges constitutionnels occupe, à cet égard, une place particulière. Dans de nombreux systèmes de justice constitutionnelle, les autorités politiques participent directement ou indirectement à la désignation des membres de la juridiction. Une telle participation ne permet toutefois pas, par elle-même, de conclure à l'absence d'indépendance. L'appréciation doit tenir compte de l'ensemble du dispositif institutionnel, notamment de la pluralité des autorités intervenant dans la nomination, de la durée et des conditions d'exercice du mandat ainsi que des garanties entourant sa cessation[40]. Le problème n'est donc pas seulement de déterminer l'origine de la nomination, mais d'apprécier si le dispositif institutionnel permet au juge d'exercer ses fonctions sans demeurer juridiquement ou matériellement dépendant de l'autorité qui l'a désigné.

Cette distinction permet d'éviter une assimilation entre participation du politique à la composition de la juridiction et dépendance du juge à l'égard du pouvoir politique. Les mécanismes de nomination peuvent répondre à une exigence de légitimité institutionnelle tout en étant accompagnés de garanties destinées à préserver l'autonomie de la fonction juridictionnelle[41]. L'enjeu réside dès lors dans l'équilibre entre la légitimité de la désignation et la protection de l'exercice juridictionnel. L'indépendance ne suppose pas nécessairement l'exclusion des autorités politiques du processus de nomination ; elle suppose surtout que le pouvoir de désignation ne puisse se transformer en pouvoir de direction de la juridiction[42].

Le Bénin fournit, dans cette perspective, un premier point d'observation. La Constitution du 11 décembre 1990 organise la composition de la Cour constitutionnelle et répartit le pouvoir de désignation de ses membres entre plusieurs autorités[43]. Cette pluralité institutionnelle constitue une garantie contre la concentration du pouvoir de nomination entre les mains d'un seul acteur politique. Elle ne permet cependant pas, à elle seule, de déduire l'existence d'une autonomie juridictionnelle effective. Comme le souligne Frédéric Joël Aïvo à propos de la

[38] Palouki MASSINA, préc., spéc. pp. 655-658.
[39] Dominique ROUSSEAU et *al*., préc., spéc. p. 84 s.
[40] *Ibid*.
[41] Palouki MASSINA, préc., spéc. pp. 655-658.
[42] Charles EISENMANN, *La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche*, Paris, LGDJ, 1928, rééd. Paris, Economica-PUAM, 1986, p. 176 s.
[43] Constitution de la République du Bénin, préc., art. 115.

justice constitutionnelle béninoise, l'appréciation du rôle de la Cour doit également prendre en considération sa pratique jurisprudentielle et la cohérence de la doctrine qu'elle développe[44].

Cette réserve est essentielle pour l'analyse comparative. Les garanties institutionnelles ne produisent pas mécaniquement un comportement juridictionnel déterminé. Une juridiction peut bénéficier de garanties statutaires relativement importantes et adopter néanmoins, dans certaines matières, une jurisprudence caractérisée par une forte déférence à l'égard des autorités politiques. À l'inverse, une juridiction dont la composition comporte une dimension politique peut, dans certaines circonstances, développer une jurisprudence rigoureusement argumentée et relativement autonome[45]. Il convient ainsi de distinguer deux niveaux d'analyse : l'indépendance institutionnelle, qui concerne les conditions dans lesquelles le juge est placé à l'égard des autres pouvoirs, et l'autonomie juridictionnelle, qui renvoie à la manière dont il exerce effectivement les compétences qui lui sont confiées.

L'indépendance institutionnelle apparaît dès lors comme une condition de possibilité de l'autonomie, mais non comme son équivalent. Elle protège le juge contre certaines formes d'intervention ou de pression extérieure. Elle ne permet pas, à elle seule, de déterminer comment celui-ci interprétera la Constitution, mobilisera ses compétences ou justifiera ses décisions. L'autonomie juridictionnelle possède donc une dimension fonctionnelle et jurisprudentielle qui ne peut être déduite du seul agencement institutionnel[46].

Cette distinction commande également la méthode comparative retenue dans la présente étude. Les systèmes béninois et sénégalais seront appréhendés à partir d'une même grille d'analyse, portant notamment sur la composition des juridictions, les modalités de désignation, les garanties attachées au mandat et les conditions générales d'exercice de la fonction juridictionnelle. Il ne s'agit pas de présumer qu'une configuration institutionnelle déterminée produit nécessairement un degré particulier d'autonomie, mais d'examiner dans quelle mesure ces garanties créent un environnement institutionnel compatible avec son exercice. La comparaison permettra ainsi de distinguer les garanties formellement prévues par les textes de leurs implications possibles pour l'exercice concret de l'office constitutionnel.

L'autonomie juridictionnelle doit ainsi être comprise comme le produit d'une articulation entre, d'une part, les garanties institutionnelles qui préservent le juge contre les formes de dépendance susceptibles d'affecter son office et, d'autre part, la manière dont il exerce effectivement les compétences que la Constitution lui reconnaît. Cette seconde dimension conduit nécessairement vers l'étude de la jurisprudence : c'est dans l'interprétation des normes constitutionnelles, dans la justification des décisions et dans la stabilité des critères mobilisés que l'autonomie peut être observée au-delà de sa seule consécration institutionnelle.

---

[44] Frédéric-Joël AÏVO, « La Cour constitutionnelle du Bénin », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 99, 2014/3, pp. 715-740.

[45] Palouki MASSINA, préc.

[46] Dominique ROUSSEAU et *al*., *Droit du contentieux constitutionnel*, préc., notamment les développements consacrés au Conseil constitutionnel comme institution, à son statut et à ses méthodes de jugement.

B- Une affirmation jurisprudentielle

Au-delà de ses fondements institutionnels, l'autonomie du juge se révèle dans l'exercice concret de ses compétences juridictionnelles. Elle peut notamment être observée à travers l'interprétation constitutionnelle comme instrument d'autonomie (1) et la cohérence jurisprudentielle comme expression de cette autonomie (2).

1- L'interprétation constitutionnelle comme instrument d'autonomie

L'autonomie juridictionnelle ne se révèle pleinement que dans l'exercice concret des compétences constitutionnelles. Après avoir examiné ses fondements normatifs et ses garanties institutionnelles, il convient dès lors d'observer la manière dont le juge détermine la portée des normes qu'il est chargé d'appliquer. L'interprétation constitutionnelle constitue, à cet égard, un terrain privilégié d'observation de l'autonomie du juge, dans la mesure où elle permet d'apprécier sa capacité à construire une réponse juridiquement fondée à partir des normes constitutionnelles, sans que cette réponse soit déterminée par des considérations étrangères à son office[47].

L'interprétation ne saurait, en effet, être réduite à une opération mécanique consistant à reproduire une signification entièrement préexistante du texte constitutionnel. Dans une perspective réaliste, Michel Troper souligne que l'interprétation participe à la détermination de la norme applicable et confère ainsi à son auteur une fonction essentielle dans la production de la signification normative du texte[48]. Cette approche conduit à prendre au sérieux le pouvoir d'interprétation du juge constitutionnel. Celui-ci ne se borne pas à constater le sens d'une règle, mais contribue à en préciser la portée au regard des situations qui lui sont soumises. Le pouvoir interprétatif devient ainsi une composante de l'office juridictionnel et, par conséquent, un lieu possible d'observation de son autonomie[49].

Cette autonomie ne doit toutefois pas être confondue avec une liberté générale d'interprétation. Le juge constitutionnel demeure juridiquement tenu par les normes qui déterminent sa compétence et par les exigences de justification propres à son office. L'autonomie jurisprudentielle renvoie plutôt à la capacité de construire une interprétation identifiable, argumentée et juridiquement défendable à partir des sources pertinentes du droit constitutionnel. Elle se manifeste ainsi moins dans le résultat isolé d'une décision que dans la manière dont le juge articule les normes mobilisées, détermine leur portée et justifie la solution retenue[50].

La jurisprudence constitutionnelle devient dès lors un lieu privilégié d'observation de cette autonomie. Elle permet d'examiner si le juge se limite à reprendre les préférences exprimées par les autorités politiques ou s'il développe un raisonnement fondé sur des normes, des principes et des méthodes juridiquement identifiables. Cette perspective rejoint les analyses

---

[47] Dominique ROUSSEAU et *al*. préc.
[48] Michel TROPER, *La théorie du droit, le droit, l'État*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 2001, p. 163.
[49] Constitution de la République du Bénin, préc., art. 117.
[50] V. en ce sens, Michel TROPER, Véronique CHAMPEIL-DESPLATS et Christophe GRZEGORCZYK, *Théorie des contraintes juridiques*, Bruylant-LGDJ, 2005, Chapitre introductif, pp. 11-22 ; v. égal. Dominique ROUSSEAU et *al*. préc.

de Dominique Rousseau relatives à la transformation de la justice constitutionnelle et à la place croissante du juge dans la garantie des droits et libertés[51]. La juridiction constitutionnelle ne constitue plus seulement un mécanisme de contrôle formel de la conformité des actes à la Constitution. Elle participe également, par son interprétation, à la détermination de la portée effective des normes constitutionnelles.

Cette dimension interprétative revêt une importance particulière dans les systèmes constitutionnels africains. Les juridictions constitutionnelles ont progressivement développé des techniques leur permettant de donner une portée concrète aux dispositions constitutionnelles, notamment dans le domaine de la protection des droits fondamentaux[52]. L'interprétation peut alors conduire le juge à articuler différentes sources normatives et à préciser les obligations qui en résultent pour les pouvoirs publics. Une telle pratique ne signifie pas nécessairement que le juge s'affranchit du cadre juridique qui lui est applicable. Elle peut, au contraire, témoigner de sa capacité à mobiliser de manière autonome les différentes normes dont l'ordre juridique lui permet de faire usage.

Le cas béninois fournit, à cet égard, un point d'observation particulièrement utile. L'article 117 de la Constitution du 11 décembre 1990 attribue à la Cour constitutionnelle, notamment, la compétence de statuer sur les violations des droits de la personne humaine et des libertés publiques[53]. Cette compétence permet d'observer concrètement la manière dont la Cour articule les normes constitutionnelles avec d'autres sources pertinentes du droit des droits humains. La jurisprudence relative aux droits fondamentaux constitue ainsi un terrain privilégié pour apprécier non seulement l'étendue du pouvoir d'interprétation de la Cour, mais également les méthodes de raisonnement qu'elle mobilise.

La décision DCC 18-200 du 11 octobre 2018 constitue, dans le corpus retenu, une illustration de cette dynamique. Saisie notamment d'arguments fondés sur les articles 19 et 22 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Cour a été amenée à articuler des normes constitutionnelles internes avec des normes régionales relatives aux droits humains[54]. L'intérêt de cette décision, pour la présente recherche, ne réside donc pas seulement dans la solution adoptée. Il tient également à la manière dont la juridiction mobilise plusieurs sources normatives pour construire son raisonnement. L'autonomie jurisprudentielle ne suppose ainsi pas que le juge se détache des sources extérieures au droit constitutionnel interne. Elle peut au contraire se manifester dans sa capacité à les intégrer de manière juridiquement argumentée dans l'exercice de son office[55].

Cette observation conduit à préciser le critère d'analyse retenu dans la présente étude. L'autonomie jurisprudentielle ne sera pas déduite de la seule existence d'une interprétation extensive, d'une décision défavorable à une autorité politique ou d'une mobilisation abondante des sources internationales et régionales. Elle sera recherchée dans la construction du

[51] Dominique ROUSSEAU et *al*. préc.
[52] Théodore HOLO, préc.
[53] Constitution de la République du Bénin, préc., art. 117.
[54] Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 18-200, 11 octobre 2018.
[55] Jonas Kakule SINDANI, « Improving Constitutional Adjudication in Francophone Africa through Human Rights Treaties and Case Law: The Benin Constitutional Court », *Journal of African Law*, vol. 70, n° 1, 2026, pp. 38-52.

raisonnement : identification des normes pertinentes, articulation des différentes sources, explicitation du fondement juridique de la solution et cohérence des critères mobilisés. Cette grille permet d'éviter d'assimiler l'autonomie à l'activisme juridictionnel ou à une opposition systématique au pouvoir politique.

L'interprétation constitutionnelle apparaît ainsi comme un révélateur de l'autonomie du juge, sans en constituer à elle seule la preuve définitive. Dans le corpus retenu, la décision DCC 18-200 permet notamment d'observer la capacité de la Cour constitutionnelle du Bénin à articuler différentes sources normatives dans le cadre de la protection des droits fondamentaux. L'analyse doit toutefois dépasser la seule existence de pouvoirs interprétatifs pour s'intéresser à la cohérence et à la justification du raisonnement juridictionnel. C'est précisément cette dimension qui conduit à examiner, dans le développement suivant, la cohérence jurisprudentielle comme une manifestation plus structurée de l'autonomie du juge.

2- La cohérence jurisprudentielle comme expression de l'autonomie

L'interprétation constitutionnelle ne permet d'appréhender l'autonomie du juge qu'à la condition d'être replacée dans la durée et dans la cohérence de sa jurisprudence. Une décision isolée, même lorsqu'elle impose une exigence constitutionnelle à une autorité publique, ne suffit pas à établir une autonomie juridictionnelle durable. Celle-ci peut être davantage observée lorsque le juge développe des critères relativement stables, les applique de manière constante et justifie leur mise en œuvre sans considération apparente pour l'identité ou le statut politique des destinataires de sa décision. La cohérence jurisprudentielle constitue ainsi un second indicateur de l'autonomie du juge constitutionnel.

La protection des droits fondamentaux fournit, à cet égard, un terrain particulièrement utile d'observation. Lorsque le juge constitutionnel fait prévaloir une exigence constitutionnelle sur l'action d'une autorité publique, il contribue à donner une portée effective aux normes dont il assure la garantie. Mais cette fonction ne peut être appréciée uniquement à partir du nombre de décisions favorables aux requérants ou de l'intensité apparente du contrôle exercé. Une jurisprudence caractérisée par des solutions favorables dans certaines circonstances, mais dont les critères varieraient substantiellement selon l'identité des autorités concernées, ne permettrait pas de conclure à une autonomie juridictionnelle pleinement établie[56].

La cohérence jurisprudentielle doit dès lors être entendue comme la capacité du juge à maintenir des exigences juridiques suffisamment identifiables et prévisibles dans l'application de la Constitution. Elle suppose une certaine continuité dans les critères de raisonnement, sans impliquer pour autant une immobilité de la jurisprudence. Une juridiction autonome peut faire évoluer sa jurisprudence, notamment lorsque l'évolution des textes, des circonstances ou de la compréhension des normes constitutionnelles le justifie. Ce qui importe est alors que cette évolution puisse être juridiquement expliquée et que le changement de position ne paraisse pas dépendre de la seule qualité politique des acteurs concernés.

Cette approche permet de distinguer la cohérence jurisprudentielle de la simple répétition des solutions antérieures. La cohérence ne signifie pas que le juge doive reproduire

[56] Dominique ROUSSEAU et *al*., préc.

mécaniquement ses décisions précédentes. Elle renvoie plutôt à la capacité de la juridiction à inscrire ses solutions dans une architecture argumentative identifiable, à expliciter les principes ou normes qui les fondent et à maintenir une relation intelligible entre les différentes décisions rendues. Elle constitue ainsi un élément de la prévisibilité du droit constitutionnel et, par là même, de la crédibilité de la fonction juridictionnelle[57].

L'intérêt de cette conception est particulièrement manifeste lorsque la juridiction est appelée à contrôler l'exercice du pouvoir politique. L'autonomie ne saurait être déduite de la seule circonstance qu'une décision est défavorable au pouvoir en place. Une telle décision peut résulter de l'application normale d'une règle constitutionnelle sans révéler, à elle seule, une autonomie particulière. Inversement, une décision qui ne comporte pas de censure peut témoigner d'une véritable autonomie lorsque le juge justifie juridiquement son refus d'intervenir ou détermine avec précision les limites de sa compétence. L'indicateur pertinent réside donc moins dans le caractère favorable ou défavorable de la décision que dans la constance des standards juridiques appliqués et dans la qualité de leur justification.

La décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006 de la Cour constitutionnelle du Bénin constitue, dans le corpus retenu, une illustration significative de cette problématique. Relative à une initiative de révision de la Constitution, elle permet d'observer la manière dont la Cour peut être conduite à déterminer les limites juridiques du pouvoir de révision[58]. L'intérêt de cette décision, pour la présente étude, tient moins à son caractère particulièrement contraignant à l'égard du pouvoir politique qu'à la conception de l'ordre constitutionnel qu'elle permet d'identifier. Le pouvoir de révision, bien qu'exercé au nom du pouvoir constituant dérivé, n'est pas appréhendé comme une compétence juridiquement illimitée.

L'analyse doctrinale de Djobo-Babakane Coulibaley a ainsi interprété cette décision comme une forme de « *neutralisation du parlement constituant* », en soulignant la volonté de la Cour de faire prévaloir certaines exigences supérieures de l'ordre constitutionnel sur l'exercice du pouvoir de révision[59]. Une telle lecture doit toutefois être rattachée à l'objet précis de la décision et ne saurait être transformée en constat général sur l'ensemble de la jurisprudence béninoise. Dans le cadre de la présente recherche, la DCC 06-074 est donc mobilisée comme une décision révélatrice d'un mode de raisonnement et non comme la preuve, à elle seule, d'une autonomie constante de la Cour.

Cette précaution est d'autant plus importante que l'intervention du juge constitutionnel dans les matières politiquement sensibles soulève nécessairement une question de légitimité. Plus le juge est conduit à déterminer les limites juridiques de l'action des pouvoirs constitués, plus la justification de son intervention devient essentielle. L'autonomie jurisprudentielle ne peut alors être confondue ni avec l'activisme, ni avec la multiplication des censures, ni avec une opposition systématique aux autorités politiques. Elle suppose plutôt que le juge soit capable d'appliquer les mêmes exigences juridiques selon des critères suffisamment identifiables, quelle que soit la portée politique de l'affaire[60].

---

[57] Dominique ROUSSEAU et *al*., préc.
[58] Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 06-074, 8 juillet 2006.
[59] Djobo-Babacane COULIBALEY, préc.
[60] Palouki MASSINA, « Le juge constitutionnel africain francophone … », préc., spéc. p. 641 s.

La cohérence jurisprudentielle constitue ainsi un lien entre l'autonomie interprétative étudiée précédemment et l'épreuve du politique qui sera examinée dans la seconde partie. Elle permet de passer d'une conception ponctuelle de l'autonomie, fondée sur la capacité du juge à construire un raisonnement constitutionnel, à une conception plus exigeante, reposant sur la continuité et la justification de ce raisonnement. Dans cette perspective, l'autonomie juridictionnelle apparaît moins comme un état définitivement acquis que comme une construction jurisprudentielle susceptible d'être vérifiée à travers la manière dont la juridiction applique ses propres exigences dans des situations comparables.

Ainsi comprise, l'autonomie du juge constitutionnel repose sur une articulation entre l'existence de compétences constitutionnelles, les garanties institutionnelles de leur exercice et la capacité de la juridiction à développer une jurisprudence juridiquement cohérente. La cohérence ne constitue certes pas une preuve absolue d'indépendance, mais elle fournit un indicateur particulièrement pertinent pour apprécier la manière dont le juge exerce effectivement son office. C'est précisément lorsque cette jurisprudence rencontre des intérêts politiques significatifs que les conditions concrètes de l'autonomie peuvent être véritablement mises à l'épreuve.

II- L'AUTONOMIE À L'ÉPREUVE DU POLITIQUE

L'autonomie du juge constitutionnel prend une portée particulière lorsque celui-ci est appelé à intervenir dans des matières directement liées à l'exercice du pouvoir politique. Elle se trouve alors confrontée tant aux conditions institutionnelles dans lesquelles les juges exercent leur mandat qu'à la nécessité de maintenir une pratique juridictionnelle rigoureusement fondée en droit face aux enjeux politiques. Cette épreuve se révèle tant dans les contraintes politico-institutionnelles qui pèsent sur l'autonomie juridictionnelle (A) que dans la confrontation du juge au pouvoir politique au cours de l'exercice jurisprudentiel (B).

A- Des contraintes politico-institutionnelles

Les rapports entre justice constitutionnelle et pouvoir politique apparaissent notamment à travers les modalités de désignation des juges et les contentieux portant sur des enjeux institutionnels majeurs. Il convient ainsi d'étudier la désignation des juges sous l'angle de la légitimité et de la dépendance (1), puis le juge constitutionnel face aux enjeux politiques (2).

1- La désignation des juges : légitimité et dépendance

Avant même l'exercice de son office, l'autonomie du juge constitutionnel se trouve confrontée à une première épreuve : sa désignation par des autorités susceptibles d'être elles-mêmes soumises à son contrôle. Cette situation crée une tension structurelle entre la légitimité de la nomination et l'indépendance dans l'exercice de la fonction juridictionnelle. Le paradoxe est inhérent à la justice constitutionnelle. Ceux qui participent à l'investiture des juges peuvent également être les destinataires de leurs décisions[61]. La question de la désignation doit donc

[61] Palouki MASSINA, « Le juge constitutionnel africain francophone … », préc. p. 641 s.

être appréhendée à travers les garanties permettant au juge, une fois nommé, d'exercer son office sans demeurer dépendant de l'autorité ayant contribué à sa nomination.

La doctrine a largement identifié cette difficulté. Meïssa Diakhaté souligne la vulnérabilité des garanties statutaires des juridictions constitutionnelles africaines, notamment à travers les mécanismes de désignation et les conditions d'exercice du mandat[62]. Dans la même perspective, Kossi Somali relève, à propos du contentieux présidentiel, que la composition et les modalités de désignation des juges constitutionnels peuvent alimenter le soupçon d'une proximité excessive avec l'exécutif[63]. Ces analyses mettent en évidence une difficulté institutionnelle réelle, sans toutefois permettre de conclure que toute nomination effectuée par une autorité politique produit nécessairement une juridiction politiquement dépendante.

Une telle assimilation serait en effet excessive. Dans un régime constitutionnel, la participation des autorités politiquement responsables à la composition d'une juridiction peut répondre à une exigence de légitimité démocratique. Le juge constitutionnel exerce des compétences qui touchent directement à l'organisation des pouvoirs publics et aux limites de leur action. Son mode de désignation ne peut donc être dissocié de sa légitimité institutionnelle[64]. L'enjeu réside moins dans l'existence d'une intervention politique que dans sa configuration et dans les garanties destinées à empêcher que le pouvoir de nomination ne se transforme en pouvoir de direction du juge.

L'analyse doit ainsi dépasser la seule origine de la nomination pour prendre en considération l'ensemble du statut du juge. Une influence politique déterminante sur la composition de la juridiction peut devenir problématique lorsqu'elle se combine avec une durée de mandat insuffisamment protectrice, des possibilités de renouvellement susceptibles de créer une dépendance ou des conditions de cessation des fonctions ne garantissant pas suffisamment la stabilité de l'office[65]. Il convient dès lors d'examiner la durée du mandat, les incompatibilités, les garanties entourant la cessation des fonctions, les éventuelles possibilités de renouvellement ainsi que les conditions matérielles d'exercice de la fonction[66].

Cette approche conduit à distinguer l'indépendance formelle de l'indépendance structurelle. La première résulte des garanties juridiquement consacrées par les textes : durée et stabilité du mandat, incompatibilités, conditions de cessation des fonctions, immunités ou garanties statutaires. La seconde renvoie à la configuration des relations institutionnelles dans lesquelles la juridiction est insérée et à la possibilité concrète pour ses membres d'exercer leur office sans dépendre de la faveur des autorités dont ils peuvent être amenés à contrôler les actes[67]. L'indépendance ne se réduit donc pas à un statut. Elle suppose que celui-ci offre au juge une marge suffisante pour exercer ses compétences conformément aux exigences de son office.

---

[62] Meïssa DIAKHATÉ, « Les ambiguïtés de la juridiction constitutionnelle dans les États de l'Afrique noire francophone », *Revue du droit public*, 2015, p. 785 s.
[63] Kossi SOMALI, « Les élections présidentielles devant le juge constitutionnel. Étude de cas des États d'Afrique noire francophone », *Revue du droit public*, 2013/5, pp. 1291-1327, spéc. p. 1291 s.
[64] Palouki MASSINA, préc.
[65] *Ibid*., spéc. pp. 655-658.
[66] Charles EISENMANN, *La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche*, Paris, LGDJ, 1928, rééd. Economica-PUAM, 1986, p. 176 s.
[67] Dominique ROUSSEAU et *al*., *Droit du contentieux constitutionnel*, préc.

La comparaison entre le Bénin et le Sénégal permet d'observer deux configurations institutionnelles distinctes. Au Bénin, la Constitution du 11 décembre 1990 répartit le pouvoir de désignation entre plusieurs autorités : quatre membres de la Cour constitutionnelle sont nommés par le Bureau de l'Assemblée nationale et trois par le Président de la République[68]. Cette pluralisation du pouvoir de nomination tend à éviter qu'un seul acteur politique ne puisse, à lui seul, maîtriser la composition de la juridiction. Elle ne supprime toutefois pas la dimension politique du processus de désignation et ne suffit pas, à elle seule, à établir l'existence d'une autonomie juridictionnelle effective.

Le système sénégalais présente une configuration différente. L'article 89 de la Constitution prévoit que les membres du Conseil constitutionnel sont nommés par le Président de la République, dont deux sur une liste de quatre personnalités proposées par le Président de l'Assemblée nationale[69]. Le chef de l'État occupe ainsi une place importante dans le processus de nomination, tandis que le Président de l'Assemblée nationale intervient pour une partie des désignations. La comparaison fait donc apparaître deux architectures distinctes : l'une repose davantage sur une pluralisation des autorités de désignation, tandis que l'autre accorde une place plus importante au pouvoir présidentiel.

Cette différence ne saurait toutefois être transformée en une hiérarchie abstraite entre les deux systèmes ni en une conclusion automatique quant au degré d'autonomie des juridictions concernées. Un mécanisme pluraliste de nomination ne garantit pas nécessairement une jurisprudence autonome, pas plus qu'une participation présidentielle importante à la nomination ne suffit à démontrer une dépendance juridictionnelle. La comparaison doit donc porter sur les effets institutionnels possibles de ces configurations et être confrontée à la manière dont les juridictions exercent effectivement leurs compétences[70].

Ainsi, la désignation des juges constitue moins un indicateur autonome de l'autonomie juridictionnelle qu'une condition institutionnelle de sa possibilité. Une juridiction peut être composée de membres désignés par des autorités politiques et néanmoins développer, dans certaines affaires, un raisonnement juridiquement autonome. Inversement, une architecture pluraliste ne garantit pas, dans toutes les circonstances, l'absence de déférence à l'égard des pouvoirs publics. L'enjeu consiste dès lors à déterminer si les garanties institutionnelles permettent au juge de maintenir ses exigences constitutionnelles lorsque celles-ci sont susceptibles d'affecter les intérêts des autorités ayant participé à sa désignation.

La désignation renseigne ainsi sur l'environnement institutionnel de l'autonomie, mais seule l'observation de l'exercice juridictionnel permet d'en apprécier les manifestations concrètes. C'est lorsque le juge est appelé à statuer sur des questions touchant directement aux intérêts ou aux prérogatives des gouvernants que cette autonomie peut être véritablement mise à l'épreuve. L'analyse doit dès lors se déplacer de la configuration institutionnelle de la juridiction vers les contentieux dans lesquels les enjeux politiques sont les plus élevés.

[68] Constitution de la République du Bénin, art. 115.
[69] Constitution de la République du Sénégal, art. 89.
[70] Palouki MASSINA, préc.

2- Le juge constitutionnel face aux enjeux politiques

L'autonomie du juge constitutionnel est également mise à l'épreuve par la nature des contentieux dont il est saisi lorsque ceux-ci touchent directement à l'exercice, à l'organisation ou à la conservation du pouvoir politique. Plus un litige porte sur des intérêts institutionnels majeurs, plus l'exercice de la fonction juridictionnelle est susceptible de placer le juge au contact des rapports de pouvoir. Le contentieux constitutionnel relatif à l'organisation des pouvoirs publics et, plus encore, au pouvoir de révision de la Constitution constitue ainsi un terrain particulièrement pertinent pour observer les conditions concrètes de l'autonomie juridictionnelle[71].

Cette situation tient à la position particulière du juge constitutionnel dans l'État de droit. Celui-ci est appelé à contrôler des actes émanant précisément des autorités qui participent à l'exercice du pouvoir politique. Son intervention peut donc être perçue comme une limitation juridiquement organisée de la volonté des gouvernants. Toutefois, la seule existence d'un désaccord entre une juridiction constitutionnelle et une autorité politique ne permet pas de conclure à l'autonomie du juge. L'enjeu consiste plutôt à déterminer si la juridiction fonde son intervention sur des normes constitutionnelles identifiables, si elle justifie l'étendue de sa compétence et si elle applique des exigences juridiquement cohérentes indépendamment de la portée politique de l'affaire[72].

Cette distinction est particulièrement importante lorsque le juge intervient dans des matières qui touchent directement à l'organisation du pouvoir. Les travaux de Séverin Andzoka Atsimou ont montré que les juridictions constitutionnelles africaines peuvent, par l'interprétation, participer de manière substantielle à la détermination de la norme constitutionnelle et, dans certaines hypothèses, apparaître comme des acteurs du pouvoir constituant[73]. Une telle évolution soulève nécessairement la question des limites de l'office juridictionnel. Le pouvoir d'interprétation peut en effet acquérir une portée institutionnelle considérable lorsque le juge est conduit à se prononcer sur les règles qui organisent elles-mêmes l'exercice du pouvoir[74]. L'autonomie juridictionnelle doit alors être appréciée à partir de la manière dont la juridiction définit et justifie les limites de son intervention[75].

Le cas béninois offre, dans le corpus retenu, un premier point d'observation. La décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006, relative à une initiative de révision de la Constitution, permet d'observer la manière dont la Cour constitutionnelle peut être conduite à déterminer les limites juridiques du pouvoir de révision[76]. L'intérêt de cette décision ne réside pas seulement dans le fait que la Cour intervient à l'égard d'une matière politiquement sensible. Il tient surtout à la conception des rapports entre pouvoir constituant dérivé et normes constitutionnelles qu'elle permet d'identifier. Le pouvoir de révision n'y apparaît pas comme une compétence

[71] Séverin ANDZOKA ATSIMOU, « La participation des juridictions constitutionnelles au pouvoir constituant en Afrique », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 110, 2017/2, pp. 279-316.
[72] Palouki MASSINA, préc.
[73] Séverin ANDZOKA ATSIMOU, préc.
[74] François LUCHAIRE, « De la méthode en droit constitutionnel », *Revue du droit public*, 1981, pp. 276-329.
[75] Séverin ANDZOKA ATSIMOU, préc.
[76] Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 06-074, 8 juillet 2006.

juridiquement illimitée. Son exercice demeure susceptible d'être confronté à certaines exigences supérieures de l'ordre constitutionnel.

L'analyse doctrinale de Djobo-Babakane Coulibaley a ainsi interprété, comme souligné supra, cette décision comme une forme de « *neutralisation du parlement constituant* », en mettant en évidence la volonté de la Cour de faire prévaloir certaines exigences de l'ordre constitutionnel sur l'action du pouvoir de révision[77]. Une telle interprétation doit cependant être rapportée à l'objet précis de la décision. La DCC 06-074 constitue, pour la présente recherche, une illustration d'un mode de raisonnement juridictionnel dans un domaine politiquement sensible. Elle ne saurait, à elle seule, établir l'existence d'une autonomie générale et constante de la Cour constitutionnelle du Bénin.

L'expérience sénégalaise permet de compléter cette observation à partir d'un corpus plus récent portant lui aussi sur le pouvoir de révision constitutionnelle. Dans sa décision n° 4/C/2026 du 13 mai 2026, le Conseil constitutionnel du Sénégal a été saisi par le Président de la République d'une demande d'avis relative à un avant-projet de loi portant révision de la Constitution. Le projet envisageait notamment de remplacer la dénomination de « *Conseil constitutionnel* » par celle de « *Cour constitutionnelle* ». Dans cette décision, le Conseil a considéré qu'en présence d'un projet de révision constitutionnelle, il lui appartenait d'en examiner la forme et, au fond, d'en vérifier la conformité à la Constitution et aux libertés garanties par celle-ci. Il a notamment pris en considération les dispositions déclarées intangibles par l'article 103 de la Constitution et formulé plusieurs corrections[78].

L'intérêt de cette décision pour la présente étude réside dans la nature même de l'objet soumis au juge. La juridiction est appelée à exercer son office sur une matière située au cœur de l'organisation constitutionnelle du pouvoir. Son intervention ne peut pour autant être assimilée à une prise de position politique sur l'opportunité de la réforme. Elle consiste, selon le raisonnement retenu dans la décision, à soumettre le projet de révision aux exigences juridiques auxquelles le pouvoir de révision demeure lui-même assujetti.

La décision n° 6/C/2026 du 9 juillet 2026 permet d'observer une autre dimension de cette confrontation entre justice constitutionnelle et pouvoir politique. Saisi par le Président de la République d'un recours contre la loi n° 18/26 de l'Assemblée nationale portant révision constitutionnelle, le Conseil constitutionnel a été amené à se prononcer sur sa propre compétence pour contrôler une telle loi. Selon le raisonnement exposé dans le corpus retenu, le Conseil a rejeté l'argument tiré de son incompétence et s'est reconnu compétent pour examiner la loi de révision constitutionnelle, notamment au regard des conditions de son adoption, de la régularité de la procédure et des limites constitutionnelles du pouvoir constituant dérivé[79]. Il a ensuite déclaré la loi contraire à la Constitution en raison de violations affectant la procédure parlementaire, notamment au regard de l'article 82 de la Constitution[80].

Cette séquence est particulièrement éclairante pour l'analyse de l'autonomie juridictionnelle. Le litige oppose en effet deux dimensions du pouvoir constitutionnel : d'un

[77] Djobo-Babacane COULIBALEY, préc.
[78] Conseil constitutionnel du Sénégal, décision n° 4/C/2026 du 13 mai 2026.
[79] Conseil constitutionnel du Sénégal, décision n° 6/C/2026 du 9 juillet 2026.
[80] *Ibid*.

côté, une initiative émanant du pouvoir politique et, de l'autre, une juridiction appelée à déterminer les conditions dans lesquelles cette initiative peut juridiquement produire ses effets. Le fait que le contentieux porte sur une révision de la Constitution accroît la portée institutionnelle de l'intervention du juge. Mais cette portée ne suffit pas, à elle seule, à caractériser une autonomie juridictionnelle. Ce qui importe est que l'intervention puisse être rattachée à des normes constitutionnelles identifiables et à un raisonnement juridiquement contrôlable.

La comparaison des décisions retenues pour le Bénin et le Sénégal fait ainsi apparaître un même type de tension, sans pour autant permettre d'affirmer une identité des systèmes ou des jurisprudences. Le matériau demeure asymétrique : le corpus sénégalais est davantage centré sur le pouvoir de révision, tandis que le corpus béninois comprend également la DCC 18-200 du 11 octobre 2018 relative aux droits fondamentaux. Cette asymétrie interdit toute prétention à une mesure générale ou statistique de l'autonomie des deux juridictions. Elle permet néanmoins une comparaison analytique des modalités selon lesquelles le juge exerce son office lorsque des intérêts politiques majeurs sont en jeu.

Il convient dès lors d'éviter une conclusion trop rapide selon laquelle toute censure d'un acte politiquement sensible constituerait une preuve d'indépendance. Une juridiction peut censurer un acte sans que cette intervention permette d'établir, à elle seule, une autonomie durable. Inversement, une juridiction qui refuse d'intervenir ou valide un acte politiquement important peut également agir de manière autonome si cette position résulte d'une interprétation juridiquement fondée de sa compétence et des normes applicables. L'indicateur déterminant réside donc moins dans le résultat du contrôle que dans la qualité, la justification et la cohérence du raisonnement juridictionnel.

B- Des épreuves jurisprudentielles

L'épreuve du politique se prolonge dans l'exercice même du contrôle juridictionnel. Elle conduit à s'interroger, d'une part, sur le contrôle des actes politiquement sensibles comme révélateur de l'autonomie (1) et, d'autre part, sur l'autolimitation juridictionnelle et l'effectivité des décisions (2).

1- Le contrôle des actes politiquement sensibles : un révélateur de l'autonomie

Le contrôle des actes politiquement sensibles constitue un terrain privilégié pour observer l'autonomie juridictionnelle. Il permet d'examiner la manière dont le juge exerce concrètement son office lorsqu'il est appelé à contrôler un acte émanant des autorités politiques ou affectant directement leurs prérogatives. Le contrôle d'une loi, d'un acte électoral ou d'une réforme constitutionnelle peut ainsi révéler la capacité du juge à faire prévaloir la norme constitutionnelle sur la volonté politique.

Dans la conception classique de Hans Kelsen, la garantie juridictionnelle de la Constitution repose précisément sur un mécanisme permettant de soumettre les actes des

pouvoirs constitués à la norme constitutionnelle[81]. La juridiction constitutionnelle exerce ainsi une fonction de limitation juridique du pouvoir. Toutefois, comme rappelé plus haut, la seule opposition entre le juge et une autorité politique ne suffit pas à établir son autonomie. La fréquence des censures, notamment, ne saurait constituer un indicateur pertinent en elle-même. Elle dépend de la nature des affaires, des normes applicables et des circonstances du contrôle.

L'analyse doit donc porter sur les conditions dans lesquelles le juge exerce son pouvoir de contrôle. Comme l'a montré Palouki Massina, les juridictions constitutionnelles africaines francophones se situent dans un espace institutionnel où droit et politique s'entrecroisent nécessairement[82]. Leur autonomie doit dès lors être recherchée dans leur capacité à mobiliser des normes identifiables, à justifier leur compétence et à maintenir une méthode juridictionnelle cohérente, même lorsque l'application du droit produit des conséquences importantes pour les autorités politiques.

Cette approche permet de dépasser l'opposition entre « juge résistant » et « juge soumis ». Le juge peut censurer un acte politiquement important parce qu'il méconnaît une exigence constitutionnelle applicable. La censure constitue alors la conséquence de l'exercice normal de son office plutôt qu'un acte de « résistance ». Il peut également refuser d'intervenir lorsque son intervention ne peut être juridiquement justifiée. L'autonomie réside ainsi dans la capacité à faire dépendre la décision des normes et principes pertinents, indépendamment de l'identité des acteurs concernés[83].

Les décisions retenues permettent d'illustrer cette proposition. Au Bénin, la DCC 06-074 du 8 juillet 2006, relative au pouvoir de révision constitutionnelle, montre que le contrôle juridictionnel peut porter sur une matière touchant directement à la capacité des pouvoirs constitués de modifier la norme suprême. Son intérêt réside dans la manière dont la Cour articule son intervention avec sa conception de l'ordre constitutionnel. Cette décision demeure toutefois un élément du corpus et ne saurait, à elle seule, démontrer une autonomie générale de la juridiction béninoise.

Au Sénégal, les décisions n° 4/C/2026 du 13 mai 2026 et n° 6/C/2026 du 9 juillet 2026 offrent deux autres points d'observation. La première porte sur un projet de révision constitutionnelle et la seconde concerne le contrôle d'une loi de révision adoptée par l'Assemblée nationale et met notamment en jeu la compétence du Conseil ainsi que la régularité de la procédure parlementaire[84]. Dans ces deux affaires, l'intérêt analytique ne réside pas uniquement dans le résultat du contrôle, mais dans la manière dont le Conseil construit juridiquement son intervention face à des actes situés au cœur de l'organisation du pouvoir.

Ces décisions montrent ainsi que la dimension politique d'un litige ne doit pas déterminer, en elle-même, la méthode juridictionnelle. Ce qui importe est la capacité du juge à transformer une controverse institutionnelle en question juridiquement traitable, en identifiant les normes pertinentes et en justifiant l'étendue de son intervention. Une validation d'un acte politiquement

[81] Hans KELSEN, « La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle) », *RDP*, t. XLV, 1928, pp. 197-257.
[82] Palouki MASSINA, préc., p. 641 s.
[83] *Ibid*.
[84] Conseil constitutionnel du Sénégal, décisions n° 4/C/2026 du 13 mai 2026 et n° 6/C/2026 du 9 juillet 2026.

important ne constitue donc pas davantage une preuve de dépendance qu'une censure ne constitue, à elle seule, une preuve d'autonomie. Dans les deux cas, la justification juridique de la décision demeure déterminante.

Cette exigence conduit également à distinguer autonomie et activisme juridictionnel. L'activisme renvoie à une certaine conception ou intensité de l'intervention du juge, tandis que l'autonomie désigne sa capacité à exercer son office conformément aux exigences juridiques qui le déterminent[85]. Une juridiction peut ainsi être autonome sans intervenir systématiquement dans les choix du pouvoir politique, comme elle peut exercer un contrôle intense sans que cette intensité suffise à caractériser son autonomie. L'élément déterminant demeure la relation entre la compétence exercée, les normes mobilisées et la justification de la solution. La comparaison du Bénin et du Sénégal doit être comprise dans cette perspective.

La résistance juridictionnelle apparaît dès lors comme un effet possible, et non comme le critère de l'autonomie. Lorsqu'un juge fait prévaloir une exigence constitutionnelle sur la volonté d'une autorité politique, cette intervention peut constituer un indice d'autonomie. Toutefois, sa portée dépend du raisonnement qui la soutient, de la compétence exercée et de sa cohérence avec les standards juridictionnels mobilisés. L'autonomie se définit ainsi moins par la confrontation au pouvoir que par la capacité à maintenir la juridicité de la décision dans un contexte où les enjeux politiques sont élevés.

Le contrôle des actes politiquement sensibles permet enfin de confronter les garanties institutionnelles précédemment étudiées à la pratique effective du juge. Il révèle sa capacité à faire produire à la Constitution ses effets limitatifs lorsque les intérêts du pouvoir sont directement concernés. Mais cette capacité de contrôle ne signifie pas que le juge puisse intervenir dans toute question politique présentant une dimension constitutionnelle. La délimitation de son propre office constitue également une manifestation de son autonomie. C'est cette articulation entre capacité de contrôle et maîtrise des limites de l'intervention juridictionnelle qui conduit à examiner l'autolimitation du juge et l'effectivité de ses décisions.

2- L'autolimitation juridictionnelle et l'effectivité des décisions

L'autonomie du juge constitutionnel se révèle également dans la manière dont il délimite son propre office. Une juridiction autonome n'est donc pas nécessairement celle qui intervient le plus largement dans la sphère politique. Elle est aussi celle qui est capable de déterminer, sur la base de critères juridiques, les situations dans lesquelles son intervention est requise, possible ou exclue. L'autolimitation juridictionnelle peut ainsi constituer, lorsqu'elle est juridiquement justifiée, une modalité de l'autonomie plutôt qu'une manifestation de dépendance à l'égard du pouvoir politique.

Cette approche permet de dépasser une conception de l'autonomie fondée exclusivement sur la capacité de résistance du juge. Le juge constitutionnel demeure soumis aux règles qui déterminent sa compétence et ne saurait transformer la référence à la Constitution en fondement général d'intervention dans toutes les questions présentant une dimension politique. La délimitation de l'office juridictionnel constitue donc elle-même une exigence de l'État de

[85] Dominique ROUSSEAU, et *al*., préc.

droit[86]. L'autolimitation doit toutefois être distinguée d'une abstention motivée par des considérations étrangères au droit. Une décision d'incompétence, une irrecevabilité ou un refus d'examiner un moyen peuvent procéder d'une application rigoureuse des règles de compétence, mais peuvent aussi, dans certaines circonstances, être perçus comme une volonté de ne pas entrer en confrontation avec une autorité politique. L'analyse doit dès lors porter sur la justification juridique de la position adoptée plutôt que sur son seul résultat.

Cette exigence est particulièrement importante lorsque la juridiction statue sur des questions à forte charge politique. Son autonomie ne suppose pas qu'elle transforme toute question politiquement sensible en question juridictionnelle. Elle implique plutôt qu'elle puisse identifier les éléments de droit qui fondent son intervention et ceux qui en déterminent les limites. L'autolimitation devient ainsi une forme de discipline juridictionnelle permettant au juge de préserver la rationalité et la légitimité de son office.

Cette conception rejoint la question plus générale de l'effectivité de la justice constitutionnelle. Comme le souligne Théodore Holo, l'autorité de la juridiction constitutionnelle ne peut être pleinement appréciée indépendamment de l'effectivité de ses décisions[87]. Une décision juridiquement fondée mais dépourvue d'effets pratiques révèle certes l'existence d'une compétence juridictionnelle, mais elle laisse incertaine la capacité réelle de la juridiction à faire produire à la norme constitutionnelle les effets qu'elle lui reconnaît. L'effectivité ne doit toutefois pas être réduite à l'exécution matérielle immédiate de chaque décision. Elle renvoie plus largement à la capacité de celle-ci à produire les effets juridiques qui lui sont attachés, notamment par sa force obligatoire, son opposabilité aux pouvoirs publics et les mécanismes permettant d'en assurer le respect[88].

L'effectivité complète ainsi l'analyse de l'autonomie sans s'y confondre. Une juridiction peut disposer d'une compétence étendue, bénéficier de garanties institutionnelles et développer une jurisprudence juridiquement argumentée ; si ses décisions demeurent privées d'effet, la garantie juridictionnelle de l'État de droit reste néanmoins incomplète. L'autonomie n'implique cependant pas que le juge soit lui-même chargé de l'exécution matérielle de ses décisions. Leur effectivité dépend également des autres composantes de l'ordre constitutionnel : Parlement, Gouvernement, administrations, juridictions ordinaires et, plus largement, destinataires des décisions constitutionnelles. Une éventuelle faiblesse de cette chaîne d'exécution ne saurait donc être imputée mécaniquement à la juridiction.

Cette dimension permet de dépasser une conception purement institutionnelle de l'autonomie. Celle-ci doit être rapportée aux conditions concrètes dans lesquelles la décision juridictionnelle s'insère dans l'ordre juridique. La garantie de l'État de droit suppose ainsi une chaîne reliant la compétence normative du juge à l'exercice indépendant de cette compétence, à la justification de la décision et, enfin, à son effectivité. Dans cette chaîne, l'autolimitation conserve une fonction particulière. En déterminant précisément les limites de son intervention, le juge ne renonce pas nécessairement à sa fonction de garantie. Il peut, au contraire, contribuer

[86] *Ibid*.
[87] Théodore HOLO, « Émergence de la justice constitutionnelle », préc.
[88] Delphine Emmanuel ADOUKI, « Contribution à l'étude de l'autorité des décisions du juge constitutionnel en Afrique », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 3, n° 95, 2013, pp. 611-638.

à préserver la légitimité de son intervention en évitant de substituer son appréciation à celle des autorités compétentes dans les domaines qui ne relèvent pas de son office.

La jurisprudence électorale constitue, à cet égard, un terrain particulièrement révélateur de la tension entre pouvoir juridictionnel, pouvoir politique et effectivité. Comme l'a montré Kossi Somali dans son étude du contentieux présidentiel en Afrique, le juge constitutionnel intervient dans un domaine où les conséquences de ses décisions dépassent largement le cadre du litige juridictionnel[89]. Une décision électorale peut affecter directement la composition des institutions et la légitimité des gouvernants. Cette situation renforce la nécessité pour le juge de justifier avec précision tant son intervention que les limites de celle-ci.

Le corpus retenu permet d'observer une problématique comparable dans le contentieux du pouvoir de révision constitutionnelle. Les décisions béninoise et sénégalaises examinées précédemment montrent que l'intervention du juge dans des matières politiquement sensibles suppose qu'il détermine le fondement et les limites de sa compétence. La décision n° 6/C/2026 du Conseil constitutionnel du Sénégal est, à cet égard, particulièrement intéressante. La compétence du Conseil pour connaître d'une loi de révision constitutionnelle constitue elle-même un élément du litige. Le juge doit ainsi déterminer juridiquement l'étendue de son propre pouvoir avant de pouvoir apprécier la conformité de l'acte qui lui est soumis[90].

Cette dimension autoréférentielle souligne l'importance de la justification. Lorsque la juridiction détermine les limites de sa compétence, son autonomie ne saurait se transformer en pouvoir juridictionnel illimité. L'autonomie compatible avec l'État de droit est au contraire une autonomie juridiquement encadrée. Elle permet au juge d'intervenir lorsque les conditions de compétence sont réunies, de s'abstenir lorsque les limites de son office l'exigent et de rendre des décisions susceptibles de produire les effets juridiques qui leur sont attachés.

Ainsi comprise, l'autonomie juridictionnelle ne constitue pas un pouvoir de confrontation permanente avec les autorités politiques. Elle désigne plutôt une capacité institutionnelle et jurisprudentielle à exercer l'office constitutionnel selon des critères juridiques identifiables, cohérents et justifiés. Elle suppose donc à la fois une capacité d'intervention et une capacité de retenue. C'est dans cet équilibre entre compétence, autolimitation et effectivité que se mesure, dans les limites du corpus étudié, la contribution du juge constitutionnel à la garantie juridictionnelle de l'État de droit.

CONCLUSION

Au terme de cette étude, une première conclusion s'impose : l'existence d'une juridiction constitutionnelle ne suffit pas, à elle seule, à garantir l'État de droit. Les transformations constitutionnelles engagées au Bénin et au Sénégal ont renforcé le contrôle juridictionnel du pouvoir, mais leur portée demeure conditionnée par la capacité effective des juridictions constitutionnelles à exercer, de manière autonome, les compétences que les Constitutions leur reconnaissent.

[89] Kossi SOMALI, « Les élections présidentielles devant le juge constitutionnel. … », préc.
[90] Conseil constitutionnel du Sénégal, décision n° 6/C/2026 du 9 juillet 2026.

L'analyse montre ainsi que l'autonomie du juge constitutionnel ne peut être déduite de ses seules garanties statutaires. Le mode de désignation, la durée du mandat et l'étendue des compétences constituent des conditions importantes de son indépendance, sans pour autant en garantir l'effectivité. L'autonomie se vérifie surtout dans l'exercice concret de l'office juridictionnel : capacité d'interpréter la Constitution, cohérence des standards mobilisés, justification des décisions et aptitude à exercer le contrôle lorsque celui-ci concerne directement les intérêts du pouvoir politique. Elle ne saurait, à cet égard, être confondue avec l'activisme ou avec la fréquence des censures. Une juridiction autonome n'est pas nécessairement celle qui s'oppose le plus souvent au pouvoir. Elle est celle qui demeure capable de faire dépendre sa décision de considérations juridiquement fondées.

La comparaison du Bénin et du Sénégal confirme également que l'autonomie doit être appréhendée comme une construction à la fois normative, institutionnelle et jurisprudentielle. Les décisions retenues montrent que le contrôle d'actes politiquement sensibles, notamment en matière de révision constitutionnelle, constitue un terrain privilégié pour observer cette autonomie. Mais elles invitent également à la prudence : un nombre limité de décisions ne permet ni de mesurer quantitativement l'indépendance des juridictions ni de généraliser leurs pratiques à l'ensemble de l'Afrique francophone. Le corpus retenu permet plutôt d'identifier des mécanismes d'exercice de l'autonomie et de mettre en évidence les tensions auxquelles celle-ci demeure soumise.

Cette problématique s'inscrit plus largement dans la difficulté de transformer les engagements constitutionnels en limitations effectives du pouvoir. La justice constitutionnelle peut contribuer à faire de la Constitution une véritable norme de contrainte des gouvernants, mais elle peut également demeurer essentiellement formelle lorsque l'autonomie juridictionnelle et l'effectivité des décisions restent insuffisantes. Cette tension rejoint la problématique du « *symbolic constitutionalism* » mise en évidence par Charles Manga Fombad[91]. Dans cette perspective, l'autonomie du juge constitue moins une fin en soi qu'une condition de la capacité effective de la Constitution à encadrer l'exercice du pouvoir.

L'étude montre également que cette autonomie ne signifie pas isolement. La mobilisation des normes régionales et internationales relatives aux droits humains peut, au contraire, fournir au juge des ressources interprétatives supplémentaires et contribuer à renforcer la protection constitutionnelle des droits. L'expérience de la Cour constitutionnelle du Bénin étudiée par Jonas Kakule Sindani illustre l'intérêt de cette ouverture normative[92]. L'enjeu réside toutefois dans la capacité du juge à intégrer ces différentes sources dans un raisonnement juridiquement cohérent et compatible avec les exigences de son office.

Une limite demeure enfin essentielle : l'autonomie juridictionnelle ne prend pleinement son sens que si les décisions rendues peuvent produire les effets juridiques qui leur sont attachés. Une juridiction peut disposer de compétences étendues, bénéficier de garanties

[91] Charles Manga FOMBAD, « Strengthening Constitutional Order and Upholding the Rule of Law in Central Africa: Reversing the Descent towards Symbolic Constitutionalism », *African Human Rights Law Journal*, vol. 14, n° 2, 2014, pp. 412-448, spéc. p. 412 s. et pp. 445-448.

[92] Jonas Kakule SINDANI, « Improving Constitutional Adjudication in Francophone Africa through Human Rights Treaties and Case Law: The Benin Constitutional Court », *Journal of African Law*, vol. 70, n° 1, 2026, pp. 38-52.

institutionnelles et développer une jurisprudence juridiquement argumentée ; encore faut-il que ses décisions soient respectées et effectivement mises en œuvre. L'autonomie apparaît ainsi comme un maillon d'une chaîne plus large reliant la compétence constitutionnelle, l'indépendance institutionnelle, l'exercice jurisprudentiel, l'autolimitation juridiquement fondée et l'effectivité des décisions.

La présente recherche demeure volontairement limitée au Bénin et au Sénégal et repose sur un corpus jurisprudentiel ciblé et asymétrique. Elle ne prétend donc ni établir une hiérarchie entre les deux juridictions ni représenter l'ensemble des systèmes constitutionnels africains francophones. Elle permet néanmoins de dégager une proposition centrale : l'autonomie du juge constitutionnel doit être comprise comme la capacité juridiquement encadrée d'exercer son office de manière cohérente, justifiée et effective, y compris lorsque l'application de la Constitution affecte directement les intérêts du pouvoir politique. C'est dans cet équilibre entre capacité d'intervention, maîtrise de l'office et effectivité des décisions que se joue une part essentielle de la garantie juridictionnelle de l'État de droit.

LE TEMPS PARLEMENTAIRE DANS LE NOUVEAU CONSTITUTIONNALISME DES ÉTATS D'AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

Par

Ali DJOUMA AHMAT*
Docteur Ph. D en Droit public
Enseignant permanent à l'ENA du Tchad

Résumé

L'idée est communément admise dans le constitutionnalisme contemporain que le temps constitue un allié de la pensée constitutionnelle. Cela tient au fait que ce dernier permet d'encadrer le fonctionnement des pouvoirs et permet d'ériger des barrières contre leurs abus. C'est ainsi qu'en droit parlementaire, le temps occupe une place centrale dans l'étude des Assemblées. Cette centralité est liée au fait que c'est à partir du temps qu'on apprécie la marge de manœuvre du parlement. C'est aussi à travers lui qu'on peut mieux rendre compte du travail parlementaire du point de vue de sa consistance et de sa rationalisation. Dans les États d'Afrique noire francophone, le constat qui est susceptible d'être fait est celui de la portée ambivalente du temps compte tenu du fait qu'il contribue à la fois à la periodicisation et à la précarisation de l'activité parlementaire.

Mots clés : Temps, Parlement, Urgence, Travail parlementaire, Obstruction.

Abstract

The idea is commonly accepted in contemporary constitutionalism that time is an ally of constitutional thought. This is due to the fact that the latter makes it possible to frame the functioning of powers and allows the erection of barriers against their abuse. Thus, in parliamentary law, time occupies a central place in the study of Assemblies. This centrality is linked to the fact that it is from time that one appreciates the leeway of parliament. It is also through it that we can better account for parliamentary work in terms of its consistency and rationalization. In French-speaking black African states, the finding that is likely to be made is that of ambivalent scope given the fact that it contributes both to the periodicization and to the precariousness of parliamentary activity.

Key words: Time, Parliament, Emergency, Parliamentary work, Obstruction.

INTRODUCTION

La question du temps parlementaire est à la fois intemporelle et universelle[1]. Non seulement elle a traversé le temps et remonte à une période très ancienne[2], mais elle a aussi la particularité de se poser dans tous les États où il existe une Assemblée parlementaire[3]. On peut même affirmer sans extrapoler que le temps est devenu dans le constitutionnalisme

* Mode de citation : Ali DJOUMA AHMAT, « Le temps parlementaire dans le nouveau constitutionnalisme des états d'Afrique noire francophone », *Revue RRC*, n° 074 / Octobre 2026, p.117-139.

[1] Gilles TOULEMONDE, « Le temps parlementaire », *Constitutions*, 2016, p. 1.
[2] *Idem.*
[3] Hugues PORTELLI, « Le temps parlementaire », in *Le renouveau du Parlement*, Pouvoirs, N° 146, 2013, p.71.

contemporain, une *« obsession commune aux parlements »*[4]. Cela tient au fait que ce dernier constitue une dimension essentielle de l'activité parlementaire[5] au point où il sert à classer les régimes politiques selon que le Parlement siège en permanence ou non, et à quantifier l'autonomie et le pouvoir des Assemblées[6].

Durant les trois premières décennies post-indépendance, l'étude du temps parlementaire avait très peu d'intérêt, compte tenu de la précarité de l'institution parlementaire[7]. En effet, durant cette période, il existait une faiblesse des Assemblées[8] due à la personnalisation du pouvoir[9]. L'essor du présidentialisme[10] ayant eu pour effet, l'affaiblissement des pouvoirs publics autres que le pouvoir exécutif. C'est ce qui a fait dire à **Dmitry Georges LAVROFF** au sujet des parlements africains, que « *lorsque leur existence est prévue, les pouvoirs des Assemblées parlementaires sont peu étendus* »[11]. Tout au plus, quand bien même leurs pouvoirs étaient étendus, le phénomène majoritaire entrainant une transformation de ceux-ci en de simples chambres d'enregistrement, dont l'objectif était d'approuver les initiatives présidentielles.

Dans un tel contexte, le temps parlementaire ne pouvait échapper à une instrumentalisation et facilitait la fragilisation de l'institution parlementaire. *Primo*, l'exécutif maitrisait considérablement l'emploi du temps parlementaire[12], au point d'influencer ses travaux. *Secundo*, le temps du travail parlementaire n'était pas quantitativement important, du moins si l'on se réfère à la durée des sessions de cette époque[13]. *Tertio,* étant sous la botte de l'exécutif présidentiel, le Parlement ne disposait pas d'assez de temps pour mieux examiner les projets et propositions de loi ou pour mener un contrôle efficient[14]. L'analyse du temps

---

[4] Pascal JAN, « Les temps parlementaires », in Gilles TOULEMONDE et Emmanuel CARTIER (dir.*), Le parlement et le temps*, Paris, LGDJ, 2017, p. 169.

[5] Michel COUDERC, « La bataille parlementaire contre le temps », *RFSP*, n° 1, 1985, p. 85.

[6] Jean GICQUEL, « Le temps parlementaire », In Bertrand MATHIEU et Michel VERPEAUX (dir.), *La réforme du travail législatif,* Paris, Dalloz, 2006, p. 13.

[7] Dans le constitutionnalisme africain, le Parlement a longtemps été considéré comme une simple chambre d'enregistrement confiné à l'adoption et à l'approbation des initiatives présidentielles. À cette époque, les deux institutions qui exerçaient la plénitude du pouvoir étaient le Président de la République et le parti unique. En l'absence d'une opposition parlementaire, le Parlement était largement soumis à la volonté du parti dont le leader n'était personne d'autre que le chef de l'État. Aussi, la fonction législative était contrôlée par le pouvoir exécutif et la fonction de contrôle en hibernation. Lire utilement : Saliou-Mahamadou SY, *Recherches sur l'exercice du pouvoir politique en Afrique noire (Côte-d'Ivoire, Guinée, Mali),* Paris, A. Pedone, 1965, p. 141.

[8] Dimitri-George LAVROFF, *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire. Les États francophones*, Paris, A. Pedone, 1976, p. 63.

[9] Durant les trois premières décennies du constitutionnalisme africain, l'essor du présidentialisme se traduit par la prépondérance du Président de la République sur l'ensemble du paysage institutionnel et politique camerounais. Ce dernier ne rencontrait aucun contre-pouvoir à sa toute-puissance et se présentait à la fois comme le père de la Nation et comme un « démiurge ». François Xavier MBOME, *Régimes politiques africains*, Yaoundé, 1ere éd., 1990, p. 12.

[10] Jean GICQUEL, **«** Le présidentialisme négro-africain : le cas du Cameroun ». *In le pouvoir Mélanges offerts à Georges BURDEAU.* Paris. LGDJ.1977, pp.701-725.

[11] Dimitri-George LAVROFF, *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire. Les États francophones, op.cit.*, p. 65.

[12] Pascal JAN, « Les temps parlementaires », *op.cit.*, p. 171.

[13] L'article 39 de la Constitution togolaise de 1980 avait fixé à deux mois la durée totale de chaque session. Plus limité, l'article 25 de la Constitution burkinabé de 1977 qui fixait à quarante-cinq jours la durée maximum de chaque session parlementaire.

[14] Célestin MONEMBOU, *La séparation des pouvoirs dans le constitutionnalisme camerounais : Contribution à l'étude de l'évolution constitutionnelle*, Thèse en Droit public, Université de Yaoundé II, 2010-2011, p.64 et s.

parlementaire avant le renouveau constitutionnel ne pouvait déboucher que sur le constat de son inconsistance[15] et, de son instrumentalisation et, par ricochet, de la non-maitrise du temps par ses Assemblées parlementaires.

Le début des années 1990, qui se caractérise par la démocratisation de la vie politique[16], donne un regain d'intérêt à la question du temps parlementaire. Simplement parce que les réformes constitutionnelles entreprises depuis ce repère temporel ont eu comme incidence, la restructuration[17] et la revitalisation du Parlement[18]. Dans le premier cas, on note au-delà de la bicamérisation du Parlement[19], l'émergence d'une opposition parlementaire[20] censée faire ombrage à l'instrumentalisation du temps parlementaire. Dans le second cas, le renouveau constitutionnel africain a entrainé la revalorisation des missions[21] du Parlement, ce qui induit un allongement du temps parlementaire.

L'étude du temps parlementaire dans le nouveau constitutionnalisme des États d'Afrique noire francophone est donc d'une importance avérée. Son intérêt théorique réside dans la nécessité de quantifier les pouvoirs et l'autonomie parlementaire. Ainsi, sera-t-il question de mettre en avant la bataille parlementaire contre le temps[22]. Au plan pratique, la présente étude permettra d'analyser l'usage qui est fait par les pouvoirs parlementaires de la ressource temps surtout que dans les États visés par l'étude, le fait majoritaire influence considérablement l'exercice du pouvoir[23].

Une telle réflexion ne peut être menée qu'après une clarification conceptuelle. Mais, il est important d'affirmer tout de go la difficulté qu'il y a à cerner le temps, car, ainsi que le souligne **Norbert ELIAS**, « *le temps ne se laisse ni voir, ni toucher, ni entendre, ni gouter, ni respirer comme une odeur* »[24]. La difficulté est aussi affirmée par **Saint AUGUSTIN** dans sa célèbre formule selon laquelle : « *Qu'est-ce dont le temps ? Si personne ne me le demande, je le sais, mais si on me le demande et que je veuille l'expliquer, je ne le sais plus* »[25]. En fait, la complexité de donner un contenu au « *Temps* » dérive du fait que celui-ci fait partie des

[15] Mathias HOUNKPE, « Le parlement, cet inconnu, Façon de Voir », *Mensuel Béninois d'analyse politique et socio-économique,* n° 6, 15 avril 2001, p. 2.
[16] Jean-Marc-Noel NDZINA NOAH, *Le bicamérisme en droit constitutionnel camerounais*, Thèse de Doctorat en droit public, Université de Yaoundé II, 2018, p.17.
[17] Marcelin NGUELE ABADA, « La réforme du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Cameroun », RASJ, n° 1, vol.1, 2003, p.102.
[18] Kossi SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée a` partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo,* Thèse de Doctorat en droit public, Université du Droit et de la Santé - Lille II, 2008, p.26.
[19] Célestin MONEMBOU, *La séparation des pouvoirs dans le constitutionnalisme camerounais : Contribution à l'étude de l'évolution constitutionnelle, op.cit.*, p.208.
[20] Laouel-Kader MAHAMADOU, « Renouveau du parlementarisme, responsabilités et devoirs de l'opposition dans les parlements africains », Fondation Friedrich Ebert et Institut africain pour la démocratie (IAD), in *L'opposition dans les parlements africains*, Démocraties africaines, n° 9, janvier-février-mars 1997, pp. 15-19.
[21] Célestin MONEMBOU, *La séparation des pouvoirs dans le constitutionnalisme camerounais : Contribution à l'étude de l'évolution constitutionnelle, op.cit.*, p.209.
[22] Michel COUDERC, « La bataille parlementaire contre le temps », *RFSP*, 1981, pp.85-120.
[23] Eric THIERS, « La majorité contrôlée par l'opposition : pierre philosophale de la nouvelle répartition des pouvoirs ? », *Pouvoirs*, n° 143, *La séparation des pouvoirs*, 2012, p.61-72.
[24] Norbert ELIAS, *Du temps*, Paris, Fayard, 1996, p. 7.
[25] Saint Augustin cité par Jean-Mermoz BIKORO, *Le temps en droit constitutionnel africain. Le cas des États africains d'expression française*, Thèse de Doctorat Ph. D en droit public, Université de Yaoundé 2, 2018, p.22.

notions qui sont plus faciles à comprendre qu'à définir[26]. Néanmoins, dans le cadre de cette étude, ce vocable fera l'objet d'un double définition, le point commun entre les deux étant qu'elles font référence au temps juridique. Dans une première acception, il s'agit d'*« un milieu organisé dans lequel les situations juridiques se succèdent »*[27]. Dans la seconde conception, il s'agit d'une technique de construction de la durée du temps juridique[28]. La première conception correspond à ce qu'on appelle communément le temps chronologique ou le temps social[29] ; tandis que la seconde appréhension fait référence au temps chronométrique ou au temps physique capté par les calendriers et les horloges[30].

Le vocable parlementaire est un adjectif qui sert à désigner le parlement dans les États africains de l'espace francophone. Et le Parlement lui-même est considéré comme une « *institution représentative et délibérative* »[31]. Il est dit représentatif au regard de sa composition, car, il est, à côté du Président de la République, l'organe qui incarne la souveraineté du peuple[32]. À ce titre, ses membres sont pour l'essentiel désignés par le peuple au moyen d'une élection au suffrage universel[33]. L'institution parlementaire est aussi dite délibérative eu égard à son mode de travail. En effet, c'est par le biais des délibérations que celle-ci prend ses décisions[34]. Enfin, l'expression État d'Afrique noire francophone sert à désigner « *tous les États africains qui ont en partage la langue française, mais essentiellement ceux d'Afrique noire* »[35].

La notion de nouveau constitutionnalisme peut être appréhendée suivant une double démarche. La première consiste à conceptualiser le constitutionnalisme dans une acception globale. Celui-ci peut se définir à la fois comme une idéologie qui promeut la limitation du pouvoir et la garantie des droits fondamentaux[36] comme le phénomène constitutionnel en

[26] Mahmoud FAROU, « Voyage dans l'espace du temps juridique », in *La mondialisation du droit*, p. 428.
[27] Jean-Mermoz BIKORO, *Le temps en droit constitutionnel africain. Le cas des États africains d'expression française*, *op.cit.*, p. 23.
[28] *Idem.*
[29] Camille JAUFFRET-SPINOSI, « Le temps et le droit », *Conférence inaugurale Chaire Jean-Louis Baudoin en droit civil, Montréal, Les éditions,* 2005 p. 2.
[30] Denis GUTMANN : « Temps », in Denis ALLAND et Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy-PUF, coll. Quadrige. Dicos poche, 2003, p. 1471.
[31] Michel DE VILLEIRS et Armel LE DIVELLEC, *Dictionnaire du Droit constitutionnel*, 10e éd., Paris, Sirey, 2015, p. 261.
[32] Article 3 de la Constitution tchadienne du 17 décembre 2023 révisée le 03 octobre 2025 ; article 51 de la Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016 ; article 26 de la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016 ; article 3 de la Constitution sénégalaise du 7 janvier 2001.
[33] Il convient de relever que, dans certains États, un tiers de sénateurs sont désignés par le Président de la République. Lire en ce sens, l'article 97 alinéa (7) de la Constitution tchadienne de 2023 révisée, l'article 87 de la Constitution ivoirienne du 08 novembre 2016 ; article 52 de la Constitution togolaise du 14 octobre 1992 révisée le 31 décembre 2002 ; article 20 (2) de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996.
[34] Michel DE VILLEIRS et Armel LE DIVELLEC, *Dictionnaire du Droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 261.
[35] Jean-Mermoz BIKORO, *Le temps en droit constitutionnel africain. Le cas des États africains d'expression française*, *op.cit.*, p. 31.
[36] Mauro BARBERIS, « Idéologies de la Constitution. Histoire du constitutionnalisme », in Michel TROPER et Dominique CHAGNOLLAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Tome 1, Paris, Dalloz, 2012, p.117. On peut également se référer à : Michel GUENAIRE, « Le constitutionnalisme, expression de la politique libérale », *RRJ*, 1987, pp.105-169.

mouvement dans une région spécifique[37]. Le nouveau constitutionnalisme africain doit s'entendre par opposition à l'ancien constitutionnalisme. Ce dernier correspond à celui des trois premières décennies postindépendances caractérisées par la toute-puissance du Président de la République[38]. C'est l'époque où l'exercice du pouvoir s'opérait en marge des règles constitutionnelles et/ou la Constitution était réduite à une portion congrue[39]. On parlait à cette période du constitutionnalisme autoritaire[40]. Les mouvements de démocratisation du début des années 1990 vont sonner le glas de ce cycle constitutionnel[41] et amorcer le nouveau constitutionnalisme caractérisé par l'orientation des Constitutions africaines vers les valeurs libérables de l'État de droit et de la démocratie[42]. On fait ainsi allusion au nouveau constitutionnalisme pour marquer la fin du constitutionnalisme autoritaire et l'essor du constitutionnalisme libéral[43] en Afrique noire francophone.

Le renouveau constitutionnel africain est allé de pair avec la revitalisation de l'institution parlementaire. Passée l'époque où cet organe était réduit à une simple chambre d'enregistrement, l'option a été prise en faveur de la revalorisation de ses missions[44]. De nos jours, c'est un truisme que le parlement dans les États d'Afrique subsaharienne francophone joue désormais un rôle majeur dans la gouvernance démocratique des États. Ce qui est davantage saisissant, c'est la marge de temps dont il dispose et qui, pour l'essentiel, est

---

[37] Maurice KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique Noire : Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique Noire francophone*, Paris, LGDJ, Collection Bibliothèque africaine et malgache, Tome 43, 1987, p.43.

[38] Lire dans ce sens : Yves-André FAURE, « Les Constitutions et l'exercice du pouvoir en Afrique noire », *Politique Africaine*, n° 1, 1981, P. 41 ; François-Xavier MBOME, *Régimes politiques africains*, Yaoundé, 1ere éd., 1990, p. 12.

[39] Gérard CONAC, « L'évolution constitutionnelle des États francophones d'Afrique noire et de la République malgache », in, Gérard CONAC (dir.), *Les institutions constitutionnelles des États d'Afrique noire francophone et de la République Malgache*, Paris, Economica, 1979, p. 6 ; Lire aussi dans ce sens : Alioune KPODAR, « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », *Afrilex*, 2013, p. 5.

[40] Le constitutionnalisme autoritaire correspond à celui des trois premières décennies après l'accession des États africains à l'indépendance. Il est dit autoritaire parce qu'il se caractérise par la personnalisation du pouvoir, la banalisation de la Constitution et la négation des droits fondamentaux. Lire dans ce sens : Jean-Pierre KOMBILA, *La problématique constitutionnelle dans les régimes politiques des États d'Afrique francophone,* Thèse en droit public, Université de droit, d'économie et des Sciences sociales de Paris, Paris 2, Panthéon, 1982, p. 111.

[41] On doit au Doyen Maurice Hauriou la paternité de la théorie des cycles constitutionnels en France. Selon ce dernier, il existe deux cycles constitutionnels en France chacun ayant une évolution en trois phases : une période de gouvernement conventionnel marquée par la suprématie de l'institution parlementaire ; une période de dictature exécutive et une période d'équilibre parlementaire des pouvoirs. Pour un approfondissement, lire utilement Maurice HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1929, p.294.

[42] Lire utilement : Koffi AHADZI NONOU, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des États d'Afrique noire francophone », *Afrique Juridique et Politique Revue du CERDIP*, n° 2, juillet-décembre, 2002, pp. 35-86 ; Théodore HOLO, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les Constitutions du renouveau démocratique dans les États de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques », *RBSJA*, n° 16, 2006, pp. 17-41 ; Fréderic-Joël AÏVO, « Les tendances émergentes du nouvel ordre constitutionnel en Afrique », *Revue du Conseil constitutionnel d'Algérie*, n° 4, 2014, pp. 289-309 ; Albert BOURGI, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RFDC*, n° 52, 2002, pp. 721-748.

[43] Lire utilement : Koffi AHADZI NONOU, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des États d'Afrique noire francophone », *Afrique Juridique et politique*, 2002, p. 40 ; Théodore HOLO, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les Constitutions du renouveau démocratique d0ans les États de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques », *RBSJA*, n° 16, 2006, pp.17-41.

[44] François-Xavier MBOME, « Les rapports entre l'exécutif et les parlements », *Lex Lata* n° 023/024, p. 27.

quantitativement importante. Ce postulat qui découle de l'analyse des textes et des pratiques parlementaires permet de formuler l'interrogation suivante : **Qu'est-ce qui caractérise le temps parlementaire dans le nouveau constitutionnalisme des États d'Afrique subsaharienne francophone ?** Ce questionnement présente un intérêt scientifique certain en ce sens qu'il conduit à l'analyse de l'émancipation du Parlement dans le nouveau constitutionnalisme des États d'Afrique noire francophone. Aussi, de l'analyse des textes et des pratiques constitutionnels, on peut s'employer à analyser tour à tour la diversification du temps parlementaire (I) et l'ambivalence de sa portée (II).

I- LA DIVERSIFICATION DU TEMPS PARLEMENTAIRE

Sur la base de la définition qui a été donnée au temps, on peut affirmer que le temps parlementaire présente deux déclinaisons en l'occurrence, le temps chronométrique qui est pluriel (A) et le temps chronologique qui se caractérise par sa diversité (B).

A- La pluralité du temps chronométrique

« *Le temps se mesure avec un certain nombre d'outils. Ces outils sont divers et pour bien les manier, il est nécessaire de bien identifier les différentes facettes du temps parlementaire* »[45]. Aussi, il convient de souligner que dans le sens chronométrique, le temps parlementaire peut être étudié à partir de la durée (1) et des délais (2).

1- La détermination de la durée

La durée est variable selon le domaine qu'elle concerne. *Primo*, il se pose la question de la durée du mandat parlementaire dans les États d'Afrique noire francophone. On peut ainsi faire le constat de la limitation du mandat dans le temps[46] . L'objectif étant, si l'on reprend la formule d'**Adhémar ESMEIN**, d'éviter la « *reconstitution du pouvoir personnel par la trop longue possession de l'autorité entre les mains d'un seul* »[47]. Grâce au mandat, l'exercice du pouvoir en général et des fonctions parlementaires en particulier est limité par des barrières temporelles[48] qui imposent l'organisation des élections périodiques[49]. On note néanmoins une variation de la durée du mandat parlementaire. Certains États, ou du moins la grande majorité d'entre eux, optent pour une durée de cinq ans. Sans être exhaustif, on peut citer les cas du Cameroun[50], du Mali[51] ou encore du Togo[52]. Le Tchad fait toutefois exception à cette tendance, puisque le mandat des députés et des sénateurs est désormais fixé à 6 ans[53]. D'autres Etats par contre, n'ont pas harmonisé le mandat des députés avec celui des sénateurs.

---

[45] Gilles TOULEMONDE, « Le temps parlementaire », *op.cit*., p.1.
[46] Jean-Mermoz BIKORO, *Le temps en droit constitutionnel africain. Le cas des États africains d'expression française*, *op.cit*., p. 52.
[47] Adhémar ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Sirey, 7e édition, 1921, p. 472.
[48] Jean-Mermoz BIKORO, *Le temps en droit constitutionnel africain. Le cas des États africains d'expression française*, *op.cit*., p. 52.
[49] *Idem.*
[50] Article 15 alinéa 1 et article 20 alinéa 4 de la Constitution du 18 janvier 1996 révisée.
[51] Article 61 de la Constitution du 27 février 1992.
[52] Article 52 de la Constitution du 14 octobre 1992 modifiée.
[53] Article 113 de la Constitution tchadienne du 17 décembre 2023 révisée.

Ainsi, au Gabon, les députés sont élus pour un mandat de cinq ans[54] tandis que les sénateurs sont élus pour six ans[55]. Il en est de même au Burkina Faso[56]. On peut ainsi se rendre compte que la durée du mandat parlementaire n'est pas homogène dans les États africains visés par cette étude.

On note également dans le constitutionnalisme africain, une variabilité du mandat du Président de l'Assemblée parlementaire. À titre d'illustration, au Cameroun, quelle que soit l'Assemblée parlementaire visée le mandat du Président est de douze mois[57]. En revanche, en Côte-d'Ivoire[58], au Niger[59], au Togo[60], au Tchad[61] ou au Burkina Faso[62], le Président de la Chambre est élu pour un mandat dont la durée correspond à la législature. Évidemment, l'option camerounaise tend à affaiblir celui qui trône à la tête de l'Assemblée et le place dans une précarité statutaire du fait de l'inconsistance de la durée de ses fonctions.

La question de la durée vise aussi les sessions parlementaires. Par définition, elles désignent « *les périodes durant lesquelles le parlement se réunit ou est réuni pour délibérer en séance plénière* »[63]. D'un point de vue historique, en France, jusqu'à la révolution et l'adoption de la Constitution de l'an VIII qui a limité pour la première fois la durée des sessions, le parlement travaillait de manière permanente[64]. La limitation de la durée des sessions traduisait alors une volonté de restreindre la souveraineté de décision des Assemblées parlementaires[65]. À l'époque contemporaine, les sessions font l'objet d'un encadrement strict puisque les lois fondamentales en déterminent souvent la durée[66].

Ainsi que cela a été souligné, avant 1990, l'aménagement du temps parlementaire était lacunaire[67] du fait de la durée des sessions parlementaires qui était brève. Avec le renouveau constitutionnel, on peut faire le constat de l'allongement temporel desdites sessions[68]. Aussi, toutes les Constitutions établissent un *distinguo* entre les sessions ordinaires et les sessions extraordinaires. Certains textes constitutionnels déterminent à la fois les mois et les dates d'ouverture des sessions. Au Congo, la Constitution du 06 novembre 2015 dispose que « *chaque chambre du parlement se réunit de plein droit en trois sessions par an (…). La première session s'ouvre le 15 octobre et se termine le 23 décembre ; la deuxième session s'ouvre le 1er février et se termine le 10 avril ; la troisième session s'ouvre le 2 juin et se*

[54] Article 35 de la Constitution du 26 mars 1991 modifiée le 10 janvier 2011.
[55] *Idem.*
[56] Article 81 de la Constitution du 2 juin 1991 modifiée en 2002 et en 2012.
[57] Article 17 alinéa (8) de la loi n° 2014/016 du 9 septembre 2014 portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale et l'article 17 alinéa (3) de la loi n° 2013/006 du 10 juin 2013 portant Règlement intérieur du Sénat (cette dernière a été modifiée et complétée par la loi n° 2016/011 du 27 octobre 2016).
[58] Article 89 de la Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016.
[59] Article 89 de la Constitution du 25 novembre 2011.
[60] Article 54 de la Constitution du 14 octobre 1992 révisée le 31 décembre 2002.
[61] Article 119 de la Constitution du 17 décembre 2023 révisée le 03 octobre 2025.
[62] Article 91 de la Constitution du 2 juin 1991 modifiée en 1997, 2000 et en 2012.
[63] Olivier DUHAMEL et Yves MENY (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Puf, 1992, p. 982.
[64] Article 40 de la Constitution de l'An I
[65] Pierre AVRIL, Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit parlementaire*, 5e éd. Paris, LGDJ, 2014, p. 137.
[66] *Idem.*
[67] Mathias HOUNKPE, « Le parlement, cet inconnu, Façon de Voir », *op.cit.*, p.2.
[68] Kossi SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à` partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo, op.cit.*, p.137.

termine le 13 aout. Si le 15 octobre, le 1er février ou le 2 juin est un jour férié, l'ouverture de la session a lieu le premier jour ouvrable qui suit »[69]. Sans entrer dans les mêmes détails, le texte constitutionnel camerounais prévoit la tenue des sessions ordinaires en mars, en juin et en novembre tout en déterminant la durée[70]. Au Bénin, l'Assemblée nationale se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires dont la durée ne peut excéder trois mois[71]. C'est aussi l'option qui est retenue par les Constitutions gabonaise[72] et tchadienne, cette dernière fixant néanmoins à quatre mois, soit 120 jours, la durée maximale des sessions ordinaires[73].

S'agissant des sessions extraordinaires, le constat qui se dégage à la lecture des Constitutions africaines est que celles-ci se tiennent pour une durée relativement courte. À titre d'illustration, la Constitution gabonaise fixe la durée desdites sessions à quinze jours[74]. Ce délai est aussi retenu par d'autres lois fondamentales et témoigne de la volonté d'abréger les réunions extraordinaires du Parlement.

Enfin, la durée des séances permet aussi d'analyser ou d'identifier le temps, parlementaire. On peut définir les séances comme les réunions des Assemblées pendant les sessions[75]. D'un point de vue théorique, c'est « *la périodicité et encore plus la durée de ces séances qui déterminent réellement les limites de l'activité* »[76] des Assemblées parlementaires. Aussi, le dispositif normatif qui régit les parlements en Afrique noire francophone détermine à la fois, les jours, les horaires et par extension la durée des séances[77]. Il suit de ce qui précède que le souci de périodicité du Parlement a conduit les constituants africains à fixer des barrières temporelles au travail parlementaire en termes de durée, mais aussi de délais.

2- L'aménagement des délais

On peut définir le délai comme le temps accordé par le droit pour poser un acte[78]. Il s'agit une fois de plus d'une construction du temps juridique qui facilite l'encadrement du travail temporel. Dans le nouveau constitutionnalisme des États d'Afrique noire francophone, les délais visent des domaines variés de l'activité parlementaire. On peut se rendre compte, à la lecture des textes qui régissent les Assemblées, de la variabilité des délais. Dans certains États, ils sont brefs et dans d'autres, ils font l'objet d'un allongement dans la mise en œuvre des procédures. On peut ainsi se rendre compte que le délai prévu pour le dépôt d'un amendement n'est pas le même. À titre d'illustration, la loi portant Règlement intérieur du Sénat en RDC dispose que « *les amendements, les sous-amendements et les articles additionnels sont formulés par écrit, signés et déposés, selon les cas, au Bureau du Sénat, de la commission (…) au moins vingt-quatre heures avant le débat général sauf cas*

[69] Article 117 de la Constitution congolaise du 06 novembre 2015.
[70] Lire dans ce sens, les articles 14 alinéa 3 de la Constitution du 18 janvier 1996 modifiée.
[71] Article 87 de la Constitution du 11 décembre 1990.
[72] Article 41 de la Constitution du 21 mars 1991 modifiée.
[73] Article 126 de la Constitution du 17 décembre 2023 révisée.
[74] Article 43 de la Constitution du 21 mars 1991 modifiée.
[75] Yves GUCHET, *Droit parlementaire*, Paris, Economica, 1996, p. 117.
[76] Murielle MAUGIN-HEGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi. Etude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Paris, Dalloz, 2006, P. 109.
[77] Jean-Mermoz BIKORO, *Le temps en droit constitutionnel africain*, *op.cit*., p. 235.
[78] *Dictionnaire le Robert*, 2011, p. 113.

d'urgence »[79]. Ce n'est pas le même délai qui est retenu dans les autres États, car, au Burundi, le dépôt de l'amendement intervient plutôt quatre jours avant le débat général[80].

Le temps de parole est aussi déterminé à partir des délais impartis aux parlementaires. Une fois de plus, les options ne sont pas les mêmes entre les États. Certains textes indiquent clairement le délai imparti à un membre du parlement lorsque celui-ci décide de prendre la parole. À titre d'illustration, la loi portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Mali énonce que « *la parole est également accordée, mais seulement en fin de séance, et pour cinq minutes, à tout membre de l'Assemblée nationale qui la demande (...)* »[81] ajoute que « *lorsque la parole est demandée contre la clôture, elle ne peut être accordée que pour cinq (5) minutes* »[82]. Tout au plus, elle précise que le délai prévu pour le temps de parole est tributaire de l'effectif de chaque groupe parlementaire[83]. À côté de cet exemple malien, on peut aussi mettre en avant le cas des textes qui ne déterminent pas clairement le délai imparti pour le temps de parole. Le Règlement intérieur du Sénat de RDC parle simplement d'un temps de parole reparti de manière égalitaire à chaque sénateur[84]. Le texte de base de l'Assemblée nationale du Burundi quant à lui pose le principe d'un temps de parole fixé par le Président de la chambre[85] et qui ne peut être excédé par les députés[86].

La question des délais concerne aussi la promulgation des lois votées par le Parlement. Il convient de souligner que, dans le constitutionnalisme africain, si la loi est l'émanation du Parlement, mais, son entrée en vigueur est conditionnée par l'acte de promulgation. Par définition, la promulgation désigne une « *opération par laquelle le Président de la République atteste que la loi a été régulièrement délibérée et votée et donne l'ordre de l'exécuter* »[87]. C'est l'acte qui conditionne l'entrée en vigueur des lois votées par le parlement. Il s'agit d'une prérogative reconnue à titre principal au Président de la République. Cependant, ce dernier est tenu par des délais dans la mise en œuvre de son pouvoir de promulgation. Certes, on note une variabilité des délais,[88] mais on peut aussi se rendre compte d'une réelle volonté d'encadrer les pouvoirs présidentiels[89]. Le texte constitutionnel camerounais du 18 janvier 1996 dispose en la matière que « *le Président de la République promulgue les lois adoptées par le parlement dans un délai de quinze (15) jours à compter de leur transmission, s'il ne formule aucune demande de seconde lecture ou s'il n'en saisit le Conseil constitutionnel* »[90]. Cette disposition, qui est reprise par quasiment toutes les lois fondamentales d'Afrique noire francophone[91], prévoit un palliatif à la défaillance du chef de l'État quant au respect des

[79] Article 126 du Règlement intérieur du Sénat de RDC.
[80] Article 106 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Burundi.
[81] Article 64 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Mali.
[82] Article 65 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Mali.
[83] C'est également ce qui est prévu à l'article 41 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Gabon.
[84] Article 95 du Règlement intérieur du Sénat de RDC.
[85] Article 63 alinéa 1 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Burundi.
[86] Article 63 alinéa 6 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Burundi.
[87] Michel DE VILLIERS et Armel LE DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel, op.cit.,* p. 297.
[88] Jean-Mermoz BIKORO, *Le temps en droit constitutionnel africain. Le cas des États africains d'expression française, op.cit.,* p. 218.
[89] *Idem.*
[90] Article 31 alinéa 1 de la Constitution du 18 janvier 1996 modifiée.
[91] Article 48 de la Constitution burkinabé du 2 juin 1991 modifiée ; article 57 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 ; article 67 de la Constitution togolaise du 14 octobre 1992 révisée le 31 décembre 2002.

délais. Suivant les lois fondamentales, en cas de carence de l'institution présidentielle, la loi est promulguée par le Président de l'Assemblée nationale [92] ou elle entre en vigueur lorsqu'elle est déclarée exécutoire par le juge constitutionnel[93].

Enfin, l'étude des délais peut viser la tenue de la commission mixte paritaire. Il est important d'indiquer au préalable que celle-ci fait référence à une instance collégiale réunissant les deux Chambres parlementaires en vue de parvenir à un consensus sur le contenu d'une disposition législative[94]. En d'autres termes, la commission mixte paritaire n'est envisageable que dans le cadre du bicamérisme surtout lorsqu'il y a désaccord entre les deux chambres. C'est en cela qu'elle est considérée comme une instance de conciliation et de consensus[95]. Seulement, pour éviter l'enlisement du désaccord et la paralysie[96] de l'activité législative du Parlement, le fonctionnement de cette instance est encadré par des délais qui varient en fonction des États[97]. En définitive, le temps parlementaire correspond dans sa dimension chronométrique à la durée et aux délais. Leur variabilité témoigne de la pluralité du temps parlementaire qui induit une diversité du temps chronologique.

B- La diversification du temps chronologique

On parle du temps chronologique pour désigner un milieu dans lequel les situations juridiques se succèdent[98]. C'est le temps qui fait référence à l'ordre des situations dont la particularité est d'osciller de l'antérieur vers le postérieur[99]. En rapport avec la présente étude, on peut affirmer la diversité du temps chronologique à partir du moment et des échéances (1) et surtout sur la base du rythme de travail des Assemblées parlementaires (2).

1- La diversification par l'identification du moment et des échéances

On peut définir le moment à la fois comme un espace de temps limité et comme une circonstance[100]. Il existe dans la vie parlementaire, des moments qui permettent de rendre compte du temps parlementaire. Ainsi que le souligne monsieur **Gilles TOULEMONDE**, il s'agit des « *moments auxquels peuvent intervenir telle ou telle procédure* »[101] à l'instar du dépôt d'une motion de rejet préalable[102] ou d'une exception d'irrecevabilité[103]. Ces différents cas de figure sont aussi perceptibles dans les États d'Afrique noire francophone tout comme le sont, le moment marquant le début ou la cessation du mandat. Ce sont les textes qui régissent

[92] On peut citer dans ce sens, l'article 31 alinéa 2 de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 modifiée.
[93] Article 74 de la Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016 ; article 19 de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991 modifiée.
[94]Pierre AVRIL, Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit parlementaire*, LGDJ, 5e édition, 2014, p.296.
[95]*Idem.*
[96]*Idem.*
[97] Au terme des alinéas (1) et (2) de l'article 46 du Règlement intérieur du Sénat camerounais du 10 juin 2013 (modifiée et complétée le 27 octobre 2016), le délai de fonctionnement de la Commission mixte paritaire est de 72 heures *« à compter de sa mise en place »*.
[98] Jean-Mermoz BIKORO, *Le temps en droit constitutionnel africain. Le cas des États africains d'expression française*, *op.cit.*, p. 23.
[99]*Idem.*
[100]*Dictionnaire Le Robert, op.cit.*, p. 292.
[101] Gilles TOULEMONDE, « Le temps parlementaire », *op.cit.*, p. 1.
[102]*Idem.*
[103]*Idem.*

les Assemblées qui déterminent, le moment du début du mandat parlementaire. À titre d'illustration, la loi portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale gabonaise dispose que « *le mandat des députés débute le jour de l'élection des membres du Bureau de l'Assemblée nationale et prend fin à l'expiration de la cinquième année suivant l'élection* »[104].

Le moment de la cessation du mandat parlementaire est aussi clairement indiqué. Deux situations sont alors envisageables, en l'occurrence la cessation normale et celle anticipées. Dans le premier cas, la cessation normale est conditionnée à l'expiration du mandat. C'est d'ailleurs ce qui est prévu dans la loi portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Gabon qui énonce que « *le mandat des députés (…) prend fin à l'expiration de la cinquième année suivant cette élection* »[105]. C'est aussi ce qui est prévu dans les textes de base du Cameroun[106], de la Côte-d'Ivoire[107] ou encore de Djibouti[108]. En RDC, « *le mandat des députés (…) expire à l'installation de la nouvelle Assemblée* »[109]. En revanche, le moment de la cessation anticipée est tributaire de la survenance de certains évènements ou circonstances. Il peut s'agir de la dissolution de l'Assemblée nationale[110], du décès d'un parlementaire[111], de la démission[112], de l'inaptitude physique[113] ou encore de la déchéance[114].

L'étude du moment peut aussi concerner la réunion du Parlement en Congrès. À titre de rappel, le Congrès désigne une instance collégiale aux Assemblées parlementaires destinées soit à adopter le projet ou la proposition de loi constitutionnelle, à recevoir le serment des membres des juridictions constitutionnels ou à écouter le message du Président de la République[115]. Cette définition induit un double constat. Le premier est consécutif au fait que le Congrès est une instance qui n'est envisageable que dans un Parlement bicaméral c'est

---

[104] Article 2 de la loi portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Gabon. C'est aussi ce qui est prévu à l'article 5 alinéa 3 de la loi portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Tchad.

[105]Article 2 de la loi portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Gabon.

[106] Article 3 de la loi N° 2014/016 du 9 septembre 2014 portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Cameroun.

[107] Article 89 de la Constitution du 8 novembre 2016.

[108] Article 46 alinéa 1 de la Constitution du 4 septembre 1992.

[109] Article 94 alinéa 3 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale de la RDC de mars 2019.

[110]Il convient de constater avec Monsieur Jean-Mermoz BIKORO que le temps imparti à la reconstitution de l'Assemblée nationale à l'issue d'une dissolution permet garantir la continuité du Parlement même sil est varie en fonction des États objets de la présente étude. Lire, Jean-Mermoz BIKORO, *Le temps en droit constitutionnel africain : le cas des États africains d'expression française, op.cit.*, p.228 et s.

[111]Article 54 de la Constitution togolaise du 14 octobre 1992 révisée en 2002 ; article 89 de la Constitution du Niger, article 92 de la Constitution burkinabé du 2 juin 1991 modifié.

[112]Au Sénégal, l'article 60 de la Constitution du 7 janvier 2001 dispose que *« tout député qui démissionne de son parti en cours de législature est automatiquement déchu de son mandat »*. C'est également ce qui en ressort de l'article 87 de la Constitution du Niger ainsi que de l'article 39 de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991 modifié le 29 septembre 1995. Au Cameroun la démission d'un parlementaire s'apprécie selon qu'elle intervient avant ou après la vérification des incompatibilités du parlementaire démissionnaire. Lire utilement, l'article 12 (1) du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale précitée d'une part et l'article 11 (1) du Règlement intérieur du Sénat camerounais précité d'autre part. En outre, la démission d'office d'un parlementaire est constatée lorsque celui-ci est absent durant trois sessions ordinaires consécutives, sans excuses légitimes admise par l'Assemblée nationale (Article 101 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale camerounaise précité).

[113] Article 15 Règlement Intérieur du Burundi.

[114] Les articles 70 et 74 de la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016 font notamment allusion à la destitution du Président de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat pour *« manquements aux devoirs de sa charge sur la demande motivée du tiers des Députés »*.

[115] Pierre AVRIL, Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit parlementaire, op.cit.,* p.301.

d'ailleurs ce qui en fait, une instance collégiale[116]. Le second constat quant à lui, a un lien direct avec cette étude et permet d'identifier les circonstances et donc le moment de la réunion du Parlement en Congrès. À la lecture des Constitutions africaines, trois moments sont clairement indiqués à savoir le moment de la révision constitutionnelle[117], celui de la prestation de serment des juges constitutionnels[118] et celui de la réception du message présidentiel en direction des membres du Parlement[119].

D'autres moments sont susceptibles d'être étudiés dans l'analyse du temps parlementaire. Sans être exhaustif, on peut citer le moment de la navette parlementaire[120], le moment de la mise en œuvre de la responsabilité politique du Gouvernement[121] ou de la procédure législative d'urgence ou encore le moment de la constitution d'une commission d'enquête parlementaire[122]. À l'analyse, tous ces moments sont révélateurs de l'importance du temps parlementaire dans les États d'Afrique noire francophone.

L'échéance fait aussi partie d'une des variantes du temps chronologique. Par définition, elle désigne un repère temporel qui consacre l'expiration d'un délai[123]. Dans la vie et l'activité parlementaires, plusieurs échéances peuvent être identifiées. La première est relative au délai imparti aux parlementaires nommés au Gouvernement pour démissionner compte tenu de l'incompatibilité entre les fonctions parlementaire et gouvernementale[124]. Au Burundi, la nomination d'un député entraine immédiatement, une perte de sa qualité de parlementaire[125]. Dans d'autres pays, l'échéance est limitée à quelques jours[126].

L'échéance peut aussi viser l'adoption de la loi de finances de l'année par le Parlement. En effet, celle-ci intervient généralement au cours de la dernière session de l'année qui clôture l'activité parlementaire[127]. Aussi, les parlementaires sont tenus par les délais puisqu'ils sont tenus de se prononcer sur le projet de loi de finances avant le 31 décembre (avant la fin de l'exercice en cours)[128]. Passé ce délai, *« le budget est établi définitivement par ordonnance »*[129]. Le projet de loi de finances doit donc également être déposé en temps raisonnable afin de favoriser son adoption avant le 31 décembre (avant la fin de l'exercice

---

[116] *Idem.*

[117] Article 63 (3) de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 modifiée en 2008 ; article 164 de la Constitution burkinabé du 2 juin 1991 tel que modifié le 11 juin 2012 ; article 177 de la Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016 ; article 152 de la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016 ; article 287 de la Constitution burundaise du 7 juin 2018.

[118] Article 16 (1) de la loi n° 2014/017 du 9 septembre 2014 portant règlement intérieur du congrès du parlement camerounais.

[119] Article 2 (1) de la loi n° 2014/017 du 9 septembre 2014 portant règlement intérieur du congrès du parlement camerounais ; article 14 (4) de la Constitution camerounaise de 1996.

[120] Pierre AVRIL, Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op.cit.,* p.250.

[121] *Ibid.,* p.325.

[122] *Ibidem.,* p.361. Lire également, Paul-François NGAYAP, *Le droit parlementaire au Cameroun*, L'Harmattan, 2017, p.191.

[123] *Dictionnaire Le Robert, op.cit*., p. 138.

[124] Gilles TOULEMONDE, « Le temps parlementaire », *op.cit.,* p. 1.

[125] Article 8 Règlements intérieurs de l'Assemblée nationale du Burundi.

[126] Article 4 alinéa (2) du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Cameroun.

[127] Pierre-Marie GAUDEMET et Jean MOLINIER, *Finances publiques*, Montchrestien, 7e édition, 1996, p.238 et s. Lire également, *Le Budget de l'État*, colloque de l'I.F.S.A., Economica, 1988.

[128] *Idem.*

[129] Article 114 alinéa 5 de la Constitution nigérienne du 25 novembre 2011 ; article 48 alinéa 3 de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991 modifiée ;

budgétaire en cours). Le cas échéant, le Président de la République est habilité à promulguer la loi de finances partielle dans le but d'assurer la continuité des activités financière de l'État.

Sans être exhaustif, on peut citer l'échéance laissée aux députés pour renouveler ou refuser la confiance au Gouvernement[130]. On peut également citer l'échéance réservée aux membres du Gouvernement pour répondre aux questions des parlementaires[131]. Pourquoi ne pas citer l'échéance prévue pour le renouvèlement de l'Assemblée nationale à l'issue d'une dissolution[132]. Toutes ces échéances sont révélatrices de la diversité du temps chronologique dans la vie des parlementaires africains. Surtout que, par extension, le temps chronologique permet aussi d'analyser le rythme du travail parlementaire.

2- La diversification par la variation du rythme du travail parlementaire

Le rythme fait référence au mouvement périodique qui peut être régulier ou non[133]. Il existe aussi l'allure à laquelle se déroule un processus ou une activité dans le temps. Tantôt, on note une accélération de la procédure, tantôt aussi celle-ci se déroule normalement sans qu'il ne soit nécessaire de courir[134]. Ces deux assertions permettent d'établir entre le rythme et le temps. D'une part le rythme permet d'analyser la périodicité d'un mouvement, c'est-à-dire sa fréquence dans le temps, d'autre part son étude débouche sur l'analyse des variations du temps selon que celui-ci s'accélère ou se ralentit[135].

Dans le nouveau constitutionnalisme des Etats d'Afrique noire francophone, la prise en compte du temps permet de réguler le rythme de l'activité parlementaire et de protéger ce pouvoir public face aux abus du pouvoir exécutif[136]. Dans le premier cas, le rythme de l'activité législative et de la fonction de contrôle est dépendant du temps parlementaire[137]. En matière législative le rythme de travail des assemblées parlementaires est dual selon que la procédure est normale ou selon qu'elle s'accélère. En période normale, le dispositif normatif qui régit les assemblées fixe un délai raisonnable pour l'examen et l'adoption des lois[138]. Ce délai vise non seulement la loi ordinaire[139], mais également la loi organique[140] et la loi de finances[141]. À l'analyse, l'allongement du rythme de travail en période normale se justifie par le souci de permettre aux parlementaires de disposer d'un délai raisonnable pour s'approprier

---

[130] Ce délais varie en fonction des États : au Niger il est de 48 h (article 107 alinéa 2 de la Constitution du 25 novembre 2011) ; il en est de même en République centrafricaine (article 88 alinéa 2 de la Constitution du 30 mars 2016) ; au Gabon il est de trois jours francs (article 64 alinéa 2 de la Constitution du 26 mars 1991) ;

[131] Article 88 Règlement Intérieur de l'Assemblée nationale du Mali ;

[132] Lire, Jean-Mermoz BIKORO, *Le temps en droit constitutionnel africain : le cas des États africains d'expression française, op.cit.,* p.229.

[133]*Dictionnaire le Robert, op.cit.,* p. 402.

[134]*Idem.*

[135]*Dictionnaire le Robert, op.cit.,* p. 402.

[136] Jean-Mermoz BIKORO, *Le temps en droit constitutionnel africain. Le cas des États africains d'expression française, op.cit.,* p. 65.

[137] *Ibid.* p. 214.

[138] *Idem.*

[139] Pierre AVRIL, Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit parlementaire, op.cit.,* p.160 et 222.

[140] *Idem.*

[141] Loi n° 2020-25 du 30 novembre 2020 arrêtant le budget de l'État centrafricain ; loi du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques au Cameroun ; loi n° 2020-885 du 21 octobre 2020 portant régime financier des collectivités territoriales et des districts autonomes en Côte d'Ivoire.

et mieux examiner le texte en préparation. C'est le lieu de dire ici que l'émancipation du Parlement est tributaire du temps dont dispose celui-ci dans son office[142].

Au-delà du rythme normal, on note aussi dans les états objet d'étude, la consécration de la procédure législative d'urgence. Celle-ci relève de ce que le professeur **Olivier GOHIN** appelle « *l'urgence normale d'adaptation* »[143], en ce sens qu'elle permet à l'institution parlementaire de faire face aux situations d'urgences en abrégeant la procédure[144]. C'est le moment de l'accélération du travail parlementaire. Initiée par le Gouvernement et exceptionnellement par les membres du Parlement, la procédure législative d'urgence a pour incidence d'abréger le temps de travail des Assemblées. À titre d'illustration, la Constitution gabonaise dispose que : « *l'urgence du vote d'une loi du parlement à la majorité absolue. S'agissant de l'urgence sur les lois organiques, le délai de quinze jours est ramené à huit jours* »[145]. Au Cameroun, l'urgence est de droit lorsqu'elle est invoquée par le Gouvernement, et son incidence est le passage du nombre de jours réservé à l'examen et à l'adoption des textes législatifs, de dix (10) à cinq (5)[146]. Il en ressort que le rythme de travail des Assemblées parlementaires est hétérogène et dépend d'un certain nombre de contingences et d'évènements. Autant les parlementaires doivent disposer de tout leur temps pour mieux réfléchir sur les projets et propositions de loi, autant il est des cas où l'urgence de vite prendre une décision se pose avec acuité, accélérant ainsi la procédure législative.

La fonction de contrôle s'exerce suivant un rythme qui est tributaire de la prise en compte du temps. C'est généralement le cas en ce qui concerne le contrôle-sanction du fait des précautions qui sont prises par les textes constitutionnels pour éviter un usage abusif de la motion de censure[147]. Ainsi, on va se rendre compte à la lecture des Constitutions que la motion de censure ne peut intervenir que dans un temps raisonnable après qu'une précédente ait été mobilisée. La Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 énonce à propos qu'« *en cas de rejet de la motion de censure, les signataires ne peuvent en déposer une nouvelle avant le délai d'un an* ».[148]C'est également ce qui est prévu par les Constitutions du Burkina Faso[149], du Sénégal[150], et du Togo[151]. Ainsi que cela a été souligné, la détermination du rythme de la motion de censure a pour vocation d'éviter un recours abusif à cette prérogative.

L'étude du rythme dans le cadre de l'analyse du temps parlementaire peut aussi viser le droit de dissolution dans l'optique de protéger une Assemblée. En effet, pour éviter que le droit de dissolution ne soit mobilisé par le Président de la République de manière abusive, les textes constitutionnels l'ont encadré dans le temps afin d'y fixer le rythme. Ainsi, au Gabon,

---

[142] Rapport Wissmann, 2008-2009, n° 1630, p.105. Lire également, Jean-Louis HERIN, « Une procédure spécifique au sénat : la discussion immédiate ou le train de sénateur à grande vitesse », in *Constitution et pouvoirs, mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL*, Montchrestien, 2008, p.246.

[143] Olivier GOHIN, « La Constitution de 1958 et l'urgence », Communication au Ve Congrès international de droit constitutionnel, Athènes, 11-15 juin 2007, pp. 1-12.

[144] *Idem.*

[145] Article 58 de la Constitution du 26 mars 1991 modifiée.

[146] Article 18 alinéa 5 et article 23 alinéa 5 de la Constitution du 18 janvier 1996 modifiée.

[147] Jean-Mermoz BIKORO, *Le temps en droit constitutionnel africain. Le cas des États africains d'expression française, op.cit.*, p. 65.

[148] Article 34 alinéa 3 de la Constitution du 18 janvier 1996 modifiée.

[149] Article 115 alinéa 2 de la Constitution du 02 juin 1991 modifiée.

[150] Article 86 de la loi constitutionnelle de 2016.

[151] Article 98 de la Constitution du 14 octobre 1992 modifiée.

conformément à la Constitution, le nombre de dissolutions est limité à deux au cours d'un même mandat[152]. Cette option qui est aussi perceptible au Burkina Faso[153] et au Togo[154] interdit le recours à la dissolution de manière fréquente et dans des brefs délais. En définitive, le temps parlementaire se caractérise par sa diversité. Ses variantes sont plurielles aussi bien que l'on confine l'analyse au temps chronologique ou qu'on l'étende au temps chronométrique et témoigne de son influence sur la vie et l'activité parlementaire.

II – LA QUESTION DU TEMPS

Sur la base des développements qui précèdent, il n'est pas exagéré d'affirmer que le temps constitue une dimension essentielle de la vie parlementaire[155]. Mais, sa portée est ambivalente. Tantôt, il est utilisé comme moyen de rationalisation de la vie parlementaire[156], tantôt aussi sa prise en compte a pour finalité de renforcer l'autonomie parlementaire. En analysant l'influence du temps sur le Parlement dans les Etats d'Afrique noire francophone, il se dégage un double constat : celui de la régulation de la vie parlementaire par le temps (A) et celui de l'obstruction du travail parlementaire par l'usage du temps (B).

A- La régulation de la vie parlementaire par le temps

La prise en compte du temps par le dispositif normatif régissant l'institution parlementaire dans le nouveau constitutionnalisme africain est loin d'être anodine. En effet, le temps est perçu comme un instrument de régulation et permet de réaliser la périodicisation institutionnelle[157]. De sorte que le fonctionnement harmonieux des pouvoirs publics est fonction de l'aménagement du temps[158]. Deux séries d'arguments permettent de rendre compte de la régulation de la vie parlementaire par le temps. Le premier consiste à présenter le facteur temporel comme un élément générateur des normes régissant l'institution parlementaire (1). Le second argument par contre, tend à illustrer *stricto sensu* la dimension régulatrice du temps dans le domaine parlementaire (2).

1- Le temps comme élément générateur des normes régissant l'institution parlementaire.

D'un point de vue théorique, le droit pris dans sa globalité peut être considéré comme un produit du temps[159]. En effet, l'écoulement du temps entraine une évolution des mentalités,

[152] Article 19 de la Constitution du 21 mars 1991 modifiée.
[153] Article 50 de la Constitution du 02 juin 1991 modifiée.
[154] Article 68 de la Constitution du 14 octobre 1992 modifiée.
[155] Michel COUDERC, « La bataille parlementaire contre le temps », *op.cit.,* p. 85.
[156] Laurent KOUMOU SIMO, « Le temps législatif programmé à l'Assemblée nationale », *RDP*, n° 4, 2013, p. 889.
[157] Bertrand MATHIEU et Michel VERPEAUX, « La périodicisation institutionnelle », *RFDC*, n° 53, 2003, p. 34.
[158] Jean-Mermoz BIKORO, *Le temps en droit constitutionnel africain. Le cas des États africains d'expression française, op.cit.,* p.193.
[159] *Ibid.* p.193.p.137.

laquelle est à l'origine des réformes juridiques[160]. De même, le temps favorise le développent des normes non écrites[161] au rang desquelles figurent la coutume, et la jurisprudence. L'influence du temps sur l'évolution du droit et la multiplication de ses sources revêt donc une grande importance. Le développement du droit parlementaire sous l'effet du temps est particulièrement perceptible si l'on s'appuie sur l'expérience des Etats africains d'expression française. En effet, non seulement le temps a contribué au renouveau constitutionnel du débat des années 1990, mais il constitue également un facteur majeur de développement des normes non écrites régissant l'institution parlementaire.

À la question de savoir quel droit régit le Parlement ?[162] On peut affirmer que dans les Etats africains, il y a une prépondérance des normes écrites chapeautées par la Constitution[163]. En effet, parce que le droit est coévolutif de la société[164], l'évolution des mentalités à la fin des années 1980 caractérisée par la revendication de la démocratie et de l'Etat de droit a entrainé des réformes constitutionnelles dans quasiment tous les Etats francophones d'Afrique noire. Et l'un des faits marquants de ces réformes est la revitalisation ou la revalorisation du parlement[165] aussi bien du point de vue de sa structuration que pour ce qui est de ses missions. C'est dire que le nouveau dispositif normatif régissant l'institution parlementaire n'est qu'une résultante de l'écoulement du temps.

Avec l'évolution des sociétés et le changement d'aspiration du peuple, les constitutions ont progressivement procédé à la démocratisation du pouvoir[166], notamment en renforçant le statut et les pouvoirs du Parlement. *Primo*, du point de vue de sa structuration, le bicamérisme a fait l'objet d'une quasi-généralisation[167]. La création d'une seconde Chambre vise à améliorer le travail parlementaire et à renforcer les pouvoirs du Parlement face à un pouvoir exécutif doté des prérogatives importantes. *Secundo*, les fonctions du Parlement ont fait l'objet d'une revalorisation, avec la consécration du contrôle sanction[168] et de certaines fonctions additionnelles. Loin de prétendre mener une étude sur l'encadrement constitutionnel du Parlement, les développent qui précédents visent à démontrer que sa revalorisation

---

[160] Stéphane DIEBOLT, *Le droit en mouvement. Éléments pour une compréhension constructiviste des transformations complexes des systèmes juridiques*, Thèse de doctorat en droit, Université de Paris X Nanterre, 2000, 458 p.

[161] Jean-Mermoz BIKORO, *Le temps en droit constitutionnel africain. Le cas des États africains d'expression française, op.cit.,* p.178.

[162] Jean-Louis PEZANT, « Quel droit régit le parlement ? », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, pp.63-74.

[163] *Ibid.* p. 64.

[164] Emmanuel CHEVREAU, *Le temps et le droit. Une réponse de Rome. L'approche du droit privé*, Paris, De Boccard, 2006, 2006, p.125.

[165] Célestin MONEMBOU, *La séparation des pouvoirs dans le constitutionnalisme camerounais : Contribution à l'étude de l'évolution constitutionnelle, op.cit.,* p.194.

[166] Kossi SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à` partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo, op.cit.*, p.88.

[167] Toutefois, certains États ont maintenu ou alors renouer avec le monocamérisme. C'est le cas par exemple du Bénin (article 79 de la Constitution du 11 décembre 1990) ; Djibouti (article 45 de la Constitution du 4 septembre 1992) ; Sénégal (Constitution du 7 janvier 2001) ; le Niger (article 83 de la Constitution du 25 novembre 2011).

[168] Le contrôle sanction désigne l'activité politique du Parlement qui consiste à mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement. Lire, Pierre AVRIL, Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op.cit.*, p.325. Lire également, Brigitte BAUFUME, « Le contrôle de l'action de l'exécutif, in Séminaire parlementaire pour l'Afrique de l'ouest et de centre », in *Fonctionnement du parlement dans un contexte démocratique*, Union Interparlementaire, Genève : 1996, p. 23.

s'inscrit dans une évolution historique liée au temps, celui-ci ayant favorisé les réformes constitutionnelles intervenues au début des années 1990.

Au-delà de la loi fondamentale, le temps a provoqué dans les Etats africains des réformes juridiques qui ont entrainé l'adoption des normes dérivées de la Constitution[169] à l'instar de la loi portant Règlement intérieur des Assemblées. À titre de rappel, les normes dérivées de la Constitution ont pour finalité, le prolongement de l'idée de la Constitution[170]. Aussi, dans tous les États d'Afrique noire francophone, la loi portant Règlement intérieur ne fait que concrétiser les options du constituant. Elle a la particularité de créer et d'aménager le cadre d'exercice des organes parlementaires[171]. Elle a surtout pour vocation d'organiser le travail des Assemblées sur la base des orientations fixées par la Constitution. Quasiment touts les textes de base qui régissent les chambres parlementaires africaines sont postérieurs aux Constitutions du début des années 1990[172] et peuvent être considérés comme le fruit de l'évolution du temps.

Les normes non écrites régissant les Parlements africains sont aussi considérées comme les filles du temps[173]. Elles occupent d'ailleurs une place importante en droit parlementaire, car ce dernier droit « *s'est présentée à l'origine comme une compilation de pratiques et il est demeuré très longtemps un droit des précédents* »[174]. Au-delà de la jurisprudence constitutionnelle qui connait une évolution qualitative et quantitative[175], les pratiques parlementaires sont plurielles. Au Cameroun, on peut citer la pratique qui veut que chaque parti qui dispose d'un groupe parlementaire se voit attribuer une vice-présidence de la Chambre[176]. On peut également citer la distribution des postes dans les bureaux des commissions qui prend en compte la configuration politique de l'Assemblée[177]. Au Gabon, on peut citer la transmission concomitante des textes à l'Assemblée nationale et au Sénat dans le but de gagner du temps. Le texte étant déposé à l'Assemblée pour examen, et au Sénat pour information[178]. On peut également citer la pratique des discours prononcés par le Président de l'Assemblée au début et à la fin de chaque session pour faire un bilan des travaux[179]. Toutes ces normes se sont développées dans le temps et attestent du fait que le temps est l'élément générateur des normes parlementaires et permet de réguler ce pouvoir public.

---

[169] Marcelin NGUELE ABADA, "La réforme du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale au Cameroun", RASJ., n° 1, vol. 1, 2003, pp.97-116.
[170]Lionel Pierre GUESSELE ISSEME, « Les normes dérivées de la Constitution dans les États d'Afrique noire francophone », *RADSP*, vol.5, n° 9, jan-juin 2017, pp.89-122.
[171] Célestin MONEMBOU, *La séparation des pouvoirs dans le constitutionnalisme camerounais : Contribution à l'étude de l'évolution constitutionnelle, op.cit.*, p.194.
[172] MENGUE (ME ENGOUANG), « Le nouveau Parlement gabonais », *Juridis Politique*, janvier-juin 2002, p.5-28. Lire également, Marcelin NGUELE ABADA, "La réforme du règlement intérieur de l'Assemblée nationale au Cameroun", *op.cit.*
[173] Jean-Mermoz BIKORO, *Le temps en droit constitutionnel africain. Le cas des États africains d'expression française, op.cit.*, p.180.
[174] Pierre AVRIL, Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit parlementaire, op.cit.*, p. 17.
[175] Jean-Mermoz BIKORO, *Le temps en droit constitutionnel africain. Le cas des États africains d'expression française, op.cit.*, p.182.
[176] Pierre-Flambeau NGAYAP, *Le droit parlementaire au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2017, p. 24.
[177]*Idem.*
[178] Télesphore ONDO, *Le droit parlementaire gabonais*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 18.
[179] *Idem.*

2- Le temps comme instrument de régulation du parlement.

Dans le nouveau constitutionnalisme des États d'Afrique noire francophone, le temps permet de fixer le rythme de travail des Assemblées parlementaires et d'encadrer les procédures de travail[180]. La prise en compte du facteur temps a ainsi pour finalité d'éviter l'enlisement ou la paralysie des procédures[181]. On le sait, dans les États africains, tous les textes constitutionnels ont récusé les réunions permanentes du Parlement[182], de sorte que le temps travail correspond à la durée des sessions. Pendant les sessions en question, les parlementaires sont tenus d'exercer leurs fonctions en prenant en compte la durée et les délais prescrits par les textes juridiques[183]. En cela, le temps apparait comme un instrument de régulation du travail parlementaire[184].

On peut illustrer l'encadrement temporel de l'office des Assemblées aussi bien dans le cadre de l'exercice de la fonction législative que pour ce qui est de la fonction de contrôle. En matière législative, une fois la loi initiée par le Président de la République ou par les membres du parlement, la ressource temps est mobilisée dans l'optique de réguler la suite de la procédure[185]. Ainsi, le temps permet d'encadrer le dépôt du texte initié ou de l'amendement. Dans le premier, il peut s'agir du délai imparti à l'organe qui a initié le texte législatif pour le transmettre à l'organe compétent ou pour consulter un autre organe pour avis. À titre d'illustration, la loi portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Mali dispose que « *les propositions émanant des membres de l'Assemblée nationale sont immédiatement communiquées au Président de la République qui doit faire connaitre son avis dans les (15) quinze jours, à compter de leur transmission* »[186]. Dans le second cas, le dépôt de l'amendement fait aussi l'objet d'un encadrement temporel en ce sens qu'il intervient dans les délais fixés par les textes et qui précèdent le déroulement de la discussion générale[187]. C'est dire que le droit d'amendement est mobilisé dans un cadre temporel précis en fonction des délais indiqués par la législation.

Le temps du débat législatif[188] permet aussi de réguler l'activité législative. En fait, l'examen d'un texte en préparation donne très souvent lieu à un débat surtout lorsque les Assemblées ne se comportent pas comme des chambres d'enregistrement[189]. Dans ce cas, le temps de parole des parlementaires est encadré dans le but d'empêcher un enlisement des débats. Au Gabon, sans fixer la durée du temps de parole, le texte de base de l'Assemblée nationale laisse à la discrétion de la Conférence des présidents, le pouvoir d'en déterminer le

---

[180] Jean-Mermoz BIKORO, *Le temps en droit constitutionnel africain. Le cas des États africains d'expression française, op.cit.,* p.207.
[181] *Idem.*
[182] « Le régime des sessions et des séances », "Fiche de synthèse n° 25, in *www2.assemblee-nationale.fr".*
[183] Pascal JAN, « Les temps parlementaires », *op.cit.*, p. 171.
[184] *Idem.*
[185] *Idem.*
[186] Article 52 du Règlement Intérieur de l'Assemblée nationale du Mali
[187] Lire dans ce sens les articles 94 et 126 du Règlement Intérieur du Sénat de la RDC et l'article 106 Règlement Intérieur du Sénat du Burundi.
[188] Sur le temps du débat législatif, lire utilement : Sylvia CALMES-BRUNET, « Le temps du débat législatif », *CRDF*, n° 10, 2012.
[189] Le Professeur Jean GICQUEL a fait une caricature du Parlement comme Chambre d'enregistrement. Lire en ce sens, Jean GIQUEL, « Le présidentialisme négro-africain : l'exemple camerounais », Mélanges en l'honneur de Georges BURDEAU, *Le Pouvoirs*, LGDJ, Paris, 1997, p.721.

timing[190]. En revanche, au Mali, suivant les textes, le temps de parole d'un député ne doit pas en principe dépasser cinq (5) minutes[191].

Enfin, l'encadrement temporel du travail législatif peut être illustré à travers la durée fixée pour la commission mixte paritaire, le temps de travail du parlement lorsqu'il se réunit en congrès[192], le temps accordé aux parlementaires pour se prononcer sur un texte suivant la procédure d'urgence ou ordinaire ou encore, le temps fixé pour la navette parlementaire. Dans toutes ces différentes hypothèses, c'est la ressource temps qui est mobilisé pour réguler l'activité législative du Parlement.

L'exercice de la fonction de contrôle n'échappe pas à l'emprise du temps. À bien y regarder, la donnée temporelle permet de réguler à la fois le contrôle informatif et le contrôle sanction. Pour ce qui est de la première modalité de contrôle, la prise en compte du temps permet de déterminer le moment des questions[193], la durée que devraient mettre les membres du Gouvernement pour y apporter des éléments de réponse[194] et surtout le temps de travail des commissions d'enquête[195]. Tout est fait de telle sorte que le contrôle parlementaire ne soit pas paralysé. D'ailleurs, dans certains États, l'absence de réponse du gouvernement à un parlementaire donne à ce dernier, à l'issue d'un certain délai, le pouvoir de transformer sa question en interpellation. C'est ce qui est prévu par exemple dans la loi portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Mali[196].

Enfin, dans la mise en œuvre du contrôle-sanction, les parlementaires sont tenus au respect des délais. Que ce soit dans le cadre de la motion de censure ou de la question, un délai leur est imparti pour se prononcer sur le sort à réserver à l'institution gouvernementale[197]. Les membres du Parlement ne peuvent donc pas prendre tout leur temps pour se prononcer. À la limite même, les délais prévus par les textes constitutionnels sont assez brefs et ont pour vocation d'éviter un blocage institutionnel[198]. Sur la base des développements qui précèdent, la dimension régulatrice du temps est avérée. Non seulement c'est lui qui génère les normes de régulations, mais sa prise en compte permet d'encadrer l'activité parlementaire. Paradoxalement, il se présente aussi comme obstruction du travail parlementaire.

[190] Article 41 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Gabon.
[191] Article 64 et 65 Règlement Intérieur du Mali.
[192] La loi de 2014 sur le Congrès du Parlement au Cameroun fixe la durée de la réunion à 14 jours.
[193] Article 76 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Cameroun de 2014.
[194] Article 77 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Cameroun de 2014.
[195] Article 88 (3) du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Cameroun de 2014.
[196] Article 88 Règlement intérieur du Mali.
[197] Article 107 alinéa 2 de la Constitution du Niger du 25 novembre 2011 ; article 115 de la Constitution du Burkina Faso du 2 juin 1991 modifiée ; article 61 alinéa 4 de la Constitution de la République centrafricaine du 30 mars 2016.
[198] Article 53 alinéa 2 de la Constitution de Djibouti du 4 septembre 1992 ; article 110 alinéa 4 de la Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016 ; article 43 alinéa de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991 ; article 85 de la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016.

B-L'obtruction du travail parlementaire par l'usage du temps

Dès qu'une assemblée commence à travailler, elle fait face à un important obstacle, le temps[199]. En effet, l'instrumentalisation du temps parlementaire affaiblit les capacités de travail du Parlement au point où c'est en premier lieu contre le facteur temps que les Chambres doivent batailler[200]. Dans les États d'Afrique noire francophone, l'usage du temps entraine soit l'abrègement de l'office parlementaire (1) soit, une restriction de la marge de manœuvre du Parlement (2).

1- Le temps comme facteur d'abrègement du travail parlementaire

Ainsi que cela a été souligné, les Parlements africains travaillent dans un cadre temporel précis. Il existe dans les textes juridiques, des repères temporels permettant d'organiser et d'encadrer l'activité de ces pouvoirs publics. Ce qui signifie *a priori* que la prise en compte du temps dans l'encadrement du Parlement ne devrait pas être redoutée. Cependant, l'instrumentalisation du temps parlementaire[201] est de nature à entrainer un abrègement du travail fragilisant ainsi les pouvoirs parlementaires. À titre de rappel, la place de l'institution parlementaire est tributaire du temps dont il dispose pour exercer ses fonctions[202]. Aussi, des procédés ou manœuvres destinés à raccourcir la durée du temps parlementaire lorsqu'ils sont constants, amoindrir la marge de manœuvre du parlement[203].

À la question de savoir qu'est-ce qui fonde l'abrègement de la procédure parlementaire ? On peut affirmer que le raccourcissement du temps parlementaire a pour fait générateur l'urgence[204]. On peut même affirmer que les Assemblées parlementaires subissent la dictature de l'urgence[205]. Par définition, on peut définir l'urgence comme la « *qualité de ce qui est urgent c'est-à-dire qui ne souffre point de retardement, qui est pressant* »[206]. En fait, l'urgence commande une action rapide pour éviter la survenance d'une crise[207]. Dans tous les États d'Afrique noire francophone, la procédure législative d'urgence est formalisée par le dispositif normatif qui régit les Assemblées parlementaires[208]. À la base, son objectif est de permettre au Parlement de faire face à l'urgence en régissant le plus rapidement possible. Mais, la formalisation et l'usage de la déclaration d'urgence dans les États d'Afrique noire francophone sont de nature à dénaturer le travail parlementaire.

Primo, à la lecture des textes, la déclaration d'urgence est une prérogative exclusivement gouvernementale[209]. En d'autres termes, seul le Gouvernement peut déclencher

---

[199] Michel COUDERC, « La bataille parlementaire contre le temps », *op.cit.,* p. 86.
[200] *Idem.*
[201] Sylvia SCALMES-BRUNET, « Le temps du débat législatif », *op.cit.,* p. 87.
[202] Michel COUDERC, « La bataille parlementaire contre le temps », *op.cit.,* p. 85.
[203] *Ibid*. p. 87.
[204] Olivier FUCHS, « La procédure législative d'urgence », *RDP*, n° 3, 2009, p. 762.
[205] Georges FICHENSTEIN, *La dictature de l'urgence*, Fayard, 2011, 240 p.
[206] Olivier FUCHS, « La procédure législative d'urgence », *op.cit.,* p. 762.
[207] Thierry-Olivier TAMA AYINDA, *Constitution et crises en Afrique : Réflexion sur l'encadrement constitutionnel des crises dans les États d'Afrique noire francophone*, Thèse de Doctorat en droit public, Université de Yaoundé II, 2017-2018, p.2.
[208] Pierre AVRIL, Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit parlementaire, op.cit.,* p.253.
[209] Olivier FUCHS, « La procédure législative d'urgence », *op.cit.,* p. 763.

le recours à la procédure d'urgence. Le problème que pose la mise en œuvre de cette prérogative est son conditionnement allégé. En effet, aucun motif n'est indiqué par les textes pour justifier le recours à cette prérogative. À titre d'illustration, le texte constitutionnel camerounais se borne à indiquer que « *l'urgence est de droit lorsqu'elle est demandée par le Gouvernement* »[210]. Cette disposition qui est perceptible dans d'autres lois fondamentales[211], atteste de ce que la condition substantielle au déclenchement de cette procédure est incertaine ou intelligible. Tout au plus, s'agissant des conditions de forme, aucune formalité n'est précisée par les textes. Rien n'indique si la déclaration est orale ou écrite. Bien plus, le Gouvernement n'est tenu de consulter aucun organe dans le cadre de la déclaration d'urgence.

Secundo, du fait de l'encadrement ou du conditionnement allégé de la déclaration d'urgence, le Gouvernement peut en faire un usage abusif et abréger à sa guise, le temps parlementaire[212]. En effet, il convient de souligner que l'instrumentalisation de la procédure législative peut avoir pour finalité de satisfaire d'autres fins que le fait de permettre au Parlement de faire face à une situation d'urgence[213]. Il peut s'agir d'empêcher aux parlementaires de disposer du temps nécessaire pour mieux s'approprier et examiner le contenu des textes législatifs en préparation.

L'idée de l'instrumentalisation est consécutive au fait que la déclaration d'urgence est tributaire du système majoritaire qui prévaut dans l'État. Évidemment, dans une situation de concordance de majorité, cette prérogative est peu ou pas mobilisée compte tenu du soutien que les parlementaires apportent aux initiatives gouvernementales[214]. La situation est totalement différente en cas de discordance de majorité. On peut même affirmer que l'hypothèse de la discordance correspond à la période propice à une surutilisation de la déclaration d'urgence.[215]Le Gouvernement usant de cette prérogative pour empêcher à un parlement qui lui est hostile d'examiner sévèrement les projets de loi[216]. Il s'ensuit que la procédure destinée à faciliter l'adaptation de l'institution parlementaire aux situations d'urgence. Cette prérogative, parce qu'elle fait l'objet d'une instrumentalisation entraine plutôt un abrègement du temps parlementaire et par extension, une restriction de la marge de manœuvre du Parlement.

2- Le temps comme instrument de restriction de la marge de manœuvre du parlement

Dans le constitutionnalisme contemporain, cela ne fait l'ombre d'aucun doute que le parlement constitue « *le lieu symbolique où s'incarne la démocratie* »[217]. La démocratie est présente aussi bien au sein des commissions[218] qu'à l'intérieur des groupes et se manifeste par

[210] Article 18 alinéa 5 et 23 alinéa 5 de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 modifiée.
[211] Article 85 alinéa 3 de la Constitution centrafricaine de 2016 ; article 68 alinéa 5 de la Constitution de Djibouti du 4 mars 1962.
[212] Sylvia CALMES-BRUNET, « Le temps du débat législatif », *op.cit.* p. 87.
[213] Jacques ROBERT, « Les situations d'urgence en droit constitutionnel », *RIDC*, vol.42, n° 2, 1990, pp. 751-764.
[214] Pierre AVRIL, « La majorité parlementaire », *Pouvoirs*, n° 68, 1994, pp.45-53.
[215] Olivier FUCHS, « La procédure législative d'urgence », *op.cit.*, P. 766.
[216] *Idem.*
[217] Guy CARCASSONE, « De la démocratie au parlement », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 35.
[218] *Idem.*

l'ampleur des discussions qui s'y déroulent[219]. Mais, la démocratie a besoin du temps[220] et les parlementaires qui en sont les instruments en ont aussi besoin. Seulement, il arrive souvent que certaines techniques soient mobilisées par les acteurs au processus législatif pour réduire la marge de manœuvre des Assemblées parlementaires. Ces manœuvres peuvent être considérées comme les revers de la démocratie dans la mesure où elles sont le résultat du pluralisme politique.

Les parlementaires peuvent faire usage du temps pour favoriser une obstruction à la procédure consacrée. La technique consiste soit à retarder la procédure soit à entrainer un blocage[221]. Il peut s'agir à titre d'illustration pour les parlementaires de l'opposition d'allonger leur temps de parole de manière à retarder le lus possible l'adoption d'une loi. C'est le lieu de rappeler ici que par définition, l'obstruction désigne le fait pour les parlementaires de bloquer la procédure d'adoption d'un texte en utilisant les moyens légaux[222]. Et le principal moyen qui est utilisé ici est le temps, car, une prise de parole prolongée est susceptible d'entrainer un enlisement de la procédure jusqu'à la fin de la session[223]. La marge de manœuvre du Parlement peut ainsi être fragilisée par les manœuvres mobilisées par ses membres qu'ils relèvent de la majorité ou de l'opposition parlementaire[224]. Le temps parlementaire n'est pas déjà quantitativement important du coup, les retards orchestrés par des faits d'obstruction ne peuvent qu'amplifier la précarité du Parlement dans l'exercice de ses fonctions.

Le Gouvernement peut aussi chercher à gagner en temps de manière à ce que les parlementaires n'aient pas le temps de s'approprier le texte au moment de l'examen et par extension, de l'adoption. Très souvent, dans les États d'Afrique noire francophone on assiste à une récurrence des dépôts tardifs des projets de loi au Parlement. Ainsi, dans ce cas de figure, les parlementaires disposent des délais très brefs pour pouvoir se prononcer. Compte tenu de la complexité de certaines questions, il est impossible que les parlementaires puissent valablement amender le texte en question. On assiste ainsi à l'adoption à la hâte des lois ce qui a forcément une incidence sur leur qualité.

La marge de manœuvre du Parlement est aussi amoindrie à l'épreuve du fait majoritaire[225]. En effet, en cas de concordance de majorité, seul un groupe politique prend en charge le travail collectif de la commission[226] de sorte que le temps de l'examen des textes est insignifiant. Par exemple, lorsque le fait majoritaire prévaut dans un système politique, « *il ya peu de chances qu'un dialogue de critique constructive se noue* »[227]. D'un côté,

---

[219] *Idem.*
[220] René DUMONT et Charlotte PAQUET, Démocratie pour l'Afrique : la longue marche de l'Afrique vers la liberté, Paris : Seuil, 1993, 343 p.
[221] Stéphane PIERRE -CAPS, « Les révisions de la constitution de la cinquième République : temps, conflits et stratégies », in *RDP*, n° 2, 1998, p.420.
[222] Jean MATIAS, « Histoire des tentations du Sénat de la V[e] République », *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p.16.
[223] Philippe ARDANT et Bertrand MATTHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 22[e] édition, 2010, p.93.
[224] *Idem.*
[225] Jean-François KERLÉO, « Le fait majoritaire, chronique d'une mort annoncée ? », *Jus Politicum*, n° 18, 2017, p. 337.
[226] Michel COUDERC, « Coma législatif et délibération parlementaire », *Pouvoirs*, n° 125, 2008, p. 140.
[227] Jean-François KERLÉO, « Le fait majoritaire, chronique d'une mort annoncée ? », *op.cit.*, p. 337.

l'appartenance à la majorité qui apporte son soutien au Gouvernement met le parlementaire dans une situation inconfortable, car il est plus enclin à apporter son soutien aux initiatives gouvernementales. D'un autre côté, la précarité de l'opposition parlementaire dans les États d'Afrique noire francophone fait que celle-ci a du mal à influencer le déroulement du travail législatif. En conséquence, le temps réservé au débat est de moindre importance et la marge de manœuvre du Parlement se trouve réduite par l'usage du temps à l'épreuve du fait majoritaire. C'est dire *in fine* qu'autant, l'usage du temps peut favoriser l'émancipation de l'institution parlementaire, autant en cas d'instrumentalisation, il est de nature à atténuer les pouvoirs du Parlement.

CONCLUSION

Au total, il faut se rendre à l'évidence que le temps, au-delà du fait qu'il constitue une obsession pour les parlements africains constitue l'élément à partir duquel on peut analyser leur émancipation depuis le renouveau constitutionnel du début des années 1990. Les différentes facettes du temps parlementaire ci-dessus étudiées ont permis de faire le constat selon lequel les Assemblées parlementaires ne disposent pas assez de temps. D'une part parce que les textes n'ont pas véritablement allongé le travail parlementaire ; d'autre part, parce que l'usage du temps vise principalement à amoindrir la marge de manœuvre du Parlement au point où on peut affirmer que c'est surtout dans les États d'Afrique noire francophone que se livre intensément la bataille parlementaire contre le temps.

LA PARTICIPATION CITOYENNE DANS LE PROCESSUS CONSTITUTIONNEL EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE : LE CAS DU TCHAD

Par

BEMBERE Arthur*
Docteur Ph.D en Droit Public
Chargé de Cours à l'Université de Doba (Tchad)
E-mail : arthurmbere@gmail.com

Résumé

Ce sujet analyse la place et l'effectivité de la participation citoyenne dans le processus constitutionnel en Afrique noire francophone, à partir de l'exemple du Tchad. Il met en lumière le contraste entre l'affirmation constitutionnelle de la souveraineté populaire et la réalité des pratiques politiques, souvent marquées par une forte centralisation du pouvoir et une implication limitée des citoyens. Au Tchad, les processus d'élaboration et de révision constitutionnelle se caractérisent généralement par des consultations formelles, encadrées par les autorités, laissant peu de place à une participation libre, inclusive et substantielle de la population. Cette situation s'explique par la faiblesse de l'éducation civique, la marginalisation de la société civile, la restriction des libertés publiques et l'instrumentalisation politique des mécanismes participatifs. Le résumé souligne enfin que le renforcement de la participation citoyenne constitue un enjeu majeur pour la légitimité constitutionnelle, la consolidation de l'État de droit et l'enracinement d'une démocratie durable au Tchad et, plus largement, en Afrique francophone.

Mots clés : participation citoyenne, processus constitutionnel, démocratie participative, Etat de droit, légitimité constitutionnelle.

Abstract

This topic analyzes the role and effectiveness of citizen participation in the constitutional process in Francophone Sub-Saharan Africa, using Chad as a case study. It highlights the contrast between the constitutional affirmation of popular sovereignty and the reality of political practices, which are often characterized by strong centralization of power and limited citizen involvement. In Chad, processes of constitutional drafting and revision are generally marked by formal consultations, supervised by public authorities, leaving little room for free, inclusive, and meaningful participation by the population. This situation is explained by weak civic education, the marginalization of civil society, restrictions on public freedoms, and the political instrumentalization of participatory mechanisms. Finally, the summary emphasizes that strengthening citizen participation is a major challenge for constitutional legitimacy, the consolidation of the rule of law, and the entrenchment of sustainable democracy in Chad and, more broadly, in Francophone Africa

Keywords : Citizen participation, Constitutional process, Participatory democracy, Rule of law, Constitutional legitimacy.

* Mode de citation : BEMBERE Arthur, « La participation citoyenne dans le processus constitutionnel en Afrique noire francophone : le cas du Tchad », *Revue RRC*, n° 074 / Octobre 2026, p.141-157.

INTRODUCTION

La participation citoyenne constitue un pilier fondamental de toute démocratie moderne. Elle dépasse la simple élection de représentants et englobe les mécanismes permettant au peuple d'influencer directement la prise de décisions politiques et institutionnelles[1]. Parmi ces mécanismes, le processus constitutionnel occupe une place stratégique, car la Constitution moderne définit les règles du jeu politique, les droits fondamentaux des citoyens et l'organisation des pouvoirs. Pour reprendre Francis HAMON et Michel TROPER, *« c'est un fait que les constitutions ne sont apparues qu'avec l'État moderne*[2] *»*.

En Afrique noire francophone[3], marquée par des transitions fréquentes, des crises politiques et des conflits armés, la participation citoyenne au processus constitutionnel constitue à la fois un défi et une opportunité pour renforcer la légitimité des institutions.

Le Tchad illustre bien ces enjeux. Depuis son indépendance[4], le pays a connu plusieurs coups d'État, guerres civiles et transitions politiques[5]. Dans ce contexte, la population a été souvent marginalisée dans la définition des règles fondamentales du pays. Cependant, des expériences telles que la Conférence Nationale Souveraine de 1993[6] et le Dialogue National Inclusif de 2022, suivi du référendum constitutionnel de 2023, montrent que les tchadiens ont été appelés à s'impliquer, directement ou indirectement, dans la définition des institutions et des principes régissant la nation. Ces moments ont permis de légitimer des décisions politiques cruciales et de favoriser la réconciliation nationale après des périodes de tension et de conflit.

La participation citoyenne au Tchad prend plusieurs formes. Elle inclut les consultations directes**,** comme les référendums constitutionnels, qui offrent au peuple l'occasion de se prononcer sur l'adoption ou la révision de la Constitution[7]. Elle englobe également la mobilisation des acteurs de la société civile et des mouvements citoyens**,** qui sensibilisent la population, exercent un contrôle sur les processus et influencent les décisions par le plaidoyer et l'organisation de forums publics. Enfin, les médias, réseaux sociaux et plateformes numériques constituent des canaux essentiels permettant d'informer, d'éduquer et de mobiliser les citoyens, en contournant parfois les contraintes liées aux médias traditionnels ou à l'accès limité aux institutions.

---

[1]Nathalie SONNAC, « Médias, opinion publique et démocratie », *Servir,* N° 539, 2025, pp. 18-21.

[2] Francis HAMON et Michel TROPER, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, Editions Lextenso, 2014, p. 25.

[3] Yves MADIOT, *Considérations générales sur les droits et les devoirs de l'homme,* Bruylant, 1998, p. 8. Cité par Serges Bertrand ESSI, *Les devoirs dans la charte Africaine des droits de l'homme et des peuples.* Thèse de doctorat, UYII/SOA. 2024. p. 2. Steve TAMETONG NGUEMO TSIDE, D'Afrique de l'Ouest à l'Afrique Centrale, le vent des coups d'Etat militaires souffle : Réflexions « naïves » sur une tendance, 11 pages.

[4] Le Tchad a été déclaré pays indépendant le 11 août 1960.

[5] Succès MASRA et Beral MBAIKOUBOU, *Tchad, éloge des lumières obscures-Du sacre des cancres à la dynastie des pillards psychopathes*, Paris, l'Harmattan, 2008, pp. 57 et suivant.

[6] Tenue à N'Djaména du 15 janvier au 7 avril 1993, cette Conférence Nationale Souveraine a regroupé toutes les forces vives de la nation : partis politiques, associations de la société civile, corps de l'Etat, autorités traditionnelles et religieuses, représentant du monde rural et les personnalités ressources.

[7]Charles FOMBAD et Johannes SOCHER, « Symbolic popular participation in constitution-making and constitutionalism in francophone Africa », *African Journal of International and Comparative Law*, 2024, pp.

Cependant, la participation citoyenne dans le processus constitutionnel tchadien n'est pas sans limites. Les consultations peuvent être influencées par des intérêts politiques, instrumentalisées pour légitimer des régimes en place, ou marquées par un accès inégal à l'information. Les fractures sociales, ethniques et régionales peuvent également limiter l'inclusion effective, réduisant la représentativité des décisions[8]. Malgré ces défis, les expériences tchadiennes démontrent que la mobilisation citoyenne, lorsqu'elle est organisée et soutenue par des structures indépendantes, peut renforcer la légitimité des institutions et consolider la démocratie.

Ainsi, le cas du Tchad illustre à la fois les opportunités et les défis de la participation citoyenne dans le processus constitutionnel en Afrique noire francophone[9]. Il met en évidence l'importance de l'inclusion, de la transparence et de l'éducation civique pour garantir que le peuple ne soit pas seulement un spectateur, mais un acteur actif de la définition des règles fondamentales qui régissent son pays. L'étude de ce cas permet de comprendre comment la participation citoyenne peut transformer les processus constitutionnels en véritables instruments de légitimation et de consolidation démocratique[10]. Dans ce sillage, on peut se poser la question substantielle suivante : dans quelle mesure les citoyens participent-ils réellement au processus constitutionnel en Afrique noire francophone ? Si des mécanismes de participation sont parfois prévus, leur effectivité reste limitée par des facteurs politiques, juridiques et socioculturels.

Après avoir examiné les mécanismes formels de participation citoyenne (I), nous analyserons leurs limites et les perspectives (II).

I. LES MECANISMES INSTITUTIONNELS ET INFORMELS DE PARTICIPATION CITOYENNE DANS LE PROCESSUS CONSTITUTIONNEL

Ces mécanismes regroupent l'ensemble des dispositifs juridiques et politiques permettant aux citoyens de contribuer à l'élaboration, à la révision ou à l'adoption de la Constitution (A). À côté, il y a aussi les mécanismes de participation par les acteurs non institutionnels (B).

A. La participation formelle prévue par les textes constitutionnels

La démocratie contemporaine ne se limite plus à la seule représentation parlementaire[11]. Pour répondre à la demande croissante de participation directe des citoyens à la prise de décision, de nombreux Etats ont consacré des mécanismes de démocratie semi-directe, au

[8] Martin MILOLO NSENDA, « La protection judiciaire de la liberté de manifestation en république démocratique du Congo », *Librairie Africaine d'Etudes Juridiques,* 2018, p. 578.
[9] Ndiaye MOUSTAPHA, *La construction constitutionnelle du politique en Afrique subsaharienne francophone,* Paris, LGDJ Editions, 2021, 528 pages ; V. Diallo MAMADOU DIARAFA, *Etat et participation citoyenne au Mali : continuité, ruptures et bifurcations*, Etudes africaines, L'Harmattan, 2017, pp. 24-26.
[10] Maurice KAMTO et Jean MATRINGE, *Droit constitutionnel des Etas africains*, IREDIES, 2024, pp. 546 et suivant.
[11] Dosso KARIM, Sébastien YEDOH LATH et Francisco DJEDJRO MELEDJE, *Le droit, les droits par l'action citoyenne : le regard du droit constitutionnel,* Paris, LGDJ, 2025, 530 pages.

premier rang desquels figurent le référendum constitutionnel et l'initiative populaire[12]. Ces instruments permettent au peuple d'exercer, en dehors des élections périodiques, une part de la souveraineté qui lui appartient. Ils se sont particulièrement développés dans les régimes pluralistes afin de renforcer la légitimité des normes fondamentales et d'assurer une meilleure adéquation entre le droit et la volonté populaire.

1. Le référendum constitutionnel et l'initiative populaire

Dans les démocraties modernes[13], la participation citoyenne ne se limite pas à l'élection de représentants. Elle comprend aussi des mécanismes de démocratie directe, dont le référendum constitutionnel constitue l'un des plus importants[14]. Il permet au peuple de se prononcer directement sur l'adoption, la révision ou l'abrogation de la Constitution, texte fondamental de l'État. Ce mécanisme est présenté comme l'expression la plus pure de la souveraineté populaire, puisque le pouvoir constituant appartient au peuple[15].

Le référendum constitutionnel est un scrutin national où les citoyens approuvent ou rejettent un projet de texte constitutionnel. Il peut concerner l'adoption d'une nouvelle Constitution ou une révision d'un texte existant[16]. Son rôle est double : d'une part, il confère une légitimité populaire à la norme fondamentale, d'autre part, il favorise la participation de tous les électeurs à une décision essentielle pour l'avenir du pays.

Le référendum constitutionnel renforce la souveraineté populaire. Les citoyens n'élisent pas seulement des représentants, mais deviennent eux-mêmes législateurs le temps d'un vote[17]. Ce processus encourage l'appropriation collective du projet de société défini par la Constitution. De plus, la campagne référendaire suscite un débat public, des échanges dans les médias et des discussions au sein des communautés. Elle joue un rôle d'éducation civique en informant les citoyens sur les institutions et leurs droits[18].

Parmi ses avantages, le référendum renforce la légitimité de la Constitution en associant directement le peuple à son adoption, **s**timule la participation politique en mobilisant l'opinion publique autour d'un enjeu commun et permet de trancher les désaccords entre les institutions ou au sein de la société.

Force est de constater que le référendum présente des limites. Il peut se transformer en plébiscite en faveur ou contre le chef de l'État, ce qui dénature l'exercice[19]. Le choix binaire « oui/non » peut aussi simplifier à l'excès des débats complexes, empêchant les citoyens de se prononcer sur des aspects particuliers du texte. Dans un contexte politique peu ouvert, il peut

[12] Francis HAMON, « Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n°98/2, 2014, pp. 253-268.
[13] Norberto BOBBIO, *Pourquoi la démocratie ?* Paris, Éditions Michel Houdiard, 2008, p. 16.
[14] Ibidem.
[15]Agnero MEL, « La justice constitutionnelle à l'épreuve de la participation électorale internationale en Afrique francophone », *Revue française de droit constitutionnel*, 2016, pp. 85-11.
[16] Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, PUF, 2024, p. 122.
[17] Léo HAMON, « Du référendum à la démocratie continue », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 34, n°4-5, 1984, pp. 1084-1101. V aussi Laurence MOREL, « Référendum et volonté populaire : la critique démocratique », *Participations*, n°1, 2018, pp. 112-129.
[18] Austin RANNEY, « Référendum et démocratie : participation, civisme et légitimité démocratique », *Revue Pouvoirs*, n° 77, 2000, pp. 176-198.
[19] Ibidem.

être instrumentalisé pour légitimer des projets contestés, comme des prolongations de mandat présidentiel[20]. Le référendum constitutionnel, bien qu'il soit un instrument privilégié de démocratie directe, présente plusieurs limites qui réduisent parfois sa portée démocratique.

Ce référendum peut se transformer en plébiscite politique. Dans de nombreux pays, le scrutin n'est pas seulement perçu comme un vote sur le texte proposé, mais aussi comme un jugement sur le chef de l'État ou le gouvernement[21]. Cette personnalisation détourne l'attention du contenu constitutionnel et réduit la sincérité du vote.

Ensuite, le référendum impose un choix binaire : « oui » ou « non ». Cette simplification excessive empêche les électeurs d'exprimer des positions nuancées ou de proposer des amendements[22]. Un projet peut être globalement accepté malgré certaines dispositions controversées, ou rejeté malgré des réformes nécessaires, simplement parce que l'ensemble ne convainc pas.

Le référendum peut aussi être sujet à manipulation politique[23]**.** Dans des contextes où l'indépendance des organes électoraux n'est pas garantie, le processus peut être biaisé par la fraude, la pression sur les électeurs ou un accès inégal aux médias. Cela remet en cause la légitimité du résultat et peut même aggraver les tensions politiques.

L'efficacité du référendum dépend fortement de la qualité de l'information mise à la disposition des citoyens[24]. Si le texte est trop technique ou mal vulgarisé, une partie de l'électorat vote sans réelle compréhension des enjeux, ce qui limite la valeur de leur participation.

Le référendum constitutionnel du 17 décembre 2023 au Tchad illustre ce rôle participatif. Après la transition politique ouverte en 2021, les citoyens ont été appelés à se prononcer sur un projet de Constitution confirmant toujours un État unitaire décentralisé. Avec un taux de participation supérieur à 60 % et une large victoire du « oui », le scrutin a permis de clore une étape du processus de transition. Toutefois, certaines voix ont dénoncé un déficit d'inclusivité et des irrégularités, montrant que la participation ne garantit pas toujours le consensus.

Il faut reconnaître que le référendum constitutionnel est un instrument essentiel de participation citoyenne. Il renforce la légitimité des institutions et mobilise le peuple autour d'un choix fondamental. Toutefois, pour qu'il soit véritablement démocratique, il doit être organisé de manière transparente, avec une information pluraliste et un respect strict des

[20] Laurence MOREL, « Référendum et volonté populaire : la critique démocratique du référendum plébiscitaire », *Participations*, 2018, pp. 98-119. V. aussi Roxani FRAGKOU, « Le droit de résistance à l'oppression en droit constitutionnel comparé », *Revue internationale de droit comparé*, 2013, pp. 831-957

[21] Laurence MOREL, « Référendum et volonté populaire : la critique démocratique », *op.cit.*, pp. 112-129.

[22] Ibidem.

[23] Marthe FATIN–ROUGE « Apparence démocratique vs réalité », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 2014, pp. Voir aussi Vanessa BROCHOT, « Manipulation de l'opinion et outils démocratiques », *Pouvoirs*, 2013, pp. 72-.102.

[24] Olivier DUHAMEL et al. « Ambiguïtés démocratiques du référendum », *Pouvoirs*, 1996, pp. 24-45. Voir aussi Jean-Luc PARODI, « Le triangle référendaire : le scrutin du 24 septembre 2000 est-il un référendum d'un type nouveau ? », *Revue Française de Science Politique*, 2001, pp. 54-88.

résultats. C'est à ces conditions qu'il devient une véritable expression de la souveraineté populaire.

2. Les consultations nationales ou conférences nationales

Depuis son indépendance en 1960[25], le Tchad a traversé de nombreuses crises politiques, militaires et institutionnelles. Conflits armés, rébellions, coups d'État et transitions ont profondément marqué son histoire. Face à ces turbulences, l'État et les forces vives de la nation ont souvent recours à des consultations nationales ou conférences nationales comme mécanisme de dialogue, de réconciliation et de refondation politique.

Ces événements constituent des moments clés dans la vie politique tchadienne, car ils rassemblent des représentants de différentes composantes : partis politiques, société civile, chefs traditionnels, leaders religieux, syndicats et parfois mouvements armés. Leur objectif principal est de rechercher un consensus sur la gouvernance, les institutions, la paix et l'avenir du pays[26].

L'expérience tchadienne de ces consultations, notamment la Conférence Nationale Souveraine de 1993 et les différents dialogues permettent d'évaluer leur rôle, leurs acquis et leurs limites.

Les consultations nationales trouvent leur justification dans le besoin de restaurer la paix et la stabilité[27]. Après des années de conflits, la société réclame souvent un espace où elle peut s'exprimer et définir les bases d'un nouvel ordre politique.

Dans de nombreux pays africains, à partir de 1990, les conférences nationales ont été convoquées pour mettre fin aux régimes autoritaires et ouvrir la voie au pluralisme démocratique[28]. Elles s'inspirent de l'idée que la souveraineté appartient au peuple et que celui-ci doit participer directement à la définition des règles du jeu politique.

Les conférences nationales se distinguent par leur caractère représentatif. Elles associent divers acteurs sociaux afin d'assurer que les décisions prises reflètent la diversité du pays. Elles visent également à produire un consensus national qui légitime les institutions issues de ces assises.

Durant les années suivantes, plusieurs forums nationaux ont été organisés pour ajuster la Constitution, traiter de la paix ou de la décentralisation. Ces forums ont parfois été critiqués comme étant contrôlés par le pouvoir en place et servant davantage à consolider le régime qu'à favoriser un véritable partage de pouvoir[29].

---

[25] « La vie politique nationale et l'indépendance du Tchad », *Revue Scientifique du Tchad-CNRD*, 2018, pp. 34-52.

[26] Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, « L'ingénierie constitutionnelle comme moyen de prévention des conflits », *Afrique contemporaine*, 2014, pp. 36-61

[27] Ibidem..

[28] C'est plus précisément le cas au Tchad avec le renversement du Président HISSEIN Habré par IDRISS Déby. Son arrivée au pouvoir a permis d'encrer la démocratie au Tchad. Les libertés et droits fondamentaux sont désormais consacrés et peuvent être invoqués devant le juge en cas de non-respect.

[29] Olivier DUHAMEL et al. « Ambiguïtés démocratiques du référendum », *op.cit.*, pp. 24-45.

Les conférences nationales et dialogues au Tchad ne sont pas exempts de critiques[30]. Il y a manque d'inclusivité réelle : certains groupes armés ou partis politiques refusent de participer, ce qui limite la représentativité des décisions, la mise en œuvre incomplète : certaines résolutions restent lettre morte faute de volonté politique, instrumentalisation par le pouvoir : dans certains cas, le gouvernement peut orienter le processus pour légitimer son maintien au pouvoir et la fatigue citoyenne : la répétition des dialogues sans changements visibles peut lasser la population et réduire l'adhésion populaire[31].

Les consultations nationales et conférences nationales au Tchad constituent des moments décisifs dans l'histoire politique du pays. Elles offrent un cadre de dialogue, de négociation et de consensus pour surmonter les crises et refonder les institutions. La Conférence Nationale Souveraine de 1993 reste un modèle de transition réussie, même si les promesses de démocratisation ont été partiellement réalisées[32].

L'expérience récente du Dialogue National Inclusif de 2022 montre que le pays continue de recourir à ces mécanismes pour construire un avenir commun. Toutefois, pour que ces consultations remplissent pleinement leur rôle, elles doivent être réellement inclusives, transparentes et suivies d'actes concrets. Seule une mise en œuvre sincère des recommandations permettra de restaurer la confiance entre gouvernants et gouvernés et de consolider un ordre politique durable.

B. La participation informelle et citoyenne par le biais des acteurs non institutionnels

La participation citoyenne informelle se manifeste par l'action des acteurs non institutionnels. Ces acteurs influencent le processus constitutionnel en mobilisant l'opinion, en formant les citoyens et en exerçant une pression sociale et politique indépendante des structures officielles.

1. La société civile et les mouvements citoyens

La société civile et les mouvements citoyens jouent un rôle crucial dans les processus constitutionnels en Afrique noire francophone. Leur implication va au-delà de la simple vigilance politique : ils contribuent à l'élaboration, à la promotion et à la mise en œuvre des normes constitutionnelles. Dans des contextes où les institutions peuvent être fragiles et les régimes souvent marqués par des transitions ou des tensions politiques, ces acteurs représentent un contrepoids, un vecteur de participation citoyenne et un canal de mobilisation sociale.

Elle englobe les ONG, associations, syndicats, médias indépendants et réseaux communautaires, tandis que les mouvements citoyens regroupent des initiatives populaires

[30] Betinbaye YAMINGUE, Hoinathy REMADJI, Elisabeth BABOUH TIH-KWADA, « Le dialogue national au Tchad se termine dans un contexte d'incertitudes pour la transition », *US Institute of Peace*, 2022, pp.
[31] Ibidem.
[32] Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, « Les conférences nationales en Afrique : bilan et perspectives », *Afrique contemporaine*, 1993-1994, pp. 195-199.

souvent spontanées[33]. Ensemble, ces acteurs **s**urveillent la transparence et la régularité des processus constitutionnels**.** Ils observent les débats, les consultations et les référendums pour dénoncer les irrégularités et promouvoir l'équité. Leur action vise à renforcer la légitimité des décisions et à prévenir la manipulation des textes constitutionnels. Ils sensibilisent et éduquent les citoyens par des campagnes d'information, des ateliers, des forums et des publications, ces acteurs permettent aux citoyens de comprendre les enjeux des réformes constitutionnelles. L'éducation civique et juridique contribue à une participation plus éclairée, essentielle dans des scrutins complexes[34].

La société civile et les mouvements citoyens permettent : l'inclusion des voix marginalisées : femmes, jeunes, minorités ethniques ou rurales, qui sont souvent sous-représentés dans les institutions officielles, l'articulation des revendications populaires : en portant les préoccupations locales au niveau national, ils influencent la formulation des textes constitutionnels et des réformes législatives et la médiation sociale : en période de tensions ou de conflits politiques, ils facilitent le dialogue entre gouvernants et gouvernés, réduisant les risques de crises ou de contestations violentes. Exemple : lors des dialogues nationaux ou conférences constitutionnelles en Côte d'Ivoire, Mali, Burkina Faso ou Tchad, les associations et mouvements citoyens ont joué un rôle déterminant pour veiller à ce que la participation ne se limite pas aux élites politiques.

Malgré leur rôle positif, la société civile et les mouvements citoyens rencontrent des obstacles : pressions politiques et répression : certains régimes limitent leur action par des restrictions légales, intimidations ou censure, fragmentation interne : l'absence de coordination peut réduire leur impact sur les processus constitutionnels et les ressources limitées : manque de financement et d'accès aux médias restreignent leur capacité de mobilisation et de sensibilisation[35].

En Afrique noire francophone, la société civile et les mouvements citoyens sont des acteurs incontournables du processus constitutionnel[36]. Ils garantissent la transparence, l'inclusion et la participation populaire**,** tout en contribuant à la légitimité des institutions et des textes constitutionnels. Cependant, pour que leur action soit pleinement efficace, ils doivent bénéficier d'un cadre légal protecteur, d'une autonomie politique et de ressources suffisantes**.** Leur rôle ne se limite pas à la critique : ils sont des partenaires de la construction d'États démocratiques stables[37], où la souveraineté populaire n'est pas seulement déclarative, mais réellement exercée.

---

[33] Richard BANEGAS, *La société civile face aux défis de l'instabilité en Afrique de l'Ouest*, Goree Institute, 2013, pp. 54-56.

[34] Pierre KAHN, « Un enseignement moral et civique pour la démocratie », *Administration & Education*, n°148, 2015, pp. 112-132. Voir aussi Laurent GERBIER, « La citoyenneté scolaire : sur un paradoxe politique », *L'Enseignement Philosophique*, n° 52-2, 2001, pp. 33-46.

[35] Patrick QUANTIN, « Le rôle politique des sociétés civiles en Afrique : vers un rééquilibrage », *Revue internationale et stratégique*, 2008, N° 72, pp. 29-38.

[36] Jean-François BAYART, « Société civile et imbrication des durées en Afrique : un retour sur ″le politique par le bas″ », *Politique africaine*, 2011, n°161-162, pp. 139-162.

[37] Patric QUANTIN, « La démocratie en Afrique à la recherche d'un modèle », *Pouvoirs*, 2009, N°129, pp. 34-52.

Lorsque des projets de révision constitutionnelle sont perçus comme des tentatives de prolongation de mandat ou de concentration du pouvoir, la société civile et les mouvements citoyens s'organisent pour s'y opposer : Organisation de manifestations et campagnes publiques[38].

À travers des rassemblements pacifiques, des pétitions et des campagnes sur les réseaux sociaux, ces acteurs mobilisent l'opinion contre les révisions jugées anticonstitutionnelles ou anti-démocratiques. Les mouvements citoyens mettent en lumière les risques liés aux révisions opportunistes : affaiblissement des institutions, violation des droits fondamentaux, atteinte à l'alternance politique. Cette pression peut contraindre les décideurs à suspendre ou modifier leur projet.

En Afrique noire francophone, les mouvements citoyens au Sénégal lors du débat sur la révision constitutionnelle de 2016 ont contribué à un débat public intense et à une vigilance accrue sur le respect des institutions[39]. Au Tchad et au Mali, les organisations civiles ont également joué un rôle similaire lors de discussions sur la prolongation des mandats ou les réformes contestées[40].

La société civile et les mouvements citoyens sont des acteurs clés de la vie politique en Afrique noire francophone. Ils participent activement aux réformes constitutionnelles en informant, sensibilisant et plaidant pour des textes inclusifs et démocratiques. Simultanément, ils jouent un rôle de vigilance et de mobilisation contre les révisions jugées abusives ou opportunistes, protégeant ainsi l'alternance politique et l'intégrité des institutions. Leur influence témoigne de la capacité de la population à s'impliquer dans les décisions qui façonnent son cadre institutionnel, contribuant à la consolidation de la démocratie participative dans la région.

2. Les médias, réseaux sociaux et plateformes numériques

La participation citoyenne aux processus constitutionnels est un pilier de la démocratie moderne[41]. En Afrique noire francophone, où les institutions politiques sont parfois fragiles et les espaces de débat limités, les médias traditionnels, les réseaux sociaux et les plateformes numériques jouent un rôle central dans la sensibilisation, l'information et la mobilisation des citoyens. Ces outils permettent aux populations de s'impliquer activement dans l'élaboration, la révision ou le suivi des textes constitutionnels, en contournant souvent les restrictions liées à l'accès aux institutions officielles[42].

---

[38] Ibidem.

[39] Lire à cet effet, Rodrigue NGANDO SANDJE, « Le droit de la révision constitutionnelle dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Revue de droit public*, 2016, pp. 1209-1247.

[40] Alexis ROY, « La société civile dans le débat politique au Mali », *Cahiers d'Etudes Africaines*, 2005, pp. 573-584. Voir aussi Issa Boubacar ABDOURHAMANE, « Retour à l'ordre constitutionnel : développements récents sur les transitions au Mali, au Tchad, en Guinée et au Burkina Faso », *Afrique contemporaine*, 2023, pp. 245-261.

[41] Florence AHOU AGNEY et Paulin BOUA, « Les réseaux sociaux numériques à l'épreuve de l'expression démocratique en Côte d'Ivoire », *Revue Internationale du Chercheur*, pp. 68-88.

[42] Honoré KAHI, « Participation politique en ligne et transformation des pratiques journalistiques en Afrique subsaharienne », *Communication (OpenEdition Journals)*, 2018, pp. 65-73.

Les médias classiques, tels que la radio, la télévision et la presse écrite, restent des instruments majeurs pour informer le public sur les réformes constitutionnelles : diffusion d'informations et décryptage des textes.

Les médias permettent de présenter les projets de réforme, d'expliquer les implications des changements institutionnels et de vulgariser le langage juridique pour le rendre accessible à tous[43].

Les talk-shows, forums radiophoniques et journaux d'opinion offrent des espaces de discussion où les citoyens peuvent poser des questions et exprimer leurs préoccupations, favorisant un dialogue entre les décideurs et la population. Les médias jouent également un rôle de veille[44], en dénonçant les irrégularités ou les tentatives de manipulation lors des référendums ou consultations constitutionnelles.

Les réseaux sociaux (Facebook, Twitter/X, WhatsApp) et les plateformes numériques jouent un rôle de plus en plus important dans la participation citoyenne. Les mouvements citoyens et associations utilisent ces outils pour lancer des campagnes, organiser des pétitions en ligne, et mobiliser la population autour de questions constitutionnelles ou de révisions contestées[45].
Les réseaux sociaux permettent une diffusion rapide de l'information et un retour immédiat des citoyens. Les commentaires, partages et hashtags facilitent la discussion publique et la visibilité des enjeux constitutionnels. Les citoyens et journalistes peuvent signaler des irrégularités, partager des données sur le déroulement des scrutins, et créer une pression pour la transparence et l'intégrité du processus[46].

Exemple : au Sénégal, lors du débat sur la révision constitutionnelle de 2016, les plateformes numériques ont servi à relayer les opinions de la société civile et à informer une population jeune et connectée[47]. Au Tchad, des groupes citoyens ont utilisé WhatsApp et Facebook pour suivre le référendum constitutionnel de 2023 et organiser des débats en ligne malgré les restrictions sur les médias traditionnels[48].

Malgré leur potentiel, ces outils présentent des limites relatives à la désinformation et manipulation : les réseaux sociaux peuvent véhiculer des fake news et créer des tensions autour du processus constitutionnel. Dans certaines zones rurales ou défavorisées, l'accès à Internet et aux plateformes numériques reste limité[49]. Certains régimes restreignent l'usage des réseaux sociaux, censurent les contenus ou bloquent les plateformes pendant des périodes électorales.

---

[43] Idriss NOUHA ANKA et Smouni RACHID, « Impact des médias sociaux sur l'engagement politique : cas du Maroc », *African Scientifc Journal*, 2024, pp. 123-145.
[44] Etienne FAKABA SISSOKO et Alexis DEMBELE, « La digitalisation et le journalisme : l'impact des réseaux sociaux et du journalisme citoyen sur la scène médiatique malienne », 2023, *Revue francophone*, pp. 6-14.
[45] Bejamin CHAMTCHEU et Michele NGOYON MEKEME « Réseaux sociaux numériques et politique : Facebook et espace public au Cameroun », *Fréquence Sud*, 2022, pp. 96-121.
[46] Eric MACE, « Les médias et les élections : entre information, influence et pression politique », *Communication (OpenEdition Journals)*, 2017, pp. 32-57.
[47] Patrick QUANTIN, « Les organisations de la société civile et la démocratisation en Afrique », *Revue française de science politique*, *op.cit.*, p. 76.
[48] Boubacar Issa ABDOURHAMANE, « Retour à l'ordre constitutionnel : développements récents sur les transitions au Mali, au Tchad, en Guinée et au Burkina Faso », *op.cit.*, pp. 245-261
[49] Ibidem.

Les médias traditionnels, les réseaux sociaux et les plateformes numériques constituent des leviers puissants pour la participation citoyenne aux processus constitutionnels en Afrique noire francophone. Ils permettent d'informer, d'éduquer, de mobiliser et de surveiller, contribuant à la transparence et à la légitimité des réformes. Cependant, leur efficacité dépend de l'accès universel, de la fiabilité de l'information et de la liberté d'expression garantie par l'État. Bien utilisés, ces outils renforcent la démocratie participative et permettent aux citoyens d'exercer pleinement leur rôle dans la construction et la réforme des institutions constitutionnelles.

II. LES LIMITES ET PERSPECTIVES DE LA PARTICIPATION CITOYENNE DANS LE PROCESSUS CONSTITUTIONNEL

La participation citoyenne au processus constitutionnel reste limitée par plusieurs facteurs. Cependant, les technologies numériques, l'éducation civique et le renforcement des institutions offrent des perspectives d'inclusion, de légitimité démocratique et de consolidation de l'Etat de droit.

A. Les limites à une participation citoyenne réelle

La participation citoyenne réelle au processus constitutionnel en Afrique demeure limitée par plusieurs facteurs[50]. L'analphabétisme et le faible accès à l'information restreignent la compréhension des enjeux constitutionnels. Les consultations populaires sont souvent formelles, encadrées par des autorités politiques dominantes, réduisant leur portée effective. La centralisation du pouvoir et l'instrumentalisation des processus constituants affaiblissent l'inclusivité. Ces limites sont observées à partir du verrouillage politique des processus constitutionnels (1) et la faiblesse de l'éducation civique (2).

1. Le verrouillage politique des processus constitutionnels et la répression des voix dissidentes

Le verrouillage politique des processus constitutionnels et la répression des voix dissidentes constituent des obstacles majeurs à l'instauration d'un constitutionnalisme démocratique effectif, notamment dans de nombreux États africains[51]. Le processus constitutionnel, qui devrait être un moment privilégié d'expression de la souveraineté populaire et de refondation du pacte social, est fréquemment confisqué par les élites dirigeantes. Ce verrouillage se manifeste par le contrôle strict de l'initiative constitutionnelle, de l'agenda des réformes et des organes chargés de l'élaboration ou de la révision de la Constitution[52].

[50] Sabrina BRESSON, « Participation citoyenne : expériences et limites d'un idéal de démocratie », Revue Participation, 2016, pp. 12-26.
[51] Claude BELAND, « La participation citoyenne : un rempart de la démocratie », *Revue Ethique Publique*, Vol. 1, N°12, 1999, pp. 78-92.
[52] Félix TURMEL, « Définitions et limites de la démocratie participative », *Echosciences*, 2021, pp. 38-51.

En pratique, les autorités politiques imposent souvent des cadres juridiques et institutionnels restrictifs qui limitent la pluralité des acteurs impliqués[53]. Les commissions constitutionnelles sont majoritairement composées de personnalités proches du pouvoir, tandis que l'opposition politique, la société civile indépendante et les groupes minoritaires y sont marginalisés ou symboliquement représentés. Les consultations populaires, lorsqu'elles existent, prennent la forme de forums contrôlés, de délais très courts ou de procédures complexes, empêchant une participation citoyenne substantielle et éclairée[54].

Le verrouillage politique s'accompagne généralement d'une instrumentalisation du droit[55]. Les textes constitutionnels sont modifiés ou interprétés de manière à consolider le pouvoir en place, notamment par la suppression ou l'assouplissement des limitations de mandats, le renforcement excessif de l'exécutif ou l'affaiblissement des contre-pouvoirs institutionnels. Dans ce contexte, le processus constitutionnel devient un outil de légitimation juridique de l'autoritarisme plutôt qu'un moyen de démocratisation[56].

Parallèlement, la répression des voix dissidentes joue un rôle central dans le maintien de ce verrouillage. Les acteurs qui contestent la légitimité du processus constitutionnel ou dénoncent ses dérives, opposants politiques, journalistes, universitaires, défenseurs des droits humains sont souvent victimes d'intimidations, d'arrestations arbitraires, de poursuites judiciaires abusives ou de restrictions à la liberté d'expression et de manifestation. Les lois sur la sécurité, l'ordre public ou la cybercriminalité sont fréquemment utilisées pour criminaliser la critique constitutionnelle et réduire l'espace civique[57].

Cette répression a des effets dissuasifs profonds. Elle favorise l'autocensure, fragilise les organisations de la société civile et réduit la capacité des citoyens à s'engager activement dans le débat constitutionnel. À long terme, elle contribue à une dépolitisation de la population et à une perte de confiance envers les institutions, perçues comme illégitimes et déconnectées des aspirations populaires.

Le verrouillage politique des processus constitutionnels, renforcé par la répression des voix dissidentes, compromet la crédibilité et la durabilité des constitutions adoptées[58]. Une constitution élaborée sans débat pluraliste et sans liberté d'expression réelle risque de manquer de légitimité sociale et de stabilité politique[59]. La démocratisation des processus constitutionnels suppose donc l'ouverture de l'espace politique, la protection effective des libertés fondamentales et la reconnaissance du rôle central des citoyens comme acteurs à part entière de la construction constitutionnelle.

---

[53] François SAINT-BONNET, « La démocratie participative au prisme de l'histoire », *Revue Pouvoirs*, 2020, pp. 5-16.

[54] Liezel LUES, « La participation citoyenne-un facteur de démocratie durable », *Revue internationale des sciences administratives*, 2014, pp. 837-856.

[55] Félix TURMEL, « Définitions et limites de la démocratie participative », op.cit., pp. 38-51.

[56] Saidou ABDOUL KARIM, « La participation citoyenne dans les politiques publiques de sécurité en Afrique », *Revue internationale de politique de développement*, 2019, pp. 12-25.

[57] Calvin MINFEGUE, « La participation citoyenne en contexte local au Cameroun », *African Sociological Review*, Vol. 20, N° 2, 2016, pp. 61-88.

[58] NDIAYE Mouhamadou, « La stabilité constitutionnelle, nouveau défi démocratique du juge africain », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2018, pp. 667-688.

[59] Jean Du Bois DE GAUDUSSON, « Les constitutionnalistes et le pouvoir politique en Afrique », *Revue française de droit constitutionnel*, 2015, pp. 771-800.

2. Faiblesse de l'éducation civique et constitutionnelle

La faiblesse de l'éducation civique et constitutionnelle constitue un frein majeur à une participation citoyenne effective dans les processus politiques et constitutionnels. L'éducation civique, entendue comme l'ensemble des connaissances et des valeurs permettant aux citoyens de comprendre leurs droits, leurs devoirs et le fonctionnement des institutions, est un pilier essentiel de la démocratie[60]. Lorsqu'elle est insuffisante ou inexistante, la participation citoyenne tend à devenir formelle, passive ou manipulable.

Dans de nombreux États, notamment en Afrique, l'éducation civique et constitutionnelle occupe une place marginale dans les systèmes éducatifs. Les programmes scolaires abordent souvent la Constitution et les institutions politiques de manière superficielle, théorique et déconnectée des réalités sociales[61]. Cette approche limite la capacité des élèves, futurs citoyens, à saisir les enjeux concrets de la vie constitutionnelle et à développer un esprit critique face aux décisions politiques. En dehors du cadre scolaire, les campagnes d'information à destination du grand public restent rares, ponctuelles ou concentrées en période électorale, sans véritable stratégie de formation citoyenne continue.

Cette faiblesse éducative a pour conséquence une méconnaissance généralisée des droits et libertés fondamentaux. De nombreux citoyens ignorent les mécanismes de participation mis à leur disposition, tels que les consultations publiques, les référendums constitutionnels ou les recours juridiques[62]. Cette ignorance favorise la passivité politique et rend les populations vulnérables aux discours populistes, à la désinformation et aux manipulations des élites politiques, qui peuvent orienter l'opinion publique sans réel débat éclairé.

Par ailleurs, l'insuffisance de l'éducation civique entrave la capacité des citoyens à exercer un contrôle démocratique sur les gouvernants. Sans une compréhension minimale du rôle des institutions, de la séparation des pouvoirs et de la hiérarchie des normes, il devient difficile de contester les abus de pouvoir ou les révisions constitutionnelles opportunistes[63]. La participation citoyenne se réduit alors à un simple acte d'adhésion ou de rejet, souvent sans analyse approfondie des implications juridiques et politiques des réformes proposées.

La faiblesse de l'éducation civique et constitutionnelle affecte également l'inclusivité de la participation. Les populations rurales, les femmes, les jeunes et les groupes socialement marginalisés sont les plus touchés par le déficit d'information et de formation. Les barrières linguistiques, l'analphabétisme et l'accès limité aux médias renforcent les inégalités de

[60] Badji MAMADOU, « Légitimité et élections en Afrique francophone », Revue sénégalaise de droit et science politique, 2018, pp. 54-78.V. aussi Fall ISMAILA MADIOR, « Le constitutionnalisme et le pouvoir politique en Afrique », *Revue française de droit constitutionnel*, 2012, pp. 771-800.

[61] Soma ABDOULAYE, « Le peuple comme contre-pouvoir en Afrique », *Revue du droit public*, 2014, pp. 1019-1049.

[62] Pierre ROSANVALLON, *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Editions du Seuil, 2008, p. 50.

[63] Marie-Hélène BACQUE et Yves SINTOMER, *La démocratie participative : histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011, pp. 150-167.

participation, creusant un fossé entre une minorité informée et une majorité exclue du débat constitutionnel[64].

Sans une éducation civique et constitutionnelle solide, la participation citoyenne ne peut être ni libre, ni éclairée, ni effective[65]. Le renforcement de cette éducation apparaît donc comme une condition indispensable à la démocratisation des processus constitutionnels. Il suppose l'intégration de contenus civiques adaptés dans les programmes scolaires, la mise en place de campagnes d'information accessibles et continues, ainsi que l'implication des médias et de la société civile dans la formation citoyenne. Une telle démarche permettrait de transformer les citoyens de simples spectateurs en acteurs conscients et responsables de la vie constitutionnelle.

B. Les perspectives d'un renforcement de la participation citoyenne

Le renforcement de la participation citoyenne au processus constitutionnel passe par l'éducation civique, l'inclusion sociale, l'accès à l'information et l'usage du numérique[66]. Il suppose aussi des institutions transparentes, des consultations ouvertes et un cadre juridique garantissant l'expression pluraliste, afin d'assurer une légitimité démocratique durable et partagée.

1. Renforcement juridique, institutionnel et institutionnalisation du dialogue citoyen

Le renforcement juridique et institutionnel, ainsi que l'institutionnalisation du dialogue citoyen, constituent des leviers essentiels pour promouvoir une participation citoyenne effective et durable dans les processus politiques et constitutionnels[67]. Dans un contexte marqué par la défiance envers les institutions publiques et la faiblesse de l'inclusivité démocratique, l'encadrement normatif et organisationnel de la participation apparaît comme une exigence fondamentale de l'État de droit.

Sur le plan juridique, le renforcement de la participation citoyenne suppose l'inscription explicite de mécanismes participatifs dans les textes constitutionnels et législatifs. La Constitution doit reconnaître le droit des citoyens à être informés, consultés et associés aux décisions publiques majeures, notamment en matière de révision constitutionnelle, de réformes institutionnelles et de politiques publiques structurantes[68]. Cette reconnaissance juridique doit être complétée par des lois organiques et ordinaires précisant les modalités concrètes du dialogue citoyen : consultations publiques obligatoires, référendums délibératifs, pétitions citoyennes, initiatives législatives populaires ou encore auditions publiques. Un

[64] Loïc BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, Actualité de la démocratie participative, 2008, p. 98.
[65] Soma ABDOULAYE, « Le peuple comme contre-pouvoir en Afrique », *Revue du droit public*, op.cit., pp. 1019-1049.
[66] Loïc BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative, op.cit.*, p. 98.
[67] Natacha Souillard, « Les conseils citoyens, des espaces de délibération sous contrainte », Sociologie urbaine, 2018, pp. 57-68.
[68] Saidou ABDOUL KARIM, « La participation citoyenne dans les politiques publiques de sécurité en Afrique », op.cit., pp. 12-25

cadre juridique clair et contraignant permet de limiter l'arbitraire politique et de garantir l'effectivité de la participation[69].

Au niveau institutionnel, la mise en place d'organes dédiés au dialogue citoyen est indispensable. Ces institutions, indépendantes ou semi-indépendantes, peuvent prendre la forme de conseils consultatifs citoyens, de forums nationaux de dialogue, d'observatoires de la participation ou de commissions permanentes de concertation. Leur rôle est d'assurer la médiation entre les pouvoirs publics et la société civile, de recueillir les contributions citoyennes et de veiller à leur prise en compte dans le processus décisionnel[70]. L'efficacité de ces structures repose sur leur autonomie, leur composition pluraliste et la transparence de leur fonctionnement.

L'institutionnalisation du dialogue citoyen implique également l'intégration de la participation dans le fonctionnement ordinaire des institutions publiques[71]. Il ne s'agit pas de recourir ponctuellement à la consultation en période de crise ou de réforme, mais de faire du dialogue une pratique permanente de gouvernance. Les parlements, les gouvernements et les collectivités territoriales doivent disposer de procédures formalisées de concertation avec les citoyens, les organisations de la société civile, les syndicats et les groupes socioprofessionnels. Cette approche favorise une démocratie participative complémentaire de la démocratie représentative.

Par ailleurs, le renforcement institutionnel doit s'accompagner de garanties procédurales. La transparence de l'information, l'accessibilité des documents publics, la publicité des débats et l'obligation pour les autorités de motiver leurs décisions au regard des contributions citoyennes sont essentielles pour éviter que le dialogue ne soit purement symbolique[72]. Sans mécanismes d'évaluation et de reddition des comptes, l'institutionnalisation du dialogue risque de se réduire à une formalité sans impact réel.

In fine, le renforcement juridique et institutionnel du dialogue citoyen contribue à la légitimité et à la stabilité des décisions publiques. En associant les citoyens à la construction des normes et des politiques, l'État renforce la confiance, réduit les tensions sociales et favorise l'appropriation collective des réformes. Ainsi, l'institutionnalisation du dialogue citoyen apparaît non seulement comme un impératif démocratique, mais aussi comme une condition de gouvernance inclusive et durable.

2. Éducation civique et promotion de la culture constitutionnelle

L'éducation civique et la promotion de la culture constitutionnelle constituent des piliers essentiels de la consolidation de l'État de droit et de la démocratie en Afrique[73]. Dans de nombreux pays africains, l'adoption de constitutions modernes n'a pas toujours été

[69] Ibidem.
[70] Sévérin ANDZOKA ATSIMOU, « Les institutions constitutionnelles et la participation citoyenne en Afrique », *Revue française de droit constitutionnel*, 2017, n°110, pp. 279-316.
[71] Liezel LUES, « La participation citoyenne : institutions locales et gouvernance démocratique en Afrique du Sud », op.cit., pp. 837-856.
[72] Sévérin ANDZOKA ATSIMOU, « Les institutions constitutionnelles et la participation citoyenne en Afrique », *op.cit.*, pp. 279-316.
[73] Soma ABDOULAYE, « Le peuple comme contre-pouvoir en Afrique », *op.cit.*, pp. 1019-1049.

accompagnée d'une appropriation réelle par les citoyens, ce qui limite l'effectivité des principes constitutionnels dans la pratique politique et sociale. Dès lors, l'éducation civique apparaît comme un levier fondamental pour rapprocher la Constitution des citoyens et en faire un instrument vivant de gouvernance démocratique.

L'éducation civique vise avant tout à informer les citoyens de leurs droits et devoirs, des institutions de l'État et des règles qui organisent la vie publique. En Afrique, elle joue un rôle crucial dans des contextes marqués par un héritage colonial, des transitions politiques parfois instables et une faible confiance envers les institutions[74]. La méconnaissance de la Constitution favorise l'apathie politique, la manipulation électorale et l'acceptation passive des violations des droits fondamentaux[75]. À l'inverse, un citoyen instruit sur les principes constitutionnels est mieux armé pour participer aux affaires publiques, contrôler l'action des gouvernants et revendiquer pacifiquement le respect de la légalité constitutionnelle.

La culture constitutionnelle, quant à elle, dépasse la simple connaissance des textes[76]. Elle renvoie à l'intériorisation des valeurs et principes fondamentaux de la Constitution, tels que la séparation des pouvoirs, la suprématie de la loi, le pluralisme politique, la participation citoyenne et le respect des droits humains. Promouvoir cette culture suppose de faire de la Constitution un référent quotidien, non seulement pour les autorités publiques, mais aussi pour les citoyens, la société civile, les partis politiques et les médias. Or, dans plusieurs États africains, les constitutions sont souvent perçues comme des instruments juridiques réservés aux élites politiques et juridiques, ce qui affaiblit leur légitimité sociale[77].

Les systèmes éducatifs jouent un rôle central dans la diffusion de l'éducation civique et constitutionnelle. L'intégration de programmes adaptés dès l'enseignement primaire et secondaire permet de sensibiliser les jeunes aux valeurs démocratiques et à la citoyenneté responsable. Les universités, en particulier les facultés de droit et de sciences sociales, ont également la responsabilité de former des citoyens critiques et engagés, capables d'analyser et de défendre l'ordre constitutionnel. Toutefois, l'éducation civique ne doit pas se limiter au cadre scolaire. Les campagnes de sensibilisation, les débats publics, l'utilisation des langues locales et les médias communautaires sont des outils efficaces pour toucher les populations rurales et les citoyens peu alphabétisés[78].

La promotion de la culture constitutionnelle en Afrique suppose un engagement politique réel des gouvernants. Les discours officiels en faveur de la démocratie perdent toute crédibilité lorsque les constitutions sont régulièrement révisées à des fins de maintien au pouvoir ou lorsque les institutions de contrôle sont affaiblies. L'exemplarité des dirigeants, le respect des décisions des juridictions constitutionnelles et l'ouverture du dialogue citoyen

[74] René LEMARCHAND, « Transitions politiques et instabilité en Afrique subsaharienne », *Journal of democracy*, Vol. 3, n°4, 1992, pp. 98-109.
[75] Fabien EBOUSSI BOULAGA, *Démocratie et transitions politiques en Afrique : limites et contradictions*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 150.
[76] Dominique ROUSSEAU, « Conceptualiser la compétence normative des citoyens », *Archives de philosophie du droit*, Vol. 62, 2020, pp. 428-438.
[77] Pierre ROSANVALLON, *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard, 2000, p. 210.
[78] Sévérin ANDZOKA ATSIMOU, « Les institutions constitutionnelles et la participation citoyenne en Afrique », *op.cit.*, pp. 279-316.

sont indispensables pour ancrer durablement la culture constitutionnelle[79]. En somme, l'éducation civique et la promotion de la culture constitutionnelle constituent non seulement des outils pédagogiques, mais aussi des conditions essentielles pour l'émergence de sociétés africaines démocratiques, responsables et respectueuses de l'État de droit.

CONCLUSION

L'analyse de la participation citoyenne dans le processus constitutionnel en Afrique noire francophone, à travers le cas du Tchad, met en évidence un décalage persistant entre les principes démocratiques proclamés et la réalité de leur mise en œuvre. Bien que la Constitution se veuille l'expression de la souveraineté populaire, son élaboration et sa révision demeurent largement dominées par les élites politiques, au détriment d'une implication effective des citoyens. Au Tchad, les processus constitutionnels successifs ont souvent été marqués par un cadre institutionnel fortement centralisé, un pluralisme politique limité et une consultation citoyenne davantage formelle que substantielle.

Cette faible participation fragilise la légitimité démocratique de la norme constitutionnelle et alimente la défiance des populations envers les institutions. Elle s'explique notamment par la faiblesse de l'éducation civique, la marginalisation de la société civile, la répression des voix dissidentes et l'instrumentalisation politique des mécanismes participatifs. Pourtant, l'aspiration des citoyens à être associés aux décisions fondamentales demeure réelle et constitue un potentiel démocratique encore insuffisamment exploité.

Dès lors, le renforcement de la participation citoyenne dans le processus constitutionnel au Tchad suppose une volonté politique sincère, l'institutionnalisation du dialogue inclusif, la garantie des libertés publiques et une éducation civique renforcée. À ces conditions, la Constitution pourra véritablement devenir un pacte social partagé, fondement d'un État de droit effectif et d'une démocratie durable.

[79] ROSANVALLON Pierre, *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, op.cit., p. 210.

L'EFFECTIVITE DE LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX DES POPULATIONS CIVILES DANS LES CAMPS DE DEPLACES DE GOMA EN RDC

Par

Aubin DASSI NDÉ[*]

Docteur PhD/HDR en droit public, Enseignant-chercheur au Département de Droit International Public, Université de Dschang (Cameroun).

Lauréat du Prix de l'AHJUCAF pour la Promotion du Droit (Cour de Cassation Française), auteur de plusieurs ouvrages en droit, en versions française et anglaise, accessibles également en ligne.

Résumé

L'est de la RDC est ébranlé depuis 2023 par des conflits armés non internationaux (CANI), occasionnant des déplacements massifs des populations civiles, dont bon nombre est actuellement abrité dans des camps, à l'exemple de ceux de Goma dans la Province du Nord-Kivu, où nous avons effectué trois mois de recherche postdoctorale, du 1er octobre au 31 décembre 2024.

L'objet de la présente étude étant de savoir si la protection des droits fondamentaux de ces populations est effective, nous avons mobilisé une méthodologie appropriée (combinant la méthode juridique et la méthode la sociologique de même que la technique documentaire et d'entretien) et sommes parvenu au constat que cette effectivité demeure mitigée, avec certes des avancées, mais également des limitations, auxquelles nous avons humblement suggéré quelques pistes de solutions écrites déposées à la Mairie de Goma.

Mots-clés : Effectivité, protection, droits fondamentaux, populations civiles, camps de déplacés, Goma.

Abstract

Since 2023, the eastern Democratic Republic of Congo (DRC) has been shaken by non-international armed conflicts (NIACs), causing mass displacement of civilian populations ; many of these displaced peersons are currently sheltered in camps – such as those in Goma, the capital of North Kivu Province, where we conducted three months of postdoctoral research from October 1 to December 31, 2024.

As the aim of this study was to determine whether the protection of these populations' fumdamental rights was effective, we employed an appropriate methodology (combining legal and sociological approaches, as well as documentary research and interviews). We concluded that this effectiveness remains mixed : while there have certaily been advances, there are also limitations – issues for which we have humbly proposed potential solution in written document submitted to the Goma City Hall.

Keywords : Effectiveness, protection, fundamental rights, civilian populations, displaced persons camps, Goma.

[*] Mode de citation : Aubin DASSI NDÉ, « L'effectivité de la protection des droits fondamentaux des populations civiles dans les camps de déplaces de Goma en RDC », *Revue RRC*, n° 074 / Octobre 2026, p.159-184.

INTRODUCTION

> « *Où que nous servions dans le monde, que ce soit pour le maintien de la paix, le renforcement de l'État ou du travail humanitaire, nous partageons tous une responsabilité fondamentale de faire plus pour protéger les populations civiles endurant les horreurs de la guerre. Dans les conflits armés du monde entier, les femmes, les filles, les garçons et les hommes sont sujets à des violations brutales et fréquentes du droit des droits de l'Homme et du droit humanitaire. »* [1]

Julian HARSTON, alors Sous-secrétaire Général des Nations Unies, estimait ainsi en 2016 que les populations civiles étaient les principales victimes lors des conflits armés à travers le monde. Leur protection constitue dès lors un enjeu majeur tant du Droit humanitaire que des droits de l'Homme. Bien souvent éprouvée par des phénomènes par la violence voire la barbarie dont les pires au cours du XX[e] Siècle dernier, avec deux redoutables Guerres mondiales[2]. Ces réalités ont suscité une meilleure prise de conscience du destin commun de l'humanité, avec une nécessité accrue de coopération pour la défense, la sécurité, l'entraide et le développement dans des cadres multilatéraux, dont le plus important serait l'Organisation des Nations-Unies (ONU).

La Charte de l'ONU exclut certes la guerre comme moyen de résolution des conflits, mais elle se manifeste sans cesse. Loin de tout optimisme naïf, l'on serait même tenté d'affirmer qu'elle existera toujours, tant l'histoire de l'humanité est pétrie de guerres, comme le pensait fort à propos le philosophe HEGEL.

Cependant, la guerre aujourd'hui se doit d'être civilisée, juridiquement encadrée. Si la violence se manifeste comme force historique de progression vitale, il ne faudrait pas oublier que même en situation de la violence extrême de la guerre, l'être humain jouit de droits inaliénables juridiquement garantis, qui doivent être impérativement respectés. Ainsi, la civilisation[3] dont se prévalent de nos jours toutes les nations interdit de s'en prendre aux populations civiles lors d'un conflit armé. Et c'est à ce niveau qu'intervient le Droit International Humanitaire en leur faveur de leur protection[4].

Le DIH est l'ensemble des règles qui, en temps de conflit armé, protègent les personnes qui ne participent pas, ou ne participent plus aux hostilités. C'est aussi l'ensembles des principes et règles dont l'objet est non seulement d'encadrer les moyens et méthodes de combat des belligérants mais aussi de protéger contre les effets des hostilités les personnes qui ne

---

[1] Julian HARSTON, *Protection des populations civiles*, Institut de formation aux opérations de paix, Harvey Langholtz, 2016, p. 6.

[2] Respectivement en 1914-1918 et 1939-1945.

[3] Entendue ici comme étant l'ensemble des caractéristiques spécifiques à une société, une région, un peuple, une nation, dans tous les domaines : sociaux, religieux, moraux, politiques, artistiques, intellectuels, scientifiques, techniques... Les composantes de la civilisation sont transmises de génération en génération par l'éducation.

[4] Le DIH est le fruit d'une longue maturation intellectuelle, normative et pratique, avec entre autres le scepticisme de LUCERON : selon lui, les lois se taisent dans le fracas des armes. En d'autres termes, la situation de guerre crée par elle-même une logique d'anomie qui rend vaine toutes prétentions de quelque règle que ce soit à influencer quoi que ce soit donc il n'y a pas de limite à la conduite des hostilités pour arriver à Henri DUNANT. Il est associé à l'évolution du droit humanitaire en raison de la réflexion et de l'action qu'il a mené au sujet de l'action humanitaire à Solferino. La vision de Henri DUNANT s'inscrit dans la participation de Jean-Jacques ROUSSEAU, selon laquelle la guerre n'est pas une relation d'homme à homme mais d'État à État, et les hommes ne peuvent être tués qu'en tant qu'ils sont au service de l'État. Cette conception est dépassée tard avec l'évolution de la société.

participent pas ou qui ne participent plus au conflit[5], au sens des théoriciens tel Henri DUNANT[6].

La codification du DIH connaît alors un envol notable en 1864 avec la Convention de Genève sur l'amélioration du sort des militaires malades et blessés dans les forces armées en campagne avec, entre autres, l'institution de la croix rouge sur fond blanc comme signe d'identification et de protection des secouristes.

De nombreux États à travers le monde en général, et la République Démocratique du Congo (RDC)en particulier, ont accepté un ensemble de règles du DIH fondées sur l'expérience amère de la guerre moderne et représentant un équilibre minutieux entre les préoccupations humanitaires et les exigences militaires des États[7], le DIH contemporain étant essentiellement basé sur les quatre Conventions de Genève de 1949[8] et leurs deux protocoles additionnels[9], des cadres normatifs partiellement fondé sur le Règlement de La Haye de 1907.

Les populations civiles figurent généralement parmi les principales victimes des conflits armés, dont des conflits armés non internationaux (CANI)[10]. Elles ne sont pas épargnées par la violence des combats ; que ce soit en raison de la dispersion des armes, des erreurs dans l'identification des objectifs, des attaques indiscriminées frappant aussi les populations civiles que leurs biens, parfois le but de les terroriser ou par mesures de représailles[11].

La RDC, Etat de l'Afrique centrale, depuis la fin de la décennie 1990-2000, a connu des atrocités des conflits armés, avec leurs cortèges de violations des droits de l'Homme et les libertés fondamentales individuelles[12]. Son adhésion aux Conventions de Genève est salutaire en raison des violences qui mettent en danger sa population. Nonobstant l'existence de ses instruments juridiques et institutionnels protégeant cette catégorie des personnes dans la période conflictuelle armée[13].

---

[5] Jean De Noël ATEMENGUE, « Cours de droit international humanitaire », Université de Ngaoundéré, Master I, 2022-2023, Inédit.

[6] Citoyen de Genève issu d'une famille protestante calviniste, il s'intéresse à la question humanitaire alors qu'il se trouve à Solferino au terme d'une bataille où il assiste des sinistrés de guerre. De retour à Genève, il décide de témoigner de ce qu'il a vu pendant la guerre à Solferino, à travers son livre intitulé *Un souvenir de Solferino,* publié en 1863. Il y propose deux idées majeures :

- La définition d'un principe Conventionnel garantissant la neutralité des personnes qui portent secours aux militaires malades et blessés dans les forces armées ;
- La mise en place en temps de paix des sociétés de secours qui interviendront en cas de conflit armé auprès des forces armées pour secourir les militaires malades ou blessés. Cette idée donnera naissance au mouvement international de la croix rouge et du croissant rouge, toute première société est la croix rouge en 1863.

[7] CICR, *Services consultatifs en droit international hum*anitaire, 07/2004, P. 1.

[8] 1ére Convention : protection des malades et blessés des forces armées en campagne ; 2ème Convention : protection des malades et blessés et naufragés dans les forces armées sur mer ; 3ème Convention : traitement des prisonniers de guerre ; 4ème Convention : protection des populations civiles.

[9] Respectivement relatifs à la protection des victimes des conflits armés internationaux (CAI) ; et à la protection des victimes de conflits armés non internationaux (CANI).

[10] Marco SASSOLI, Antoine A. BOUVIER et Anne QUINTIN, *Un droit dans la guerre* ? Genève, CICR, 2003, 2 vol, 143.

[11] Armelle DAMANOU SOLEFACH, « la protection des populations civiles en période de crises : le cas de la région du Nord-Ouest. », Mémoire de Master recherche en Droit Public, Université de Dschang, juillet 2019, p. 2.

[12] Philipe HUGON, « Conflits armés, insécurités et trappes à pauvreté en Afrique », », in *Afrique contemporaine*, n° 218, 2006/6, p. 10.

[13] Massoudou HASSOUMI, « Introduction - Conflits et résolution des conflits en Afrique », in *Priorités des Socialistes en Afrique à la réunion de l'IS au Niger*, 24-25 avril 2006.

La protection des populations civiles dans les camps de déplacés de Goma, dans le Nord Kivu l'un des épicentres contemporains des CANI à l'est de la RDC constitue une préoccupation humanitaire majeure, les populations civiles étant bien souvent prises au piège des combats entre les forces gouvernementales et les groupes armés. Malgré les efforts consentis des institutions publiques, combinées aux contributions des organisations de la société civile telle le CICR[14], la situation de protection continue à se dégrader et affecte toutes les catégories de personnes, y compris les personnes avec handicap[15] et âgées.

Étymologiquement le mot « *protection* » vient du latin *protegere* qui signifie littéralement « *couvrir en avant* ». Ce terme est polysémique en sens que sa compréhension varie en fonction de la discipline. Au sens littéraire, la protection, du verbe protéger, veut dire « *mettre quelqu'un, quelque chose à l'abri d'un dommage ou d'un danger* »[16]. C'est aussi l'action de défendre quelqu'un contre un danger. Le vocabulaire juridique donne une définition supplémentaire de la protection avec la matérialisation des outils juridiques. Selon CORNU, la protection est plutôt ainsi appréhendée :

> *« Précaution qui, répondant au besoin de celui ou de ce qu'elle couvre et correspondant en général à un devoir pour celui qui l'assure, consiste à prémunir une personne ou un bien contre un risque, à garantir sa *sécurité, son intégrité, etc., par des moyens juridiques ou matériels ; désigne aussi bien l'action de protéger que le système de protection établi (mesure, *régime, dispositif...)* [..] »[17].

Le DIH perçoit encore plus précisément la protection comme l'ensemble des mesures visant à préserver la vie, la santé et la dignité des personnes en situation de conflit armé. Ces mesures s'appliquent à toutes les personnes qui ne participent pas ou plus aux combats, ainsi qu'à certains biens et aux populations civiles. Ces personnes ont droit au respect de leur vie et de leur intégrité physique et morale, et aussi bien qu'au bénéfice de garanties judiciaires. Elles doivent, en toutes circonstances, être protégées et traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable[18].

Elle consiste plus concrètement à prémunir une personne, à garantir sa sécurité, son intégrité par des moyens juridiques ou matériels lors d'un conflit armé. Ce sont des efforts des systèmes de protection établis : mesure, dispositif, défense, garantie, assurance, prévention, etc.[19] : « *le concept de protection englobe toutes les activités visant à obtenir le plein respect des droits de la personne conformément à la lettre et à l'esprit des corpus juridiques pertinent*

[14] Le Comité International de la Croix-Rouge (CICR), qui a son siège à Genève, fut créé en 1876 pour succéder au Comité international de secours aux militaires blessés. Il s'agit d'une organisation neutre et indépendante des gouvernements qui est constituée selon le droit suisse et qui possède une personnalité juridique internationale propre en vertu des Conventions de Genève. Le CICR joue un rôle décisif dans la codification du droit international public. Le rôle et les tâches du CICR dans les conflits armés sont définis dans les Conventions de Genève de 1949 et dans ses Protocoles additionnels. Parmi les tâches principales du CICR, citons les visites aux détenus, la recherche des personnes portées disparues, les actions humanitaires comme l'aide médicale et l'aide alimentaire, la diffusion du droit international humanitaire et le contrôle de son respect.

[15] Les structures d'encadrement des personnes handicapées sont quasi inexistantes et ne permettent pas de faire un suivi spécifique de leur vulnérabilité.

[16] *Dictionnaire français Larousse*, Collectif Larousse, Paris, 2009.

[17] Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, 12eme édition, PUF, Paris, 2018.

[18] CICR, *Services consultatifs en droit international humanitaire*, 07/2004, *Op. Cit.*

[19] Gérard CORNU, *Ibid.*

[…] »[20]. Les organisations d'assistance humanitaire et de défense des droits de l'Homme devraient mener ces activités de manière impartiale (et non sur la base de la race, de l'origine nationale ou ethnique de la langue ou du sexe)[21].

Le DIH protège régule la conduite de la guerre, et prévoit quatre types de personnes lors des hostilités : les combattants, les blessés de guerre, les prisonniers de guerre et les *« populations civiles »*, c'est-à-dire des personnes qui ne participent pas directement aux combats. Elles comptent le plus souvent majoritairement des femmes, des enfants, des personnes âgées et handicapées, etc.[22]. Le DIH interdit de prendre délibérément des populations civiles pour cibles, et exige que toutes les mesures possibles soient prises pour minimiser les dommages qui leur sont causés lors d'attaques contre des objectifs militaires. C'est ainsi qu'intervient la quatrième Convention de Genève (1949) énonçant des règles pour la protection des populations civiles en temps de guerre, en mettant particulièrement l'accent sur le statut et le traitement des personnes protégées[23]. Elle complète les dispositions de la Convention de la Haye de 1907.

Jusqu'en 1949, le droit international humanitaire protégeait avant tout les membres des forces armées blessés, malades, naufragés ou en captivité. Grâce aux Conventions de Genève de 1949, cette protection a été étendue à la population civile en temps de guerre. Les Protocoles additionnels de 1977 ont davantage renforcé les garanties octroyées aux populations civiles en étendant plus spécifiquement leur bénéfice à certaines catégories de populations civiles (femmes, enfants, réfugiés, journalistes), avec des régimes spéciaux dans les conflits armés[24].

Quant à l'expression « conflit armé », le *Dictionnaire Larousse* le définit comme étant une confrontation armée, combat entre deux ou plusieurs groupes ou États qui se disputent un droit[25], tandis que le droit international l'appréhende tel un « *recours à la force armée entre État ou, au sein d'un État, soit entre les forces gouvernementales et des groupes armés organisés, soit entre des groupes armés échappant au contrôle du gouvernement* »[26]. Alors que la notion de conflit armé ne se trouvant définie dans aucune des Conventions pertinentes, la jurisprudence en a donné la définition suivante : « *Un conflit armé existe chaque fois qu'il y a recours à la force armée entre Etats ou un conflit armé prolongé entre les autorités*

[20] Définition adoptée par le Comité Permanent Inter-Agence en 2001.
[21] Pietro VERRI, *Dictionnaire du droit international des conflits armés*, Genève, CICR, 1988, p.101 [(traduit par Inès MOTTIER et adopté par Antoine BOUVIER. Titre original : *dizionario di diritto internationale dei armati*. ISBN 2-8814-05-011-3, Comité international de la croix rouge (CICR)].
[22] Art. 3, alinéa 1 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949.
[23] Sont considérées comme protégées les personnes qui, aux termes des Conventions de Genève de 1949, ont droit à une protection particulière. Entrent dans cette catégorie les blessés, malades et naufragés ; les prisonniers de guerre ; les populations civiles tombés aux mains de l'adversaire sur son territoire et les populations civiles en territoire occupé. En règle générale, sont assimilés aux personnes protégées le personnel sanitaire et religieux, le personnel de secours et de protection civile, les étrangers, réfugiés et apatrides sur le territoire d'une partie au conflit, de même que les femmes et les enfants.
[24] Fédération Suisse, *ABC du droit international humanitaire*, Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), Genève, 2018, p. 17.
[25] *Dictionnaire français Larousse*, 2010.
[26] Jean SALMON, *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 101.

gouvernementales et des groupes armés organisés ou entre de tels groupes armés au sein d'un Etat. »[27]

Notre étude traitera exclusivement des conflits armés non internationaux (CANI)[28] qu'éprouve l'est de la RDC ces dernières décennies, mettant un point d'orgue sur la protection des populations civiles dans les camps de déplacés de Goma. Au sens de l'article 3, commun aux Conventions de Genève de 1949, un CANI est un *« conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des Hautes Parties contractantes* »[29]. Ainsi, les CANI recouvrent des conflits armés auxquels participent un ou plusieurs groupes armés non gouvernementaux. Pour être considéré comme tel, un CANI oppose sur le territoire d'un même État, les forces armées régulières à des groupes armés dissidents, ou des groupes armés entre eux[30]. Un ensemble plus limité de règles sont applicables à ce type de conflit, des règles consacrées aussi bien dans les quatre Conventions de Genève et que dans le Protocole additionnel II[31].

Alors que des populations civiles sont actuellement prises au piège des CANI à Goma, la question centrale de cette étude est celle de **savoir si leur protection dans les camps de déplacés de cette ville est effective**.

Pour essayer d'y répondre, nous avons entamé notre recherche en partant sur l'hypothèse que **la protection des populations civiles dans les camps de déplacés de Goma est mitigée**.

Le DIH, et plus particulièrement la protection des populations civiles en temps de guerre, a fait l'objet d'une bonne profusion doctrinale, dont quelques-unes pourraient retenir notre attention.

L'on pourrait tout d'abord évoquer les réflexions de PICTET, qui estime fort à propos que le DIH peut être comparé à une plaque posée au-dessus d'une plaque plus grande placée au début d'une avenue et sur laquelle est inscrite *« interdiction de passer* »[32], la plaque en-dessous portant la mention « *si vous décidez malgré tout de passer, roulez à droite* »[33].

LATIFA met en lumière quant à lui le libre accès, y compris des populations civiles, aux secours d'urgence lors des conflits armés, en vertu de la Convention IV de 1949. Ce principe leur assure comme minimum irréductible, des droits fondamentaux tels que le droit à la santé, le droit à la nourriture ou à la liberté de conscience, tout en établissant un régime protecteur préférentiel au bénéfice des personnes les plus vulnérables dont font partie les femmes et les enfants[34].

---

[27] Fédération Suisse, *Op. Cit.*
[28] CICR, *Résumé des Conventions de Genève du 12 août 1949 et leurs protocoles additionnels* », 2eme édition, Genève, décembre 2012, p 2.
[29] Art. 3, commun aux Conventions de Genève de 1949.
[30] Art. 1 du Protocole additionnel II 1997.
[31] Protocole II (1977) relatif à la protection des victimes des conflits armés non-internationaux.
[32] Jean PICTET, *Commentaire des Conventions de Genève du 12 août 1949*, CICR, Genève, 1994.
[33] *Ibid.*
[34] El Idrissi LATIFA MASKROT, « la protection des populations civiles victimes de conflits armés ayant entrainé le prononcé d'un embargo international », Thèse de doctorat en Droit Public, Montpellier 1, 2005.
Lire également Sandra CHANTEUR, « la protection des enfants dans les conflits armés », in *Revue internationale de la Croix Rouge*, n° 759, juin 1986, pp. 135-173.

Plus récemment encore, en 2020, BALMOND a établi de manière synthétique les origines, la philosophie et les principes généraux qui le structurent le DIH, tout en mettant en lumière un aperçu des multiples règles qui le composent et qui sont destinés à cantonner la violence dans les conflits armés, relevant également les contraintes du DIH liées aux tensions permanentes entre humanité et souveraineté[35].

Nous pourrions enfin évoquer les recherches de Faye DIONE qui, dans un article récent publié en décembre 2023, mis en lumière des défis plombant l'implémentation de règles du DIH par les Etats membres de la CBLT, une organisation sous-régionale de l'Afrique centrale, en dépit de la profusion de cadres normatifs et institutionnels y relatifs[36].

Tout en nous enrichissant aux sources généreuses de ces différentes contributions comme bien d'autres, et guidé par le positivisme juridique, nous nous en sommes quelque peu écarté en nous appesantissant plus spécifiquement sur la protection des populations civiles lors des conflits armés à Goma, Chef-lieu de la province du Nord-Kivu, à l'est de la RDC.

Nous avons, pour ce faire, mobilisé une méthodologie intégrant des méthodes et des techniques précises. Tout travail de recherche scientifique suppose et implique une démarche rationnelle, rigoureuse et méthodique. Jacqueline RUSS estime en ce sens que la méthode est simplement *« l'ensemble des démarches raisonnées pour parvenir au but recherché »*[37], tandis que la technique de recherche consiste en la mise en œuvre de la méthode retenue pour rassembler les données ou les informations nécessaires à la rédaction du travail scientifique : *« Ces informations sont renfermées soit dans les livres dont l'exploitation est faite grâce à la technique documentaire ou de la vie réelle au sein de la société nécessitant, ainsi, les enquêtes de terrain »* , pour reprendre Paulin IBANDA KABAKA[38].

S'agissant tout d'abord de nos méthodes, tandis que la méthode juridique[39] nous a permis de d'explorer des offres textuelles[40] et décisions[41] y relatives, la méthode sociologique nous a permis de collecter des données auprès des populations vivant dans des camps de déplacés de Goma, à l'est de la RDC.

Nous avons également, dans le cadre de la présente étude, mis en œuvre plusieurs techniques, avec tout d'abord la recherche documentaire consistant à lire, écouter ou visualiser des documents écrits, audio ou vidéo, pour collecter les informations relatives à notre thème, disponibles aussi bien en bibliothèque que sur les réseaux sociaux, comme le suggèrent si bien Florange PÉQUIGNOT et Éric JOUGLA[42].

---

[35] Louis BALMOND, *Droit International Humanitaire,* 1ére édition, Bréal, Paris, 6 février 2020, p. 280.
[36] Songho Faye DIONE « Le droit international humanitaire à l'épreuve des conflits armés en Afrique : exemples des pays de la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT) », *in* Revue internationale de droit et science politique, ISSN : 2790-4830 n°12 – Décembre 2023, p. 40.
[37] Jacqueline RUSS, *Les méthodes en philosophie,* A. Colin, Paris, 1996, p. 12.
[38] Paulin IBANDA KABAKA, « Méthodologie juridique. Méthode de recherche en Droit », Hal, preprint *submitted* on jan 2023, p. 21.
[39] Alliant la dogmatique et la casuistique.
[40] Contributions doctrinales, normes juridiques, etc.
[41] Tant administratives, diplomatiques que juridictionnelles.
[42] Florange PÉQUIGNOT et Éric JOUGLA, « Méthodologie de l'enquête », in *Annales Françaises d'anesthésie et de réanimation*, Elsevier Masson, Paris, 1998, pp. 1302-1310.

Nous avons de même procédé par des techniques d'enquête, d'observation et d'entretien, consistant, dans une démarche empirique, à descendre quotidiennement dans des camps de déplacés de Goma[43], trois mois durant[44], scruter de près les conditions de prise en charge des populations civiles, collecter des données tant auprès de celles-ci qu'auprès des intervenants humanitaires y actifs[45].

Une bonne présentation des résultats de notre recherche consisterait à mettre tout d'abord en exergue l'effectivité de la protection des populations civiles dans les camps de déplacés de Goma (I), avant d'en relever les défis qui les qui la plombent quelque peu, tout en explorant humblement quelques pistes de solutions probables (II).

I- UNE PROTECTION EFFECTIVE

Selon Paul FACHILLE, « *tout le droit de la guerre est dominé par deux principes […] L'humanité dans la guerre ne peut prétendre à plus que ne le permet le but de la guerre […] »*[46]. Les exigences de l'humanité se trouvent dans une éthique qui, quoique sous des formes diverses, trouve sa place dans les grandes civilisations humaines. On pourrait donc supposer que les principes humanitaires font partie de l'être moral de l'Homme et, en tant que tels, représentent une donnée donc l'essence est accessible à chaque individu. En tant que règles morales, les exigences de l'humanité avaient été fixées bien des siècles avant que ne soit entrepris le processus de codification de droit de la guerre, mais d'après les standards de civilisations valables autrefois, leur mise en pratique n'était pas obligatoire et laissée à l'appréciation des belligérants[47]. Avec l'adoption de la Convention IV de Genève de 1949 et les deux Protocoles additionnels subséquents, la protection des populations civiles dans les camps de déplacés de Goma à l'est de la RDC s'adosse sur des cadres juridiques étouffés (A) et se traduisent par des applications palpables, concrètes (B).

A- Des cadres juridiques étoffés

Les instruments normatifs constituent un ensemble de mesures destinées à circonscrire juridiquement les conflits armés tels qu'ils se manifestent[48]. Pour plus d'efficacité, ces instruments juridiques sont complétés par des dispositifs institutionnels.

En contexte de conflits armés, le DIH a connu des édictions d'instruments juridiques divers (2) et des mises en œuvre de dispositifs institutionnels (1) favorisant la protection des populations civiles, y compris lors des CANI y compris en RDC. Ces mécanismes tendent « *à promouvoir le respect du droit international humanitaire dans le cadre de l'objectif plus large*

[43] Plus précisément dans les camps de Mungunga, de Kanyaruchinya, de Kimachyni, de Ndzam-Ndzam et de Bulengo.
[44] Du 1er octobre au 31 décembre 2024, grâce à une bourse de l'Agence Universitaire de la Francophonie.
[45] Administration publique congolaise, organisations internationales ou régionales, Etats étrangers, organisations de la société civile, tant nationales qu'étrangères, etc.
[46] Paul FAUCHILLE, *Traité du droit international public*, guerre et neutralité, 8e édition, Paris, Rousseau & cie, 1926, p. 1009.
[47] Konstantin OBRADOVIC, « La protection de la population civile dans les conflits armés internationaux », Institut International de l'Université de Pise, 20-23 février 1976, p. 123.
[48] Songho Faye DIONE, *Op. Cit.* p. 28.

qu'il s'est fixé dans ses traités fondateurs, à savoir favoriser le respect de la dignité humaine et des principes du droit international »[49].

1 - Cadres textuels

Ils sont d'ordre tant supranational que national.

A l'échelle supranationale tout d'abord, l'on relève des instruments juridiques internationaux et régionaux.

- S'agissant tout d'abord des instruments juridiques internationaux, l'Union Européenne estime fort à propos que « *Le droit international, y compris le droit international humanitaire, est l'un des instruments les plus puissants dont dispose la communauté internationale pour garantir la protection et la dignité de chacun »* durant les conflits armés[50], les règles du DIH étant énoncées dans une série de Conventions, Déclarations, protocoles, etc., parmi lesquels :

La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme fut adoptée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée Générale des Nations Unies à Paris, au Palais de Chaillot[51], juste trois années après l'adoption de la Charte des Nations Unies de 1945, deux instrument juridiques phares qui exaltent la préservation de la liberté et e la dignité humaine en toute circonstances.

Les quatre Conventions de Genève de 1949 sont quant à elles des traités internationaux qui contiennent les règles essentielles fixant des limites aux atrocités de la guerre, la protection des populations civiles s'adossant en l'espèce sur la Convention IV et le protocole additionnel 2 relatif aux CANI : en posant le principe de portée générale en vertu duquel toutes les personnes affectées par un conflit armé ont droit à la protection, les dispositions du DIH visent l'ensemble des populations des pays en conflit, sans aucune distinction défavorable, notamment de race, de nationalité, de religion ou d'opinions politiques et tendent à atténuer les souffrances engendrées par la guerre[52]. Les belligérants peuvent même conclure entre eux les accords pour la reconnaissance des zones et localités afin d'assurer la sécurité des populations civiles dès le début du conflit ou créer, sur le théâtre des hostilités, des zones neutralisées destinées à mettre à l'abri des dangers pour une durée déterminée par un accord[53].

De plus, les femmes et les enfants bénéficient une protection particulière en raison de leur fragilité. Ainsi, les parties au conflit prennent des mesures nécessaires pour que les enfants moins de quinze (15) ans soient empêchés de participer directement aux hostilités[54] et pour que, devenus orphelins ou séparés de leur famille du fait de la guerre, ils ne soient pas laissées à eux-mêmes. Elles doivent accueillir les enfants impactés par la guerre, les traiter dignement et surtout pourvoir à leur éducation.[55] Quant aux femme, en toutes circonstances, elles bénéficient

[49] Art. 21 du Traité de l'Union Européenne.
[50] UE, *Rapport sur les lignes directrices de l'union européenne concernant la promotion du droit humanitaire international*, France, juin 2020, p. 4.
[51] Signée à San Francisco le 26 juin 1945, à la fin de la Conférence des Nations Unies pour l'Organisation Internationale(OI), et est entrée en vigueur le 24 octobre 1945, cette Charte codifie les grands principes des relations internationales tout en exaltant le respect de la dignité humaine en toute circonstances.
[52] Art. 13 de la Convention IV de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des populations civiles en temps de guerre.
[53] Art. 14, 15. *Ibid.*
[54] Voir PA I, art. 77(2) et PA II, art. 4(3) (c).
[55] Art. 21, Convention de Genève IV.

le respect de leur personne, de leur honneur, de leurs droits familiaux, de leurs convictions et pratiques religieuses, de leurs habitudes et de leurs coutumes. Elles sont traitées, en tout temps, avec humanité et protégées notamment contre tout acte de violence ou d'intimidation, contre les insultes et la curiosité publique. Elles sont spécialement protégées contre toute atteinte à leur honneur, et notamment contre le viol, la contrainte à la prostitution et tout attentat à leur pudeur. Compte tenu des dispositions relatives à l'état de santé, à l'âge et au sexe, les personnes, protégées sont toutes traitées par la Partie au conflit au pouvoir de laquelle elles se trouvent, avec les mêmes égards, sans aucune distinction défavorable, notamment de race, de religion ou d'opinions politiques[56].

- S'agissant ensuite des instrument régionaux africains relatifs aux règles du DIH, la protection des populations civiles lors des conflits armés incluent la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP), le protocole additionnel à la Charte Africaine des Droits de l'Hommes et des Peuples relatif aux droits des femmes en Afrique, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, ainsi que la Convention de Kampala sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique.

Adoptée en 1981 à Nairobi au Kenya, la CADHP dispose ainsi que « *toute personne a droit à la jouissance des droits et libertés reconnus et garantis dans la présente Charte distinction aucun, notamment de race, (…) et de toute autre situation. »*[57] De même, la CADHP à travers d'autres dispositions, fait bénéficier toute personne en totale égalité et protection devant la loi[58] pour que toute personne ne soit inviolable et elle a droit au respect de sa vie et à l'intégrité physique et morale pour éviter le traitement arbitraire[59]. Pour ce faire, chaque individu a droit au respect de sa dignité humaine pour ne pas être réduit aux traitements cruels inhumains ou dégradants. C'est en sens que toute personne a le droit de jouir du meilleur état de sa santé physique et mentale, pour ce faire, les États partis à la présente Convention s'engagent à prendre des mesures nécessaires en vue de protéger la santé de leur population et leur assurer l'assistance médicale en cas de maladie[60].

Considérant que l'article 66 de la CADHP prévoit l'adoption d'un ou des protocoles ou accords particuliers en cas de besoin, pour compléter les dispositions de ladite Charte ; et que l'article 2 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples interdit toutes les formes de discrimination fondées sur la race, l'ethnie, la couleur, le sexe, la naissance ou toute autre situation, l'UA adopta, le 11 juillet 2003, le Protocole à la CADHP relatif aux droits des femmes. Ce Protocole[61] rappelle que les droits de la femme sont reconnus et garantis par tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme, notamment la Déclaration universelle des droits de l'Homme, les deux Pactes internationaux obligatoires de 1966, ainsi que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) et son Protocole Facultatif.

[56] Art. 27, Convention de Genève IV.
[57] Art. 2 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples de juin 1981.
[58] Art. 3, *Id.*
[59] Art. 4, *Id.*
[60] Art. 16, *Id.*
[61] Communément appelé « Protocole de Maputo ».

En effet, la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples relatif aux droits des femmes protège la femme y compris en période de conflit armé : « Les *États partis s'engagent à respecter et à faire respecter, les règles du droit international humanitaire applicables dans les situations de conflits armés qui touchent la population, particulièrement les femmes* »[62]. Ces règles du DIH consistent à protéger en cas de conflit armé les populations civiles, y compris les femmes, quelle que soit la population à laquelle elles appartiennent. En plus, les États parties s'engagent à protéger les femmes demandeurs d'asile, réfugiées, rapatriées ou déplacées, contre toutes les formes de violence, le viol et autres formes d'exploitation sexuelle et à s'assurer que de telles violences sont considérées comme des crimes de guerre, de génocide et/ou de crimes contre l'humanité et que les auteurs de tels crimes sont traduits devant des juridictions compétentes. C'est ainsi qu'il est recommandé aux États de prendre toutes les mesures nécessaires pour qu'aucun enfant, surtout les filles de moins de 18 ans, ne prenne part aux hostilités et, en particulier, à ce qu'aucun enfant ne soit enrôlé dans l'armée[63].

Les enfants sont également protégés en toutes circonstances, aux termes de la Charte Africaine des Droits et du Bien-Etre de l'Enfant (CADBE). Il y est recommandé aux États parties à la présente Charte de veiller à ce qu'aucun enfant ne prenne directement part aux hostilités et en particulier, à ce qu'aucun enfant ne soit enrôlé sous les drapeaux. De même les États sont appelés à protéger la population civile en cas de conflit armé et prendre toutes les mesures possibles pour assurer la protection et le soin des enfants qui sont affectés par un conflit armé[64].

Enfin, les Chefs d'État et de Gouvernement des États membres de l'UA, conscients de la gravité de la situation des personnes déplacées qui constitue une source d'instabilité et de tension continuelles, ont adopté le 22 octobre 2009 à Kampala en Ouganda une Convention de l'UA sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique. Cette Convention interpelle les États parties à certains nombres d'obligations pour respecter et faire respecter les dispositions de la Convention. C'est pourquoi il est demandé aux États de veiller au respect de leurs obligations en vertu du droit international, notamment les droits de l'Homme et le droit humanitaire, afin de prévenir et d'éviter les situations pouvant conduire au déplacement arbitraire de personnes et faire une alerte précoce en cas des besoins d'assistances[65].

Ces instruments juridiques internationaux ou régionaux sont complétés par des textes nationaux congolais.

En RDC en effet, la protection des populations civiles, y compris en période de conflits armés, est actuellement encadrée par la Constitution du 18 février 2006 ainsi que par plusieurs textes législatifs ou réglementaires. La Constitution congolaise affirme ainsi le principe de l'égalité entre l'homme et la femme tout en interdisant toutes formes de discrimination fondées sur le sexe[66]. Elle reconnaît également le droit à la dignité humaine, à l'intégrité physique et à la sécurité des personnes[67]. Dans les zones affectées par les conflits armés, notamment dans

[62] Art. 11 du Protocole de Maputo.
[63] *Id*.
[64] CADBE, Art. 22.
[65] Art. 4 Convention de l'UA sur la Protection et l'Assistance aux personnes déplacées en Afrique.
[66] *Id.,* Art. 14.
[67] *Id.,* Art. 16.

l'Est de la RDC, ces garanties constitutionnelles visent entre autres à protéger les populations civiles contre les traitements inhumains, y compris ceux perpétrés par certains groupes armés[68].

Afin de renforcer cette protection, le législateur congolais a adopté plusieurs lois spécifiques relatives à la lutte contre les violences sexuelles. La Loi portant répression des violences sexuelles prévoit en ce sens des sanctions sévères contre les auteurs de viols, d'esclavage sexuel et d'autres formes de violences basées sur le genre.

Le Code pénal congolais réprime également les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité commis contre les populations civiles. Les violences sexuelles utilisées comme armes de guerre peuvent ainsi être poursuivies devant les juridictions nationales et internationales compétentes[69].

2 - Cadres institutionnels

Ils sont également d'ordre tant supranational que national.

A l'échelle supranational tout d'abord, l'on relève des institutions internationales et régionales.

- S'agissant tout d'abord des institutions internationales, elles sont aussi bien juridictionnelles que non juridictionnelles. Ainsi, en 1998, des négociations portant sur la création d'une cour criminelle internationale permanente ont abouti à l'adoption du Statut de Rome portant création de la Cour pénale internationale[70]. Son objectif est de poursuivre et réprimer des auteurs présumés de crimes graves tels que le génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et crime d'agression[71]. L'on pourrait également évoquer des institutions non juridictionnelles, lesquelles ont pour objectif principal l'assistance et la protection des personnes victimes des guerres[72] : institutions internationales[73], organisations de la société

[68] ONU, *Rapport sur les violences sexuelles en RDC*, 2022.
[69] Loi n°06/018 du 20 juillet 2006 modifiant le Code pénal congolais.
[70] CICR, « Punir les crimes de guerre : Tribunaux pénaux internationaux », p.1.
[71] Statut de Rome, art 5.
Les différents crimes sont définis par le statut de Rome :
_ Le crime de guerre est toute violation des règles importantes régissant la conduite des hostilités en son article 8.
_ Le crime contre l'humanité est directement inspiré du principe d'humanité, l'un des principes cardinaux du DIH. Il désigne tout comportement attentatoire à la dignité de la personne humaine et visant à avilir ladite personne, à la rabaisser, à la dégrader. Le statut de CPI en son article 7 décline les actes constitutifs de crimes contre l'humanité.
_ Enfin le crime de génocide (Art. 5) est considéré, selon le juriste polonais LEMKIN, comme une entreprise planifiée visant à éliminer de manière systématique un groupe de personnes en raison de caractéristique propres à ce groupe et relatives à la race, à l'ethnie, à la nationalité ou encore à la religion.
[72] Charles SOUBOURA MOUNKANG, « La protection de la femme en droit international humanitaire », Université de Dschang, Master recherche, 2022-2023, p. 40.
[73] Telles l'OMS, le PAM, la FAO, le Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, Onu Femmes, l'UNICEF (une agence de l'ONU créé le 11 décembre 1946, a pour but l'amélioration et la promotion de conditions des enfants. Les missions de l'UNICEF s'articulent autour de 8 domaines étroitement liés, qui sont tous essentiels au bon développement de l'enfant : santé, nutrition, éducation, protection de l'enfance, eau hygiène et assainissement, changement climatique, égalité et inclusion et en fin urgence) et surtout le HCR dont le Statut, adopté en 1950, dispose :

> « Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés agissant sous l'autorité de l'assemblée générale, assume les fonctions de protection internationale, sous les auspices de l'organisation des Nations Unies, en ce qui concerne les réfugiés qui entrent dans le cadre du présent Statut, et recherche de solutions permanentes aux problèmes des réfugiés ».

civiles telles de grandes Associations, Fondations ou ONG internationales[74]. Ces organismes fournissent une aide humanitaire, surveillent les violations des droits humains et plaident en faveur des victimes Elles font toutes référence aux principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance notamment. Cela signifie que ce sont les besoins vitaux des personnes en danger qui déterminent l'aide, à l'exclusion de tout autre critère (politique, religieux, ethnique, social…)[75].

- S'agissant ensuite des cadres institutionnels nationaux, la protection des populations civiles est une entreprise complexe impliquant de nombreux acteurs : le gouvernement hôte, les communautés locales, les parties au conflit, les partenaires humanitair es, des droits de l'homme, de développement et autres[76]. Dans la période actuelle des conflits armés en RDC, plusieurs cadres institutionnels ont été mis en place pour assurer la protection des populations civiles, qu'elles soient étatiques ou non étatiques, car *« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances »*[77]. En ce sens, la justice, l'armée, l'administration territoriale ainsi que plusieurs institutions sectorielles congolaises[78] participent à la protection des populations civiles dans les camps de déplacés de Goma[79], avec le concours de bon nombre d'organisations de la société civile locale.

B- Des applications concrètes

La protection des populations civiles dans les camps de déplacés de Goma à l'est de la RCD se traduit au quotidien par des initiatives multiformes et variées. Nous allons particulièrement nous intéresser, dans la présente étude, à l'établissement des zones de sécurité et le camp de déplacés d'une part (1) et, d'autre part, à l'intervention humanitaire aux fins d'assistance vitale (2).

1- Etablissement des zones de sécurité et de camps de déplacés

Les zones de sécurité sont celles qui sont, soit avant, soit après l'ouverture des hostilités, organisées de manière à mettre à l'abri des effets de la guerre les personnes fragiles, c'est-à-dire : les blessés et les malades, les infirmes, les personnes âgées, les enfants de moins de 15 ans, les femmes enceintes et les mères d'enfants de moins de 07 ans. La convention 4 de Genève prévoit même en cas de besoin, les zones ainsi prévues pourront être mises sur pied dans ou à proximité des lieux. Cette option vise à sécuriser les zones affectées par le conflit et la mise en place des infrastructures temporaires.

- S'agissant tout d'abord de la sécurisation des zones affectées par les conflits, il est interdit de diriger une attaque contre une zone créée pour mettre à l'abri des effets des hostilités

[74] AWID, Fondation Bill Gate, Amnesty International, Save The Children, Human Rights Watch, Médecins Sans Frontières, etc.
[75] Bernard KOUCHNER, « Analyses et propositions sur l'action humanitaire dans les situations de crise et post-crise », 2010, p. 11.
[76] Julian HARSTON, Protection des populations civiles, Institut de formation aux opérations de paix. *Op. Cit.* 1.
[77] Art. 1 commun des Conventions de Genève et leurs protocoles additionnels.
[78] A l'exemple de la Commission Nationale des Droits de l'Homme congolaise.
[79] Sécurité, alimentation, logement, éducation, santé, etc.

les blessés, les malades et les personnes civiles. En ce sens, la sécurisation des zones affectées comprend tant le maintien de la paix dans la zone que la sécurisation spécifique des populations civiles, car *« dans des nombreux conflits armés contemporains, les forces armées sont de plus en plus appelées non seulement à conduire des opérations de combat contre l'ennemi, mais aussi des opérations de maintien de l'ordre pour préserver ou rétablir la sécurité et l'ordre publics »*[80]. Dans et autour des camps de déplacés de Goma, des éléments de l'armé et de la police congolaises s'y attèlent au quotidien, face aux incursions et exactions des troupes rebelles, avec la participation significative des personnels de la MONUSCO[81] : actuellement forts de de 11.500 Hommes, les Casques Bleus y effectuent non seulement des patrouilles, mais également des missions de longue portée, pour garantir la liberté de mouvement et la sécurité des populations déplacées et des humanitaires, tant il est avéré que « *La protection des personnes, en temps de conflit armé, est généralement une véritable question de vie ou de mort au moment précis où le problème se pose* »[82].

- S'agissant ensuite de la mise en place des infrastructures temporaires, elle vise à répondre aux besoins humanitaires urgents tels que l'abri et services de base pour les populations affectées par les conflits armés. La construction des camps de déplacés consiste tout d'abord à sélectionner des sites sûrs, accessibles et propices à l'installation d'un camp des réfugiés, en tenant compte des facteurs tels que la disponibilité de terrain, de l'eau et de la proximité des infrastructures existantes, ensuite réparer le site en construisant des routes pour faciliter le déplacement[83]. Ces camps sont gérés par l'administration publique congolaise, en partenariat avec le HCR et d'autres organisations humanitaires, publiques ou privées.

2 - Intervention humanitaire pour une assistance vitale

L'intervention humanitaire pour une assistance vitale vise à fournir rapidement des secours essentiels tels que de la nourriture, l'eau des abris et des soins médicaux aux populations touchées par des crises humanitaires telles que les conflits armés. Les objectifs de l'aide humanitaire sont exprimés dans les chartes et mandats des Agences, mais aussi dans les définitions de cette pratique, qui varient selon leur perspective par rapport aux objectifs visés. Le premier objectif de l'aide humanitaire qu'on peut identifier est celui de réduire la souffrance[84]. Jean François MATTEI, Président de l'Académie nationale de médecine et président honoraire de la Croix-Rouge française déclare en ce sens :

> *« L'intention est de porter secours et assistance à des personnes vulnérables souffrant dans leur vie quotidienne et qui ne peuvent compter sur personne pour les aider, souvent en dehors de tout système organisé lorsque l'État est défaillant. L'aide humanitaire est alors l'ultime recours, et*

[80] *Rapport XXXIIe*, Conférence internationale de la Croix-Rouge et du croissant-rouge, Genève, octobre 2015, p. 41.
[81] Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo.
[82] Hajer GUELDICH, « Droits de l'Homme et Droit international humanitaire : convergences et divergences », *in L'action humanitaire en Tunisie face à la crise libyenne*, Journée d'étude du CICR et Association des études internationales, 25 novembre 2011, p. 11.
[83] Yves BEIGBEDER, *Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés*, PUF, Paris, juillet 1999, p. 9.
[84] Claudia Sofía DURÁN CÁRDENAS, *Op. Cit*, p. 26.

elle est pratiquée sans aucune autre volonté que de donner. Elle est désintéressée, guidée par les seuls principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance »[85].

L'objectif est de sauver des vies, notamment via la distribution d'aide alimentaire, l'implémentation de programmes de santé ou d'éducation, etc. Dans les camps de déplacés de Goma, ces initiatives revêtent une importance cruciale pour assurer la protection et le soutien des populations affectées. Les fournitures essentielles dans un service d'urgence en l'espèce incluent des médicaments, des équipements médicaux, des fournitures de premiers secours, de la nourriture, de l'eau, des couvertures, des vêtements lourds pour les endroits tropicaux et des articles d'hygiène. La distribution de denrées alimentaires de première nécessité et de kits d'hygiène est indispensable pour prévenir la malnutrition et les maladies liées à l'eau, c'est « *une action centrée sur la survie des personnes en souffrance et traversant une crise »*[86]. Dans le Camp de Mungunga, par exemple, l'administration publique congolaise a hâtivement bâti une école publique, tandis que l'ONG Save The Children y a érigé un bâtiment où les enfants sont accueillis et nourris deux fois par jour, en même temps que le PAM[87] accorde aux familles des bourses alimentaires mensuelles, des actions jointes à celles de l'OMS et de Médecins Sans Frontières qui y implémentent des programmes de santé tant physiques que mentale.

II- UNE EFFECTIVITÉ PERFECTIBLE

« *Dans la plupart des opérations militaires internationales ou des tensions internes, la protection des populations civiles est un objectif essentiel. Pourtant, les conflits du monde entier continuent de malmener les populations* »[88]. Ainsi, la mise en œuvre de la protection des populations civiles nécessite une compréhension, une connaissance et une formation sur les moyens d'atteindre cet objectif sur le terrain. Les personnels militaires internationaux, régionaux et nationaux manquent généralement de directives sur la façon de protéger les populations civiles plus efficacement lors des opérations militaires. Cela s'expliquerait par l'absence de doctrines ou de principes éprouvés ou historiques sur lesquels les militaires chargés de planifier ou d'exécuter la mission pourraient s'appuyer. Et face au manque d'orientations, les planificateurs n'ont pas d'autre choix que d'improviser. La difficulté est d'autant plus grande pour les missions dont le mandat premier est de protéger les populations civiles, car réparer les pertes humaines est impossible.

À défaut d'une doctrine bien développée et d'une capacité de mise en œuvre correspondante, il y a fort à parier que la mission se soldera par un échec. Il convient de noter que dans les environnements complexes les militaires doivent introduire une flexibilité suffisante permettant une réponse prompte en cas d'évolution rapide de la situation sur le théâtre[89].

---

[85] Jean-François MATTEI, « La médecine humanitaire, modèle commun de l'action humanitaire », L'Académie nationale de médecine, 197, no 6, 2013, p. 120.
[86] Claudia Sofía DURÁN CÁRDENAS, « Les conflits éthiques de l'aide humanitaire à l'aune de l'éthique de la care », Universitaire de Grenoble Alpes, Mémoire de Master Sciences humaines et sociales, 2019-2020, p. 90.
[87] Programme Alimentaire Mondial.
[88] Marla KEENAN et Alexander William BEADLE, « L'opérationnalisation de la protection des populations civiles dans les opérations de l'OTAN », in *ASPJ Afrique & francophonie*, 2015, p. 81.
[89] *Id.*

Les situations misérables que traversent généralement les populations pendant et après les conflits armés laissent une image d'une protection mitigée des normes et des actions entreprises. L'effectivité de cette protection dans les camps de déplacés de Goma semble encore mitigée, avec des limitations tant normatives (A) que pratiques (B).

A- Limitations juridiques

Elles sont autant intrinsèques aux normes juridiques internationales ou régionales encadrant la protection des populations civiles lors des conflits armés, que relatives. Les limitations textuelles comprennent en l'espèce peuvent être soit intrinsèques (1) soit relatives (2).

1- Limitations textuelles intrinsèques

Certaines définitions sont floues dans les termes utilisés dans les conventions et traités relatifs à la protection des civils en temps de conflit armé. Par exemple, la définition de ce qu'est un « *conflit armé* » et ou un « *civil* » peut varier d'un instrument à l'autre, ce qui peut entraîner des difficultés dans l'application et la mise en œuvre des mécanismes de protection. De même, le DIH s'applique dans deux types de situations très différents : les conflits armés internationaux et les conflits armés non internationaux. Dans les textes, ces derniers sont appelés *« conflits armés ne présentant pas un caractère international »*[90]. Par conséquent, il a été affirmé[91] que tous les conflits armés qui ne consistent pas en un affrontement entre nations ne présentent pas un caractère international, et que l'élément de phrase précité s'entend dans son sens littéral[92]. Malgré l'importance capitale de définir le seuil en dessous duquel le DIH ne s'applique pas, l'article 3 ne fournit pas de définition de la notion de conflit armé non international[93].

Cette confusion se remarque beaucoup plus sur le fait que leurs contenus sont élaborés de manière à faire aucune différence. Cela pourrait être une incompréhension car à la différence entre elles ne tient pas du contexte : tantôt ces normes s'appliquent lors des CAI, tantôt elles sont applicables lors des CANI, ce qui sème une confusion pour les belligérants : les règles du DIH applicables CANI sont souvent confuses et difficiles à interpréter, ce qui entrave la protection efficace des populations civiles. A titre d'illustration, le droit international pénal incrimine les six violations graves des droits de l'enfant dont l'interdiction de recrutement ou d'enrôlement et de participation ou d'utilisation des enfants aux hostilités. Le DIH est lacunaire à ce sujet : la liste des infractions graves ne comporte pas le recrutement ou l'utilisation des enfants dans les hostilités[94]. Même si l'article 18 du Protocole II améliore sans aucun doute la protection de la population civile, il a été fortement critiqué car il soumet, lui aussi, les actions

[90] Art 3 commun de la CG.
[91] Mais cela reste sujet à controverses.
[92] Marco SASSOLI, Antoine BOUVIER et Anne QUINTIN, *Un droit dans la guerre* ? *Op. Cit.*, p 26.
[93] L'Art. 3 commun énonce seulement qu'il s'applique « [e]n cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des Hautes Parties contractantes […] ».
[94] Junior MUMBALA ABELUNGU, « Commentaire de l'observation générale sur l'article 22 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant : Les enfants dans les situations de conflit », in *Annuaire africain des droits de l'homme*, pp. 1-22, [article en ligne], [http://doi.org/10.29053/2523-1367/2021/v5a1] (2021).

de secours au consentement du gouvernement[95]. Cet article peut ainsi être interprété, de même que l'article 70 du Protocole I pour les CAI[96], comme impliquant que le gouvernement a le devoir de donner ce consentement lorsque les conditions énoncées sont remplies.

Il arrive également que certains textes internationaux manquent de clarté quant aux obligations spécifiques des parties en conflit envers les populations civiles, en n'étant pas assez détaillées pour guider les actions concrètes des États et des groupes armés en matière de protection des civils, surtout en matière des « *conflits armés non internationaux, où les règles du DIH ne sont parfois pas assez détaillées* »[97] : les règles du DIH applicables aux CANI sont dispersées dans divers traités, conventions et coutumes, ce qui rend difficile leur compréhension globale. Tel est l'exemple de l'article 22 de la CADBE : il ne s'applique pas uniquement au temps de CAI, mais également aux CANI, à la différence qu'il n'existe aucune précision quant au point de savoir si cette disposition lie les groupes armés non étatiques qui sont des protagonistes[98].

De même, certaines édictions laxistes de responsabilités ou de mécanismes de contrôle[99] peuvent constituer des limites importantes dans la protection des populations civiles en période de conflit armé. Les mécanismes de contrôle visant à surveiller le respect du droit international humanitaire par les parties en conflit peuvent ainsi s'avérer insuffisants. Il peut par exemple y avoir un manque de moyens et de ressources pour surveiller efficacement les actions des parties en conflit, ce qui peut conduire à une impunité pour les violations commises à l'encontre des civils. Ainsi, des lacunes dans les mécanismes de recours juridictionnel, tels que les tribunaux internationaux ou nationaux, peuvent limiter la capacité des victimes de violations à obtenir justice et réparation, même si la poursuite des crimes de guerre est imposée par le DIH et peut être exercée indépendamment de l'existence de juridictions pénales internationales[100]. Dans la réalité, les dispositions du DIH sur la poursuite des crimes de guerre ou d'agression sont ainsi largement restées lettre morte jusqu'en 1990[101], tandis que la formulation du crime de terrorisme demeure assez flottante.

[95] Marco SASSOLI, Antoine BOUVIER et Anne QUINTIN, *Un droit dans la guerre* ? *Id.*, p. 59.
[96] L'article 18(2) du Protocole II dispose en effet : « Lorsque la population civile souffre de privations excessives par manque des approvisionnements essentiels à sa survie, tels que vivres et ravitaillements sanitaires, des actions de secours en faveur de la population civile, de caractère exclusivement humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable, seront entreprises avec le consentement de la Haute Partie contractante concernée. »
[97] Marco SASSOLI, Antoine BOUVIER et Anne QUINTIN, *Id.*, p 19.
[98] Ali DJOUMA Ahmat, « la protection des enfants dans les conflits armés en Afrique Centrale : le cas du Tchad. », *Op. Cit.*, p. 40.
[99] Qu'ils soient juridictionnels ou non juridictionnels.
[100] Marco SASSOLI, Antoine BOUVIER et Anne QUINTIN, *Un droit dans la guerre* ? *Op. Cit.*, p 81.
[101] *Id.*

2- Limitations textuelles relatives

Elles sont liées aux réticence des Etats à signer ou ratifier des instruments du DIH, ou encore leur propension à les dénoncer, pour des motifs politiques ou pour des raisons d'intérêts nationaux. L'on relève dans le meilleur des cas une cacophonie normative ainsi que des renvois réguliers aux souverainetés étatiques.

S'agissant tout d'abord de la cacophonie normative, elle résulte d'une profusion d'instruments juridiques internationaux et régionaux qui s'entremêlent voire se contredisent, constituant ainsi une limite importante dans la protection des populations civiles en période de conflit armé. A titre d'illustration, l'article 1er commun des quatre conventions, repris à l'article 1er, § 1 du Protocole I, dispose : « *les hautes parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention [le présent Protocole] en toutes circonstances* ». Cette disposition s'est révélée riche en potentialités. L'on ne trouve néanmoins pas trace d'une telle disposition dans le Protocole II. L'on pourrait se demander s'il s'agit d'une omission volontaire ou si une référence implicite est susceptible d'être dégagée du texte.

Le manque d'harmonisation normative dans la coexistence de multiples traités, conventions, protocoles et autres instruments juridiques relatifs au droit international humanitaire peut entraîner des contradictions, des lacunes et des ambiguïtés dans la protection des populations civiles, tout en complexifiant l'exécution des obligations des États en la matière. De même, la superposition de normes internationales et régionales contradictoires pourrait créer une complexité juridique qui rend difficile la compréhension et l'application des règles de protection des civils en période de conflit armé. Par exemple, certains aspects de la protection des civils peuvent être traités de manière exhaustive dans un instrument juridique, tandis que d'autres peuvent être négligés ou insuffisamment couverts dans un autre texte. Cette fragmentation et cette absence d'uniformisation ont plusieurs conséquences négatives sur la protection des civils, certaines catégories de personnes ou certaines situations pouvant ne pas être couvertes par les règles existantes, ce qui les rend vulnérables aux violations du DIH.

S'agissant ensuite des renvois réguliers aux souverainetés étatiques, ils sont tributaires du principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats, un pilier fondamental du droit international et de la souveraineté des États, ce qui suscite un questionnement inévitable : « *[…] comment les États qui affirment ainsi leur souveraineté peuvent dépendre du droit international* ? »[102] ou alors, qui affirment ainsi leur souveraineté peuvent dépendre du droit international. Dès lors que l'on part du postulat qu'il n'existe aucune autorité supérieure à l'État, comment la norme de droit international peut-elle être produite pour et appliquée par cet État souverain ? [103] En effet, le droit international apparaît plus comme un droit de coordination (entre les compétences toutes souveraines des différents États) qu'un droit de subordination, comme l'est le droit interne qui régit des sujets, au besoin par la coercition exercée par l'appareil d'État. Selon ce principe, les États ont le droit de réglementer leurs affaires internes sans ingérence extérieure. Cela signifie que les États ont une marge de manœuvre pour déterminer comment ils protègent leurs populations civiles en période de conflit armé, ce qui peut limiter l'efficacité des normes internationales de protection, difficilement applicable sans heurter la

[102] Marco SASSOLI, Antoine BOUVIER et Anne QUINTIN, *Un droit dans la guerre* ? *Op. Cit.*, p. 5.
[103] *Id.*

souveraineté des États qui y sont réticents ou s'y opposent plus ou moins frontalement[104] : certains États ont utilisé le principe de non-ingérence pour justifier leur refus d'autoriser l'accès humanitaire à des zones touchées par un conflit, ce qui a eu pour conséquence une détérioration de la situation humanitaire pour les civils concernés.

B - Limites pratiques

Lors de l'audition publique de la Commission des affaires étrangères et de la sécurité du Parlement européen sur le droit d'intervention humanitaire, à Bruxelles, le 25 janvier 1994, Yves SANDOZ avait déclaré que le problème du cadre juridique du DIH repose avant tout sur la violation des normes élaborées[105], lesquelles ne sont elles-mêmes pas toujours parfaites.

Malgré les dispositions du DIH, la protection des populations civiles en période de conflit armé se heurte à de nombreuses limites pratiques, à l'exemple de la présence des groupes armés non étatiques, peu enclins au respect des règles du DIH, de même des interventions étrangères et des opérations militaires complexes rendant la protection des civils plus difficile à mettre en œuvre quant à l'application des instruments juridiques d'une part, et aux contraintes opérationnelles sur le terrain d'autre part. Il ne serait donc pas superflu d'aborder tout d'abord les limitations pratiques généralement observées en la matière (1), avant de s'appesantir sur la situation spécifique des populations civiles dans les camps de déplacés de Goma (2).

1 – Limites pratiques généralement observées quant à la protection des populations civiles dans des camps de déplacés

L'on y déplore généralement des défaillances d'ordre tant juridique qu'opérationnelles.

- S'agissant tout d'abord des défaillances juridiques, l'on pourrait relever d'une part l'inadaptation des normes juridiques aux réalités du terrain et, d'autre part, des divergences d'interprétation entre les acteurs impliqués des contraintes ne facilitant pas la mise en œuvre efficace des mesures de protection ou compromettant la sécurité des civils affectés par des conflits armés.

* Quant à l'inadaptation des normes juridiques aux réalités des CANI, le CICR rapporte fort à propos que *« la disparition progressive du champ de bataille au sens traditionnel du terme par suite de nouvelles méthodes de conduite de la guerre rendait inopérantes les définitions fondées sur la proximité géographique d'une personne par rapport à une zone de combat »*[106]. Les conflits contemporains impliquent souvent des groupes ou des milices, qui ne sont pas nécessairement soumis aux mêmes règles que les États. Le caractère asymétrique de

[104] Les États ont la possibilité de formuler des réserves lorsqu'ils ratifient des traités internationaux, ce qui leur permet de limiter leur engagement envers certaines obligations. De plus, les États peuvent interpréter sélectivement les normes internationales en matière de protection des populations civiles, en privilégiant leurs intérêts nationaux ou en adaptant les normes à leur propre contexte.
[105] *Id*.
[106] CICR, « Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains », *Op. Cit*., p. 63.

ces conflits rend difficile l'application des normes traditionnelles du droit international humanitaire.

De plus, la nature complexe des conflits actuels, caractérisés par des guerres civiles, des conflits interétatiques et des interventions étrangères, rend souvent difficile la distinction entre combattants et populations civiles.

L'on pourrait également déplorer cette impunité dont bénéficient parfois les auteurs de violations du droit international humanitaire : en l'absence de mécanismes efficaces de responsabilisation et de sanctions, les parties belligérantes peuvent être tentées de violer ces normes en toute impunité, ce qui compromet gravement la protection des populations civiles.

Les limites des mécanismes de mise en œuvre et de surveillance de respect du droit international humanitaire contribuent de même à l'écart entre les normes existantes et la réalité sur le terrain : les ressources limitées des organes internationaux chargés de surveiller le respect de ces normes et les difficultés d'accès aux zones de conflit entravent souvent la mise en œuvre effective de ces normes.

Hormis les groupes armés non étatiques, la désobéissance des États aux normes du droit international humanitaire compromet parfois plus durement encore la protection des personnes civiles dans les zones de conflit : attaques délibérées contre des populations civiles, utilisation d'armes interdites, blocage de l'aide humanitaire, non-respect des principes fondamentaux du droit international humanitaire tels le respect des règles de distinction et de proportionnalité dans la conduite des opérations militaires, etc.

* Quant aux divergences d'interprétation entre les acteurs, elles peuvent découler de différences culturelles, politiques ou juridiques, ainsi que des intérêts divergents entre les parties impliquées dans le conflit. Cela peut entrainer une application incohérente ou sélective des normes internationales.

En effet, dans de nombreux conflits armés, les acteurs étatiques ont des intérêts nationaux divergents qui influencent leur interprétation et leur application des règles de protection des populations civiles[107]. Ils peuvent également interpréter les règles internationales de manière sélective afin de justifier leurs actions, mettant en avant des impératifs de sécurité nationale ou des considérations de souveraineté[108], ou encore se montrer réticent à permettre toute négociation qui, de son avis, conférerait une « *légitimité* » au groupe armé[109].

Les différences culturelles et juridiques entre les acteurs impliqués dans un conflit armé peuvent également conduire à des divergences d'interprétation des règles de protection des

[107] Par exemple, un État impliqué dans un conflit armé peut être tenté de minimiser les protections accordées aux populations civiles dans le but de poursuivre ses objectifs militaires ou politiques. Cela peut se manifester par des actions telles que le ciblage délibéré de populations civiles ou d'infrastructures civiles, le blocus de l'aide humanitaire ou l'utilisation de tactiques de terreur pour contrôler les populations civiles.
[108] Hadjer GUELDICH, « la mise en œuvre du droit international humanitaire : une effectivité mouvementée », in *ABM*, mars 2015, p. 12.
[109] Jakob KELLENBERGER, *Mieux faire respecter le droit international humanitaire dans les conflits armés non internationaux*, CICR, Genève, p. 11

populations civiles. En pareils cas, le droit constituera rarement un cadre de référence pertinent, en particulier pour les groupes dont les actions sont déterminées par une idéologie forte[110].

- S'agissant ensuite des défaillances opérationnelles, elles sont relatives tant à ka faiblesse des mécanismes de protection qu'à la modicité des ressources mobilisables.

* Quant à la faiblesse des mécanismes de mise en œuvre, CONDORELLI fait un constat désolant :

> *« La vérité est que le droit international humanitaire existant refuse d'organiser efficacement sa propre mise en œuvre. La vérité est que la communauté internationale, au-delà d'éventuelle mesures sélectives et au coup par coup, refuse de s'acquitter de façon systématique du devoir d'assurer le respect des règles humanitaires* »[111].

DAVID corrobore quelque peu ce constat et se pose une question fort pertinente : *« Pourquoi le droit des conflits armés est-il si souvent violé ? »*[112], tant il est avéré que les conventions de Genève de 1949 et les protocoles additionnels de 1977 contiennent, selon TAVERNIER, *« des dispositions, certes limitées, mais qui ont le mérite d'exister. Malheureusement, ces mécanismes ont mal fonctionné parce qu'ils n'ont pas été utilisés ou ne l'ont pas été suffisamment »*[113].

Hormis les faiblesses des juridictions, des mécanismes non juridictionnels, tels que les commissions d'enquête ou les mécanismes de médiation et de conciliation, peuvent également présenter des lacunes en termes d'efficacité et d'indépendance : leur capacité à enquêter sur les violations, à établir la responsabilité et à garantir des mesures correctives adéquates peut être compromise par un manque de soutien politique ou financier, ou par des pressions externes[114].

Enfin, les défis liés à la coordination des acteurs humanitaires, des forces armées et des autorités locales dans les zones de conflit peuvent entraver la mise en œuvre efficace des mesures de protection des civils. La complexité des opérations humanitaires et le manque de ressources adéquates peuvent également limiter la capacité des acteurs humanitaires à répondre aux besoins urgents des populations civiles affectées par le conflit.

---

[110] *Id.*

[111] Luigi CONDORELLI, « l'évolution récente des mécanismes visant à assurer le respect du droit international humanitaire », in *Mélanges offerts à Hubert THIERRY*, Pedone, Paris, 1998, p 417.

[112] Éric DAVID, *Principes de droit des conflits armés*, 2e édition, Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 553.

[113] Paul TAVERNIER, « Réflexions sur les mécanismes assurant le respect du droit international humanitaire, conformément aux conventions de Genève et aux protocoles additionnels », in *Actualité et Droit International*, avril, 2000.

[114] Des rapports des ONG telles que *Human Rights Watch* ou *Amnesty International* fournissent régulièrement des preuves documentées des violations du droit international humanitaire et mettent en lumière les cas où l'impunité persiste.

* Quant à la modicité des ressources, des lacunes liées aux ressources humaines, matérielles, financières et sécuritaires peuvent en effet constituer des limites textuelles internationales dans la protection des populations civiles en période de conflit armé : qu'il s'agisse d'organisations intergouvernementales ou d'organisations non gouvernementales, les organisations humanitaires ont toutes besoin de ressources financières pour subvenir aux besoins des individus en situation de détresse.

2 – Limites pratiques spécifiquement observées quant à la protection des populations civiles dans les camps de déplacés de Goma

La protection des populations civiles dans les camps de déplacés de Goma demeure perfectible, avec des défaillances relatives tant à leurs droits-libertés, à leurs droits-créances, à leurs droits catégoriels qu'à leurs droits de solidarité.

- S'agissant tout d'abord de leurs droits-libertés, ils sont quelque peu plombés tant par l'état de siège permanent que par l'insécurité ambiante.

Comme toute l'étendue de la Province du Nord-Kivu en effet, Goma et ses environs sont sous état de siège, consécutivement aux CANI affectant certaines localités de cette Province. Cette situation limite l'exerce de certains droits-liberté, tel le droit de vote (avec notamment des nominations de maires militaires). Elle implique en outre des restrictions à la liberté d'aller et de venir avec, entre autres mesures, l'interdiction de la circulation de motocyclettes au-delà de 18 heures. Cette restriction préjudicie encore plus durement les déplacés, dont l'indigence et l'éloignement des camps les contraignent à l'usage régulier de ces moyens de déplacement, soit comme *« motards »*[115] ou comme usagers.

L'un des défis majeurs à surmonter dans les camps de déplacés autour de Goma semble être en outre l'insécurité ambiante : vols, agression au sein des camps ; viols et meurtres autour des camps. Ce climat d'insécurité est facilité au sein des camps par le défaut d'électrification, la surpopulation, la promiscuité, l'indigence généralisée, la désespérance, le désœuvrement et la consommation de psychotropes. Il l'est également autour des camps par les nécessités de survie des victimes (aller en forêt s'approvisionner en bois de chauffe, en aliments de fortune ou pratiquer des activités agricoles, de pêche ou de chasse, etc.), leur éloignement et leur isolement, d'une part et, d'autre part, la lâcheté, l'opportunisme, la cruauté des auteurs voire l'usage des actes d'humiliation tels les viols systématiques et barbares comme armes de guerre.

Ce climat d'insécurité semble davantage accentué dans les camps les plus exposés aux bombardements, notamment celui de Mungunga, et plus encore celui de Kamachini où des bombardements ont causé des dizaines de morts et de blessés parmi les déplacés en début de cette année 2023. Ces populations demeurent pour la plupart traumatisées, déboussolées voire pétrifiées par ces tristes événements, le spectre de nouveaux bombardement leur demeurant ancré à l'esprit a tout instant.

A ce climat d'insécurité ambiante se greffent d'autres contraintes n'y facilitant guère la vie privée, la liberté d'entreprendre ou le droit de propriété, la liberté de pensée ou d'expression,

[115] Terme localement usité pour désigner les moto-taximen.

la promiscuité, la sédentarité et la crainte d'infiltration et d'espionnage des éléments rebelles n'y favorisant rien en ce sens.

- S'agissant ensuite de la protection de leurs droits-créances, l'on relève ans ces camps des défaillances relatives à la protection des droits économiques, sociaux et culturels des populations civiles.

* Les droits économiques des populations dans les camps de déplacés autour de Goma semblent sensiblement contraints, qu'il s'agisse su droit à l'alimentation ou au logement décent.

Chassés pour la plupart des cas de leurs villages laissant derrière eux leurs champs et leurs bêtes voire leurs multiples activités de service (maçonnerie, forge, charpenterie, menuiserie, cordonnerie, etc.), sources de leurs revenus vitaux, les déplacés dépendent le plus souvent de dons divers pour leur subsistance alimentaire. Ces aliments sont aux meilleurs des cas insuffisants ou rares, et au pire des cas absents ou impropres à la consommation, les indélicatesses de certains personnels humanitaires ne les favorisant pas assez[116].

Le logement décent figure également parmi les droits fondamentaux les plus chimériques dans des camps de déplacés autour de Goma. Sortes de minuscules huttes en toiles de jute, bâches, tissus ou matériaux de récupérations divers, outrepassant rarement les 5 mètres carrés de superficie, sans électricité ni adduction en eau potable, suintant abondamment lors des pluies à défaut d'être défaites par des orages, les maisons d'habitation y laissent à désirer, pour en dire le moins. Agglutinées dans ces huttes insalubres suintant lors des pluies, des familles entières[117] s'éclairent la nuit par brûlage de faisceaux de pneus accrochés aux plafonds des huttes, cuisinent au charbon de bois, du moins pour celles qui ont l'occasion de s'en approvisionner.

* Les droits sociaux des personnes civiles dans les camps de déplacés autour de Goma semblent également assez contraints, que ce soit en matière de santé, d'éducation ou d'emploi.

Le dénuement généralisé des déplacés, les viols récurrents et la petite prostitution de survie, l'intoxication respiratoire liée au brûlage de faisceaux de pneus et autres matières plastiques aux fins d'éclairage nocturne voire aux fumées des charbons de bois, constituent autant de facteurs ne facilitant la bonne santé des déplacés dans ces camps. Si l'on peut apprécier fort à propos les efforts de certaines organisations telles l'OMS ou Médecins Sans Frontières en la matière, il se trouve qu'elles semblent le plus souvent débordées, à court de moyens d'action voire limitées par des indélicatesses de certains de leurs personnels.

Le droit à l'éducation y semble de même peu prospère, avec dans l'ensemble beaucoup d'enfants en âge scolaire non scolarisés, déambulant au sein des camps aux heures de classes, soit que les parents n'ont pas assez de moyens pour les scolariser, soit qu'il n'y existe pas d'infrastructures scolaires. Au sein du camp de Mungunga, à titre d'illustration, un espace à ciel ouvert a été aménagé dans une clôture pour abriter plusieurs classes : pas de salles de classe, pas de bancs ni tables ni chaises pour enseignants[118], tout se passe en plein air, tout le monde

[116] Détournement de denrées alimentaires destinées aux déplacés, substitution de denrées avariées, remise de montants de subsides inférieurs à ceux déchargés par des déplacés, etc.
[117] Pères, mères, enfants, oncles, cousins, grands-parents, etc.
[118] Tous des bénévoles, formés ou pas.

debout, accroupi, à genoux ou assis à même le sol, du moins quand les intempéries sont clémentes.

Le droit au travail décent comprend au minimum deux dimensions, selon l'Organisation Internationale du Travail (OIT) : l'accès au marché du travail[119] et le traitement professionnel[120]. Ce droit ne semble qu'être une vue de l'esprit, un lointain rêve voire un lointain souvenir longtemps abandonnés aux villages, pour de nombreux déplacés.

* Quant à leurs droits culturels, arrachés de force à leurs milieux naturels, dépourvus de leurs ancrages anthropologiques et civisationnels, contraints à se résigner aux étranges manières d'être, de penser ou de faire, les déplacés des camps autour de Goma semblent déboussolés, décontenancés, lessivés de leurs repères culturels et axiologiques.

Par crainte pour leur sécurité beaucoup de chefs traditionnels ont fui leurs villages pour s'installer dans des centres urbains, leurs chefferies occupées, pillées ou incendiées par des éléments rebelles : fini les manifestations traditionnelles ou cultuelles, fini la conscience et l'exaltation des identités sociologiques ou tribales, place à l'Homme coupé de ses racines, porté aux ailes inextricables de la respiration sans vie, telle une feuille morte perdue dans les vents, plongé dans l'inexorable destinée de la vacuité abyssale, du trou noir sans fond.

Il y flotte en l'air telles des dynamiques collectives inconscientes mais inflexibles de remplacement des valeurs, des bourrasques de lessivage-substitution mental des religions pratiques et étrangères aux ancrages traditionnels : tout baigne, tout coule vers le pis-aller de ces valeurs opportunistes, tels de dociles alluvions arrachés à leurs terres, emportés dans des torrents vers les seules fosses qui s'offrent, laissant derrière de riches villages sans villageois, un riche Congo sans Congolais.

- S'agissant également de la protection des droits catégoriels des populations civiles dans les camps de déplacés autour de Goma, elle demeure assez perfectible, lorsqu'on y observe plus spécifiquement les réalités quotidiennes des femmes et des enfants. Ils sont encore plus vulnérables, plus exposés aux risques, sont les plus nombreux parmi les victimes lors des bombardements des camps, comme ce fut le cas lors du bombardement du camp de Kamachini en début 2024 par des éléments du M23.

Plus sédentaires et donc plus exposés aux intoxications des fumées domestiques (brulages de faisceaux de pneus pour l'éclairage nocturne, usages de charbons et autres matières plastiques pour des feux de cuisine dans des huttes, etc.), femmes et enfants partent par hordes chaque jour des camps pour s'adonner à la mendicité au centre urbain de Goma, ou y exercer de petits boulots fort peu (ou pas) rémunérés.

Les femmes, bien souvent contraintes dans leur reconversion professionnelle par des maternités rapprochées et sans suivis médicaux adéquats, elles y sont les plus exposées aux risques de viols (au sein même des camps ou aux alentours) et d'infections aux MST, les filles subtilement exposées à la petite prostitution au sein des camps ou au centre urbain de Goma, pour la survie des familles indigentes et désespérées.

[119] Formation professionnelle et recrutement.
[120] Conditions de travail décentes, promotion professionnelle, rémunération juste.

Très rarement scolarisés, les enfants y sont très tôt exposés aux trafics et consommation de psychotropes, au banditisme, aux crimes en bandes organisées, exploitations et trafics humains de tous ordres.

- S'agissant enfin de de la protection des droits de solidarité, les personnes vivant avec un handicap et les personnes âgées comptent parmi les couches les plus vulnérables au sein des camps de déplacés autour de Goma, notre attention n'y ayant pas pu être portée sur des situations spécifiques de populations autochtones.

Très dépendantes des assistances diverses[121], les personnes vivant avec un handicap[122] y sont bien souvent laissées à leur propre compte, isolées voire exclues des cadres familiaux indispensables à leur survie et épanouissement quotidiens, leurs subsides détournés par leurs proches.

Bien souvent cloîtrées dans de minuscules coins insalubres au fond de petites huttes, broyées par des maladies et malaises diverses, les personnes du troisième âge souffrent le martyr au sein des camps de déplacés autour de Goma, la priorité de leurs proches étant davantage consacrée aux autres membres des cercles familiaux. Très affaiblies, perçues comme des charges continues pesant sur les frêles épaules de leurs proches croulant eux-mêmes sous les poids de l'indigences et des défis quotidiens de survie, leur vie réduite à leur respiration, leurs rancœurs torrides et flots de larmes intérieures, elles boivent jusqu'à la lie la coupe infernale de leurs derniers jours de supplices sur terre avant leur dernier souffle.

CONCLUSION

La présente étude, sur la protection des populations civiles lors des conflits armés dans les camps de déplacés de Goma en RDC, questionne son effectivité. Partant sur l'hypothèse positive que cette protection est effective, elle aboutit plutôt au constat d'une effectivité mitigée, avec certes des avancées en la matière, mais également des limitations tant juridiques que pratiques, face auxquelles nous essayons d'explorer très humblement quelques pistes de solutions.

Il faudrait d'emblée préciser, simplifier et de clarifier les cadres normatifs relatifs à la protection des populations civiles en période de conflit armé : harmonisation des différentes sources de droit, élimination des termes équivoques, ou vagues, ainsi que des incohérences entre les instruments juridiques internationaux et régionaux pertinents. L'édiction d'une hiérarchie juridique précise entre normes internationales et normes régionales ou sous-régionales contribuerait également à surmonter bon nombre de défis liés à la cacophonie normative relevée dans cette étude.

Comme nous l'avons également mis en lumière, l'insuffisance de responsabilité des parties impliquées dans la protection des populations civiles en période de conflit armé constituerait un défi majeur qui nécessite une action concertée au niveau international ou communautaire, prioritairement adossée sur la bonne volonté des dirigeants étatiques :

[121] Tant familiales que sociales.
[122] Handicapés moteurs, mentaux, visuels, auditifs, vocaux ; personnes hémiplégiques, etc.

renforcement des mécanismes de responsabilisation et de contrôle liés à la protection des populations civiles en période de conflit armé. Cela pourrait inclure des efforts pour renforcer les mécanismes[123] existants, tels que les tribunaux pénaux internationaux, ainsi que pour promouvoir l'établissement de nouveaux mécanismes adaptés aux contextes spécifiques de conflit armé.

En somme, bien que des progrès aient été réalisés, des efforts supplémentaires seraient nécessaires pour garantir une protection optimale des populations civiles lors des conflits armés, notamment les CANI, dans les camps de déplacés de Goma à l'est de la RDC. Cela nécessite une participation globale impliquant le gouvernement congolais, des institutions internationales, des organisations de la société civile voire des individus, etc.

S'agissant plus spécifiquement des pistes de solutions aux défis ne facilitant pas la protection optimale des populations civiles dans ces camps que nous avons maintes fois visités, nous avons, à l'issue de notre enquête, succinctement et humblement déposé à la Mairie de Goma, le 12 décembre 2024, quelques suggestions pratiques tenant tant à l'optimisation de la scolarisation des enfants déplacés qu'à l'électrification des camps (ci-jointe copie de la Décharge de nos suggestions faites à la Mairie de Goma en RDC).

[123] Administratifs, diplomatiques ou juridictionnels.

LE JUSTICIABLE AU PRETOIRE CONSTITUTIONNEL MALIEN

Par

Aboubacrine AGUISSA[*]
FDPU/UKB — boubtoureb@gmail.com

Résumé

L'article 153 de la Constitution malienne du 22 juillet 2023 permet au justiciable de soulever, au cours d'un procès, l'inconstitutionnalité d'une disposition législative attentatoire aux droits et libertés garantis. Mais la saisine de la Cour constitutionnelle dépend du renvoi de la Cour suprême. L'étude montre que le constituant a ouvert l'initiative du contrôle sans individualiser la saisine du juge constitutionnel. La notion de prétoire constitutionnel désigne ici le parcours de la prétention entre le litige initial et la décision constitutionnelle. L'effectivité du dispositif dépend de la maîtrise juridictionnelle de ce parcours et de l'utilité de la décision dans le procès d'origine.

Mots-clés : Justiciable ; Prétoire constitutionnel; Exception d'inconstitutionnalité; Cour constitutionnelle; Cour suprême.

Abstract

Article 153 of Mali's Constitution of 22 July 2023 enables litigants to challenge, during pending proceedings, a statutory provision allegedly infringing constitutionally protected rights and freedoms. Yet referral to the Constitutional Court depends on the Supreme Court. This article argues that the reform opens the initiative of constitutional review without granting individuals direct access to the constitutional judge. The constitutional forum is understood as the judicial trajectory of the claim, from the original dispute to the constitutional decision. The mechanism's effectiveness turns on that trajectory and on the decision's practical consequences for the underlying case.

Keywords: Litigant; Constitutional forum; Incidental constitutional challenge; Constitutional Court; Supreme Court.

INTRODUCTION

On reconnaît volontiers au juge constitutionnel la mission de défendre la Constitution. On s'interroge moins souvent sur celui qui peut l'amener à exercer cette mission. Pourtant, une Constitution peut proclamer les libertés avec force et maintenir ceux qui en sont titulaires à distance du contentieux de la loi. Toute la difficulté tient à cet écart : être protégé par une norme suprême ne signifie pas encore pouvoir la faire valoir contre le législateur dans son propre procès. C'est dans cet intervalle, longtemps discret dans le droit malien, que se situe le présent article.

C'est précisément sur ce point que la Constitution malienne du 22 juillet 2023 introduit une inflexion majeure. Son article 153 dispose que, lorsqu'à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction un justiciable soutient qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, la Cour constitutionnelle peut être saisie de cette question sur renvoi de la Cour suprême. Le texte ajoute que, lorsque l'exception est transmise,

[*] Mode de citation : Aboubacrine AGUISSA, « Le justiciable au prétoire constitutionnel malien », *Revue RRC,* n° 074 / Octobre 2026, p.185-203.

la juridiction sursoit à statuer jusqu'à réception de la décision de la Cour constitutionnelle; la disposition déclarée inconstitutionnelle est abrogée et la Cour détermine les effets de cette abrogation[1].

Il faut pourtant prendre la mesure exacte de ce changement. Le Mali n'a pas attendu 2023 pour reconnaître des droits fondamentaux ni pour confier à la Cour constitutionnelle une mission de garantie[2]. Ce qui change véritablement avec l'article 153 est plus précis: une contestation de la loi au regard des droits et libertés constitutionnels peut désormais prendre naissance dans un procès ordinaire, à l'initiative de celui qui en subit l'application[3]. La nouveauté se situe donc moins dans l'existence de la protection que dans la manière dont le justiciable peut contribuer à la déclencher[4].

L'évolution est d'autant plus significative qu'avant cette réforme la Cour constitutionnelle du Mali avait elle-même relevé, dans une contribution institutionnelle, que son environnement juridique demeurait marqué par la « fermeture de la saisine » aux citoyens et estimé qu'une ouverture de celle-ci contribuerait à une meilleure promotion de l'État de droit et de la démocratie[5]. La Constitution de 2023 apporte une réponse à cette difficulté, mais une réponse singulière : elle ouvre la contestation constitutionnelle au justiciable sans lui ouvrir directement les portes de la Cour constitutionnelle.

La portée du changement se découvre précisément dans ce qu'il ne fait pas. Le constituant n'a pas ouvert une action constitutionnelle générale, indépendante de tout litige. Il a reconnu au justiciable la possibilité de faire surgir une question à partir d'une instance déjà engagée, puis confié son acheminement à une voie juridictionnelle distincte de sa volonté. La difficulté n'est donc pas seulement de savoir si l'accès est ouvert ; elle est de comprendre ce que cet accès autorise, et ce qu'il laisse hors de la maîtrise de celui qui l'emprunte[6].

Il existe pourtant plusieurs degrés entre la simple faculté d'invoquer la Constitution et le pouvoir de saisir son juge. Une partie peut faire valoir un droit constitutionnel sans que la juridiction spécialisée soit immédiatement saisie ; elle peut aussi formuler une exception dont le cheminement dépend d'autres acteurs. L'article 153 se situe dans cet entre-deux. C'est là que l'ouverture prend sa véritable mesure[7].

La comparaison ouest-africaine confirme l'intérêt de cette distinction[8]. Une étude d'IDEA International constatait historiquement que le contrôle indirect existait dans plusieurs États francophones étudiés, mais non au Mali et en Mauritanie à la date de l'étude ; elle relevait

[1] Constitution du 22 juillet 2023, art. 153.
[2] Constitution du 22 juillet 2023, art. 144.
[3] Cour constitutionnelle du Mali, « Réponses au questionnaire », in Association des Cours constitutionnelles francophones (ACCF), Le juge constitutionnel et les droits de l'homme, Actes du 9e Congrès triennal, Dakar, mai 2022, p. 587-588 ; la Cour y évoque les limites de l'accès des citoyens.
[4] Constitution de la République du Mali du 25 février 1992, art. 85 ; Constitution du 22 juillet 2023, art. 144.
[5] Cour constitutionnelle du Mali, contribution au 9e Congrès de l'Association des Cours constitutionnelles francophones, Le juge constitutionnel et les droits de l'homme, Dakar, mai 2022, p. 587-588.
[6] IDEA International, Les juridictions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest : analyse comparée, chap. 9, p. 130-131 ; l'étude décrit l'absence historique de contrôle indirect au Mali à la date de sa publication.
[7] 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 ».
[8] IDEA International, Les juridictions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest : analyse comparée, p. 131,

notamment son existence ancienne au Sénégal et au Bénin[9]. La réforme malienne de 2023 peut ainsi être replacée dans un mouvement plus général de rapprochement entre le procès ordinaire et la justice constitutionnelle, sans que cette proximité historique autorise à transposer au Mali les solutions procédurales retenues ailleurs[10].

Le prétoire constitutionnel ne doit pas être pris ici pour une manière élégante de nommer la Cour constitutionnelle. Une telle assimilation manquerait précisément l'originalité de l'article 153. Le prétoire commence lorsque, devant une juridiction saisie d'un différend ordinaire, la loi cesse d'être une prémisse incontestée du jugement pour devenir elle-même l'objet d'une objection constitutionnelle. Il se prolonge ensuite dans les opérations juridictionnelles qui permettent ou non à cette objection d'atteindre la Cour. L'expression désigne donc moins une enceinte qu'une relation entre plusieurs offices.

L'accès n'est donc pas une réalité uniforme. Le justiciable invoque d'abord une garantie constitutionnelle ; il en tire ensuite, dans son procès, une objection à la loi ; la question doit enfin atteindre le juge constitutionnel. L'intérêt de cette distinction n'est pas terminologique. Elle permet d'apprécier à quel moment l'initiative individuelle cesse de suffire et pourquoi la protection recherchée dépend d'une articulation entre juridictions.

La notion de prétention constitutionnelle désigne, dans cet article, le geste juridique qui fait basculer le litige sur le terrain de la Constitution. Une partie ne se borne plus à discuter l'interprétation ou l'application de la loi ; elle soutient que la loi elle-même ne devrait pas gouverner le litige parce qu'elle méconnaît un droit ou une liberté de valeur constitutionnelle. Ce déplacement est loin d'être purement technique : la Constitution devient une ressource argumentative du procès individuel[11].

Il faut ici éviter un glissement qui affaiblirait toute la thèse. Ce n'est pas le contrôle lui-même qui devient subjectif parce qu'un particulier en provoque l'ouverture. L'objet de l'examen demeure la constitutionnalité d'une disposition législative, et sa sanction éventuelle peut dépasser le sort du litige initial. La subjectivité se trouve au seuil du mécanisme : elle désigne celui qui prend l'initiative et le droit qu'il estime atteint. Une fois engagée, la question rencontre une logique normative qui n'appartient plus exclusivement à son auteur.

La question centrale devient la suivante : dans quelle mesure l'exception d'inconstitutionnalité consacrée par la Constitution de 2023 renouvelle-t-elle l'accès du justiciable au prétoire constitutionnel malien sans lui conférer la maîtrise du procès constitutionnel ?

Notre thèse peut dès lors être formulée sans forcer le texte : la Constitution de 2023 ne reconnaît pas au justiciable un droit général de saisir la Cour constitutionnelle ; elle lui donne le pouvoir de faire naître, dans son propre procès, une question susceptible d'ouvrir un contrôle

---

[9] 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 », Afrilex, mai 2016, spéc. p. 19-20 / https://afrilex.u-bordeaux.fr/2016/05/23/contribution-a-letude-de-la-garantie-juridictionnelle-des-droits-fondamentaux-retour-sur-vingt-ans-de-jurisprudence-constitutionnelle-trop-active-au-benin/ (consulté le 04 octobre 2026).

[10] ACCPUF, L'accès au juge constitutionnel : modalités et procédures, actes du 2e congrès, Libreville, 14-15 septembre 2000, notamment rapport de la Cour constitutionnelle du Mali, https://accf-francophonie.org/publication/actes-du-2e-congres/ consulté le 16 septembre 2026.

[11] Les expressions « prétention constitutionnelle » et « prétoire constitutionnel » sont des catégories analytiques proposées dans le présent article ; elles ne constituent pas des qualifications légales de l'article 153.

de constitutionnalité. La réforme subjectivise l'initiative du contrôle sans individualiser la saisine du juge constitutionnel. Le justiciable dispose de son grief ; il ne dispose pas, à lui seul, du procès constitutionnel[12].

C'est ce mouvement qu'il faut suivre. L'article 153 ouvre d'abord au justiciable un espace de contestation constitutionnelle (I). Mais cette ouverture prend place dans une procédure dont la conduite et l'issue demeurent sous maîtrise juridictionnelle (II).

I. L'OUVERTURE DU PRÉTOIRE CONSTITUTIONNEL AU JUSTICIABLE

L'ouverture du prétoire constitutionnel au justiciable constitue l'une des évolutions les plus significatives introduites par la Constitution malienne du 22 juillet 2023. Elle marque une transformation du rapport entre l'individu, la loi et la Constitution, en permettant à celui qui subit les effets d'une disposition législative d'en discuter la conformité aux droits et libertés constitutionnellement garantis. Cette évolution ne saurait toutefois être assimilée à la reconnaissance d'un libre accès à la Cour constitutionnelle. Le constituant a retenu une formule plus nuancée, dans laquelle l'initiative individuelle de la contestation s'inscrit dans un parcours juridictionnel dont le justiciable ne maîtrise pas toutes les étapes. L'originalité du dispositif réside ainsi dans la reconnaissance d'une véritable prétention constitutionnelle au profit du justiciable (A), dont l'acheminement vers le juge constitutionnel demeure soumis à une médiation juridictionnelle (B).

A. L'émergence d'une prétention constitutionnelle du justiciable

La reconnaissance de l'exception d'inconstitutionnalité modifie la place des droits fondamentaux dans le procès. Ceux-ci ne constituent plus seulement des garanties consacrées par la Constitution et protégées à travers les mécanismes institutionnels traditionnels ; ils peuvent désormais nourrir une contestation de la loi à l'initiative de celui qui en invoque la méconnaissance. Cette évolution donne au justiciable une position nouvelle dans la mise en mouvement du contrôle de constitutionnalité, sans pour autant modifier la nature de l'office exercé par le juge constitutionnel. Pour en mesurer la portée, il importe de distinguer la possibilité offerte au justiciable de mobiliser les droits et libertés constitutionnels dans son procès (1) de la faculté qui lui est reconnue de mettre en cause, par voie incidente, la constitutionnalité d'une disposition législative (2).

1. L'invocabilité contentieuse des droits et libertés constitutionnels

L'article 153 ne crée pas les libertés dont il autorise l'invocation. Il modifie la manière dont elles peuvent travailler au sein du procès. La différence est décisive : reconnaître un droit dans la Constitution et permettre qu'il serve à discuter la validité de la loi sont deux opérations juridiques distinctes. Le premier geste appartient au constituant protecteur ; le second donne au titulaire du droit une place dans la mise en mouvement du contrôle.

La Constitution de 2023 renforce cette perspective en combinant plusieurs dispositions. L'article 130 érige le pouvoir judiciaire en gardien des libertés définies par la Constitution et lui confie la mission de veiller au respect des droits et libertés. L'article 144 fait de la Cour

[12] Constitution du 22 juillet 2023, art. 153 ; pour l'autorité des décisions, art. 154.

constitutionnelle la garante des droits fondamentaux et des libertés publiques. Enfin, l'article 153 place entre ces deux affirmations institutionnelles une technique contentieuse permettant au justiciable d'alléguer qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution[13].

Pour le particulier, le changement est concret. Il n'est plus seulement le destinataire d'une protection constitutionnelle dont d'autres institutions décideraient seules de la mise en œuvre. Dans le cadre précis de l'article 153, son initiative peut faire apparaître, au cœur d'un litige ordinaire, la contradiction alléguée entre une loi et un droit constitutionnel.

La « prétention constitutionnelle » désigne ce moment où une partie refuse de tenir la disposition législative pour une donnée définitivement acquise du litige. Elle ne se contente pas d'invoquer une liberté en termes généraux ; elle soutient que la règle législative appelée à gouverner sa situation rencontre une limite constitutionnelle. La précision importe : la prétention ne constitue ni une décision sur la loi ni une saisine de la Cour constitutionnelle. Elle est l'acte initial qui rend possible la question[14].

Il faut distinguer l'argument tiré de la Constitution, l'exception qui met en cause la loi et la saisine du juge chargé de la contrôler. Le premier appartient au langage du procès ; la deuxième fait de la validité de la norme une question à résoudre ; la troisième relève de la procédure de renvoi. Les confondre reviendrait à promettre au justiciable un accès direct que le texte ne lui accorde pas.

L'ouverture est donc réelle, sans être totale. Le justiciable gagne la faculté de provoquer une discussion sur la loi à partir de l'atteinte qu'il allègue. Mais la discussion, dès qu'elle porte sur la constitutionnalité d'une disposition législative, ne se réduit plus à son intérêt personnel. Elle met en cause une norme dont l'autorité s'étend à d'autres situations. C'est pourquoi le contrôle peut naître d'un droit subjectif sans perdre sa fonction objective[15].

Ce passage du particulier à la norme explique aussi la portée possible de l'exception. En défendant son droit, le justiciable peut être à l'origine d'une décision qui dépasse son seul intérêt : l'article 153 prévoit l'abrogation de la disposition déclarée inconstitutionnelle. La protection subjective peut donc déboucher sur une modification objective de l'ordre juridique. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'auteur du grief ne peut être regardé comme propriétaire du procès constitutionnel.

Une difficulté supplémentaire mérite attention : la qualité de justiciable ne renseigne pas, à elle seule, sur toutes les conditions procédurales de l'exception. L'article 153 vise une personne engagée dans une instance ; il ne règle pas, dans sa seule lettre, les questions de représentation, de délai, de forme du moyen ni les conséquences d'une présentation tardive. Il serait peu rigoureux de traiter ces silences comme autant de permissions ou d'interdictions. En revanche, ils révèlent une exigence d'accessibilité du droit : la faculté constitutionnelle ne devient un instrument de protection que si son titulaire peut connaître les conditions concrètes de son exercice. L'effectivité ne se confond donc pas avec la seule reconnaissance de la faculté de soulever l'exception. Elle suppose une procédure suffisamment intelligible pour que le droit

[13] Constitution du 22 juillet 2023, art. 130, 144 et 153.
[14] Sur les différentes formes d'accès individuel à la justice constitutionnelle, v. FRÉDÉRIC JÖEL AÏVO, art. préc., p. 19-20 ; IDEA International, op. cit., p. 130-131.
[15] Constitution du 22 juillet 2023, art. 153, alinéa relatif à l'abrogation ; art. 154 sur l'autorité des décisions de la Cour.

constitutionnel puisse être plaidé, discuté et, le cas échéant, transmis. Cette exigence est d'autant plus importante que les inégalités de ressources entre justiciables peuvent peser sur leur capacité à identifier un grief constitutionnel. Le droit au prétoire n'est pas seulement une question de portes ouvertes ; il est aussi une question de moyens juridiques permettant de les franchir.

2. La contestabilité incidente de la loi

La nouveauté apparaît aussi dans le temps du contrôle. Il ne s'agit plus seulement de confronter un texte à la Constitution avant qu'il ne gouverne les conduites ; il devient possible de rencontrer la difficulté constitutionnelle au moment où la loi prétend produire ses effets dans un procès.

L'article 147 maintient un contrôle exercé avant la promulgation dans les hypothèses qu'il prévoit, notamment à l'égard des lois organiques. L'article 153 introduit une autre temporalité : celle de la loi déjà entrée dans l'ordre juridique et dont l'application à une situation contentieuse révèle une difficulté constitutionnelle[16].

Cette différence de temporalité n'est pas anodine. Une loi peut avoir échappé au contrôle avant sa promulgation ou révéler, au contact d'une situation concrète, une difficulté constitutionnelle qui n'était pas apparue jusque-là. Le procès ordinaire devient alors le lieu où une question latente se rend visible.

L'article 153 permet, à ce stade, de tenir pour certains quatre éléments : il faut une instance en cours, l'initiative d'un justiciable, la mise en cause d'une disposition législative et l'allégation d'une atteinte aux droits ou libertés garantis par la Constitution. Le texte dessine ainsi la structure du mécanisme ; il n'en livre pas pour autant tous les détails procéduraux[17].

La comparaison impose pourtant une discipline. Le fait que d'autres États connaissent des conditions de sérieux, de nouveauté ou de pertinence de la question ne les transforme pas en règles maliennes. Une technique étrangère peut servir à formuler une interrogation sur l'équilibre du dispositif ; elle ne saurait remplir le silence du texte applicable. En droit public, le raisonnement comparatif éclaire les choix du constituant, mais ne se substitue pas à eux[18].

Dans cette configuration, le particulier ne se présente pas directement devant la Cour constitutionnelle pour attaquer la loi. C'est dans son procès qu'il soutient que la Constitution fait obstacle à la disposition contestée. La nuance est essentielle : l'exception naît d'un différend concret, même si la réponse constitutionnelle peut avoir une portée plus générale.

Le caractère incident de la contestation apparaît dans cette formule. La question constitutionnelle n'existe pas, ici, en dehors d'un litige qui lui préexiste. Elle en est issue, parce qu'une partie estime que la disposition législative susceptible de déterminer l'issue de son

[16] Constitution du 22 juillet 2023, art. 147 et 153.

[17] Constitution du 22 juillet 2023, art. 153 : le texte vise une « disposition législative » et une « instance en cours ». Les critères de sérieux et de nouveauté ne sont pas formulés dans cette disposition.

[18] Frédéric Jöel AÏVO, « Contribution à l'étude de la garantie juridictionnelle des droits fondamentaux », Afrilex, mai 2016, p. 9-11 : analyse de la décision béninoise DCC 13-001 du 15 janvier 2013 relative à l'usage abusif de l'exception. Consulté le 21 octobre 2026 : https://afrilex.u-bordeaux.fr/2016/05/23/contribution-a-letude-de-la-garantie-juridictionnelle-des-droits-fondamentaux-retour-sur-vingt-ans-de-jurisprudence-constitutionnelle-trop-active-au-benin/.

affaire porte atteinte à un droit ou à une liberté protégés. Le procès ordinaire n'est donc pas un simple décor procédural : il est le lieu de naissance de la question[19].

Une tension intéressante en résulte. Le point de départ est individuel, tandis que l'issue peut avoir une portée générale. L'article 153 ne se contente pas d'autoriser l'écartement de la loi pour les besoins de l'affaire ; il prévoit l'abrogation de la disposition déclarée inconstitutionnelle. Un litige singulier peut ainsi provoquer une modification de l'ordre normatif qui intéresse tous les destinataires de la loi.

Cette possible généralisation des effets aide à comprendre pourquoi l'initiative reconnue au particulier n'emporte pas la maîtrise de tout ce qui suit.

Le choix des mots disposition législative mérite lui aussi une lecture attentive. L'article 153 ne vise pas indistinctement toute norme ou tout acte qui serait contesté au nom de la Constitution. Son objet est circonscrit à une catégorie normative déterminée. La question ne saurait donc être élargie, par commodité de langage, à l'ensemble des décisions administratives, des comportements ou des actes réglementaires. Le justiciable peut assurément invoquer des droits constitutionnels dans d'autres contentieux ; il n'en résulte pas que tous ces griefs relèvent de la procédure incidente instituée par l'article 153. Il faut distinguer le fondement constitutionnel d'un moyen et l'objet légalement défini du contrôle spécialisé. Cette séparation protège la répartition des compétences et évite de transformer l'exception d'inconstitutionnalité en voie universelle de contestation de l'action publique. Elle explique aussi pourquoi la comparaison avec le recours constitutionnel direct béninois doit rester limitée : l'ouverture d'un accès n'emporte pas identité des actes contrôlables. La portée de l'innovation malienne se mesure avec précision à l'intérieur de son objet législatif, non par l'extension imaginaire de celui-ci.

B. La médiatisation juridictionnelle de l'accès au juge constitutionnel

La faculté reconnue au justiciable de soulever une question de constitutionnalité ne signifie pas que celui-ci puisse porter directement sa contestation devant la Cour constitutionnelle. L'article 153 de la Constitution organise, au contraire, une articulation entre l'initiative individuelle et l'intervention des juridictions appelées à assurer le cheminement de l'exception. Le procès ordinaire devient ainsi le lieu de naissance d'une question dont le traitement constitutionnel suppose le respect d'une répartition déterminée des compétences. Cette configuration conduit à examiner, d'abord, les conditions dans lesquelles la question constitutionnelle prend place au sein du litige dont elle est issue (1), avant de considérer le rôle singulier confié à la Cour suprême dans l'accès à la juridiction constitutionnelle (2).

1. L'insertion de la question constitutionnelle dans le procès ordinaire

Le litige ordinaire et la question constitutionnelle entretiennent un rapport plus étroit qu'une simple succession de procédures. Le premier fournit les faits, les intérêts et le conflit normatif à partir desquels l'exception prend sens. La seconde suspend, lorsque les conditions prévues sont réunies, la possibilité de résoudre le premier sans clarification constitutionnelle.

[19] Frédéric Jöel AÏVO, art. préc., p. 19-20 ;

Ce lien ne supprime pas la différence entre les juges : accueillir une objection à la loi n'équivaut pas à disposer du pouvoir de la censurer[20].

Le lien entre les deux n'efface donc pas leur autonomie. Le procès d'origine donne à la question constitutionnelle son occasion ; la réponse constitutionnelle peut ensuite déterminer le cadre normatif dans lequel ce procès reprendra[21].

Le sursis prévu par l'article 153 matérialise cette relation. Lorsque l'exception d'inconstitutionnalité est transmise, la juridiction sursoit à statuer jusqu'à réception de la décision de la Cour constitutionnelle. La Constitution établit donc expressément un lien fonctionnel entre le litige d'origine et le contrôle incident.

La lettre du texte impose néanmoins de ne pas aller trop vite. L'article 153 attache le sursis à la transmission de l'exception, mais ne décrit pas, à lui seul, toutes les étapes qui séparent le moment où le justiciable soulève son moyen de celui où la Cour suprême renvoie éventuellement la question. Reconstituer ce circuit exige de s'appuyer sur les textes procéduraux effectivement applicables, non sur une logique supposée du mécanisme.

La même prudence vaut pour l'office du juge devant lequel l'exception est soulevée. Le qualifier d'emblée de « premier filtre » reviendrait à présumer l'étendue d'un pouvoir que l'article 153 ne définit pas en ces termes. Il est plus exact de dire qu'il constitue le premier lieu juridictionnel où la prétention constitutionnelle prend corps.

Le prétoire constitutionnel se révèle ainsi distribué entre plusieurs lieux de justice. La question naît devant un juge qui n'est pas nécessairement juge de la constitutionnalité ; elle chemine dans l'ordre juridictionnel ; la Cour suprême occupe le point de renvoi prévu par la Constitution ; la Cour constitutionnelle exerce, au terme de ce parcours, l'office qui lui appartient. L'unité du contrôle ne signifie donc pas l'unicité du lieu où il se prépare.

L'arrêt constitutionnel rendu en 2024 à propos d'un décret de suspension des activités politiques rappelle, dans un contexte distinct, que le vocabulaire constitutionnel d'une demande ne suffit pas à désigner la juridiction compétente. Il ne s'agit nullement d'une décision d'application de l'article 153. Son intérêt est ailleurs : il rend sensible la nécessité de ne pas confondre la nature du grief, l'objet de l'acte attaqué et l'office de la juridiction saisie[22].

L'arrêt n° 2024-03/CC du 25 avril 2024 offre, à cet égard, davantage qu'une simple illustration de compétence. La Cour constitutionnelle du Mali y rappelle que le contentieux des actes réglementaires relève en principe de la Section administrative de la Cour suprême, sauf l'hypothèse électorale particulière qu'elle identifie en s'appuyant sur sa jurisprudence antérieure. L'arrêt cite expressément les décisions CC-EP-97-047 du 8 mai 1997, 2020-02/CC-EL du 6 mars 2020 et 2023-05/CC du 14 juin 2023. Cette continuité jurisprudentielle montre que la protection constitutionnelle ne permet pas de s'affranchir de la répartition des compétences : la nature de l'acte contesté demeure déterminante. On ne saurait, pour autant,

[20] A. SANGO, art. préc., p. 1-3, sur le contradictoire, le droit d'accès au juge et les garanties du procès équitable ;
[21] Constitution du 22 juillet 2023, art. 153, disposition relative au sursis à statuer lorsque l'exception est transmise.
[22] Cour constitutionnelle du Mali, arrêt n° 2024-03/CC du 25 avril 2024, Journal officiel de la République du Mali, spécial n° 11, 2024. Cette décision est étrangère au mécanisme de l'article 153.

déduire de cette décision une solution relative au renvoi de l'exception de l'article 153, qui n'était pas en cause[23].

L'intérêt de la notion de prétoire constitutionnel apparaît ici avec netteté : un grief constitutionnel peut exiger l'intervention coordonnée de plusieurs juges sans que leurs compétences se confondent. La justice constitutionnelle ne commence pas toujours au seuil de la Cour constitutionnelle ; elle peut commencer dans le procès ordinaire, au moment où la Constitution devient pertinente pour résoudre le litige.

Le juge du litige n'est donc pas extérieur à la justice constitutionnelle simplement parce qu'il n'est pas lui-même la Cour constitutionnelle. Il peut constituer le lieu où la question constitutionnelle devient juridiquement formulable. L'accès à la justice constitutionnelle commence alors avant l'accès à son juge spécialisé[24].

Le rapport entre le procès principal et l'incident constitutionnel soulève encore la question de leur autonomie relative. L'instance ordinaire conserve ses parties, ses prétentions et ses règles de preuve. La question de constitutionnalité, elle, met en discussion une norme qui peut concerner des personnes étrangères au litige. La juridiction du fond n'est pas invitée à substituer sa propre conception de la Constitution à celle du juge spécialisé ; elle doit, dans les conditions du droit applicable, tenir compte d'un incident dont l'issue peut modifier le cadre normatif de sa décision. Cette coexistence impose une vigilance particulière quant au contradictoire. Sans présumer des prescriptions organiques applicables, il est permis de soutenir que la qualité de la discussion constitutionnelle dépend de la possibilité pour les parties d'identifier le grief, d'en comprendre la portée et d'en débattre utilement. Le caractère objectif du contrôle ne fait pas disparaître les exigences du procès équitable ; il les déplace vers l'articulation entre les deux instances. Ainsi, la justice constitutionnelle ne gagne pas en autorité lorsqu'elle devient inaccessible aux acteurs du procès dont elle est issue. Elle gagne en légitimité lorsque sa décision apparaît comme l'aboutissement intelligible d'une question juridiquement débattue.

2. La médiation de la Cour suprême dans la saisine constitutionnelle

La Cour suprême apparaît ainsi comme une pièce essentielle du dispositif, mais il faut résister à l'envie de décrire trop vite son intervention comme un filtrage. Le renvoi est constitutionnellement établi ; ses conditions concrètes doivent être recherchées dans les règles organiques applicables. Entre les deux propositions, il existe un espace que la doctrine peut analyser, non combler par hypothèse. C'est à cette condition que la critique du mécanisme reste une critique du droit malien et non la projection d'un modèle étranger[25].

Cette construction interdit d'assimiler initiative et saisine. Le justiciable dispose du pouvoir constitutionnel de faire surgir le grief. Il n'est cependant pas titulaire, en vertu de l'article 153, d'un pouvoir autonome de saisine de la Cour constitutionnelle. Entre l'un et l'autre se trouve le renvoi.

---

[23] MALI, Cour constitutionnelle, arrêt n° 2024-03/CC du 25 avril 2024, JO spécial n° 11 du 26 avril 2024, p. 4, motifs « Sur la compétence » ; l'arrêt vise les décisions CC-EP-97-047 (8 mai 1997), 2020-02/CC-EL (6 mars 2020) et 2023-05/CC (14 juin 2023). https://sgg-mali.ml/JO/2024/mali-jo-2024-11-sp.pdf (consulté le 04 octobre 2026).

[24] Constitution du 22 juillet 2023, art. 139, 144 et 153 : la Cour suprême et la Cour constitutionnelle exercent des offices distincts.

[25] Constitution du 22 juillet 2023, art. 139 et 153.

La place de la Cour suprême donne à cette architecture son caractère indirect. L'article 139 la situe au sommet des matières judiciaire et administrative ; l'article 153 fait de son renvoi la voie par laquelle la question peut parvenir à la Cour constitutionnelle. L'initiative du justiciable et la saisine de la Cour sont donc deux actes distincts, confiés à des acteurs distincts.

L'expérience comparée montre précisément combien cette prudence est nécessaire. Dans l'étude de Babacar Sarr, le droit sénégalais issu des textes de 1992 est présenté comme imposant, dans l'hypothèse envisagée, la saisine du Conseil constitutionnel et le sursis à statuer ; l'auteur renvoie notamment à la décision n° 16/95[26]. À l'inverse, d'autres systèmes ont développé des techniques différentes de sélection ou de transmission. La comparaison révèle donc une pluralité de modèles, non une règle universelle.

Le Sénégal fournit un second point de comparaison, cette fois par un texte organique officiel et non par une simple évocation doctrinale. L'article 22 de la loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016 dispose que, lorsque la solution d'un litige devant la Cour d'appel ou la Cour suprême dépend de la conformité d'une loi ou d'un accord international à la Constitution, la juridiction saisit obligatoirement le Conseil constitutionnel et sursoit à statuer. Le Conseil dispose alors d'un délai d'un mois. Ce choix permet de mesurer le contraste entre une obligation de saisine expressément formulée et la rédaction de l'article 153 malien, qui prévoit un renvoi de la Cour suprême sans définir à lui seul les conditions de celui-ci. La comparaison démontre surtout qu'une médiation juridictionnelle peut être aménagée selon des techniques différentes ; elle ne prouve pas que le Mali aurait retenu l'obligation sénégalaise[27].

Il serait cependant imprudent de déduire du seul mot renvoi tout un régime de filtrage. Le texte constitutionnel établit la médiation de la Cour suprême ; il ne suffit pas, à lui seul, à préciser la nature de l'examen préalable, son intensité ou les critères qui pourraient le gouverner. Sur ces points, le droit positif doit être établi avant d'être théorisé.

Ainsi, la possibilité de soulever l'exception ne dispense pas d'examiner la manière dont elle parvient à la Cour. C'est moins une faiblesse du mécanisme qu'une question décisive de son fonctionnement : l'accès reconnu par le constituant devra se vérifier dans la pratique du renvoi.

L'ouverture du prétoire est donc réelle, mais elle n'est pas synonyme de libre disposition de celui-ci. Une fois la prétention constitutionnelle formulée, son devenir relève d'une organisation juridictionnelle qui échappe à la maîtrise unilatérale de son auteur. C'est cette seconde dimension du mécanisme qu'il faut désormais examiner.

Le renvoi par la Cour suprême soulève, en outre, une question d'architecture institutionnelle que l'on ne saurait évacuer par une simple formule. La Cour suprême est la plus haute juridiction judiciaire et administrative ; la Cour constitutionnelle est le juge de la constitutionnalité des lois. Le dispositif fait donc se rencontrer deux fonctions suprêmes, sans les confondre. L'une assure, dans son ordre de compétence, l'unité de l'interprétation juridictionnelle ; l'autre tranche la conformité de la loi à la norme constitutionnelle. La médiation n'est pas nécessairement une subordination de la seconde à la première. Elle peut être comprise comme une technique d'articulation entre des juridictions dont la Constitution

[26] Babacar SARR, « La garantie de la protection des droits humains par le juge constitutionnel »,

[27] SÉNÉGAL, loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016 relative au Conseil constitutionnel, art. 22, Journal officiel n° 6946 du 15 juillet 2016, p. 927-930, texte officiel du Conseil constitutionnel, https://conseilconstitutionnel.sn/la-loi-organique/ (consulté le 21 octobre 2026).

distingue les offices. Cette lecture oblige toutefois à poser des questions difficiles : que devient une exception mal qualifiée ? Comment éviter qu'une appréciation préalable ne préjuge la réponse constitutionnelle ? Quel degré de motivation rendra la pratique du renvoi intelligible ? Le texte constitutionnel ne résout pas à lui seul ces interrogations. Leur formulation n'est pourtant pas un aveu de faiblesse de la recherche : elle délimite précisément le terrain sur lequel le droit organique et la jurisprudence devront être étudiés. La rigueur doctrinale consiste ici à identifier la frontière entre une structure certaine et des modalités à établir.

II. LA MAÎTRISE JURIDICTIONNELLE DU PROCÈS CONSTITUTIONNEL

La reconnaissance d'une initiative constitutionnelle au justiciable ne saurait être confondue avec l'attribution d'un pouvoir de disposition sur le procès constitutionnel. Si l'article 153 de la Constitution malienne du 22 juillet 2023 permet au particulier de faire naître, à l'occasion d'une instance, une contestation de la constitutionnalité de la loi, il inscrit le devenir de cette contestation dans un cadre juridictionnel qui échappe à sa seule volonté. Cette dissociation entre l'initiative de la question et la maîtrise de son traitement traduit la singularité du mécanisme retenu par le constituant malien. La prétention constitutionnelle, née d'un grief individuel, acquiert en effet une dimension institutionnelle dès lors que son examen met en jeu la répartition des compétences juridictionnelles et la garantie objective de la suprématie constitutionnelle. L'analyse de cette configuration conduit à envisager successivement l'encadrement juridictionnel de la prétention constitutionnelle (A) et les conditions dans lesquelles son traitement peut déboucher sur une protection effective des droits du justiciable (B).

A. L'encadrement juridictionnel de la prétention constitutionnelle

La possibilité de soulever une exception d'inconstitutionnalité ne garantit pas, par elle-même, que la question parviendra à la Cour constitutionnelle. Entre l'expression du grief et son examen par le juge constitutionnel intervient un parcours juridictionnel dont les modalités déterminent la portée concrète de l'ouverture consacrée par l'article 153. Cette organisation répond à la nécessité de concilier l'accès du justiciable au contentieux constitutionnel avec la préservation des compétences respectives des juridictions. Elle soulève cependant une difficulté essentielle : comment assurer l'acheminement effectif de la prétention sans permettre aux juridictions intervenant avant le renvoi de se substituer au juge de la constitutionnalité ? La réponse suppose d'examiner les exigences juridiques entourant le renvoi de l'exception (1), puis de mesurer les conséquences de cette médiation sur la maîtrise que le justiciable conserve de la contestation qu'il a lui-même engagée (2).

1. L'encadrement du renvoi de l'exception d'inconstitutionnalité

La question du renvoi est celle où le droit d'initiative rencontre le plus nettement l'ordre des compétences. Soulever une exception est un acte du justiciable ; la faire parvenir à la Cour constitutionnelle suppose l'intervention d'une autre autorité. Rien n'autorise, à partir de cette seule dissociation, à présumer une liberté absolue de refus ni une obligation automatique de transmission. Il faut tenir ensemble ce que le texte établit et ce qu'il laisse à déterminer.

Deux plans doivent être soigneusement séparés. Au niveau constitutionnel, la règle est certaine : le justiciable peut soulever la contestation dans une instance en cours et la Cour constitutionnelle peut être saisie de cette question sur renvoi de la Cour suprême. La Constitution renvoie ensuite à une loi organique les modalités d'application de l'article 153. Au niveau procédural, en revanche, l'ingénierie du passage doit être établie à partir des textes applicables[28].

La seconde moitié du mécanisme est moins visible, mais elle est tout aussi importante. Une fois le grief soulevé, le justiciable n'en commande plus seul la trajectoire. L'article 153 associe ainsi une initiative individuelle à un traitement institutionnel : le particulier déclenche la contestation, tandis que les juridictions interviennent successivement selon les compétences qui leur sont attribuées. C'est dans cet écart entre initiative et maîtrise que se joue la cohérence du dispositif.

C'est pourquoi la notion de filtrage doit être employée avec précaution. Elle peut servir à désigner, dans une perspective générale, l'existence d'un examen préalable au juge constitutionnel. Elle ne peut cependant tenir lieu de démonstration du régime malien. En particulier, les conditions de sérieux, de nouveauté ou d'applicabilité au litige connues d'autres systèmes ne sauraient être réputées applicables au Mali sans texte qui les consacre.

Le véritable problème n'est donc pas de choisir abstraitement entre ouverture maximale et fermeture prudente. Il est de préserver la possibilité d'un examen constitutionnel effectif sans permettre à la juridiction chargée du passage de se substituer au juge de la constitutionnalité. Cette frontière est délicate : vérifier qu'une question mérite d'être portée devant la Cour et trancher déjà la conformité de la loi ne sont pas la même opération. La pratique du renvoi donnera à cette distinction sa portée réelle[29].

L'expérience béninoise révèle de manière concrète la difficulté de qualification d'une exception. Dans sa décision DCC 13-001 du 15 janvier 2013, la Cour constitutionnelle est saisie par transmission d'un jugement avant-dire-droit du Tribunal de première instance de Cotonou, rendu dans une affaire pénale où les conseils d'un prévenu avaient soulevé une exception d'inconstitutionnalité. Le dossier mêlait la contestation d'une disposition du Code de procédure pénale à des griefs portant sur le déroulement de l'audience et l'attitude du juge. La décision rend visible la nécessité de distinguer le contrôle de la norme de la critique d'actes juridictionnels particuliers. Son intérêt comparatif est précis : l'existence d'une exception ne dispense jamais d'identifier l'objet constitutionnel exact de la question. Mais cette décision ne saurait servir de fondement à des critères maliens de recevabilité que l'article 153 ne fixe pas[30].

La difficulté tient à la frontière entre apprécier les conditions du renvoi et juger la constitutionnalité de la loi. Un examen préalable trop faible risquerait de transformer la transmission en mécanisme automatique ; un examen trop substantiel pourrait, à l'inverse,

[28] Constitution du 22 juillet 2023, art. 153 et 155. Le constituant renvoie expressément les modalités d'application à une loi organique.

[29] Frédéric Jöel AÏVO, art. préc., p. 9-11, sur la décision DCC 13-001 du 15 janvier 2013 et la conciliation entre prévention des recours dilatoires et accès à la justice constitutionnelle béninoise.

[30] BÉNIN, Cour constitutionnelle, décision DCC 13-001 du 15 janvier 2013, affaire Ministère public c. Lionel Agbo, p. 1-4 (saisine, jugement avant-dire-droit et griefs), https://www.courconstitutionnelle.bj/files/decisions/DCC13-001_15_janvier_2013.pdf (consulté le 21 octobre 2026).

conduire la juridiction de renvoi à résoudre elle-même la question constitutionnelle dont le jugement appartient à la Cour constitutionnelle[31].

Il faut donc distinguer ce que la Constitution fixe de ce que la procédure devra préciser. Le premier niveau est sûr : une exception peut être soulevée dans une instance et la Cour constitutionnelle peut être saisie sur renvoi de la Cour suprême. Le second niveau concerne les conditions concrètes du passage : rôle du juge saisi du litige, modalités de transmission, nature de l'examen devant la Cour suprême, délais. Sur ce terrain, l'analyse ne peut précéder les textes.

Une autre décision malienne, l'arrêt n° 2024-02/CC du 25 avril 2024, rappelle la portée des règles de qualité pour agir. Saisie de demandes relatives à la vacance de la présidence de la Transition, la Cour les déclare irrecevables au regard des personnes habilitées à la saisir dans ce cadre. Le litige est distinct de l'exception d'inconstitutionnalité ; il n'en révèle pas moins une distinction utile : l'existence d'une question de portée constitutionnelle ne confère pas, à elle seule, qualité pour introduire n'importe quelle procédure constitutionnelle. Dans l'étude de l'article 153, ce constat invite à séparer soigneusement la qualité de justiciable à l'origine du grief et l'autorité à laquelle la Constitution réserve le renvoi[32].

Une distinction doit demeurer : le pouvoir de soulever une exception n'emporte pas, à lui seul, la garantie de son renvoi. Cela ne permet pourtant de présumer ni un refus discrétionnaire ni une sélection automatique. L'étendue des pouvoirs de la Cour suprême doit être établie à partir des règles applicables.

Le mot filtrage doit, pour cette raison, être manié comme une catégorie descriptive et non comme une règle déjà acquise. Il peut aider à poser le problème de l'examen préalable ; il ne dispense pas d'en établir le fondement. Les critères forgés dans d'autres ordres juridiques ne sauraient être projetés sur le Mali par simple familiarité comparative.

Il faut également distinguer la rationalisation du mécanisme de sa fermeture. Toute procédure juridictionnelle connaît des conditions d'exercice ; celles-ci ne sont pas, par nature, hostiles aux droits. Elles peuvent contribuer à préserver la qualité de la décision et à éviter la multiplication de questions sans objet. Mais leur légitimité dépend de leur fonction et de leur proportion. Une condition procédurale devient problématique lorsqu'elle rend pratiquement illusoire une faculté que le constituant a précisément voulu ouvrir. Cette observation ne permet pas de condamner par avance un régime de renvoi dont le contenu n'a pas été entièrement établi ; elle fournit plutôt une grille d'évaluation. Le constitutionnaliste doit se demander si les conditions retenues servent l'examen de la question ou si elles en neutralisent l'accès. Il doit également rechercher si la décision de ne pas renvoyer est suffisamment compréhensible pour être juridiquement discutée dans les voies prévues par le système. L'accès effectif suppose moins l'absence de toute condition que l'existence de conditions cohérentes avec la finalité de

[31] Frédéric Jöel AÏVO, art. préc., p. 19-20 ; pour une réflexion plus large sur la justice constitutionnelle africaine, Abraham Hervé DIOMPY, « Les dynamiques récentes de la justice constitutionnelle en Afrique francophone », Afrilex, février 2014, https://afrilex.u-bordeaux.fr/2014/02/24/les-dynamiques-recentes-de-la-justice-constitutionnelle-en-afrique-francophone/ (consulté le 21 octobre 2026).

[32] MALI, Cour constitutionnelle, arrêt n° 2024-02/CC du 25 avril 2024, JO spécial n° 11 du 26 avril 2024, p. 2-3, motifs sur la recevabilité et dispositif ; https://sgg-mali.ml/JO/2024/mali-jo-2024-11-sp.pdf (consulté le 21 octobre 2026).

protection des droits. C'est cette cohérence qui permettra de juger la pratique future du passage constitutionnel[33].

2. L'indisponibilité du procès constitutionnel par le justiciable

Dire que le procès constitutionnel est « indisponible » ne revient pas à appliquer sans précaution une catégorie du droit privé. L'expression décrit une situation institutionnelle : la personne qui fait naître le grief ne peut, par sa seule volonté, déterminer toutes les étapes de son acheminement, fixer l'office du juge constitutionnel ou commander les effets de sa décision. Elle possède l'initiative, non la procédure tout entière. Cette limite tient à l'objet même du contrôle, qui excède le seul différend des parties.

La pratique future devra donc construire une discipline du renvoi. Elle devra rendre le mécanisme praticable sans déplacer silencieusement l'office de contrôle vers une juridiction à laquelle la Constitution ne l'a pas confié.

La prudence s'impose jusque dans les mots employés. Le renvoi est prévu par la Constitution ; la nature exacte de l'examen qui le précède appelle une démonstration distincte. Cette séparation évite que le commentaire doctrinal prête au droit positif des mécanismes simplement empruntés à la comparaison.

Cette transformation de la prétention est remarquable. Subjective dans son origine, elle devient objective dans son objet et institutionnelle dans son traitement.

L'indisponibilité du procès constitutionnel doit donc être comprise dans un sens institutionnel précis. Le justiciable fait naître une objection dont l'objet et les effets dépassent son litige. Il ne saurait, de ce seul fait, disposer de toutes les étapes du contrôle, pas plus qu'il ne peut dicter à la Cour constitutionnelle le contenu de sa décision.

Il serait pourtant erroné de voir dans cette dépossession relative une raison de tenir le justiciable à l'écart de l'effectivité du contrôle. Plus la question devient institutionnelle, plus importe la manière dont elle revient vers celui qui l'a soulevée. Une abrogation peut contribuer à l'assainissement de l'ordre juridique ; la protection d'un droit exige en outre que les conséquences de cette abrogation soient juridiquement intelligibles dans le procès d'origine.

Le litige individuel peut ainsi devenir le point de départ d'une décision dont l'autorité excède les parties. C'est une conséquence importante de l'objectivation du contrôle : le justiciable agit à partir de sa situation, mais la décision constitutionnelle, si elle intervient, s'inscrit dans l'ordre juridique général[34].

On comprend alors pourquoi le procès constitutionnel ne peut être conçu comme la chose de celui qui l'a provoqué. Dès que la conformité de la loi à la Constitution devient l'objet de l'instance spécialisée, la défense d'un intérêt individuel rencontre une fonction institutionnelle : assurer la suprématie de la Constitution.

Il ne faudrait pas, pour autant, que cette objectivation fasse disparaître celui dont le litige a permis au contrôle de naître. Du point de vue des droits fondamentaux, le mécanisme n'est

[33] A. SANGO, art. préc., p. 11-14, sur la diversité des conditions d'accès au juge constitutionnel et les décisions ivoiriennes citées ;
[34] Constitution du 22 juillet 2023, art. 153 et 154 ; la portée normative de la décision dépasse le litige ayant fait naître l'exception.

pleinement convaincant que si la décision constitutionnelle peut revenir utilement vers le procès d'origine. La portée générale de l'abrogation et l'intérêt concret du justiciable doivent donc être pensés ensemble.

L'article 153 donne ainsi au justiciable l'initiative de la contestation, non la disposition de l'instance constitutionnelle. En contrepartie, l'organisation juridictionnelle du contrôle doit rester capable de produire une protection qui ne soit pas seulement abstraite.

L'indisponibilité du procès constitutionnel ne signifie pas davantage que le justiciable serait réduit au silence dès que la question quitte la juridiction initiale. Une telle conclusion ne découle pas de la Constitution. La difficulté est plutôt de savoir quelles formes de participation, d'information et de contradiction seront reconnues au cours du cheminement de l'exception. Ces garanties doivent être recherchées dans les textes applicables ; elles ne peuvent être postulées. Mais leur importance théorique est manifeste. Plus la prétention se détache de la situation subjective dont elle procède, plus il importe de maintenir un lien intelligible entre la question examinée et les droits dont la protection a motivé son apparition. À défaut, le particulier risquerait de n'être que l'occasion fortuite d'un contrôle objectif, sans pouvoir comprendre la manière dont sa demande a été juridiquement traitée. L'équilibre recherché ne consiste donc ni à faire du procès constitutionnel la chose des parties, ni à les en exclure par principe. Il consiste à reconnaître que l'objectivité du contrôle et les garanties procédurales des justiciables peuvent se renforcer mutuellement.

B. L'effectivité de la protection constitutionnelle du justiciable

L'accès au juge constitutionnel ne constitue pas, à lui seul, l'aboutissement de la protection recherchée par le justiciable. Encore faut-il que la décision rendue soit susceptible de produire des conséquences juridiquement utiles dans le litige à l'occasion duquel la question constitutionnelle a été soulevée. L'article 153 ouvre précisément cette interrogation en prévoyant l'abrogation de la disposition déclarée inconstitutionnelle tout en confiant à la Cour constitutionnelle la détermination des effets de cette abrogation. La protection constitutionnelle se trouve ainsi confrontée à une double exigence : assurer la disparition de la norme contraire à la Constitution et permettre que la décision constitutionnelle trouve sa juste traduction dans la situation contentieuse dont elle procède. L'effectivité du mécanisme doit dès lors être appréciée tant au regard de l'incidence de la décision d'inconstitutionnalité sur le procès d'origine (1) qu'à travers les conditions juridictionnelles nécessaires à son fonctionnement (2).

1. L'effet utile de la décision d'inconstitutionnalité dans le litige

La même décision française n° 2010-1 QPC fournit un second enseignement, cette fois sur les effets de la censure. À propos du régime de « cristallisation » des pensions, le Conseil constitutionnel a prononcé une déclaration d'inconstitutionnalité avec effet différé. Elle illustre ainsi le fait que le constat d'inconstitutionnalité et le moment de sa prise d'effet sont deux questions juridiquement distinctes. Pour le Mali, cette comparaison ne détermine ni la date de l'abrogation ni ses effets sur les instances pendantes : l'article 153 confie précisément à la Cour constitutionnelle le soin de déterminer les effets de l'abrogation. Elle aide néanmoins à formuler le problème central du contrôle incident : comment préserver la portée objective de la censure

tout en évitant que celui qui a soulevé la question soit privé, sans justification juridique, de toute conséquence utile dans son litige[35] ?

L'article 153 fournit les éléments de cette interrogation. La juridiction sursoit à statuer lorsque l'exception est transmise ; la disposition déclarée inconstitutionnelle est abrogée ; la Cour constitutionnelle détermine les effets de cette abrogation. Le texte organise ainsi un aller de la question vers la justice constitutionnelle et appelle, fonctionnellement, un retour de la décision vers le litige d'origine[36].

C'est pour répondre à cette question que la notion d'effet utile est mobilisée ici. Elle ne prétend pas désigner un principe déjà consacré sous ce nom par la jurisprudence malienne relative à l'article 153. Elle sert plus modestement à interroger le lien entre la décision rendue sur la norme et la situation contentieuse qui a provoqué le contrôle.

L'analyse peut être menée sur trois plans. Sur le plan normatif, la disposition inconstitutionnelle est abrogée : l'ordre juridique est débarrassé d'une norme contraire à la Constitution. Sur le plan temporel, la Cour détermine les effets de cette abrogation, ce qui oblige à penser le moment à partir duquel la décision produit ses conséquences. Sur le plan contentieux, enfin, il faut savoir ce que cette décision change pour le litige suspendu. Ces trois dimensions se rejoignent, mais elles ne se recouvrent pas.

On comprend alors pourquoi la seule disparition de la disposition ne suffit pas à épuiser la question de la protection. Il faut encore savoir quand cette disparition produit ses effets et ce qu'elle change pour le litige suspendu. La distinction entre effet normatif, effet temporel et effet contentieux n'est pas une classification inscrite dans l'article 153 ; elle constitue une manière de poser les questions que son économie rend inévitables.

Une déclaration d'inconstitutionnalité ne règle pas nécessairement toutes les questions du procès initial. D'autres moyens peuvent subsister ; les effets temporels de l'abrogation peuvent également compter. Il est donc possible, sur le plan théorique, qu'un justiciable obtienne gain de cause sur la norme sans recevoir intégralement l'avantage recherché dans son litige. Il ne s'agit pas ici de rapporter un précédent malien, mais de dégager un problème inhérent à la structure du contrôle incident[37].

La manière dont la Cour organisera les effets temporels de l'abrogation sera, de ce point de vue, décisive. Si l'inconstitutionnalité est reconnue mais reste sans incidence sur l'affaire qui l'a révélée, le justiciable aura contribué à restaurer la constitutionnalité de l'ordre juridique sans nécessairement bénéficier de cette restauration. À l'inverse, une articulation soigneuse des effets peut faire de l'exception un véritable instrument de garantie des droits.

L'accès au juge ne constitue donc qu'une partie de la protection. Encore faut-il que la réponse du juge puisse compter dans le procès qui a fait naître la question.

---

[35] Conseil constitutionnel français, décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, Consorts L., déclaration de non-conformité avec effet différé ; commentaire officiel QPC360, https://qpc360.conseil-constitutionnel.fr/commentaire-decision-2010-1-qpc (consulté le 21 octobre 2026). Référence comparative sur la modulation temporelle ; ne décrit pas une jurisprudence malienne.

[36] Constitution du 22 juillet 2023, art. 153, qui attribue à la Cour constitutionnelle la détermination des effets de l'abrogation.

[37] La distinction entre effets normatif, temporel et contentieux est une grille analytique de l'étude, non une classification formulée par le constituant.

La détermination des effets de l'abrogation appelle enfin une analyse plus fine que l'opposition entre disparition immédiate et disparition différée. Plusieurs questions doivent être distinguées : le moment auquel la disposition cesse de produire des effets, la situation des instances encore pendantes, la portée de la décision sur les rapports juridiques constitués et l'incidence de la censure sur les prétentions dont le juge ordinaire reste saisi. L'article 153 confie à la Cour constitutionnelle la détermination des effets de l'abrogation ; il ne permet pas, sans jurisprudence pertinente, d'anticiper les solutions qu'elle retiendra dans chacune de ces hypothèses. La prudence est ici indispensable. On peut toutefois identifier la tension que la Cour devra résoudre : protéger la Constitution contre le maintien d'une norme censurée, tout en prenant en considération la sécurité juridique et la situation de celui qui a provoqué le contrôle. La portée utile de la décision dépendra notamment de la manière dont ces exigences seront conciliées. Il serait paradoxal que le litige ayant révélé l'inconstitutionnalité soit toujours privé des conséquences de sa reconnaissance ; mais il serait tout aussi excessif d'en déduire un droit automatique à obtenir gain de cause dans le procès principal. L'effet contentieux doit être juridiquement construit, non présumé.

Le raisonnement sur les effets ne doit pas non plus faire oublier le sort de la juridiction initialement saisie. Celle-ci n'est pas dessaisie du litige principal par le seul fait qu'une question constitutionnelle est née en son sein. Le sursis marque au contraire la persistance de l'instance, dont la résolution attend la décision constitutionnelle. Cette continuité oblige à distinguer l'autorité de la réponse sur la loi et la compétence de juger les faits, les preuves et les autres moyens du litige. La Cour constitutionnelle ne devient pas, par l'effet de l'exception, le juge de l'ensemble du différend. Elle répond à une question qui peut en modifier le cadre normatif. La juridiction d'origine demeure ensuite appelée à exercer son office dans les conditions prévues par le droit applicable. C'est pourquoi l'effet utile ne saurait être identifié à une victoire automatique de la partie qui a soulevé l'exception. Il se mesure plus justement à la possibilité d'intégrer, sans contradiction, la décision constitutionnelle au jugement du litige. Une telle conception respecte à la fois la spécialisation des juridictions et l'intérêt concret du justiciable. Elle permet surtout d'éviter une fausse alternative entre contrôle objectif de la loi et protection subjective des droits: le premier peut servir la seconde, à condition que les deux décisions demeurent juridiquement articulées.

2. Les conditions juridictionnelles d'effectivité du mécanisme

La mise en œuvre du mécanisme suppose enfin une compétence juridique partagée, mais non indifférenciée. Au justiciable et à son conseil revient la formulation d'une objection constitutionnelle intelligible; aux juridictions intervenant avant la Cour, les actes que leur attribue le droit applicable; à la Cour constitutionnelle, le jugement de la constitutionnalité et la détermination des effets prévus par la Constitution. La protection ne résulte pas de la confusion de ces offices, mais de leur coordination[38].

Tout commence, très concrètement, avec le justiciable et, souvent, son conseil. Il faut savoir reconnaître qu'une difficulté apparemment ordinaire d'application de la loi recèle peut-être une question de constitutionnalité. Sans cette capacité à formuler le grief dans les termes de la Constitution, le mécanisme peut rester disponible en droit et peu vivant dans les prétoires.

[38] Constitution du 22 juillet 2023, art. 130, 139, 144 et 153 ; sur la diversité des offices, v. également IDEA International, op. cit., chap. 3 et 9.

C’est en ce sens que l’on peut parler d’une « culture du moyen constitutionnel ». Il ne s’agit pas d’une formule sociologique vague, mais d’un savoir-faire contentieux : identifier le droit constitutionnel pertinent, rattacher l’atteinte alléguée à la disposition législative contestée et construire un moyen suffisamment précis pour entrer dans le débat juridictionnel.

Le juge devant lequel l’exception est soulevée intervient ensuite. Son rôle exact dépendra des textes procéduraux applicables, mais sa position est déjà essentielle : c’est devant lui que la prétention constitutionnelle quitte l’argumentation de la partie pour devenir une question à traiter juridiquement. Il lui faudra éviter deux écueils, la banalisation du moyen constitutionnel et, à l’inverse, son traitement comme un corps étranger au procès.

La Cour suprême se trouve au point le plus sensible du parcours puisque la Constitution lui confie le renvoi. La manière dont cette fonction sera exercée donnera au mécanisme une grande part de sa physionomie réelle. Il faudra concilier l’ouverture voulue par l’article 153 avec la nécessité de préserver la compétence propre de la Cour constitutionnelle, sans présumer ici des critères que le droit positif n’a pas encore permis d’établir avec certitude.

Au terme du parcours, la Cour constitutionnelle donnera au mécanisme sa portée matérielle. C’est elle qui devra préciser, à travers sa jurisprudence, la substance des droits et libertés invoqués, la portée du contrôle et, lorsqu’une inconstitutionnalité est constatée, les effets de l’abrogation que l’article 153 lui demande expressément de déterminer.

L’effectivité tient donc à l’articulation des offices. Le constituant n’a pas placé toutes les fonctions entre les mains d’un même juge: la Cour suprême demeure la plus haute juridiction en matière judiciaire et administrative, tandis que la Cour constitutionnelle est juge de la constitutionnalité et garante des droits fondamentaux. L’article 153 organise leur rencontre sans abolir cette répartition[39].

Réduire la réforme à une compétence nouvelle de la Cour constitutionnelle ferait ainsi perdre l’essentiel. Ce qui change est aussi la relation entre le justiciable, le juge de son litige, la Cour suprême et le juge constitutionnel. La Constitution peut désormais entrer dans le procès par l’initiative d’une partie, circuler dans l’ordre juridictionnel, puis revenir vers ce procès sous la forme d’une décision sur la loi.

Le prétoire constitutionnel apparaît alors pour ce qu’il est : non pas un lieu unique, mais un espace de circulation juridictionnelle de la prétention constitutionnelle.

Cette circulation est à la fois la promesse et le point de vulnérabilité du dispositif. Elle permet de faire entrer la Constitution dans le procès sans brouiller les compétences. Mais chaque étape peut aussi devenir un point de rupture : moyen mal construit, transmission incertaine, pratique du renvoi trop étroite, ou décision dont les effets seraient insuffisamment articulés au litige d’origine.

La réforme ne pourra donc être évaluée seulement à partir du nombre d’exceptions soulevées ou de décisions rendues. Son véritable test sera plus exigeant : saura-t-elle transformer une contestation constitutionnelle née d’un litige individuel en protection juridictionnelle effective, tout en préservant la cohérence des offices ?

[39] Constitution du 22 juillet 2023, art. 139 et 144.

Dans le mécanisme de l'article 153, le justiciable est ainsi l'initiateur de la prétention constitutionnelle incidente, mais il n'en commande pas seul le devenir. Toute l'économie de la réforme tient dans cette tension.

Une perspective supplémentaire mérite d'être dégagée. L'existence d'un mécanisme incident peut modifier la manière même dont les juridictions ordinaires raisonnent, y compris lorsque la question n'atteint pas la Cour constitutionnelle. La possibilité de discuter la loi à partir des droits constitutionnels incite les acteurs du procès à prendre plus au sérieux la hiérarchie des normes. Cette évolution n'est cependant ni automatique ni mesurable par la seule lecture de l'article 153. Elle dépend de la formation des praticiens, de l'accessibilité des décisions, de la stabilité des règles procédurales et de la qualité des échanges entre juridictions. L'enjeu dépasse donc le volume du contentieux transmis. Il concerne la place quotidienne de la Constitution dans la culture du jugement. Si la réforme réussit, elle ne se traduira pas seulement par quelques censures de dispositions législatives ; elle contribuera à faire de la Constitution une référence argumentative ordinaire lorsque la protection des droits l'exige. Si elle échoue, l'exception demeurera un droit formel, davantage proclamé que pratiqué. Cette alternative donne toute sa portée à la question du justiciable au prétoire constitutionnel malien.

Cette perspective appelle une dernière réserve quant à l'usage des chiffres dans l'évaluation future du mécanisme. Le nombre d'exceptions soulevées, de renvois effectués ou de censures prononcées peut renseigner sur son activité, mais non suffire à en établir la qualité. Un faible nombre de renvois pourrait traduire une pratique restrictive ; il pourrait tout aussi bien résulter d'une sélection juridiquement fondée ou d'une faible mobilisation des moyens constitutionnels. De même, une augmentation des saisines ne prouverait pas nécessairement une meilleure protection des droits. L'analyse devra rapprocher les données quantitatives des motifs des décisions, de la nature des droits invoqués, des difficultés procédurales rencontrées et du sort des litiges après la décision constitutionnelle. Il faudra notamment s'intéresser aux questions qui ne parviennent pas à la Cour, car c'est souvent dans leur trajectoire interrompue que se révèle la portée concrète de l'accès. Une telle méthode évite de confondre vitalité contentieuse et effectivité juridique. Elle oblige aussi la doctrine à suivre la jurisprudence dans sa durée, sans tirer d'une décision isolée des conclusions générales sur l'ensemble du système. La réforme constitutionnelle mérite cette patience : sa signification pratique ne se lira pas seulement dans son texte fondateur, mais dans les usages, les refus motivés, les renvois et les effets juridictionnels qui lui donneront progressivement consistance.

LE VOL D'IDENTITE NUMERIQUE AU CAMEROUN : ENTRE INADEQUATION JURIDIQUE ET IMPERATIFS DE REFORMES

Par

BITOMA Benjamin[*]
Docteur /PhD en Droit privé Fondamental
Chargé de cours à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Yaoundé II (Cameroun)
bitomab@gmail.com

Résumé

Le vol d'identité numérique en droit camerounais met en évidence l'inadéquation du cadre juridique actuel, caractérisé par l'absence d'une incrimination autonome et la fragmentation des qualifications pénales existantes. Face à la complexité technique et à la diversité des formes de fraude (phishing, spoofing, deepfake), le droit camerounais apparaît insuffisamment adapté, tant sur le plan normatif que pratique, notamment en raison des difficultés probatoires et de la faiblesse de la jurisprudence. Par ailleurs, les limites des mécanismes de protection civile et administrative, ainsi que les incertitudes entourant la responsabilité des acteurs du numérique, accentuent cette inadéquation. Dès lors, une refondation du cadre juridique s'impose, articulée autour de la reconnaissance de l'identité numérique comme un bien juridiquement protégé, de la création d'une infraction spécifique, du renforcement de la coopération internationale et du développement des mécanismes de prévention.

Mots-clés : Identité numérique ; Vol d'identité numérique ; Cybercriminalité ; Droit camerounais ; Protection des données personnelles

IDENTITY THEFT IN CAMEROONIAN LAW : BETWEEN LEGAL INADEQUACY AND IMPERATIVE FOR REFORM

Abstract

Digital identity theft under Cameroonian law highlights the inadequacy of the current legal framework, characterized by the absence of a distinct offence and the fragmentation of existing criminal qualifications. Given the technical complexity and the diversity of fraudulent practices (phishing, spoofing, deepfakes), Cameroonian law appears insufficiently adapted, both normatively and practically, particularly due to evidentiary challenges and the limited development of case law. Furthermore, the shortcomings of civil and administrative protection mechanisms, as well as the uncertainties surrounding the liability of digital stakeholders, further exacerbate this inadequacy. Therefore, a comprehensive reform of the legal framework is required, based on the recognition of digital identity as a legally protected interest, the establishment of a specific offence, the strengthening of international cooperation, and the development of preventive mechanisms.

Keywords: Digital identity; Identity theft; Cybercrime; Cameroonian law; Data protection

INTRODUCTION

La numérisation croissante des activités humaines a profondément renouvelé la notion d'identité. Alors classiquement, l'identité repose sur des attributs civils, stabilisés et reconnus par l'Etat, l'identité numérique quant à elle se caractérise par sa nature informationnelle,

[*] Mode de citation : BITOMA Benjamin, « Le vol d'identité numérique au Cameroun : entre inadéquation juridique et impératifs de reformes », *Revue RRC*, n° 074 / Octobre 2026, p.205-222.

fragmentée et distribuée entre de multiples systèmes publics et privés[1]. Elle devient ainsi un objet juridique composite, partiellement détaché de la personne physique qu'elle représente. Dans ce contexte, le vol d'identité constitue une menace centrale pour la sécurité juridique des individus et des institutions.

La littérature définit traditionnellement le vol d'identité comme l'acquisition non autorisée d'informations personnelles identifiables, dans le but de faciliter une fraude ou un acte illicite[2]. Toutefois, l'évolution des technologies numériques invite à dépasser cette conception restrictive. Les systèmes actuels d'authentification reposent sur les attributs d'identité dynamiques, incluant les comportements d'usage, les traces techniques et les données numériques, parfois combinés à des éléments générés par l'intelligence artificielle. Dès lors, le vol d'identité numérique ne se limite plus à la soustraction des données, mais correspond à une appropriation fonctionnelle de l'identité permettant à un tiers d'être reconnu comme sujet légitime par un système informationnel. L'on distingue classiquement le vol d'identité de la fraude d'identité, le premier renvoyant à la phase de captation ou de constitution des attributs identitaires, le second à leur utilisation effective à des fins frauduleuses. En droit positif, cette distinction se traduit par une multiplication de qualifications pénales : usurpation d'identité, atteinte aux systèmes de traitement automatisé des données, révélant une fragmentation normative face à un phénomène techniquement unifié[3]. La présente étude sera consacrée au vol d'identité et non à la fraude d'identité.

Le vol d'identité ne se limite pas à la soustraction d'une pièce d'identité ou à l'utilisation frauduleuse d'un document d'état civil. À l'ère du numérique, il s'infiltre dans nos vies connectées, exploite nos traces digitales et fragilise les fondements de la confiance en ligne. Si le vol d'identité a longtemps été perçue comme un simple délit périphérique, il constitue de nos jours, une menace centrale pour les droits fondamentaux comme celui du respect de la vie privée, la sécurité économique et la stabilité juridique.

L'avènement du numérique a profondément transformé les méthodes de communication, d'échange et de transfert dans le monde contemporain. Au Cameroun, la digitalisation croissante des services administratifs, financiers et sociaux, notamment avec l'essor du Mobile money, des réseaux sociaux et des plates formes de l'e-Commerce a ouvert de nouvelles perspectives de développement. Toutefois, ces progrès technologiques s'accompagnent d'importants risques juridiques, parmi lesquels le vol d'identité numérique ou occupe une place préoccupante et comprend entre autres l'usurpation.

L'usurpation est une infraction consistant à s'approprier sans droit des fonctions, signes, titres ou qualités dans le but, assez général, d'entraîner une confusion entre des activités privées et celles réservées à l'administration publique ou exercées sous son contrôle[4]. L'usurpation d'identité d'un tiers ou, plus globalement le vol d'identité, est le fait de faire usage d'une ou de plusieurs données, de toute nature permettant de l'identifier (adresse IP, numéro de téléphone

[1] Selon OCDE (organisation de coopération et de développement économique), créée en 1961. Elle est souvent décrite comme le « club des pays développés », même si plusieurs économies émergentes y participent aujourd'hui. Elle élabore des recommandations sur la sécurité numérique, la protection des données et la confiance en ligne. Parmi ses recommandations, on peut citer : - La recommandation sur la sécurité numérique ; - Les lignes directives sur la protection de la vie privée ; - La protection des consommateurs en ligne.

[2]Graeme NEWMAN, des données et sur le préjudice.2005, cette approche met l'accent sur la protection subie par la victime.

[3] Douglas IRVIN-ERICKSON, The Praxis of Peace and Conflict Studies : The Field of Genocide Studies, in Reconciliation, Conflict Transformation, and Peace Studies, Springer Nature Switzerland, 2024.

[4] Lexique des termes juridiques, Dalloz, 2014, p. 950.

ou d'abonné, adresse électronique, pseudonyme etc.…) dans le but de troubler sa tranquillité ou celle d'autrui ou de porter atteinte à son honneur ou à sa considération[5], voir son patrimoine.

Pour Me Bensoussan, il s'agit d'une atteinte grave à la vie privée et à l'intégrité de la personne, consistant à utiliser frauduleusement les données permettant d'identifier une personne pour accéder à ses droits, à ses biens ou pour commettre des délits en son nom[6]. Vanessa Barbé quant à elle, définit ce concept comme un délit hybride, à mi-chemin entre l'escroquerie et l'atteinte à la personnalité, rendu possible par la numérisation croissante des services publics et privés[7].

Le vol d'identité numérique peut être défini comme l'ensemble des processus par lesquels un auteur acquiert, reconstruit ou fabrique des attributs d'identité sous forme numérique, afin de se faire passer pour une entité légitime au sein d'un système informationnel, dans le but d'obtenir un avantage frauduleux, illégal ou stratégique.

La Cour de cassation française indique que l'usurpation d'identité numérique est constituée dès lors qu'une personne utilise, de manière frauduleuse, les données d'une autre pour créer un compte en ligne et effectuer des actes en se faisant passer pour elle[8]. Le tribunal correctionnel de Paris précise que le vol d'identité implique l'appropriation non autorisée d'informations permettant de simuler l'identité d'un tiers, généralement dans le but de nuire ou de réaliser une fraude[9]. Face à cette réalité, le droit camerounais, en particulier la loi de 2010[10] a posé les premières bases d'une lutte contre la criminalité numérique. Cependant, ce cadre juridique apparait aujourd'hui insuffisant, tant sur le plan normatif que pratique. D'une part la notion de vol d'identité numérique n'y est pas clairement définie comme une infraction autonome ; d'autre part, les acteurs judiciaires et policiers disposent de moyens limités pour identifier et sanctionner efficacement les auteurs de ce délit. Dès lors, il convient de se poser la question essentielle de savoir si le cadre juridique actuel permet réellement de répondre à la complexité et à l'ampleur du vol d'identité à l'ère du numérique et quelles pistes de réforme pourraient mieux articuler réformes, prévention et protection ? Cette étude se propose d'apporter une analyse critique du traitement juridique du vol d'identité, en confrontant les textes existant à la réalité du terrain.

Ce sujet présente plusieurs intérêts. Sur le plan pratique et juridique, il permet de mettre en évidence les limites du cadre juridique camerounais actuel sur la cybercriminalité et la cyber sécurité de 2010 souvent jugé obsolète. L'occasion sera donnée de proposer des réformes législatives ou institutionnelles adaptées aux réalités locales et aux standards internationaux. Sur le plan socio-économique, il permet de favoriser la confiance numérique, l'essor de l'économie camerounaise en renforçant la sécurité des transactions et la confiance dans les outils digitaux. Il contribue également à réduire les escroqueries en ligne, les arnaques liées au mobile money, les faux profils et autres formes de vols d'identités numériques.

La mobilisation de la doctrine et des textes dans cette étude nous a conduit à la méthode juridique. Cette méthode développée par EISENMANN[11], propose une double démarche basée sur l'exploitation des textes existants. Celle-ci s'articule autour de la « *casuistique* » et de la « *dogmatique* ». La casuistique vient du mot latin « *casus* », qui signifie cas particulier ou

[5] Ibid.
[6] BENSOUMAN(dir), Philippe MOREL, Bernard HAUZEUR, Anthony SITBON, *Identité numérique 5.0, livre Blanc*,2021-2022, pp 25.
[7]Vanessa BARBE, « Intelligence artificielle et Droits fondamentaux », Ed. L'Epitoge, 2022, pp 15.
[8] Cass., Ch. Crm., 18 Mars 2015.
[9] Tr. Cor. de Paris, 12 mai 2011.
[10] Loi n°2010/012 du 21 décembre 2010 relative à la cybercriminalité et la cyber sécurité.
[11]Charles EINSENMANN, *Cours de droit administratif*, Paris. Les cours de droit, L.G.D.J, 1969, cité par Charles NACH MBACK, *Démocratie et décentralisation*, Paris, Karthala, PDM, 2003, p.45.

évènement et obéit à un processus. Elle consiste à s'assurer de l'identité des éléments prévus par la loi, et savoir s'il faut leur appliquer des conséquences énoncées dans le dispositif juridique. Elle permet de résoudre les problèmes posés par l'action concrète au moyen de principes généraux et de l'étude des cas similaires. De ce fait, Elle évite de s'enfermer dans un positivisme juridique ne tenant pas compte des réalités du milieu ambiant dans lequel la règle de droit produit ses effets et permet de comprendre que les faits de la réalité juridique sont étroitement liés aux faits de la réalité sociale[12]. La dogmatique s'en tient à la règle juridique telle qu'elle ressort de l'armature législative « *lato sensu* ». Elle permet l'étude de la règle du droit positif au sens strict, des règles existantes. Le sujet de droit est aussi un acteur social et la règle de droit n'est qu'une technique de gestion des hommes. La dogmatique permet donc de comprendre le caractère formel de la règle de droit, tandis que la casuistique permet de confronter cette dernière à la réalité sociale. Cette méthode a permis au cours de notre analyse, d'apprécier l'appréhension du vol d'identité numérique en droit camerounais et de suggérer des pistes pour un encadrement plus optimal de cette infraction.

Cependant, le droit ici n'a pas été appréhendé dans une conception moniste, conception selon laquelle il n'est qu'un et forme un tout homogène qui se confond avec l' Etat. La prise en compte de l'hypothèse du pluralisme juridique posé par le Doyen Jean CARBONNIER[13] nous a permis de considérer non seulement les textes produits par notre système juridique et les organismes internationaux[14], mais aussi ceux des systèmes juridiques étrangers. Aussi, avons-nous convoqué la méthode comparative. Le recours à l'histoire du droit et des institutions comme au droit étranger, a permis de s'inscrire dans une démarche comparative. Une telle démarche est utile pour le juriste dans la mesure où comme le relève Jean Louis BERGEL, «le droit d'aujourd'hui s'est fait avec le droit d'hier, comme celui de demain sera issu de celui d'aujourd'hui »[15]. Ces méthodes nous ont permis de déterminer deux principaux axes mettant en exergue un cadre juridique en tension face à la réalité polymorphe du vol d'identité numérique(I) d'une part et d'autre part, l'impératif d'un droit évolutif face à un phénomène globalisé(II).

I- UN CADRE JURIDIQUE EN TENSION FACE A LA REALITE POLYMORPHE DU VOL D'IDENTITE

Le phénomène du vol d'identité a connu une transformation significative ces dernières années, en raison notamment de la numérisation croissante des interactions sociales, économiques et administratives. Cette évolution a engendré une diversification des formes d'atteinte à l'identité, qui dépasse largement les cadres classiques envisagés par les législations pénales. Le Cameroun à l'instar de nombreux pays africains, se retrouve ainsi confronté à un double défi : reconnaitre juridiquement des pratiques nouvelles et adapter son appareil répressif aux exigences d'un environnement numérique en constante mutation. Car, force est de constater que l'incrimination du vol d'identité numérique au Cameroun est insuffisamment adaptée à la diversité des atteintes(A), ce qui aboutit inéluctablement à des nombreux défis dus à un droit en retard(B).

[12]Charles NACH MBACK, *Démocratie et décentralisation*, op. cit. p.47.
[13]Jean CARBONNIER, Flexible droit. Pour sociologie du droit sans rigueur, 10è édition, Paris, LGDJ, 2001, P.18.
[14] En l'occurrence les Nations Unies, l'Union Africaine.
[15]Jean Louis BERGEL, *théorie générale du droit*, op cit, p.120.

A- Une incrimination insuffisamment adaptée à la diversité des atteintes

Le vol d'identité numérique est un comportement insuffisamment incriminé en droit camerounais. C'est le résultat d'un cadre légal qui présente des limites (1), ne permettant pas la mise en jeu de la répression pénale traditionnelle (2) et jurisprudentielle (3).

1- L'évolution du cadre légal Camerounais : avancées et limites du dispositif pénal actuel

L'évolution des technologies de l'information et de la communication a profondément modifié les formes traditionnelles de criminalité, imposant au législateur camerounais une adaptation progressive du cadre normatif. Le phénomène du vol d'identité numérique entendu comme l'appropriation frauduleuse de données personnelles, lesquelles données permettent l'identification d'une personne dans un environnement numérique, illustre particulièrement cette mutation. Le Code pénal camerounais[16] marque une avancée notable dans la prise en compte des infractions liées aux technologies numériques[17]. Bien que le vol d'identité numérique ne soit pas expressément consacré en tant qu'infraction autonome, plusieurs dispositions permettent d'en appréhender les manifestations. Ainsi, les infractions d'usurpation de nom ou de titre[18], escroquerie[19] ou la contrefaçon[20], peuvent être mobilisées pour sanctionner certains comportements constitutifs de vol d'identité numérique.

En complément, la loi n°2010/012 du 21 décembre 2010 relative à la cybercriminalité et la cybersécurité renforce l'arsenal répressif en incriminant l'accès frauduleux aux systèmes informatiques[21], la collecte illicite de données personnelles[22], l'atteinte aux systèmes d'informations[23], ou la falsification[24]. Cette avancée témoigne d'une volonté du législateur camerounais de s'inscrire dans une dynamique internationale de lutte contre la cybercriminalité à l'instar du droit français qui, depuis la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011, incrimine explicitement l'usurpation d'identité numérique à l'article 226-41 du code pénal. Malgré ces avancées, le droit positif camerounais demeure marqué par une insuffisante spécialisation des incriminations. L'absence d'une définition claire et autonome du vol d'identité numérique engendre une insécurité juridique tant pour le justiciable que pour les praticiens du droit. Les incriminations existantes, conçues à l'origine pour des faits matériels ou analogiques, peinent à saisir la spécificité des atteintes commises dans l'espace numériques.

A titre comparatif, certains pays Africains à l'instar du Sénégal ou du Maroc, ont progressivement introduit des incriminations plus ciblées relatives à l'usage frauduleux des

---

[16] Tel que révisé par la loi n°2016/007 du 12 Juillet 20016

[17] Le Code pénal camerounais marque une avancée notable en ce qu'il : intègre le numérique dans les infractions classiques ; s'articule avec un droit spécial de la cybercriminalité et protège de nouveaux intérêts juridiques liés aux technologies. Toutefois, cette avancée reste incomplète, car dépendante des lois spéciales et confrontée à des défis pratiques d'application.

[18] Cf. art. 219 du code pénal camerounais

[19] Cf. art. 318 al.1c du code pénal camerounais

[20] Cf. art. 315 code pénal

[21] L'article 65 al.2 de cette loi punit tout accès non autorisé à l'ensemble ou à une partie d'un réseau de communication électronique ou un système d'information ou à un équipement terminal.

[22] Art. 74 al. 4,6 et 7 de ladite loi.

[23] Art. 65 al. 1 et 74 al. 1 et 2 de la loi.

[24] Art. 73 (1) de la loi n°2010/012 du 21 décembre 2010 relative à la cybersécurité et la cybercriminalité qui dispose que « Est puni d'un emprisonnement deux (02) à dix (10) ans et d'une amende de 25.000.000 (vingt-cinq millions) à 50.000.000 (cinquante millions) F CFA, ou de l'une de ces deux peines seulement, celui qui, par la voie d'un système d'information ou dans un réseau de communications contrefait, falsifie une carte de paiement, de crédit, ou de retrait ou fait usage ou tente de faire usage en connaissance de cause, d'une carte de paiement, de crédit ou de retrait contrefaite ou falsifiée

données personnelles et à l'identité numérique[25], offrant ainsi une meilleure lisibilité normative. Le Cameroun apparait donc encore dans une logique d'adaptation indirecte, plutôt que dans une démarche refondatrice normative, ce qui impacte énormément la répression de cette infraction.

2- Les difficultés probatoires et les limites de la répression pénale traditionnelle

La répression effective du vol d'identité numérique se heurte à d'importantes difficultés probatoires, révélant les limites structurelles du droit pénal classique face à la dématérialisation des infractions. Ces limites ont trait aux obstacles liés à l'établissement de la preuve d'une part, et d'autre part, l'inadéquation des mécanismes répressifs classiques. Concernant les obstacles liés à l'établissement de la preuve, le principe de la liberté de la preuve en matière pénale est, en pratique, tempéré par la complexité technique des infractions numériques[26]. Les autorités d'enquêtes camerounaises disposent encore des moyens techniques et humains limités pour procéder à des investigations numériques approfondies, ce d'autant que le caractère immatériel et parfois transfrontalier du vol d'identité numérique complique considérablement les enquêtes. Les autorités judiciaires peinent à rassembler des preuves techniques fiables, notamment en raison du manque de moyens spécialisés, de la faiblesse de la coopération[27] internationale, et de la rareté des experts en cybersécurité dans les juridictions camerounaises qui fragilise l'établissement du lien de causalité entre l'auteur présumé et les actes incriminés.

En droit français, bien que les moyens techniques soient plus développés, la jurisprudence reconnait également la difficulté d'imputer avec certitude les actes numériques à une personne physique déterminée, ce qui conduit parfois à des relaxes faute de preuves suffisantes[28]. Pour ce qui est de l'inadéquation des mécanismes répressifs classiques, le droit pénal camerounais repose essentiellement sur les schémas de responsabilité individuelle et intentionnelle, difficile à transposer dans le cyberespace. La preuve de l'élément moral, notamment l'intention frauduleuse, s'avère particulièrement délicate lorsque les actes sont automatisés ou commis à

---

[25] Cf. articles 431-12 à 431-16 du Code pénal Sénégalais (lois sur la cybercriminalité), et article 54 de la loi marocaine n°09-08 du 18 février 2009 sur la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnels.

[26] L'identification de l'auteur du vol d'identité numérique se heurte notamment à

- L'anonymat relatif offert par l'internet ;
- L'utilisation des serveurs situés à l'étranger ;
- Le recours à des techniques de dissimulation telles que VPN ou les identités fictives

[27] Lors de l'ouverture du séminaire organisé à Garoua par l'ANTIC, M. BOUBA Djamaa, Directeur des Etudes et du Développement des TIC à l'ANTIC, a posé un diagnostic. Représentant le Directeur général, il a insisté sur « l'urgence d'équiper de manière adéquate ceux qui sont de la noble et complexe mission de rendre justice au peuple camerounais face aux différentes formes de cybercriminalité ». Il a relevé à cet effet **Les obstacles de la justice numérique camerounaise.** Le séminaire a mis en lumière les défis concrets auxquels font face les acteurs judiciaires :

1- L'adaptation rapide des fraudeurs

Les cybercriminels changent de techniques chaque trimestre. Un magistrat formé en 2022 sur les arnaques par email se retrouve démuni face aux deepfake vocaux ou aux faux virements via des portefeuilles électroniques clonés.

2- Les contraintes de ressources

Equipements obsolètes, budgets limités, absence de laboratoires forensique dans les juridictions régionales : les moyens ne suivent pas l'ambition affichée.

[28] Voir dans ce sens Arrêt de la Cour de cassation française du 25 mars 2021, Cciv. 2e, n°18-18.824, ECLT : Fr : CCASS : 2021. Sur les faits : une personne X demandait à ce que la société Orange identifie le titulaire d'une adresse IP ayant envoyé un courriel électronique anonyme via l'espace numérique de travail d'une université. Le problème juridique auquel faisait face les juges de la haute juridiction était de savoir si l'identification automatique d'une personne par son implication était mise en cause. Comme solution, la haute juridiction a rejeté le pourvoi de X après examen du dossier, sans valider que l'adresse IP confère à elle seule la preuve certaine de l'identité de l'auteur d'un message, ce qui implique que l'attribution d'un acte numérique à une personne physique déterminée nécessite souvent des éléments complémentaires pour emporter la conviction des juges.

distance. Par ailleurs, les sanctions prévues ne tiennent pas toujours compte de la gravité spécifique des préjudices numériques, notamment l'atteinte durable à la réputation, à la vie privée et à la confiance numérique des victimes. Cette situation limite l'effet dissuasif de la répression pénale traditionnelle.

3- Les insuffisances de la jurisprudence face aux nouveaux moyens de fraude

La jurisprudence camerounaise en matière de vol d'identité numérique reste encore embryonnaire, malgré la multiplication des actes de fraude commis en ligne. Cette situation s'explique, en partie, par une faible spécialisation des juridictions[29]. L'absence des juridictions spécialisées ou des chambres dédiées aux infractions numériques contribue à une application hétérogène du droit, au détriment de la sécurité juridique. L'un des enjeux majeurs dans la lutte contre le vol d'identité, notamment dans sa dimension numérique, réside dans la capacité du juge à appréhender les formes d'atteintes en constante mutation. Si le droit pénal repose fondamentalement sur l'interprétation et l'application de la norme par les juridictions, la jurisprudence camerounaise peine néanmoins à suivre le rythme effréné de l'innovation technologique et des modes opératoires qui en découlent. Cette inertie jurisprudentielle révèle plusieurs insuffisances structurelles.

En premier lieu, les juridictions camerounaises manifestent une relative frilosité dans l'interprétation extensive des textes existant pour englober des formes nouvelles de fraude identitaire. En l'absence d'une infraction autonome clairement définie en matière de vol d'identité numérique, les juges se trouvent contraints de rattacher ces comportements à des comportements classiques tels que : l'escroquerie, la contrefaçon, l'usurpation de nom. Or, ces qualifications apparaissent souvent inadéquates pour rendre compte de la complexité des mécanismes de fraude en ligne, notamment ceux impliquant l'usurpation de profils sur les réseaux sociaux[30], la falsification des données biométriques[31] ou encore les manipulations d'identifiants électroniques[32] dans les transactions financières.

En second lieu, la jurisprudence se caractérise par une faible homogénéité dans le traitement des affaires liées au vol d'identité numérique. Certaines décisions rendues en la matière manquent souvent de cohérence, tant dans l'appréciation des faits que dans la détermination des responsabilités[33]. Cette variabilité créée une insécurité juridique préjudiciable tant aux victimes qu'aux acteurs de la régulation numérique, et empêche l'émergence d'une ligne jurisprudentielle stable susceptible d'orienter les pratiques judicaires futures.

Enfin, la timidité jurisprudentielle s'explique également par une méconnaissance persistante des enjeux techniques par les juridictions. L'absence d'une formation spécialisée des magistrats dans le domaine des technologies de l'information limite leurs capacités à cerner

[29] Rares sont les juges ou procureurs capables de lire un rapport d'analyse forensique ou de comprendre un log serveur. Cette lacune offre aux avocats de la défense un boulevard pour contester les preuves numériques.

[30] L'usurpation des profils sur les réseaux sociaux est une forme d'usurpation d'identité numérique. Une personne créée ou utilise un compte en ligne en se faisant passer pour quelqu'un d'autre, sans son autorisation. Exemple, les faux comptes Facebook ; les faux profils professionnels LinkedIn ; les comptes Instagram piratés.

[31] La falsification des données biométriques consiste à manipuler, imiter ou altérer des caractéristiques biologiques d'une personne afin de tromper un système d'identification ou d'authentification. Les données biométriques sont des données personnelles sensibles, car elles sont uniques et permanentes (empreintes digitales, reconnaissance faciale, voix, ADN…).

[32] La manipulation d'identifiants électroniques dans les transactions financières désigne l'utilisation frauduleuse, l'altération ou le détournement d'éléments d'authentification numérique afin d'effectuer ou de modifier une opération financière sans autorisation légitime.

[33] Nous observons que dans biens de cas, les juridictions rendent des décisions différentes pour des faits similaires. De plus, les tribunaux font face à des dossiers, mais peinent à adopter une réponse uniforme.

les contours techniques des infractions numériques. Cette lacune affecte l'efficacité de l'analyse judicaire, particulièrement lorsqu'il s'agit d'apprécier la valeur probante des éléments numériques ou de trancher sur des questions relatives à l'authenticité des identifiants électroniques.

A titre comparatif, la jurisprudence française a progressivement développé une interprétation extensive de l'usurpation d'identité numérique, prenant en compte les réseaux sociaux, les plateformes de commerce électroniques et les services en ligne. De même, les juridictions de certains pays africains, notamment la Cote d'Ivoire, commencent à intégrer la spécificité numérique dans leur raisonnement juridique[34]. Le constat met en évidence la nécessité, pour le Cameroun, d'une évolution jurisprudentielle proactive, appuyée par une formation renforcée des magistrats et une adaptation des méthodes d'interprétation juridique aux réalités numériques.

B- Les défis posés par l'identité numérique dans un droit en retard

L'essor de l'identité numérique met en évidence des limites structurelles du droit camerounais face à des pratiques délictueuses en constance évolution. Bien que le législateur ait tenté d'anticiper les risques liés aux technologies de l'information, notamment à travers la loi de 2010 sur la cybercriminalité et la cybersécurité, le cadre juridique demeure partiellement inadapté à la complexité et à la diversité des atteintes contemporaines à l'identité numérique. A l'heure où l'espace numérique devient un prolongement incontournable de la sphère sociale, économique et administrative, l'identité numérique s'impose comme un attribut juridique et personnel majeur. Toutefois, la protection de cette identité se heurte, au Cameroun, à un droit encore marqué par son retard d'adaptation. Ce décalage se manifeste aussi bien par l'émergence des formes multiples et sophistiquées de vol d'identité (1), que par l'ineffectivité des dispositifs civils, administratifs et sectoriels censés assurer la sécurité des données personnelles (2) et l'imputabilité des responsabilités (3).

1 : Multiplicité des formes de vol d'identité numérique (phishing, deepfake, spoofing)

Le vol d'identité numérique se manifeste aujourd'hui sous des formes variées, souvent imbriquées, rendant sa qualification juridique délicate. En pratique, il ne s'agit plus seulement d'usurpation de nom ou de l'identité civile d'une personne, mais également de l'appropriation frauduleuse d'identifiants numériques tels que les adresses électroniques, les comptes sur les réseaux sociaux, les numéros de téléphone associés à des services numériques, ou encore les données biométriques. Parmi les techniques les plus répandues, le phishing (ou hameçonnage) consiste à tromper l'internaute en se faisant passer pour une entité de confiance afin d'obtenir illicitement des données sensibles. Cette pratique, bien que globalement connue, reste difficile à combattre faute de moyens techniques de détection et d'une législation spécifiquement adaptée.

Plus préoccupante encore sont les pratiques récentes comme les deepfake. Ces contenus falsifiés par l'intelligence artificielle qui reproduisent à l'identique la voix ou l'image d'un individu. Ils posent un risque sans précédent pour l'intégrité de l'identité numérique, tant dans la sphère privée que publique, notamment lorsqu'ils sont utilisés à des fins de chantage, de

[34] La Côte d'Ivoire commence à intégrer la spécificité numérique dans son raisonnement juridique parce que son droit ne traite plus le numérique comme une simple extension du droit classique, mais comme une réalité autonome. Les principaux éléments qui justifient cette affirmation sont l'adoption des lois spécifiquement numériques (loi sur la protection des données à caractère personnel ; loi relative à la lutte contre la cybercriminalité ; reconnaissance de la preuve électronique ; prise en compte des infractions immatérielles.

fraude ou de désinformation. Le droit camerounais, dans sa configuration actuelle, ne dispose d'aucun instrument spécifique pour appréhender ce type d'atteinte, ce qui laisse un vide normatif inquiétant. Enfin, le spoofing, qui implique l'usurpation d'une adresse IP, d'un numéro de téléphone ou d'une adresse électronique, permet à l'auteur d'un acte frauduleux de dissimuler son identité véritable tout en exploitant celle d'un tiers. Cette technique est particulièrement problématique dans les contextes de cybercriminalité transnationale, où la localisation et la preuve de l'acte deviennent extrêmement complexes, rendant la poursuite judicaire incertaine voire illusoire.

En droit camerounais, aucune disposition ne consacre explicitement ces infractions. Les faits sont alors appréhendés de manière indirecte à travers les infractions connexes prévues par la loi n°2010/012 relative à la cybersécurité et la cybercriminalité, telles que l'accès frauduleux à un système d'information[35], l'interception illicite de données[36] ou encore la fraude par système d'information[37]. A titre comparatif, le droit français offre une meilleure lisibilité en consacrant l'usurpation d'identité comme une infraction autonome, y compris dans sa dimension numérique[38]. La jurisprudence française reconnait ainsi que l'utilisation frauduleuse de données numériques (photographies, profils, identifiants) suffit à caractériser l'atteinte, indépendamment d'un préjudice patrimonial immédiat[39]. Cette reconnaissance formelle permet une répression plus ciblée et une meilleure protection des victimes.

Sur le plan africain, plusieurs législations s'inspirent des standards internationaux sans toujours aller jusqu'à une définition claire du vol d'identité numérique. La Convention de l'Union africaine sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel[40] invite pourtant les Etats à criminaliser l'utilisation frauduleuse des données, ce qui pourrait servir de fondement à une incrimination spécifique au Cameroun.

2- Une protection civile et administrative encore fragmentaire

Le droit camerounais ne prévoit à ce jour qu'un cadre embryonnaire en matière de protection civile de l'identité numérique. Certes, certaines dispositions de droit commun permettent à la victime de solliciter réparation sur le fondement de la responsabilité délictuelle (art. 1382 du code civil), mais l'absence de régime spécifique applicable aux atteintes numériques affecte grandement l'efficacité de cette voie. Les procédures sont longues,

[35] Cf. art. 65, op cit.

[36]Le même article 65 de la loi de 2010 précise que « la même disposition pénalise l'interception, sans autorisation, de données en cours de transmission ou non, qu'elles soient vers, à partir ou à l'intérieur d'un réseau de communication électronique ou d'un système d'information. Cela inclut aussi l'interception technique de données électroniques ».

[37]Cf. art. 73 de cette loi qui dispose que « Est puni de 2 à 10 ans d'emprisonnement et d'une amende de 25000000 à 50000000, celui qui, via un système d'information ou un réseau de communication : - falsifie une carte de paiement, de crédit ou de retrait ; ou – fait usage d'une carte falsifiée en connaissance de cause. Il convient de préciser que cet article vise les fraudes financières et économiques commises par des moyens électroniques tels le piratage de carte ou transactions frauduleuses.

[38] Cf. art. 226-4-1 du Code pénal français.

[39]CJUE, 14 décembre 2023, Aff. C-340/21. La CJUE avait jugé que la crainte d'un usage abusif de données personnelles à la suite d'une cyberattaque peut constituer « un danger moral » indemnisable au sens de l'article 82 du RGPD. Cela signifie que la simple atteinte à la sécurité des données, même sans dommages directs immédiats, peut être considéré comme un préjudice moral, notamment lorsque l'existence des données frauduleusement obtenues génère une crainte fondée d'un futur usage abusif.

[40] Traité international adopté par les Chefs d'Etats et de gouvernements de l'Union Africaine le 27 juin 2014 à Malabo. Elle a pour but de créer un cadre juridique harmonieux pour renforcer la cybersécurité, encadrer les transactions électroniques et protéger les données personnelles sur tout le continent. Elle est entrée en vigueur en juin 2023. Le Cameroun a signé cette convention le 12 août 2021 mais ne l'a pas encore ratifié.

complexes et souvent inadaptées à l'urgence que requiert la restauration d'une identité compromise en ligne.

Au-delà de la réponse pénale, la protection de l'identité numérique suppose des mécanismes civiles et administratifs efficaces permettant à la victime d'obtenir réparation et prévention. Or, en droit camerounais, cette protection demeure largement embryonnaire. Sur le plan civil, le recours à la responsabilité délictuelle de droit commun reste possible, notamment en cas de préjudice moral ou financier résultant du vol d'identité numérique. Toutefois, l'absence de règles spécifiques relatives à la réparation des atteintes numériques rend la démonstration du lien de causalité et l'évaluation du préjudice particulièrement complexe. Le juge se trouve ainsi contraint d'adapter des concepts classiques à des réalités technologiques nouvelles, ce qui nuit à la sécurité juridique.

Sur le plan administratif, la récente adoption de la loi relative à la protection des données à caractère personnel[41] marque une avancée notable. Cette loi consacre des principes fondamentaux tels que : la licéité du traitement[42], la sécurité des données et des droits des personnes concernées[43]. Cependant, son efficacité dépendra largement de la mise en place effective de l'autorité de protection des données et de sa capacité à contrôler et à sanctionner les manquements. En l'état, la protection administrative demeure partielle et encore peu mobilisée par les victimes du vol d'identité numérique. En comparaison, le droit français, sous l'influence du Règlement général sur la protection des données (RGPD)[44], offre une protection plus cohérente, combinant sanction administratives, responsabilité civile et poursuites pénales. Cette articulation des mécanismes constitue un modèle d'intégration que le droit camerounais pourrait utilement adapter à son contexte institutionnel.

3 : Responsabilités partagées et incertaines des acteurs du numérique privé.

Un autre obstacle majeur réside dans la difficulté à déterminer clairement les responsabilités des différents acteurs privés du numérique dans la sécurisation de l'identité numérique. Les fournisseurs d'accès à internet, les plateformes des réseaux sociaux, les entreprises des services en ligne ou encore les prestataires de solutions de sécurité informatique jouent un rôle central dans la collecte, le traitement et la conservation des données personnelles. Toutefois, le droit camerounais reste largement silencieux quant à l'étendue de leurs obligations juridiques. L'absence d'un régime de responsabilité numérique clairement défini favorise une dilution des responsabilités et empêche la mise en cause effective des opérateurs défaillants. En l'absence de normes contraignantes en matière de cyber sécurité ou de notification des violations des données, les utilisateurs se retrouvent souvent seuls face aux conséquences du vol de leur identité, sans mécanismes efficaces de recours ou de réparation. De surcroit, le cadre contractuel liant les utilisateurs aux plateformes numériques repose généralement sur des conditions générales d'utilisation unilatéralement imposées, souvent rédigés dans des termes techniques ou juridiques inaccessibles. Cette opacité contractuelle renforce l'asymétrie

[41] Loi n°2024/017 du 23 décembre 2024 relative à la protection des données à caractère personnel. Ce texte complète et modernise le cadre juridique national qui auparavant ne traitait pas spécifiquement la protection des données (au-delà de certaines dispositions dispersées dans la loi sur la cybersécurité de 2010).

[42]Les article 6 et suivants de cette loi consacrent explicitement le principe de la licéité du traitement des données à caractère personnel.

[43]Cf. art. 8 qui oblige les responsables des traitements et les sous-traitants à mettre en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées, pour assurer la sécurité, la protection et la confidentialité des données à caractère personnel contre l'accès non autorisé, la divulgation, l'altération et la perte.

[44] Règlement n°2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. Elle est entrée en vigueur le 25 mai 2018. Son objectif principal est la protection des données personnelles des individus et l'harmonisation des règles de protection des données dans toute l'Union Européenne.

d'information et affaiblit la capacité des usagers à faire valoir leurs droits en cas de compromission de leur identité numérique.

La protection effective de l'identité numérique implique une clarification des responsabilités pesant sur les acteurs privés du numérique, qui occupent une position centrale dans la gestion des données personnelles et des identités numériques. Fournisseurs d'accès, opérateurs de télécommunications, plateformes numériques et réseaux sociaux détiennent un pouvoir technique et informationnel considérable, susceptible d'amplifier ou de prévenir les atteintes à l'identité numérique. En droit camerounais, la responsabilité de ces acteurs demeure marquée par une indétermination normative. Si la législation sur la cybercriminalité et la protection des données impose des obligations générales de sécurité et de coopération avec les autorités, elle ne précise pas suffisamment les conditions d'engagement de leur responsabilité civile ou pénale en cas de défaillance ayant conduit à un vol d'identité numérique. Cette incertitude juridique tend à affaiblir la protection des victimes et à limiter la portée préventive du droit.

A tire comparatif, le droit français opère une distinction plus aboutie entre les différents acteurs du numérique, en combinant une responsabilité encadrée des hébergeurs avec une obligation renforcée de sécurité pesant sur les responsables de traitement des données[45]. La jurisprudence contribue à préciser ces obligations[46], en exigeant des mesures techniques proportionnées aux risques encourus par les utilisateurs. A l'échelle africaine, la Convention de Malabo[47] encourage une responsabilité accrue des acteurs privés et une harmonisation des régimes de responsabilité. Toutefois, l'absence de mécanismes contraignants et la diversité des contextes nationaux limitent encore l'effectivité de ces orientations, renforçant le constat d'un droit de l'identité numérique en construction. Le vol de l'identité numérique connait en droit camerounais un déficit d'encadrement, ce qui ne favorise pas souvent sa répression. Aussi, compte tenu du décalage entre le droit existant et la complexité de cette infraction, il parait nécessaire et urgent d'adopter des pistes d'évolution face à ce phénomène globalisé.

II-VERS UN DROIT RENOUVELE : PISTES D'EVOLUTION FACE A UN PHENOMENE GLOBALISE

La montée en puissance des technologies numériques a profondément bouleversé les représentations classiques de l'identité personnelle. En s'exprimant désormais aussi dans les environnements virtuels, l'identité humaine ne peut plus être appréhendée exclusivement à travers des catégories juridiques traditionnelles[48]. Le droit, et notamment le droit camerounais, se trouve ainsi confronté à l'impératif d'adaptation face à un phénomène globalisé, celui de l'usurpation et de l'altération de l'identité à travers les réseaux numériques. En effet, la montée en puissance du vol d'identité numérique met en lumière les limites des instruments juridiques classiques, conçus à une époque où l'identité était essentiellement physique et territorialisée. Face à un phénomène désormais transnational, dématérialisé et techniquement sophistiqué, le

[45]L'obligation de sécurité des données en France, sous l'influence du RGPD constitue aujourd'hui une obligation centrale, évolutive et exigible. Elle est fondée sur le risque et la responsabilisation, et tendant vers une quasi-obligation de résultat. Elle traduit un changement de paradigme : la protection des données n'est plus seulement déclarative, mais opérationnelle et démontrable.

[46] CNIL, déclaration n° SAN-2021-008(14 juin 2021) ; CNIL, sanctions 2020-2026.

[47] Cf. la Convent de l'Union africaine sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel (convention de Malabo, 2014)

[48] Les catégories juridiques traditionnelles sont les grandes classifications construites par le droit classique (notamment d'inspiration civiliste) pour organiser les règles juridiques. Elles structurent la pensée juridique depuis le droit romain. Elles reposent principalement sur : personnes/Biens ; Public/ Privé ; Corporel/Incorporel ; Meubles/Immeubles…

droit camerounais est appelé à évolué. Cette évolution suppose, d'une part, une refondation conceptuelle de la protection de l'identité à l'ère numérique(A) et, d'autre part, une adaptation des mécanismes répressifs et réparateurs aux spécificités du préjudice identitaire(B).

A- Repenser la protection juridique de l'identité à l'ère du numérique

La reconnaissance d'une dimension numérique de l'identité soulève de nouveaux défis pour le droit positif camerounais. Elle implique une évolution des instruments juridiques vers une meilleure prise en compte de la vulnérabilité accrue des individus face à des atteintes immatérielles, souvent transfrontalières et difficilement saisissables par le droit classique. Ce qui doit nécessairement conduire vers une reconnaissance pleine de l'identité numérique comme un bien juridiquement protégé (1), une infraction autonome et technisée du vol d'identité numérique (2), et une réparation du préjudice identitaire (3).

1 : La reconnaissance pleine de l'identité numérique comme bien juridiquement protégé

L'un des principaux défis posés par le vol d'identité numérique réside dans l'absence d'une reconnaissance explicite et autonome de l'identité numérique comme objet de protection juridique. En droit camerounais, l'identité est traditionnellement appréhendée à travers ses attributs classiques : nom, filiation, domicile, état civil ; protégés notamment par le Code civil et les textes relatifs à l'état des personnes. Toutefois, ces catégories apparaissent insuffisantes pour appréhender les multiples manifestations contemporaines de l'identité en ligne[49], car celle-ci ne se réduit pas à un ensemble de données techniques ; elle constitue une projection numérique de la personnalité juridique et sociale d'un individu.

A l'instar du droit français, qui a progressivement intégré la notion d'identité numérique à travers la protection des données personnelles et la consécration du droit au respect de la vie privée[50], une évolution conceptuelle s'impose. La jurisprudence française a ainsi reconnu que l'usurpation d'un profil numérique ou l'utilisation frauduleuse de données personnelles constitue une atteinte autonome à la personnalité, indépendamment de toute atteinte patrimoniale[51]. La Cour de cassation a notamment admis que l'utilisation non autorisée de données permettant d'identifier une personne caractérise un préjudice distinct, moral et identitaire[52].

En Afrique, certains Etats[53] ont amorcé cette reconnaissance à travers des lois spécifiques sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel. Ces législations tendent à considérer l'identité numérique comme une extension de la personnalité juridique, justifiant une protection renforcée. Le Cameroun, bien qu'ayant adopté la loi n°2010/012 relative à la cybersécurité et à la cybercriminalité, gagnerait à affirmer plus clairement le statut juridique de l'identité numérique comme bien immatériel juridiquement protégé, au croisement des droits de la personnalité et des droits fondamentaux. Une telle reconnaissance ouvrirait la voie à une protection juridique renforcée, susceptible d'englober aussi bien les atteintes techniques (piratage, falsification, vol de données) que les atteintes morales et réputationnelles.

---

[49] Identifiants numériques, données biométriques, profils sur les réseaux sociaux, adresses IP.
[50] Cf. art. 9 du Code civil, RGPD
[51] Cass. 1ere Civ., 5 avril 2012, n°11-14.177. ; Cass. Crim., 20 novembre 2013, n°12-83. 963. Dans cette dernière affaire, une personne avait créé un faux profil Facebook au nom d'autrui. La Cour de Cassation valide la condamnation sur le fondement de l'article 226-4-1 du code pénal.
[52] Cass., Civ. 1ere, 2 juin 2021, n°20-13.753.
[53] Notamment le Sénégal, le Benin, la cote d'ivoire

2- Vers une infraction autonome et technisée du vol d'identité numérique

Le vol d'identité numérique ne fait pas encore l'objet, en droit camerounais, d'une incrimination autonome expressément consacrée par le législateur. Il demeure appréhendé de manière fragmentaire à travers diverses infractions prévues par la loi de 2010 relative à la cybersécurité et la cybercriminalité. Cette approche indirecte révèle toutefois ses limites face à la spécificité et à la technicité croissante des atteintes identitaires en ligne. En effet, le vol d'identité numérique repose sur l'exploitation frauduleuse de données personnelles dans un environnement dématérialisé. Or, les infractions actuellement mobilisées[54] ne saisissent que partiellement la réalité du préjudice identitaire subi par la victime. Elles sanctionnent davantage l'atteinte au système ou aux données qu'à l'identité elle-même.

Cette insuffisance normative plaide pour la reconnaissance du vol d'identité numérique comme infraction autonome, dotée d'éléments constitutifs propres : un élément matériel fondé sur l'appropriation, l'imitation ou l'utilisation frauduleuse de l'identité numérique d'autrui ; un élément moral caractérisé par l'intention de se faire passer pour autrui ou de tirer profit de cette substitution identitaire ; un élément technologique, tenant à l'usage des technologies de l'information et de la communication comme vecteur principal de l'infraction.

La technicisation du vol d'identité numérique, notamment par l'usage de réseaux sociaux, de plateformes de paiement électronique ou de dispositifs biométriques, accentue la nécessité d'une réponse pénale spécifique. Dans un contexte camerounais marqué par l'essor des services numériques et de l'identité électronique, l'autonomisation de cette infraction permettrait une meilleure lisibilité du droit pénal numérique, une protection renforcée des individus et une adaptation plus efficace aux mutations technologiques.

3 : La réparation du préjudice identitaire : enjeux moraux, économiques et symboliques

Au-delà de la répression pénale, le vol de l'identité numérique soulève la question essentielle de la réparation du préjudice identitaire, dont la nature excède les catégories classiques du dommage. Ce préjudice se caractérise par une atteinte multidimensionnelle à la personne de la victime, affectant simultanément sa dignité, sa réputation et sa sécurité économique.

Sur le plan moral, le vol d'identité numérique porte atteinte à la personnalité juridique et sociale de l'individu. La victime subit une dépossession symbolique de son identité, entraînant un sentiment d'insécurité, de honte ou de perte de contrôle sur sa propre existence numérique. Ce dommage moral est d'autant plus profond que l'identité numérique constitue aujourd'hui une extension directe de la personne physique. Sur le plan économique, le vol d'identité numérique peut engendrer des pertes financières substantielles : transactions frauduleuses, exclusions de services numériques, perte de crédibilité professionnelle ou commerciale. Dans le contexte camerounais, où les services financiers numériques occupent une place croissante[55], ces atteintes peuvent compromettre durablement la situation économique de la victime. Enfin, le préjudice est également symbolique, en ce qu'il affecte la reconnaissance sociale de l'individu. L'identité numérique étant un vecteur de visibilité et de participation sociale, son détournement entraîne une altération de l'image publique de la victime, parfois irréversible.

[54] Notamment l'accès frauduleux à un système d'information, interception illégale de données, collecte ou traitement illicite des données personnelles.

[55] Cette croissance s'observe par une augmentation d'utilisateurs de Mobile Money. Il en est de même de la hausse du nombre de comptes et d'abonnés actifs, ainsi que l'expansion du volume et de la valeur des transactions.

La réparation de ce préjudice pose néanmoins des défis juridiques majeurs. Le droit camerounais, encore largement fondé sur une conception patrimoniale du dommage, peine à appréhender la spécificité du préjudice identitaire numérique. Une évolution vers une reconnaissance explicite de ce type de préjudice, assortie de mécanismes d'indemnisation adaptés, apparaît nécessaire pour assurer une protection effective des victimes et restaurer leur intégrité moral, économique et sociale.

B- Agir par l'innovation, la coopération et la prévention

Face à la sophistication croissante du vol d'identité numérique et son caractère fondamentalement transnational, la réponse pénale classique apparaît insuffisante. L'effectivité de la protection juridique suppose désormais une approche globale, intégrant à la fois l'harmonisation normative, l'implication des acteurs privés du numérique et une stratégie de prévention fondée sur l'éducation et la formation. Le Cameroun, à l'instar des nombreux Etats africains, est ainsi appelé à repenser son arsenal juridique dans une perspective systémique et prospective. Ces axes d'action s'imposent comme les fondements d'une réponse pérenne, adaptée à la nature dynamique de la cybercriminalité, et la capacité d'endiguer durablement le phénomène du vol d'identité numérique. Il est indispensable de procéder à une harmonisation africaine et une coopération transnationale (1), la responsabilisation des plateformes (2), l'éducation et la formation des acteurs numériques et judiciaires (3).

1 : L'harmonisation africaine et la coopération transnationale : un impératif stratégique

Le caractère transnational du vol d'identité numérique exige une coopération renforcée entre Etats, notamment en Afrique où les disparités normatives rendent difficile toute riposte concertée. La mutualisation des ressources juridiques et techniques constitue une nécessité stratégique. En effet, le vol d'identité numérique se déploie dans un espace déterritorialisé[56], où les auteurs, les victimes et les infrastructures techniques relèvent souvent des juridictions différentes. Cette réalité met en lumière les limites d'une approche strictement nationale, notamment dans les Etats africains où les cadres juridiques demeurent fragmentés et inégalement appliqués.

Au niveau africain, plusieurs instruments normatifs témoignent d'une volonté d'harmonisation [57]. Bien que ces instruments consacrent des principes essentiels en matière de protection des données et de lutte contre la cybercriminalité, leur impact demeure limité en raison de leur faible taux de ratification et de mise en œuvre effective[58]. Le Cameroun, bien qu'ayant adopté la loi de 2010/012 relative à la cybersécurité et la cybercriminalité, ne bénéficie pas encore pleinement d'un environnement normatif africain intègre. Par conséquent, l'efficacité de ce dispositif demeure entravée par une coopération judiciaire souvent timide avec les autres Etats africains, en raison notamment de l'absence d'accords bilatéraux opérationnels et du déficit de confiance entre les autorités compétentes.

[56] Traditionnellement, le droit pénal repose sur le principe de la territorialité. Le vol d'identité numérique s'inscrit dans un espace territorialisé, caractérisé par l'absence des frontières physiques, ce qui complexifie la détermination de la compétence juridictionnelle et l'identification des auteurs.
[57] Op. cit., p. 14.
[58] En l'état actuel, 15 pays ont ratifié la Convention de Malabo sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel : Angola, Cap vert, Côte d'Ivoire, République du Congo, Ghana, Guinée, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Rwanda, Sénégal, Togo, Zambie.

Par comparaison, le droit européen offre un modèle avancé de la coopération transnationale. La Convention de Budapest sur la cybercriminalité de 2001[59], complétée par son second protocole additionnel relatif à l'accès transfrontalier aux preuves électroniques[60], illustre une approche pragmatique, fondée sur l'entraide judiciaire rapide et la standardisation des incriminations. La jurisprudence française, notamment celle de la Cour de cassation[61], admet de plus en plus largement la compétence des juridictions nationales dès lors qu'un élément constitutif de l'infraction produit ses effets sur le territoire français, même si les serveurs ou les auteurs sont situés à l'étranger.

Dans cette perspective, une harmonisation africaine effective, inspirée à la fois des standards européens et des réalités locales, apparaît indispensable. Elle devrait s'accompagner d'une coopération judiciaire renforcée, incluant le partage d'information, la formation conjointe des autorités répressives et la mise en place de mécanismes régionaux spécialisés dans la lutte contre la cybercriminalité identitaire. De plus, il devient dès lors crucial de promouvoir des mécanismes de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, d'accroître la coopération technique entre organes spécialisés (Interpol ou Afripol[62]) et d'adhérer activement aux instruments régionaux et internationaux relatifs à la cybercriminalité. À ce titre, une participation plus soutenue au protocole additionnel de la CEDEAO sur la cyber sécurité[63] pourrait renforcer la capacité de riposte du Cameroun.

2- La Responsabilisation les plateformes : vers un devoir de vigilance algorithmique

Les plateformes numériques[64], en tant qu'intermédiaires incontournables de la circulation des données personnelles, jouent un rôle ambigu dans l'emprise des données. Bien qu'elles offrent des infrastructures facilitant les échanges numériques, elles constituent également des vecteurs potentiels de compromission de l'identité en ligne[65]. Leur responsabilité devient ainsi un enjeu central. L'un des traits majeurs du vol d'identité numérique réside dans l'implication directe ou indirecte des plateformes numériques, qu'il s'agisse des réseaux sociaux, de services de messagerie ou des places de marchés en ligne. Longtemps considérées comme de simples intermédiaires techniques, ces plateformes occupent désormais une position centrale dans la circulation des données personnelles et la propagation des atteintes identitaires.

---

[59] Convention adoptée le 23 novembre 2001 par le Conseil de l'Europe. C'est le premier Traité international visant à combattre la criminalité informatique et à harmoniser les législations dans ce domaine. Elle a pour objectif de lutter contre la criminalité liée à internet et aux systèmes informatiques ; faciliter la coopération internationale et protéger les droits des victimes.

[60] Protocole adopté le 17 novembre 2021 par le Conseil de l'Europe et ouvert à la signature le 12 mai 2022 à Strasbourg. Il a été élaboré pour moderniser la Convention de Budapest et répondre aux défis contemporains en matière de criminalité en ligne, notamment l'augmentation des preuves stockées à l'étranger.

[61] Cass., Crim., 14 déc. 2010, contrefaçon et site internet orienté vers le public français, 14 décembre 2010, pourvoi n°10-80.088. (Dans cette affaire, un site internet hébergé en Allemagne proposait des extraits de chanson d'un artiste français sans son autorisation. La Cour de cassation a confirmé la compétence des juridictions françaises, même si le serveur et l'exploitant étaient à l'étranger, parce que le site visait un public français.

[62] AFRIPOL (Organisation africaine de coopération policière) créée en 2014 par l'Union africaine et dont le siège est à Alger(Algérie) et regroupant les services de police des Etats africains.

[63] Directive régionale sur la cybercriminalité(C/DIR/1/08/11).

[64] La plateforme numérique constitue une fraction technologique dématérialisée servant d'intermédiaire entre différents acteurs économiques et permettant l'exécution d'opérations ou d'échanges via un réseau de communication électronique (information obtenue sur google.com, consulté le 15 Septembre 2025).

[65] Les plateformes numériques constituent des vecteurs potentiels de compromission d'identité en ligne parce qu'elles concentrent, traitent et diffusent des données personnelles dans un environnement technique vulnérable et interconnecté. Avec la forte croissance du Mobile Money et des services financiers numériques (usurpation de comptes, faux messages d'alerte, piratage de carte Sim, escroquerie via les réseaux sociaux…), la plateforme numérique devient donc à la fois un outil d'inclusion financière et un espace de risque numérique.

Le droit camerounais, comme bon nombre de systèmes africains, ne reconnait pas encore expressément un devoir de vigilance algorithmique des plateformes[66], bien que la loi sur la cyber sécurité impose aux fournisseurs de services des obligations générales de sécurité[67]. Une évolution vers un encadrement plus contraignant des pratiques algorithmiques s'impose, notamment en matière de profilage, d'authentification et de détection des comportements frauduleux. L'on peut se réjouir de l'adoption par le législateur camerounais, de la loi du 25 juillet 2023, qui constitue une avancée majeure du droit du numérique en matière de protection des mineurs[68].

Le droit français, sous l'influence du droit de l'Union européenne, a progressivement renforcé la responsabilité des acteurs numériques. Le Règlement général sur la protection des données(RGPD)[69] impose aux responsables de traitement une obligation de sécurité et de prévention des violations de données, tandis que la jurisprudence tend à sanctionner les manquements caractérisés à ces obligations[70]. Par ailleurs, la loi française sur le devoir de vigilance des sociétés mères[71], bien que principalement orientée vers les droits humains et l'environnement, ouvre la voie à une réflexion plus large sur la responsabilité algorithmique des grandes entreprises technologiques.

En Afrique et particulièrement au Cameroun, la responsabilisation des plateformes demeure embryonnaire. La législation existante sanctionne principalement les auteurs directs des infractions, sans imposer d'obligations substantielles de prévention, de détection ou de signalement aux opérateurs numériques. Cette lacune est d'autant plus problématique que les algorithmes de recommandation et de diffusion peuvent faciliter la collecte frauduleuse de données ou le vol d'identité à grande échelle.

L'émergence d'un devoir de vigilance algorithmique, consistant à imposer aux plateformes des obligations de transparence[72], de sécurisation et de coopération avec les autorités judiciaires, constitue ainsi une piste d'évolution majeure. Une telle approche permettrait de dépasser une logique répressive classique pour intégrer les acteurs privés comme partenaires essentiels de la lutte contre le vol d'identité numérique. L'inspiration peut être tirée du Règlement général sur la protection des données de l'Union européenne, dont les exigences en matière de transparence algorithmique et de responsabilisation des traitements pourraient guider l'élaboration d'un droit africain de la vigilance numérique. Il s'agirait, *in fine*, d'imposer aux plateformes opérant au Cameroun une obligation de mettre en œuvre des mécanismes d'intelligence artificielle éthique, capables de détecter en amont les tentatives d'usurpation d'identité.

---

[66] Au sens de la loi française du 27 mars 2017, le devoir de vigilance est une responsabilité imposée aux grandes entreprises en matière de prévention des atteintes aux droits humains, à la santé et à l'environnement dans leurs activités et dans celles de leurs filiales, sous-traitants et fournisseurs.

[67]Notons que la loi de 2023 sue la protection des enfants en ligne se limite strictement aux enfants. Le législateur aurait dû l'étendre aux adultes car ils sont aussi exposés.

[68] La loi n°2023/009 du 25 juillet 2023 portant Charte de protection des enfants en ligne au cameroun est un texte législatif camerounais qui encadre spécifiquement la protection des mineurs dans l'environnement numérique (internet, réseaux sociaux, services en ligne). Elle complète l'arsenal existant en cybercriminalité, en cybersécurité et protection de l'enfance en ciblant les risques liés aux technologies de l'information.

[69] Op cit.

[70] Art. 8 loi de 2010 relative à la cybersécurité et la cybercriminalité.

[71] Loi n°2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordres qui impose à certaines grandes entreprises de mettre en place un plan de vigilance pour identifier et prévenir les risques sérieux liés à leurs activités.

[72] Au sens de la loi française du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance, l'obligation de transparence est directement liée à la publication des plans de vigilance. Concrètement, elle signifie que l'entreprise doit rendre public ses actions et mesures de prévention des risques afin que toutes les parties prenantes puissent en avoir connaissance.

3- L'éducation numérique et la formation des acteurs judiciaires : levier de prévention à long terme

Au-delà des réformes normatives et institutionnelles, la lutte contre le vol d'identité numérique repose sur une stratégie de prévention durable, fondée sur l'éducation et la formation. La vulnérabilité des usagers, souvent liée à une méconnaissance des risques numériques, constitue en effet un facteur déterminant de la prolifération de ces infractions. Dans les Etats africains, et notamment au Cameroun, l'éducation numérique demeure insuffisamment intégrée aux politiques publiques. Pourtant, la prévention passe par la sensibilisation des citoyens aux bonnes pratiques numériques, à la protection des données personnelles et aux mécanismes de signalement des atteintes.

La prévention du vol d'identité numérique ne peut se concevoir sans une réelle appropriation des enjeux numériques par la population et une formation accrue des professionnels du droit. Au Cameroun, la fracture numérique[73], conjuguée à une méconnaissance des risques liés à la gestion de l'identité en ligne, alimente la vulnérabilité des citoyens face aux actes de cybercriminalité. Dès lors, un programme national d'éducation numérique, intégré dans les curricula scolaires et universitaires, apparaît essentiel. Ce programme devrait inclure l'apprentissage des bonnes pratiques de cybersécurité, la sensibilisation aux droits numériques et la promotion d'une culture de la prudence en ligne.

Le droit comparé montre que les Etats ayant investi dans l'éducation numérique, à l'instar de la France à travers des programmes institutionnels de sensibilisation et de cybersécurité[74], parviennent à réduire significativement l'exposition des populations aux infractions identitaires.

Parallèlement, la formation des acteurs judiciaires apparaît comme un enjeu central. Magistrats, avocats, officiers de police judiciaire et experts doivent être en mesure de comprendre les mécanismes techniques du vol d'identité numérique afin d'assurer une qualification juridique adéquate et une appréciation rigoureuse des preuves électroniques[75]. La jurisprudence française révèle que la spécialisation des juridictions et la montée en compétence des juges contribuent à une répression plus cohérente et plus efficace[76]. Ainsi, l'éducation numérique et la formation judiciaire constituent un levier fondamental pour inscrire la lutte contre le vol d'identité numérique dans une perspective de long terme, conciliant protection des droits fondamentaux, sécurité juridique et confiance dans l'environnement numérique.

---

[73] Selon des rapports Digital de DataReportal fin 2025, environ 12,6 millions de camerounais utilisaient internet, soit environ 41,9 % de la population totale. Ce qui signifie que plus de la moitié de la population reste hors ligne. Cette faible pénétration est due entre autres à l'accès couteux, car les coûts des données et des smartphones restent élevés par rapport aux revenus moyen.

[74] Relevons que bien que ces programmes produisent un impact réel, ils demeurent cependant incomplets, révélant que la cybersécurité ne peut reposer uniquement sur les sensibilisations et l'éducation, mais nécessitent aussi des mesures techniques fortes et une régularisation efficace des acteurs du numérique.

[75] : Il y'a lieu de relever les efforts non négligeables de L'ANTIC dans ce sens. En effet, elle a organisé un séminaire ayant réuni magistrats et officiers de police judiciaire à Garoua du 21 au 23 aout 2024.
L'objectif principal dudit séminaire était maîtriser la collecte de preuves numériques et renforcer la répression des délits sur internet.

[76] Cass., Crim., 6 novembre 2013, pourvoi n°12-87.130 ; Cass., Crim., 14 décembre 2010, pourvoi n°10-80.008 ; Cass., Crim., 17 juin 2025, pourvoi n°24-87.100.

CONCLUSION

En définitive, si le droit camerounais a amorcé une reconnaissance normative des atteintes à l'identité dans l'espace numérique, notamment à travers la loi n°2010/012 du 21 décembre 2010 relative à la cybercriminalité et la cybersécurité, la loi du 23 décembre 2023 relative à la protection des données à caractère personnel et la loi du 25 juillet 2023 relative sur la protection des enfants en ligne, l'analyse révèle des inadéquations substantielles et une application encore limitée. Le décalage entre la sophistication des pratiques de vol d'identité numérique et la réponse institutionnelle fragilise la protection effective des citoyens. Les réformes proposées notamment la clarification de l'incrimination, le renforcement des mécanismes probatoires, la spécialisation des acteurs et la consolidation institutionnelle s'inscrivent dans une perspective d'effectivité plutôt que la prolifération normative. Au-delà des ajustements techniques, la lutte contre le vol d'identité numérique appelle l'émergence d'une gouvernance numérique inclusive et protectrice, seule à même de garantir la confiance, la sécurité juridique et le respect des droits fondamentaux dans l'espace numérique camerounais.

LA PROTECTION NON JURIDICTIONNELLE DES DROITS DE L'HOMME EN DROIT CAMEROUNAIS

Par

MVO'O Denny Genlinda*
Master en Droit Public (Université de Yaoundé II- CAMEROUN)
Magistrate de l'ordre administratif (CAMEROUN)

Résumé :

L'âpreté de la dévalorisation de l'être humain durant la seconde guerre mondiale, a induit au sein des États, l'institutionnalisation des mécanismes de protection des droits de la personne humaine. En complément de celle juridictionnelle, la protection non-juridictionnelle de ces droits s'érige comme l'un de ces principaux mécanismes. Au Cameroun, sa réalisation pose le problème de son effectivité. En effet, dans un contexte de prégnance de l'arbitraire, elle peine à se réaliser, ce qui justifie le postulat de son effectivité mitigée. En sus de la diversité des instruments juridiques qui la consacrent, ainsi que des institutions qui la consolident, tant à l'échelle nationale, qu'internationale, beaucoup reste à faire. La tache demeure immense du fait des insuffisances des textes régissant les institutions en charge de la garantie et même de nombreux autres obstacles d'ordre structurel, institutionnel ou socioculturel. Ceci dit, un minimum de réformes nécessaires et suffisantes doit être consenti, pour juguler les différents obstacles, afin de faire de la garantie non juridictionnelle des droits de l'homme, une réalité certaine au Cameroun.

Mots clés : Protection – Effectivité - Droits de l'homme - Être humain - Insuffisances

Abstract :

The severe devaluation of human dignity during the Second World War prompted States to institutionalise mechanisms for the protection of human rights. Alongside judicial protection, non-judicial protection has emerged as one of the principal mechanisms for safeguarding these rights. In Cameroon, however, its implementation raises the issue of its effectiveness. Indeed, in a context marked by the persistence of arbitrariness, this form of protection struggles to achieve its objectives, thereby supporting the assertion that its effectiveness remains limited. Despite the diversity of legal instruments recognising it and the institutions strengthening it, both at the national and international levels, much remains to be done. The challenges are considerable, owing to shortcomings in the legal frameworks governing the institutions responsible for ensuring human rights protection, as well as numerous other structural, institutional and sociocultural obstacles. Accordingly, a minimum set of necessary and sufficient reforms must be undertaken to overcome these various obstacles and ensure that the non-judicial protection of human rights becomes a tangible reality in Cameroon.

Keywords: Protection – Effectiveness – Human Rights – Human Person – Shortcomings.

INTRODUCTION

La problématique du respect et de la protection des droits et libertés de l'homme est une préoccupation essentielle et préoccupante dans presque tous les pays du monde. En effet La

* Mode de citation : MVO'O Denny Genlinda, « La protection non juridictionnelle des droits de l'homme en droit camerounais », *Revue RRC*, n° 074 / Octobre 2026, p.223-245.

démocratie ne peut véritablement exister que si elle pratique la mise en œuvre des droits et libertés fondamentaux. C'est parce que ces derniers apparaissent comme un patrimoine commun de l'humanité qu'ils nécessitent une reconnaissance et des garanties de la part des États. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, encourager le respect effectif des droits de l'homme partout dans le monde est l'une des préoccupations majeures et constantes de la communauté internationale[1]. L'évocation et l'invocation de ce concept faisaient référence dans la plupart des cas, a la nécessité de protéger les hommes contre eux-mêmes et surtout contre les atrocités de la guerre considérées comme les pires, jamais vues. C'est dans cette logique que se sont succédées respectivement, la Société Des Nations (SDN) et l'Organisation des Nations Unies (ONU), dont le but est de *«maintenir la paix et la sécurité internationale (...), développer entre les nations des relations amicales (...); réaliser la coopération internationale (...)»*[2]. Sous l'égide de cette dernière, est née un certain nombre d'instruments juridiques dont l'objectif est de promouvoir et de protéger les droits de l'homme ; L'un des plus illustres étant notamment la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH), élaborée par la Commission des droits de l'homme de l'ONU, et adoptée le 10 décembre 1948. Elle sera d'ailleurs considérée, par Javier Perez de Cuellar, comme *«un jalon de l'histoire de l'humanité »*[3], en ceci qu'elle inspire bon nombre de systèmes de protection des droits de l'homme dans le monde[4].

C'est le continent européen qui va pour la première fois, en s'inspirant de la DUDH, mettre en place un système régional de garantie des droits fondamentaux : le système européen de protection des droits de l'homme. Il a pour source formelle la Convention européenne de sauvegarde des droits et libertés fondamentaux (CEDH), signée le 04 Novembre 1950 à Rome. Les auteurs de la Convention s'étaient fixés pour ambition, de promouvoir les objectifs de la DUDH du 10 décembre 1948. Parmi ces objectifs, on peut relever le principe d'égalité des êtres humains et surtout celui du droit d'accès à la justice. Il semble que ce soit l'atteinte de cette finalité qui est à l'origine de la structure actuelle du système européen de protection considéré aujourd'hui comme le modèle de protection à atteindre, il inspire les différents travaux d'aménagement du système africain de protection des droits fondamentaux.

Cependant, même si le penchant naturel des sociétés africaines en général, et de la société Camerounaise en particulier, tend vers un renforcement de la *«juridictionnalisation »* du système de protection des droits fondamentaux, a l'instar du système européen, il faut tout de même relever que les insuffisances[5] de ladite protection militent, depuis quelques années, en faveur de la nécessite d'adjoindre une protection non juridictionnelle dans le processus de garantie desdits droits. En effet, depuis les reformes de 1990 au Cameroun, la protection de la

[1] Adolphe MINKOA SHE, *Droits de l'homme et droit pénal au Cameroun*, Paris, Economia, 1999, p. 1.
[2] Article 1er Charte des Nations Unies, San Francisco, 26 Juin 1945.
[3] JAVIER PEREZ DE CUELLAR, ancien Secrétaire General des Nations Unies, cite par C. Leclercq, *Libertés publiques*, Paris, Litec, 4eme ed., 2000, p. 1.
[4] Il faut souligner toutefois que de manière chronologique, ce texte a été précédé par d'autres qui mettaient déjà en avant les libertés individuelles et collectives. Il s'agit notamment du Bill of right et de la magna carta de 1215, pour l'Angleterre, de la déclaration d'indépendance du 4 juillet 1776 pour les États-Unis d'Amérique et; la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen du 26 Aout 1789 pour la France.

[5] Ces insuffisances se manifestent autour de la question relative à l'étendue du contrôle juridictionnel sur l'État et de celle relative à l'indépendance du juge.

liberté individuelle a deux aspects. Elle peut être juridictionnelle, et dans ce cas elle est du ressort du juge ; ou alors, elle peut être non juridictionnelle.

Les constitutions du Cameroun[6] depuis son accession à l'indépendance[7] montrent qu'il est soucieux de la démocratie et du respect de l'État de droit. C'est à ce juste titre que la norme fondamentale de cet État ne cesse d'affirmer son attachement aux respects des libertés fondamentales inscrites dans la déclaration universelle des droits de l'homme, la charte des Nations Unies[8], la charte Africaine des droits de l'homme et des peuples et toutes les conventions internationales y relatives et dument ratifiées. Que ce soit dans le préambule de la première constitution du Cameroun ou de ceux des 02 Juin 1972 et 18 Janvier 1996 en passant par celles de 1960[9] et 1961[10], il apparait clairement que l'État du Cameroun n'a jamais omis de réitérer son adhésion aux principes visant la protection des Droits de l'Homme[11].

L'appréhension du terme « protection », varie selon qu'il soit usité dans le langage juridique ou celui courant. Dans ce dernier, il faut dire qu'en vertu du Robert, le terme protection vient du verbe « protéger », et qui signifie défendre quelqu'un ou quelque chose, contre un danger ou attaque[12]. Il pourrait également signifier aide, assistance, défense, garde, sauvegarde, secours, tutelle, action ou fait de soustraire quelqu'un ou quelque chose à un danger qui pourrait lui nuire.il peut tout de même renvoyer au dispositif qui protège. En droit, le terme

[6] Le Cameroun a connu quatre constitutions : celle du 4 mars 1960 au lendemain de l'indépendance (1er janvier 1960), la constitution fédérale du 1er septembre 1961, celle du 2 juin 1972 à la suite de la réunification du Cameroun oriental et occidental (20 mai 1972) et l'actuelle qui date du 18 janvier 1996.

[7] Le Cameroun français ou Cameroun oriental était la partie de l'ancienne colonie allemande du Cameroun (en allemand : Deutsche Kolonie Kamerun), administrée par la France et l'Angleterre de facto depuis 1916 et 1919, jusqu'en 1960, d'abord comme « territoire sous mandat » de la Société des Nations (SDN), puis comme « territoire sous tutelle » de l'Organisation des Nations unies (ONU), ainsi que comme membre de l'Union française en tant que territoire associé puis comme État sous tutelle , enfin comme État membre de la Communauté.

[8] Charte des Nations Unies, est a été Conclue à San Francisco le 26 juin 1945 et approuvée par l'Assemblée fédérale le 5 octobre 2001. Le Cameroun a l'a ratifié en 1960

[9] Le préambule de la constitution camerounaise du 04 mars 1960 affirme que « le peuple camerounais indépendant et souverain se plaçant sous la protection de Dieu, proclame que l'être humain sans distinction de race, de religion, de sexe ni de croyance possède des droits inaliénables et sacrés. Il affirme son attachement aux libertés fondamentales inscrites dans la déclaration universelle des droits de l'homme et la charte des Nations Unies, notamment aux principes suivants () »

[10] La déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 affirme que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde, la méconnaissance et le mépris des droits de l'Homme ont conduit à des actes de barbarie qui révoltent la conscience de l'humanité et que l'avènement d'un monde où les êtres humains seront libres de parler et de croire, libérés de la terreur et de la misère, a été proclamé comme la plus haute aspiration de l'homme, qu'il est essentiel que les droits de l'Homme soient protégés par un régime de droit pour que l'homme ne soit pas contraint, en suprême recours, à la révolte contre la tyrannie et l'oppression, il est essentiel d'encourager le développement de relations amicales entre nations.

[11] V. préambule de la constitution camerounaise du 02 juin 1972qui réaffirme son attachement aux droits de l'homme en ce sens, le peuple camerounais proclame que l'être humain sans distinction de race , de religion, de sexe ,ni de croyance possède des droits inaliénables et sacrés, affirme son attachement aux libertés fondamentales inscrites dans la déclaration universelle des droits de l'homme , la charte des Nations unies ,aux principes suivants : « tous les hommes sont égaux en droits et devoirs. L'État doit s'efforcer d'assurer à tous les citoyens les conditions nécessaires à leur développement ».

[12] Dictionnaire, *Le Robert* –SEJER, 25 avenue Pierre-de-Coubertin, 75013 PARIS, 2011, p 362

« *protection* » peut se définir comme une précaution qui, répondant au besoin de celui ou de celle qu'elle couvre et correspondant en général à un devoir pour celui qui l'assure. Elle consiste également à prémunir une personne ou un bien contre un risque, à garantir sa sécurité, son intégrité etc...par des moyens juridiques ou matériels[13].

Le terme « protection » peut également renvoyer à l'idée de sécurisation, à l'ensemble des mécanismes visant à prémunir, sauvegarder et défendre une chose ou une personne, ses biens ou ses intérêts contre les éventuels risque susceptibles de porter atteinte à son intégrité, à celui de son patrimoine ou de ses intérêts[14]. BRUGNION estime de son côté que *« le concept de protection possède une dimension essentiellement pratique : protéger n'est ni dire, ni écrire, c'est aussi, essentiellement intervenir, agir. »*[15]. Dans l'affaire SERAC et Autres contre L'Etat du Nigeria, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples donne une définition plus intéressante de la notion de protection, qui, d'après l'institution de Banjul *« est une obligation à la charge de l'Etat en vertu de ses obligations en matière de droits de l'homme. Selon la Commission, l'Etat est tenu de protéger les détenteurs de droits contre d'autres individus, par la législation et la mise à disposition de recours effectifs »*[16].

Au demeurant, la notion de « *protection* » entendue dans son acception ou sens juridique en général, est susceptible de prendre essentiellement deux formes : juridictionnelle et non juridictionnelle. Poursuivant une mission similaire de résolution des différends en vue de rendre justice, notamment dans le domaine des droits fondamentaux, ces deux formes de garantie ne sauraient, pour autant, se confondre[17]. Le concept de « protection non juridictionnelle » peut être appréhendé de façon négative, c'est-à-dire par opposition à la fonction de juger. Les quelques tentatives de définitions en ce sens laissent toutefois un léger goût d'inachevé[18].

Très peu et rarement définie par le peu d'études doctrinales consacrées aux mécanismes non juridictionnels de garantie, la notion de « *protection non juridictionnelle* » lorsqu'elle fait l'objet d'un effort de conceptualisation, donne effectivement lieu à des définitions mitigées. On pensera, par exemple, à la définition proposée par le professeur Bénédicte Delaunay selon laquelle les protections non juridictionnelles constituent « *des garanties destinées à défendre des droits par des moyens non juridictionnels, c'est-à-dire en dehors de la fonction de juger des juridictions »*[19]. Prenant le contrepied de cette définition, ne serait-ce qu'en raison de son appellation, de la protection offerte par le juge, le concept de « *protection non*

---

[13] Jean SALMON, *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p.1020

[14] Valentin Ulrich BIWOLE, L*a protection juridique du mobile Banking par les pouvoirs publics au Cameroun*, Mémoire de Master recherche, UY-II 2015, p.7.

[15] François BRUGNION, « Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de guerre », in *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, n° 775, janvier-février 2005, p.11.

[16] Cf. affaire Social and Economic Right Action Centre contre le. Nigéria RADH 2001, cite par Pythagore NONO KAMGAING, dans *La protection des droits de la personnalité par le juge camerounais* ; Université catholique d'Afrique Centrale - Master en droits de l'homme et action humanitaire 2009, p 4

[17] Loic DIMITRI, *Protection non juridictionnelle des droits fondamentaux endroit comparé : cas de l'ombudsman* ; Thèse de Doctorat PhD en Droit Public, université de Pau et des pays de l'Adour, soutenue le 5 juin 2013 page 22 à 27.

[18] Jacqueline MORAND-DEVILLER, « Les mécanismes non juridictionnels de protection des droits », in *L'effectivité des Droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone : colloque international*, 29 et 30 septembre, 1er octobre 1993, AUPELF-UREF, p. 485.

[19] Cité par Loic Dimitri, dans « protection non juridictionnelle des droits fondamentaux endroit comparé : cas de l'ombudsman portugais, Espagnol et français » op.cit., PP 24 -26.

juridictionnelle»[20] *ne saurait, en réalité, être appréhendé sans une définition préalable de la notion de juridiction*[21]*. La notion de juridiction ne peut être comprise qu'à l'aune de deux éléments complémentaires : d'un côté, la fonction de juger et, d'un autre côté, les pouvoirs et les obligations qui sont ceux du juge dans l'exercice de cette tâche*[22].

La notion « droits de l'homme »[23] selon Gilles LEBRETON se définit en effet comme *« des droits inhérents à la personne humaine que chaque individu peut découvrir en lui grâce à sa faculté raisonnante. Ils sont censés exister indépendamment de l'intervention des acteurs juridiques et distincts des droits positifs, mais non nécessairement opposés à eux »*[24]. Keba M'Baye présente les droits de l'homme comme un *«ensemble cohérent de principes juridiques fondamentaux s'appliquant partout dans le monde tant aux individus qu'aux peuples et ayant pour but de protéger les prérogatives inhérentes à tout homme et à tous les hommes pris collectivement en raison de l'existence d'une dignité attachée à leur être et justifiée par leur condition humaine»*[25].

Par contre pour Yves MADIOT, « *L'objet des droits de l'homme est l'étude des droits de la personne reconnus au plan national et international et qui dans un certain Etat de civilisation –assurent la conciliation entre, d'une part, l'affirmation de la dignité de la personne et sa protection et, d'autre part, le maintien de l'ordre public* ». René CASSIN définit les Droits de l'homme comme « *une branche particulière des sciences sociales qui a pour objet d'étudier les rapports entre les hommes en fonction de la dignité humaine, en déterminant les droits et les facultés dont l'ensemble est nécessaire à l'épanouissement de la personnalité de chaque être humain »*. Enfin, selon le dictionnaire de droit constitutionnel de MICHEL DE VILLIERS /ARMEL LE DIVELLEC 10ème édition, les droits de l'homme sont des « *droits de l'individu saisi dans son essence universelle abstraite, ils sont conçus comme antérieurs et supérieurs au droit positif afin d'être l'étalon de sa validité et la limite fixée au pouvoir légitime de l'Etat*».

Les droits de l'homme constituent donc, une notion de droit constitutionnel et de droit international, dont la mission est de défendre d'une manière institutionnalisée les droits de la personne humaine contre les excès de pouvoir commis par les organes de l'État, et de promouvoir parallèlement l'établissement de conditions humaines de vie, ainsi que le développement multidimensionnel de la personnalité humaine[26].

---

[20] La plupart des études sur la protection non juridictionnelle se contentent, en effet, d'une présentation des principaux mécanismes non juridictionnels de garantie sans pour autant définir le concept de protection non juridictionnelle (en ce sens. Jacqueline Morand-Devillers, « Les mécanismes non juridictionnels de protection des droits », in *L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone : colloque international, 29 et 30 septembre, 1er octobre 1993*, AUPELFUREF, p. 485 ;

[21] Bénédicte DELAUNAY, « Les protections non juridictionnelles des droits publics subjectifs des administrés », *op. cit.*, p. 212.

[22] Serge GUINCHARD et al, *Lexique des termes juridiques*, 21e éd. Dalloz, Paris 2014, p. 366.

[23] Lebreton GILLES, *Libertés Publiques et Droits de l'homme*, ARMAND COLIN, 2000, p. 412.

[24] *Idem*.

[25] Kéba MBAYE, *Les droits de l'homme en Afrique*, 2ème édition, Paris, Pedone, 2002, p.28. Cité par Jean Didier Boukongou, « Le système africain de protection des droits de l'homme », in *Protection des droits de l'homme en Afrique*, Manuel des formateurs, PUCAC, 2007, p.114

[26] Antoine LYON-CAEN ET Pascal LOKIEC écrivent en ce sens : « cette acception axiologique des droits Fondamentaux, qui autorise à les reconnaître indépendamment de toute consécration constitutionnelle, participe de la référence croissante des droits fondamentaux dans le discours doctrinal » (« Propos introductifs », in Antoine. Lyon-Caen et Pascal Lokiec (Dir.), *Droits fondamentaux et droit social*, p. 2).

Sous le bénéfice de cette conceptualisation, l'interrogation qui sous-tend la présente étude est la suivante : quelle est l'analyse qu'on peut faire de la protection non-juridictionnelle des droits de l'Homme en droit camerounais ? Cette interrogation n'est pas dépourvue d'intérêt. Du point de vue scientifique, cette étude des organes non juridictionnels de protection des droits de l'homme en droit camerounais, renseigne sur le raffermissement du système institutionnel de protection des droits de l'homme dans un contexte où les institutions juridictionnelles ont toujours été souveraines en la matière. Du point de vue pratique, elle contribuera modestement à la promotion et à la protection des droits de l'homme au Cameroun, étant donné que les institutions non juridictionnelles de protection des droits de l'homme ne sont jusque-là très bien connues du camerounais lambda. De même, elle participera au renforcement du processus démocratique si tant est que le respect et la protection des droits fondamentaux dans un État demeurent les piliers de l'État de droit.

Ceci dit, et sur la base de la méthode positiviste dans ses versants dogmatique et casuistique, on peut valablement affirmer que si la protection non-juridictionnelle des droits de l'homme semble avérée (**I**) au regard des textes, elle s'avère réellement limitée (**II**).

I- UNE PROTECTION AVÉRÉE

L'apport des institutions non-juridictionnelles dans la protection des droits de l'homme au Cameroun est avéré, car elle est juridiquement perceptible. Les textes qui sous-tendent la dite protection permettent de justifier ce postulat (**A**), au même titre que la variabilité de la nature de ces institutions protectrices (**B**).

A- Une protection justifiée

La protection non-juridictionnelle des droits de l'homme au Cameroun trouve son fondement dans une mosaïque de normes, tant internationales que nationales, présentant assurément une certaine portée. Cette protection est donc justifiée par la multiplicité des normes qui la consacrent (**1**) et par la portée réelle de celles-ci (**2**).

1- La justification par la multiplicité des normes

La particularité du système de protection non-juridictionnelle des droits de l'homme au Cameroun, comme partout ailleurs est qu'il est sous tendu par une multitude de normes. Lesquelles normes sont à la fois nationale et internationale.

À l'échelle nationale, il faut relever que tous les textes internationaux à caractère universel ou régional ont été ratifiés par l'État camerounais. De fait, les dispositions contenues dans ces différents instruments ont été intégrés dans le droit positif. Il s'agit de la norme constitutionnelle et des normes infra constitutionnelles.

Concernant la norme constitutionnelle, il faut dire que le Cameroun accède à l'indépendance politique dans les conditions aussi pénibles que douloureuses, marquées par la

méconnaissance quasi totale des droits de l'homme[27]. Après cette période particulière de son histoire, il est inscrit dans une dynamique de construction et de consolidation de l'État de droit. En effet, la consécration de la protection des droits est particulièrement visible ou présente dans le préambule de la constitution. Préambule dont la valeur constitutionnelle a été reconnu[28]. Le préambule dispose que le peuple camerounais « affirme son attachement aux libertés fondamentales inscrites dans la charte des Nations unies, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples et toutes les conventions internationales y relatives et dument ratifiés ». Cela implique au Cameroun, une consécration ou une reconnaissance implicite des normes internationales de garantie. D'autant plus qu'elle est confortée par le fait que le « préambule fait partie intégrante de la Constitutions »[29].

Concernant les normes infra constitutionnelles, il est important de souligner que dans la recherche d'un équilibre entre l'étendue et les limites des droits de l'homme, il est précisé que chacun n'est soumis qu'aux limitations prévues par la loi, mais qu'aucune disposition de la Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant pour un groupe social un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés énoncés. En effet, dans la délimitation matérielle du champ de la loi telle qu'opérée par la constitution, les droits de l'homme relèvent de la compétence principielle mais non exclusive du législateur.

Au Cameroun, l'article 26 énonce clairement que la loi fixe les règles relatives aux droits civiques, aux garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Elle procède par ailleurs à une énumération des droits et des libertés devant être aménagés par le législateur, notamment le droit au travail, le droit syndical, le droit à la protection sociale, etc. Mais, il n'est pas exclu que le pouvoir règlementaire intervient dans l'aménagement des droits de l'homme.

En tout état de cause, L'article 26 de la constitution exclut dans son principe, l'intervention du pouvoir réglementaire, même en cas de carence du législateur, C'est dire que le pouvoir règlementaire n'a pas de compétence normalement pour aménager directement les droits et libertés fondamentaux. Pour cela, le pouvoir réglementaire n'est compétent que pour prendre des mesures d'exécution des droits ; ceci peut être le fait principal du Président de la République et du Premier Ministre et exceptionnellement, des ministres, Cela ne devrait pas poser de problèmes dans la mesure où le pouvoir a la main mise sur la loi, L'essentiel des projets de loi étant ceux qui aboutissent aux lois aménageant les droits et libertés fondamentaux. Le pouvoir règlementaire et au-delà le pouvoir exécutif interviennent, donc directement et de deux manières : à travers d'une part l'exécution des lois et d'autre part, les projets de loi.

[27] Emmanuel KAM YOGO (E), « La loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 et la garantie des droits : le passage de l'Etat de police reforme à l'amorce de l'État de droit », in *La constitution Camerounaise du 18 janvier 1996: bilan et perspectives,* dir, Alain Franklin ONDOUA, Afrédit Africaine d'Edition, 2007, p.135.

[28] Lire sur la question James MOUANGUE KOBILA, « Le préambule du texte constitutionnel du 18 janvier 1996: De l'enseignement décorative à l'étalage utilitaire », in *Lex Lata,* Nos 023 - 024, février - mars 1996, p. 33

[29] Article 65 de la constitution.

À l'échelle internationale, la protection non juridictionnelle des droits de l'homme est assurée au Cameroun par différents textes ou instruments internationaux ayant force de droit[30] et dont il convient de préciser le contenu. Il s'agit des normes à caractère universel et de celle à caractère régional. Concernant la première catégorie, il est clair qu'«aujourd'hui, la quasi-totalité des pays du monde a souscrit aux textes fondamentaux sur les droits de l'homme, au moins au niveau de leur ratification (...) »[31]. Les textes de base sont la Charte des Nations Unies et la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH). Le premier proclame que les buts des Nations Unies sont notamment de maintenir la paix et la sécurité et de développer la coopération internationale par la résolution des problèmes économiques, sociaux, culturels ou humanitaire et par l'encouragement du respect des droits de l'homme[32]. Concrètement, l'article 55 dispose qu' « en vue de créer les conditions de stabilité et de bien être nécessaire pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favorisent (...) le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ». Proclamée par l'Assemblée Générale des Nations Unies, dans une résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948, la DUDH pour sa part, dispose dans son préambule que: « (...) la reconnaissance de la dignité et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde ».

Elle renchérit d'ailleurs en son article 2, quand elle proclame que: «Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

De plus, il ne sera fait aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international des pays ou territoire dont une personne est ressortissante, que ce pays ou territoire soit indépendant, ou sous tutelle, non autonome ou soumis à une limitation Quelconque de souveraineté ». De la lecture de ces dispositions, il ressort que la protection des droits et libertés fondamentaux est au cœur même de la dynamique internationale. Il n'y avait donc aucun obstacle à ce que le Cameroun ratifie chacun de ces instruments qui, placent la sauvegarde des droits de l'homme au centre des préoccupations sociales.

D'autres instruments internationaux ratifiés par le Cameroun consacrent les droits fondamentaux de façon plus précise encore, et surtout, en leur donnant un contenu plus détaillé et plus concret sans lequel ils ne recevraient qu'une difficile application. Le Cameroun est partie aux principaux instruments des Nations Unies en matière des droits de l'homme. Il a ratifié la quasi-totalité des conventions internationales relatives à la protection et à la promotion des droits de l'homme, Les plus importantes sont: le Pacte International relatif aux Droits Civils et

[30]Relativement à l'article 45 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 qui dispose que: «Les traités ou accords internationaux régulièrement approuvés ou ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous Réserve pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie »,

[31]Henri OBERDORFf, *Droits de l'homme et libertés fondamentales,* 2e Ed., Paris, Extenso, *L.G.D.J*, 2010, p. 6.

[32]Voir art. 1, al. 1 et 3 de la Charte des Nations Unies

politiques (PIDCP) et le Pacte International relatif aux Droits économiques, Sociaux et Culturels (PIDESC) de 1966[33], la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984[34], la convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées du 18 décembre 1992, la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965[35], la convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989[36], etc.

Tous ces textes ont pour objectif d'assurer aux hommes la garantie de leurs droits. Ils aménagent différentes situations des relations sociales en s'inspirant des textes à portée générale examinés ci-dessus. C'est le cas du PIDCP dont le préambule est similaire à celui de la DUDR, de même que son article 2 qui dispose que: *«Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leurs territoire et relevant de leur compétence des droits reconnus par le présent Pacte, sans distinction de race, de couleur, de sexe, de langue (...) »*[37]. Il consacre par exemple les garanties telles que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de leurs ressources naturelles (art. 1er) ; le droit à la non-discrimination et à un recours utile et efficace pour le garantir (art.2) ; l'interdiction de déroger aux droits fondamentaux en cas d'état d'urgence ou de siège (art. 4); etc.

À l'échelle régionale, divers instruments régionaux relatifs à la garantie des droits fondamentaux existent de par le monde. Cependant, on s'intéressera au seul cadre régional Africain, afin de justifier ou de rendre compte de la spécificité Camerounaise. En effet, conscients que la liberté, l'égalité, la justice et la dignité sont des objectifs essentiels à la réalisation des aspirations légitimes des peuples Africains[38], dans leur processus de démocratisation, et soucieux d'être des Etats de droit, les pays Africains ont adopté la Charte Africaines des Droits de l'Homme et des Peuples le 27 juin 1981. En évitant les controverses relatives à la nature de ladite *«Charte»*[39]*, on se rend bien compte que «la Charte a une idéologique affective et normative incontestable. Elle est porteuse d'un projet de société fondé sur le règne et la prééminence du droit) »*[40].

La Charte est entrée en vigueur conformément à son article 63, seulement trois mois après sa ratification par la majorité absolue des membres de l'Organisation des Nations Unies. Le nombre nécessaire a été obtenu moins de sept ans après son adoption. Ladite Charte doit beaucoup à ses devancières. Elle s'est fortement inspirée de la DUDH de 1948, de la convention américaine des droits de l'homme du 22 novembre 1969, et de la Convention Européenne des Droits de l'Homme du 4 novembre 1950. Elle a aussi emprunte un certain nombre de règle et

[33]Adhésion le 27 juin 1987.

[34]Adhésion le 19 décembre 1986.

[35]Ratifiée le 24 juin 1971.

[36]Ratifiée le 11 janvier 1993.

[37]Voir art. 2, al. 1 PIDCP

[38]Voir préambule de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples

[39]Maurice GLELE souligne avec pertinence qu' « il s'agit d'une charte » et que «le terme charte entendu comme une loi fondamentale, a été préféré au terme de convention ou de pacte ». Il ajoute que: «sans doute sur le plan formel, s'agit-il d'un traité au regard de la convention de Vienne sur le droit des traités », Cité par KEBA MBAYE, *op. cit*., p. 167.

[40]*Ibidem.*

de techniques aux instruments universels relatifs aux droits de l'homme, notamment aux pactes internationaux de 1966 et à la résolution 1503 du Conseil économique et social de l'O.N.U. Cependant, elle a conservé une grande spécificité[41]. Celle-ci est relative à la référence faite aux valeurs africaines de civilisation, aux répercussions dans la rédaction de la Charte de la conception africaine du droit[42], à la place faite aux devoirs de l'homme dans la rédaction de la charte, et à la reconnaissance de «nouveaux droits » de l'homme[43].

2- La justification par la portée des normes

L'étude de la portée des normes, varie en fonction qu'il s'agisse d'une norme nationale ou d'une norme internationale.

Concernant la portée des normes nationales, il faut relever que le domaine d'intervention du législateur est prédéterminé dans la constitution par l'article 26 précité, En effet, la loi doit fixer les garanties jugées fondamentales et laisser le soin à d'autres autorités, comme celles qui disposent du pouvoir règlementaire, de compléter les dispositions législatives par des mesures d'application. Comme la constitution ne donne pas, à chaque droit de l'homme et à chaque liberté fondamentale, un ancrage constitutionnel, compte tenu même du mode de rattachement au texte suprême, l'intervention du législateur est indispensable. Cette intervention prend deux formes aujourd'hui, soit la ratification par le parlement des traités internationaux, soit l'adoption de lois spécifiques, Le Cameroun est partie, comme nous l'avons montré précédemment, à un grand nombre de conventions ou de traités internationaux en matière de droits de l'homme et de libertés fondamentales. C'est la procédure de ratification qui donne tout leur poids aces textes, en vertu de l'article 45 de la loi constitutionnelle sus évoquée.

Par ailleurs, plusieurs droits fondamentaux sont basés sur une loi, faisant souvent l'objet d'une codification. Il est facile de donner quelques exemples : L'Egalité de sexes est organisée sur le plan professionnel par le code de travail notamment depuis la loi N° 92/007 du 14 aout 1992 et par celle portant statut général de la fonction publique. Le droit des étrangers et des citoyens camerounais repose également sur de nombreuses dispositions d'origine législative, contenues dans la loi N° 90/043, relative aux conditions d'entrée, de séjour et de sortie du territoire camerounais, etc. Il faut noter que, dans l'exercice de cette compétence le législateur est soumis aux exigences de la constitution, et de manière plus complète au bloc de constitutionnalité. Il en n'est de même des autorités ayant le pouvoir règlementaire.

Au-delà de la compétence du législateur déterminée par les articles 26 et 45 de la constitution de 1996, le gouvernement est aussi appelé à intervenir. Cette intervention est également indispensable dans la mesure où la loi renvoie à des décrets d'application, En effet,

---

[41]Voir KAREL VASAK, «La commission européenne des droits de l'homme: source d'inspiration pour la Commission africaine des droits de l'homme ? », *Rapport du colloque de la C.I.J sur la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples*, Dakar, 17-19 juin 1987.

[42]« En Afrique, le droit n'est pas conçu comme une épée placée dans les mains de l'individu pour lui permettre de se défendre contre le groupe. Il est plutôt considéré comme un ensemble de règles protectrices de la communauté dont l'individu fait partie », KEBA MBAYE, *op. cit.*, p.187.

[43]KEBA MBAYE, *op. cit.*, p.185.

il est rare que la loi soit autosuffisante. Des mesures complémentaires ou des précisions doivent être apportées dans de nombreuses hypothèses, surtout lorsqu'il s'agit de droits créances.

Ensuite, cette intervention peut-être directement celle du gouvernement en cas de pouvoir règlementaire autonome, ce qui est quand même moins fréquent dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Enfin, cette intervention peut-être aussi le fait d'autres autorités administratives sur le territoire et fonction de leurs compétences, par exemple dans le cadre de l'exercice de la police administrative. De ce point de vue, plusieurs textes règlementant les libertés publiques ont été adoptés. Il s'agit entre autre, des décrets N° 90/1245 et N° 90/1246 fixant respectivement, pour le premier, les conditions d'établissements des passeports et de sortie des nationaux, et pour le second, les conditions d'entrée, de séjour et de sortie des étrangers ; du décret N° 90/1482, fixant les conditions d'obtentions du titre foncier... etc. En mettant en œuvre leur compétence, les autorités titulaires du pouvoir règlementaire doivent veiller au respect de l'ordre public en règlementant l'exercice des libertés. Elles doivent le faire en conciliant dans la mesure du possible, l'exercice des libertés et l'ordre public indispensable. C'est une intervention contrôlée en cas d'excès de pouvoir. Elles le font sous le contrôle du juge administratif. Même si le juge n'est jamais juge de l'opportunité de l'action administrative en matière de police administrative, il exerce un contrôle maximum.

Concernant la portée des normes internationales, à la lecture des diverses dispositions internationales qui protègent les droits de l'homme, il ressort une extension de la composante de ceux-ci. Ils s'articulent en droits de la première, de la deuxième et de la troisième génération. En tout état de cause, Depuis le début du 20eme siècle, l'on observe une tendance nouvelle selon laquelle plusieurs constitutions accordent une attention particulière à l'ordre international[44] ; ce qui leurs confère la qualification de "modernes' par une partie de la doctrine. Cette prise en compte comporte plusieurs aspects qui vont de la détermination des modalités d'expression du consentement de l'État, à être lié par le traité, à la consécration de certaines valeurs qui se veulent désormais universelle comme le respect des droits de l'homme[45]. Mais, c'est davantage l'allégeance solennelle à des standards normatifs internationaux, et la valeur juridique contraignante, avec la reconnaissance de la supra légalité du droit international qui traduisent l'idée d'influence, étant entendu qu'il s'agit-là du «patrimoine constitutionnel commun des sociétés politiques »[46]. D'ailleurs, ils se présentent de plus en plus comme « *la quintessence des valeurs par lesquelles nous affirmons, ensemble, que nous formons une communauté humaine* »[47]. Ceci signifie que tout État qui souhaite fonctionner avec des institutions démocratiques, capables d'impulser son développement dans un contexte social pacifique devra, dans sa loi fondamentale, consacrer le respect des droits de l'homme.

[44] Emmanuel KAM YOGO, « l'influence du droit international des droits de l'homme sur la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 », *op. cit.*, p. 167.

[45] *Ibid*em.

[46] Luc SINDJOUN, *La formation du patrimoine constitutionnel commun des sociétés politiques : éléments pour théorie de fa civilisation politique internationale*, Dakar, Codesria, Séries des monographies, 2/97, p. 9. Cité par Emmanuel KAM YOGO, *op. cit.*, p. 78.

[47] Franz MAYOR, «Quels avenir pour les droits de l'homme », cité par KAM YOGO (E) op. cit.

B- Une protection explicitée

Aucune protection ne se réalise par le simple fait de sa textualisation. Encore faut-il que les institutions créées par ces textes la concrétisent. À l'analyse, la protection non-juridictionnelle des droits de l'homme au Cameroun est explicitée tant par les institutions non-juridictionnelles nationales que celles internationales. L'office certain des institutions non juridictionnelles (**1**), s'accompagne ainsi de l'apport tangible des institutions non-juridictionnelles extra-étatiques (**2**).

1- L'office certain des institutions non-juridictionnelles nationales

La considération accordée aux droits fondamentaux a été concrétisée au Cameroun par l'adoption d'un certain nombre de dispositions et la mise en œuvre d'organes chargés du respect desdites dispositions. Ils sont institués à la fois par la constitution et par les textes infra-constitutionnels. En fonction des taches et des missions qui leurs sont assignées, les autorités instituées par l'État du Cameroun voient leurs compétences étendues ou restreintes à un domaine déterminé ou une activité précise. S'agissant des mécanismes organiques à portée générale, Il s'agit du parlement Camerounais, ELECAM et certains ministères et de la Commission Nationale des Droits de l'homme et des Libertés.

Le rôle que joue le parlement est essentiel dans la garantie des droits fondamentaux. C'est l'institution de l'Etat par laquelle le peuple exerce son droit de prendre part à la direction des affaires publique de son pays[48]. De fait, il exerce des pouvoirs spécifiques, à savoir celui de légiférer, d'adopter le budget et de contrôler l'action du gouvernement.

Au Cameroun son organisation et son fonctionnement sont définis par la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996. C'est une autorité politique. Elle exerce le pouvoir législatif et comprend deux chambre: l'assemblée Nationale et le sénat[49]. Le parlement est effectivement gardien des droits de l'homme. C'est l'article 26 alinéa 2 (a) de la loi constitutionnelle sus évoquée qui lui attribue cette compétence. Cet article dispose que : *« sont du domaine de la loi :*

- *Les droits, garanties et obligations fondamentaux du citoyen :*
- *La sauvegarde de la liberté et de la sécurité individuelles ;*
- *Le régime des libertés publiques ;*
- *Le droit du travail, le droit syndical, le régime de la protection sociale (...) ».*

La protection des droits de l'homme et des libertés par le gouvernement, c'est-à-dire les institutions le composant et relevant du pouvoir exécutif, plus particulièrement les institutions ministérielles, fait partie des mécanismes classiques de protection non juridictionnelle des droits de l'homme et des libertés. Les institutions ministérielles sont des organes dont les rôles de garantie des droits et libertés ne sont plus à démontrer. Néanmoins nous n'allons pas nous

[48]Art. 21 de la DUDH

[49]Art. 14 (1) Loi constitutionnelle du 18 janvier 1996.

intéresser à tous les ministères, mais à quelques-uns dont les interventions en matière de protection des droits de l'homme et des libertés sont très visibles et palpables.

Le ministère de la Justice.

Placé sous l'autorité d'un Ministre, le ministère de la justice est organisé par le Décret N°2012/389 du 18 septembre 2012. Le Ministre de la justice, Garde des Sceaux connait d'un certain nombre des questions liées aux droits et libertés de l'homme au Cameroun. D'abord, il s'occupe de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires relatifs à la nationalité, aux règles concernant les conflits des lois, de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique pénitentiaire ; de l'instruction des dossiers de recours en grâce et de libération conditionnelle.

Il est ensuite le garant de l'organisation et du suivi du fonctionnement des centres de détention et des maisons d'arrêt ainsi que de la gestion des personnels relevant de l'Administration Pénitentiaire ; de la coopération judiciaire, en liaison avec le ministère des Relations Extérieures ; du suivi des droits de l'Homme et de la lutte contre la torture, les traitements cruels, inhumains ou dégradants ; du suivi des activités de la Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Libertés (CNDHL) ; du suivi des professions d'Avocat, de Notaire, d'Huissier et autres Auxiliaires de Justice etc[50].

Il suit enfin les activités du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme (UNHCHR), en liaison avec le ministère des Relations Extérieures. Tous ces rôles du ministère de la Justice démontrent à suffisance l'action non négligeable de celui-ci en matière de promotion et de protection des droits de l'homme et des libertés au Cameroun.

Le ministère des Affaires sociales.

Au terme du Décret N° 2011/408 du 09 décembre 2011 portant organisation du Gouvernement, le ministère des Affaires Sociales (MINAS) est responsable de l'élaboration, de la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière de prévention[51], d'assistance et de protection des personnes socialement vulnérables.

A ce titre, il est chargé de :

- la prévention et du traitement de la délinquance juvénile et de l'inadaptation sociale ;
- la lutte contre les exclusions sociales ;
- la lutte contre le trafic des personnes notamment des enfants mineurs ;
- la protection des personnes victimes d'abus physiques ;
- du suivi des procédures de protection de l'enfance en difficulté en liaison avec les départements ministériels concernés.

Le ministère des Affaires Sociales est responsable du suivi de la protection des personnes victimes de trafics humains ; des personnes âgées et des personnes handicapées ; des personnes concernées par l'usage des stupéfiants en liaison avec les administrations et ministères concernés. Il concoure à la facilitation, réinsertion sociale, solidarité nationale, formation des

[50]Le Décret N°2012/389 du 18 septembre 2012 portant réorganisation du Ministère de la Justice au Cameroun

[51]Le Décret N° 2011/408 du 09 décembre 2011 portant organisation du Gouvernement camerounais.

personnels sociaux, l'animation, la supervision et au suivi des établissements des mises en œuvre de la politique de protection sociale au Cameroun.

Le ministère des Affaires Sociales sert de liaison entre le Gouvernement et le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF) en relation avec le ministère des Relations Extérieures. Il exerce enfin la tutelle technique sur les organismes de protection et d'encadrement de l'enfant, à l'exclusion des établissements d'enseignement relevant des Ministères chargés des questions d'enseignement. Le Ministère de la Justice et celui des Affaires sociales constituent à notre avis des institutions ministérielles qui garantissent le mieux la promotion et l'exercice des Droits de l'Homme au Cameroun. Leurs actions en matière des droits de l'homme peuvent cependant être renforcées en cas de contrôle parlementaire de l'action gouvernementale.

Aussi, le vent démocratique des années 90 et le libéralisme qui en était la conséquence ont frappé bon nombre de pays africains dont le Cameroun. La résultante immédiate a été la proclamation et la promulgation des textes législatifs et règlementaires favorables aux droits et devant être mis à la disposition des principaux bénéficiaires, les citoyens. Parmi les textes de cette période, se trouvait le décret N° *90/154* du 08 novembre 1990 qui créait, conformément aux *«principes de Paris »*[52], un Comité National des Droits de l'Homme, institution placée sous la tutelle du premier Ministre et chargé d'assurer le contrôle non juridictionnel des droits. Ledit comité a essayé tant bien que mal de fonctionner. Cependant il a été dissout, à cause d'un certain nombre d'insuffisances[53], et remplacé par l'actuelle CNDHL. C'est une institution indépendante de consultation, d'évaluation, d'observation, de dialogue et de concertation en matière de droit de l'homme au Cameroun[54]. Elle a pour mission principale la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés[55].

2- L'apport complémentaire des institutions non-juridictionnelles extra-étatiques

L'adhésion du Cameroun à bon nombre de textes internationaux relatifs aux droits de l'homme entraine la reconnaissance de la compétence des organes ou institutions à caractère international en cas de violation desdits droits. Ces organes sont nombreux et de divers ordres (Juridictionnel et non juridictionnel). Cependant, l'on s'intéressera uniquement aux institutions non juridictionnelles de l'ordre international. Ainsi, sera-t-il question de présenter le contenu du système international de garantie, et d'analyser les implications dudit système.

---

[52]C'est le nom donné aux résolutions prises lors du premier atelier international des Institutions Nationales de promotion et de protection des Droits de l'Homme (INDH), tenu à Paris du 7 au 9 octobre 1991. Ils ont été adoptés au plan international par une résolution *1992/54* de la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies en date du 3 mars 1992 confirmée par une résolution 48/134 de l'Assemblée générales des Nations Unies du 20 décembre 1993.

[53]Voir à ce propos Jean Louis ATANGANA AMOUGOU, *op. cit.* pp. 222 - 232 ; ETONGUE MAYER « Le comité national des droits de l'homme du Cameroun », in *Cahier africain des droits de l'homme*, N° 9, Droit à la démocratie en Afrique centrale, Yaoundé, presses de l'UCAC, 2003, pp. 229 - 266.

[54]Art. 1 (2) de la loi N° 2004/016 du 22 juillet 2004 portant création, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Libertés.

[55]Art. 2 de la loi N° 2004/016 op. Cit.

De nombreux organismes internationaux sont engagés dans la garantie des droits fondamentaux en Afrique en général et au Cameroun en particulier. Ceux-ci peuvent être regroupés en deux catégories : les organes à caractère universel, et les organes à caractère régional. Pour la première catégorie, ils ont été institués par la Charte des Nations Unies, et sont constitués d'organes principaux et d'organes subsidiaires. S'agissant des organes principaux de l'ONU, Il s'agit essentiellement de l'Assemblée Générale, du Conseil de sécurité, du Secrétaire général et du Conseil économique et social. Organe plénier de l'ONU, l'Assemblée générales débat de toutes les questions de coopération entre les Etats membres. Elle dispose à cet effet de six commissions dont la troisième s'occupe notamment des questions relatives aux droits de l'homme. Il convient toutefois de souligner que ces questions peuvent être examinées par d'autres commissions, par exemple dans le cadre des activités politiques et de sécurité (première commission) ou en ce qui concerne le financement d'activités et programmes y relatifs (cinquième commission). A travers sa troisième commission, l'Assemblée générales joue un rôle essentiellement normatif, dont l'adoption des Déclarations et conventions. A cette fonction, il convient d'ajouter quelques missions de surveillance décidées et supervisées par l'assemblée elle-même. Il en est ainsi, en 1963, de l'envoi d'une mission d'enquête au Vietnam. Elle a en outre institué des organes subsidiaires ayant eu ou ayant compétence pour contrôler le respect des droits de l'homme dans des cas spécifiques : par exemple, le comité spécial contre l'apartheid...

Le conseil de sécurité, quant à lui, a pour responsabilité principale le maintien de la paix et de la sécurité internationale[56]. C'est un «*Organe éminemment politique*»[57]. En effet, après la fin de la guerre froide, formalisée en 1990, et les changements géographiques intervenus depuis lors, le conseil s'implique de plus en plus dans les domaines du droit humanitaire et des droits de l'homme. Son action a été rendue plus aisée par l'interprétation dynamique par l'ONU de la notion de menace pour la paix et à la sécurité internationale.

S'agissant de ceux subsidiaires, Il s'agit de la Commission de la condition de la femme et de la commission des droits de l'homme. En effet, s'agissant de la commission de la condition de la femme, initialement comme une sous-commission de la commission des droits de l'homme, instituée en février 1946, elle a reçu par la suite un mandat de préparer les rapports et recommandations au Conseil économique et social sur la promotion des droits de la femme dans les domaines économique, social, éducatif et politique. Elle est un organe intergouvernemental composé d'experts élus par les Etats membres du conseil, suivant une répartition géographique équitable. Tout récemment, elle a servi de cadre pour la préparation du protocole facultatif à la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptées par L'assemblée générales le 9 décembre 1999[58]. Ce protocole autorise le comité pour l'élimination des discriminations à l'égards des femmes à recevoir des plaintes individuelles émanant de particuliers et dirigées contre les Etats qui auront

[56]Article 24 Charte des Nations Unies

[57]MUTOY MUBIALA, *le système de protection des droits de l'homme de l'ONU a l'aube du JUileme steele,* presse de l'UCAC, collection «apprendre », Yaoundé - Cameroun, 2002, p. 72.

[58]Doc. *A/RES/54/4,* 15 octobre 1999.

reconnu la compétence du comité à cet effet. Par ailleurs, la commission de la condition de la femme a fonctionné comme comité préparatoire de la conférence sur le suivi de Beijing.

Pour ce qui est de la commission des droits de l'homme, elle est considérée comme *«le rouage essentiel des mécanismes politiques des Nations unies »*[59] dans le domaine des droits de l'homme. Organe subsidiaire principal du contrôle du respect des droits de l'homme de l'ONU, créée en 1946 par le Conseil économique et social auquel elle est attachée, la commission s'est dotée d'une structure qui s'est considérablement développée au fil des ans. Après l'élaboration des normes, à laquelle elle s'est consacrée pendant ses premières années d'existence, elle focalise actuellement son attention sur des activités de protection et de promotion des droits de l'homme. À ce propos, il existe en son sein une sous-commission des droits de l'homme. Celle-ci est composée de 26 experts indépendants élus par les Etats membres de la commission. La sous-commission a pour fonction d'entreprendre des études à la lumière de la DUDH, et d'adresser des recommandations à la commission des notamment droits de l'homme ayant trait à la lutte contre des mesures discriminatoires de toute espèce prises en violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, comme au sujet de la protection des minorités raciales ou religieuses.

À l'échelle régionale, on va s'intéresser ici à la Commission Africaine des droits de l'Homme, qui pour le professeur Jean Didier BOUKOUGNOU est le reflet du système africain de protection des droits de l'homme[60]. Essentiellement créée pour d'une part promouvoir les droits de l'homme et des peuples en Afrique et, d'autre part, assurer leur protection[61]. Elle partage ses compétences avec la conférence des chefs d'Etats et de gouvernement qui agit comme organe de contrôle de la commission. Ses organes constitutifs sont la présidence et le secrétariat. Pour ce qui est de la présidence, les membres de la commission élisent un président et un vice-président pour une période de deux ans renouvelable. Il n'est pas indiqué la façon (secrète ou publique) dont ce scrutin doit intervenir, On se rend compte, au regard de l'examen de la procédure devant la commission que son président n'a que très peu de pouvoirs propres. L'article 44 du règlement parle des *«pouvoirs généraux du président »*. En fait, il s'agit de pouvoirs relatifs à la conduite de débats de la commission : ouvrir et clore les séances, donner la parole, proclamer les décisions, assurer l'ordre, proposer de limiter le temps de parole et le nombre des interventions ... etc.

La commission est secondée par un secrétariat formé d'un secrétaire désigné par le secrétaire général de l'UA entouré de collaborateurs dont le nombre n'est pas déterminé. Sa désignation par le secrétaire général de l'UA doit être effectuée en consultation avec le président de la commission[62]. Le secrétaire général de l'UA met à la disposition de la commission des moyens et de services nécessaires a celle-ci pour exercer convenablement ses attributions, il peut assister aux réunions de la commission, son avis peut être recueilli verbalement, Mais, il ne participe pas aux délibérations, ni aux votes. En cas de besoin la commission peut l'entendre,

[59]MUTOY MUBIALA, op. cit, p.71

[60] Jean Didier BOUKONGOU, *op. cit*, p. 87.

[61]KEBA MBAYE, *les droits de l'homme en Afrique, op. cit*., p. 257.

[62]Art. 22 (2) du règlement intérieur de la commission.

pour avoir des éclaircissements sur une question déterminée. Dans ce cas son exposé peut être écrit ou oral. C'est l'article 22 (1) qui le précise.

II- UNE PROTECTION LIMITÉE

« *Les droits fondamentaux ne sont pas absolus, ils trouvent leurs limites soit dans la nécessité de protéger juridiquement l'intérêt général, soit en raison de leur équilibre mutuel* »[63]. Il est donc évident qu'en garantissant les droits et libertés fondamentaux, qu' « *un État se réserve le droit de les limiter* »[64]. Pour ce qui est des droits fondamentaux, il ne peut y être apporté des limites que par le truchement du droit[65]. La garantie non-juridictionnelle de ces droits au Cameroun a ceci de particulier qu'elle connait une double limitation, en ce que celle-ci est juridique (**A**) et extra-juridique (**B**).

A- La prégnance des limites d'ordre juridique

« *L'adhésion de l'Afrique au standard universel de la démocratie libérale et des droits fondamentaux ne fait plus aucun doute (...)* »[66]. Le Cameroun n'y déroge pas. Il faut toutefois relever que, malgré la consécration normative de la garantie des droits, il subsiste encore dans l'ordre juridique camerounais, des obstacles à l'effectivité de la dite garantie. Deux obstacles se démarquent avec une remarquable acuité. Il s'agit de l'autonomie discutée des institutions protectrices (**1**) et de la portée relative des décisions des institutions protectrices (**2**).

1- L'autonomie discutée des institutions protectrices

Pour le professeur Jacqueline Morand DEVILLER, *«le développement des mécanismes non juridictionnels ne suscite (...) que peu d'inquiétude. Complémentaires et non rivaux des juridictions, ils apparaissent comme bénéfique, bien adaptés aux nouveaux problèmes engendrés par les sociétés contemporaines. L'explication de ces rapports pacifiés doit être recherchée dans le fait que, tant la composition des nouveaux organismes que les procédures auxquelles ils se réfèrent sont largement inspirés des règles juridictionnelles traditionnelles »*[67]. Il s'agit en effet, de confier le contrôle des droits fondamentaux a des «*instances de régulation*» dont la grande indépendance a l'égard du pouvoir exécutif est un «*gage de l'efficacité de leur contrôle* »[68]. De même que les exigences procédurales, dont ils font montre, sont un «*gage d'objectivité* »[69]. Si cette description des organes non juridictionnels cadre avec

---

[63] Aline SCHMIDT, *La limitation des droits fondamentaux en droit constitutionnel comparé*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Neucharel, 2011, p. 36.
[64] *Ibid*, p. 27.
[65] Article 4 de la Déclaration française des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.
[66] Léopold DONFACK SONKENG, « Existe-t-il une identité démocratique camerounaise ? La spécificité camerounaise à l'épreuve de l'universalité des droits fondamentaux », *Polis Revue camerounaise de science politique*, Vol 1, numéro spécial, février 1996, p. 34.
[67] Jacqueline MORRAND DEVILLER, «Des mécanismes non juridictionnels de protection des droits », in *L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone*, Colloque international, 29 et 30 septembre, 1er octobre 1993, Port-Louis, pp. 486-487.
[68] *Ibidem.*
[69] *Ibidem.*

les AAI instituées en France a l'instar du Médiateur de la république, du CSA, du CADA et de la CNIL, force est de constater qu'au Cameroun le déploiement de ces organes se fait dans le cadre d'une indépendance formelle étriquée traduit par la relativité de l'indépendance organique et de l'autonomie fonctionnelle.

En effet, aux termes de l'article 1er de la loi N° *2004/016* du 22 juillet 2004 portant création, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Droits de l'Homme et des libertés, *«la Commission Nationale des Droits de l'Homme et des libertés est une institution indépendante (...) ». Cela suppose une absence d'ingérence des pouvoirs publics* dans le cadre de ses activités. Seulement, cette indépendance apparente vient alors se diluer dans le fait que, conformément à l'article 19 alinéas 2 et 3, *«la Commission adresse un rapport annuel au président de la république, au président de l'Assemblée Nationale et au président du Senat ». La commission adresse également «un rapport semestriel au premier ministre et aux ministres chargés de la justice et de l'administration territoriale »*. Tout ceci traduit l'important pouvoir de contrôler des pouvoirs publics sur cette institution.

Le cas d'Elections Cameroon est particulier, dans la mesure où l'article 1er alinéa 2 de la loi N° *2006/011* du 29 décembre 2006 portant création, organisation et fonctionnement d'«Elections Cameroon» (ELECAM) dispose que *«Elections Cameroon est un organisme indépendant chargé de l'organisation, de la gestion et de la supervision de l'ensemble du processus électorale et référendaire »*. Tout au long de la loi N° *2006/011* précitée aucune mention n'est faite relativement à l'intervention ou à l'influence des pouvoirs publics dans le cadre des activités de l'organe, suscitant ainsi une présomption d'indépendance dudit organe.

Quant au CNC, les textes qui le régissent notamment le décret N° 91/287 du 21 juin 1991 portant organisation et fonctionnement du Conseil National de la Communication, et le décret N° *2012/038* du 23 janvier 2012 portant réorganisation du Conseil National de la Communication, présentent une indépendance incongrue. En effet, l'article 1er du décret de 1991 dispose que *«le conseil National de la Communication est un organe consultatif placé auprès du premier ministre, chef du gouvernement en vue d'assister les pouvoirs publics dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de la politique nationale de communication »*, c'est cette logique qui est respectée à l'article 3 du décret du 23 janvier 2012 sus évoqué.

Cette relativité de l'indépendance des organes non juridictionnels de garantie des droits se déduit également de la composition même desdits organes. Autrement dit, du lien entre les membres qui les composent et les pouvoirs publics. La composition des organes non juridictionnels de garantie des droits, loin d'être un élément essentiel de l'efficacité desdits organes, est un obstacle à son indépendance. L'élection des membres est en effet le critère fondamental de l'indépendance d'une autorité ou d'une administration. Dans le cadre des organes qui nous intéressent, l'ensemble des membres est désigné par une autorité politique en la personne du président de la république. A l'instar de son homologue français nomme pour 6 ans par le président de la république, l'ensemble des 30 membres de la CNDHL sont nommés[70].

La composition de l'organe est particulière, dans la mesure où elle recouvre a peu près l'ensemble des composantes de la société. On y retrouve entre outre: des représentants près de

[70]Art. 6 de la loi N° *2004/016.*

la cour suprême; des représentants du sénat et de l'assemblée nationale ; des avocats, des journalistes, des représentants de confessions religieuses ... etc. l'article 7 du décret portant réorganisation du CNC ne fait aucune précision quant a la composition de ses membres. Il dispose simplement que *«les membres du CNC sont nommés par décret du président de la république »*, il en est de même des membres d'ELECAM (art. 8 de la loi N° *2006/011* du 29 décembre 2006). L'absence d'élection dans la procédure de désignation des membres couplée à la présence de membres représentants des autorités étatiques, dans certains cas, des organes nationaux de garantie discréditent lesdits organes et remet en cause leur efficacité.

Parmi les critères d'efficacité des INDH, d'après les principes de paris, se trouve l'autonomie financière des organes de garantie. Dans le cadre de ce travail, l'on se rend bien compte, en étudiant les institutions non juridictionnels de garantie, que l'autonomie financière est strictement encadrée et limitée par les pouvoirs publics. En effet, elle est en apparence formellement consacrée. Par exemple, la loi portant création, organisation et fonctionnement d'«Elections Cameroon» dispose en son article 27 que *«les ressources d'Elections Cameroon sont des deniers publics, gères conformément aux règles de comptabilité publique »*. L'article 32 quant à lui, vient renforcer l'encadrement et le contrôle des pouvoirs publics sur la gestion des finances dans ces institutions. Il précise que *« le ministre chargées finances publics désigne un agent comptable du trésor public auprès d'Elections Cameroon »*. Cet agent aura pour fonction d'autoriser ou de refuser l'accès aux liquidités.

Cette situation n'est pas l'apanage d'Elecam, la CNDHL, le CNC, et la CONAC, toutes ces institutions ont pour source de financement principale le budget de l'Etat, On comprend alors pourquoi l'Etat garde un droit de regard sur la gestion de la structure en générale, et sur la gestion des ressources financières en particulier. L'intervention des organes non juridictionnels se fait dans plusieurs domaines: L'éducation, la communication, les droits de l'homme, la lutte contre la corruption, etc. ces domaines recèlent une pléiade de sous termes et aspects sur lesquels ces organes portent aussi leur attention. Cependant, il est évident que sur le terrain de la garantie des droits fondamentaux, les actions de ces organes tendent vers l'affirmation d'un rôle de promotion des droits et la quasi inexistence d'un rôle de protecteur proprement dit. En effet, cela suppose un ensemble d'actes afin d'empêcher les violations des droits.

En plus de cette restriction de l'autonomie des organes de garantie des droits, on constate que l'arsenal normatif régissant ces institutions tend vers une limitation de la portée de leurs décisions les rendant ainsi inaptes à une véritable protection des droits.

2- La portée relative des décisions des institutions protectrices

Les moyens de protection mis en œuvre pas les institutions non juridictionnelles ne sont pas de nature à assurer efficacement la garantie des droits fondamentaux au Cameroun. En effet, la plupart des moyens qui leur sont conférés sont d'ordre incitatif, et sont marqués par l'absence de sanctions coercitives.

Les organes non juridictionnels, à l'instar des exemples sus cités, jouent un rôle de second plan dans le processus de garantie des droits fondamentaux. Ils sont «*complémentaires* »[71] à

[71]MORAND DEVILLER, «des mécanismes non juridictionnels de protection des droits », op. cit. p. 487.

«*l'administration, bras séculier de l'exécutif*»[72]. En effet, dans un Etat comme le Cameroun ou l'administration est jalouse des prérogatives de puissance publique qu'elle détient, et du pouvoir de contrainte que celles-ci impliquent, l'on constate que ces organes exercent des taches secondaires, et sont réduits à être des structures d'appuis a la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière de droits. La justification de cet état se trouve dans les lois et règlements encadrant la garantie.

Ainsi, lorsque l'on analyse le décret de 2012 portant réorganisation du CNC, l'article 3 alinéa 1er dispose que «*le Conseil est chargé d'assister les pouvoirs publics dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques nationale de communication sociale »*. Les articles 4 et 5 lui attribuent un rôle de promoteur des droits de la personne ; tandis que l'article 6, de manière exception, lui accorde un pouvoir de sanction. Ce pouvoir exprime en terme de suspension temporaire d'activités et d'interdiction définitive d'activités (art. 6 alinéa 2).

Pour le cas de la CNDHL, c'est l'article 3 de la loi de 2006 qui donne l'étendue des moyens d'actions qui sont les siennes dispose notamment que: «pour l'accomplissement de ses missions, la Commission peut suivant les modalités fixées par son règlement intérieur:

- *Convoquer pour audition toute partie et /ou tous témoins;*

- *Demander aux autorités compétentes de procéder à toutes perquisitions et exiger la présentation de tout document ou de toute preuve conformément au droit commun;*

- *Saisir le ministre de la justice pour toute infraction relevée sur les matières non répressives rentrant dans le cadre de la présente loi ;*

- *Fournir une assistance judiciaire ou prendre des mesures pour la fourniture de toute forme d'assistance, conformément au droit en vigueur (...) »,*

A la lecture de ces articles, on se rend compte de cette spécificité qui distingue les organes non juridictionnels du juge à savoir le pouvoir de conseil ou celui d'incitation à priori[73]. En dehors de celle-ci, il y a également l'absence de sanctions coercitives exclusivement réservées au juge. L'absence de sanctions coercitives est un corollaire de la prépondérance de décisions d'ordre incitatif. En effet, cette prérogative est réservée au seul juge judiciaire qui a pour fonction la constatation de l'infraction et la sanction de celle-ci. L'octroi de la sanction aux organes de garantie non juridictionnels n'apparait alors qu'à titre exceptionnel, comme c'est le cas pour la CNC. D'ailleurs, à cet effet, il est fait mention de la possibilité ou l'obligation de recours au juge, pour contester la décision prise par cet organe. C'est la substance de l'alinéa 3 de l'article 6 du décret de 2012 sus évoqué.

B- La latence des limites d'ordre extra-juridiques

Les limites extra-juridiques sont celles qui ne sont pas directement tributaire du régime juridique des institutions non-juridictionnelles protectrices. Deux de celles-ci retiennent

[72]Franck MODERNE, « Sanctions de la violation des droits fondamentaux. Les sanctions administratives », in *L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone*, Colloque international, 29 et 30 septembre, 1er octobre 1993, Port-Louis, p. 619.

[73]Patrice ROLLAND, *La protection des libertés en France, op. cit.*, p. 71.

l'attention de la présente étude au regard de leurs pertinence. Il s'agit de l'insuffisante vulgarisation des organes de garantie (**1**) et de la faiblesse des ressources financières (**2**).

1- **L'insuffisante vulgarisation des organes de garantie** (l'absence de culture du recours juridique…)

Lorsque l'on se balade dans les rues de la capital politique du Cameroun[74] et même dans d'autres villes, et que l'on tente de savoir combien de Camerounais connaissent un organe non juridictionnel de garantie des droits tel que la CNDHL, le constat est alarmant. En effet, nombreux sont ceux-là qui ne la connaisse pas ou du moins qui ne peuvent pas la situer, il en est de même pour les autres institutions sus citées.

Cet état des choses est du à l'absence ou l'insuffisance de communication desdits organes. Elle a pour conséquence, la méconnaissance de l'organe lui-même, qui induit la méconnaissance des possibilités de recours en cas de violations des droits.

Il est important de signaler ici, que l'insuffisance de vulgarisation ne signifie en aucun cas l'absence de vulgarisation des organes ou même des activités qui sont les leurs. D'ailleurs à ce titre, rien que pour l'année 2018, la CNDHL a multiplié les séminaires et ateliers sur l'éducation aux droits de l'homme.[75] Malgré ces efforts, beaucoup reste encore à faire, pour atteindre un niveau de représentativité acceptable. Cela passe par l'élaboration d'une stratégie visant à résoudre tous les problèmes liés à l'aspect fonctionnel des organes de garantie.

Aussi, le manque d'éducation qui est dû ici à l'existence de coutumes et traditions rétrogrades. En effet, depuis l'époque coloniale, la société traditionnelle a toujours considéré l'école moderne comme la perte du contrôle social et le détachement de sa culture, d'où le refus qui s'oppose à la scolarité de certains enfants, notamment les filles considérées comme les gardiennes de la tradition. Malgré la prise de conscience des biens faits de l'école, considérée désormais comme un facteur de libération et d'égalisation, et après une cinquantaine d'année d'indépendance, certaines traditions continuent de considérer l'école comme un facteur de marginalisation de la culture.

2- La faiblesse des ressources financières

La faiblesse des ressources financières allouées aux organes non juridictionnels de garantie des droits fondamentaux est également un frein pour la réalisation de leurs objectifs. En effet, du fait de la crise économique, l'Etat a changé ses priorités. Désormais, l'accent est mis sur le développement industriel et infrastructurel. Comment remplir le panier de la ménagère devient la question à se poser, au détriment de la protection des droits de l'homme. Cet état de chose a conduit les pouvoirs publics a réduire les budgets destinés aux institutions de garantie des droits, comme dans tous les autres services publics.

Par ailleurs, il faut également relever que c'est l'État qui met à la disposition des organes chargés de protection des droits et libertés, les moyens matériels et financiers qu'il juge appropriés et nécessaires pour l'exercice de leur mission. L'absence d'autofinancement des

[74]Voir Born Free, N°27, janvier-mars ; Rapport d'activités 2018.

[75]Voir Born Free, N°27, janvier-mars ; Rapport d'activités 2018.

organes de protection en dehors du budget de l'État rend davantage ces organes faibles, et ne leur permet pas de se doter des personnels qualifiés pour assurer plus efficacement leur mission de promotion et de protection des droits et libertés.

En réalité, le fait que le financement des institutions de garantie des droits ne dépend pas d'elles est un obstacle à plein épanouissement, Car, il implique également une absence de prévision notamment en ce qui concerne le recrutement des collaborateurs. D'où l'insuffisance des ressources humaines souvent constatée.

CONCLUSION

« Il n'est pas de réflexion véritable qui ne finisse par poser plus de questions qu'elle n'en résout »[76]. Cette analyse n'échappe pas à cette règle. C'est pourquoi, nous n'avons pas la prétention d'avoir épuisé le débat, au terme de cette étude sur la garantie non juridictionnelle des droits fondamentaux au Cameroun.

Au début de ce travail, la question posée était celle de savoir si on peut réellement parler d'une protection non juridictionnelle des droits de l'homme au Cameroun ? Cette question tourne autour de l'effectivité. L'on a essayé d'apporter une réponse à cette question. On a ainsi montré que la protection non juridictionnelle des droits fondamentaux au Cameroun est d'une effectivité relative, dans la mesure où elle est juridiquement consacrée et limitée dans sa mise en œuvre. De fait, cette démonstration s'est articulée autour de deux points: le premier était relatif à la consécration de ladite protection tandis que, le second faisant référence aux facteurs limitant ladite protection.

En ce qui concerne la consécration de la protection non juridictionnelle. L'on s'est penché sur les différents instruments (nationaux et internationaux) qui consacrent cette protection au Cameroun; ainsi que les organes chargés d'en assurer le respect. A cet effet, on a constaté que la garantie non juridictionnelle est consacrée au Cameroun à travers un *«métissage normatif»* qui a pour conséquence d'octroyer la compétence a un ensemble d'organes (nationaux et internationaux) en matière de droits fondamentaux.

Pour ce qui est des facteurs limitant ladite garantie, on s'est rendu compte qu'il existe à la fois des facteurs juridiques et extra juridiques qui font obstacle à effectivité ou à la mise en œuvre de celle-ci. Ces facteurs peuvent alors, en fonction de leur nature, être imputables aux organes de garantie, émané de la volonté du législateur ou tout simplement être dit au contexte socioéconomique du pays.

A la fin de cette analyse, l'idée de relativité de la garantie non juridictionnelle des droits fondamentaux s'avère ainsi établie. Cependant, elle soulève une question fondamentale qui peut être formulée de la manière suivante : Un système de garantie non juridictionnelle des droits fondamentaux est-il nécessaire au Cameroun? C'est tout le problème de la garantie des droits fondamentaux.

[76]Patrice ROLLAND, *La protection des libertés en France, op. cit*. p. 63.

A priori, il peut paraitre inapproprié d'aborder cette question, d'un point de vue doctrinal. Le fait étant que *« la protection juridictionnelle reste la référence prioritaire et obligée »*[77]. En effet, si le rôle du juge en ce domaine permet d'assurer une garantie des droits de la personne, comment comprendre qu'un système secondaire ou complémentaire ait me mis en œuvre. Cela peut également remettre en cause l'efficacité du système juridictionnel de protection des droits, et poser par déduction, la question de l'efficacité de la garantie non juridictionnelle des droits fondamentaux. Dans tous les cas, il faut noter que la question de l'effectivité est un préalable à toute autre question relative à la protection des droits de l'homme au Cameroun.

[77]I*bid,* p. 63.

L'EGALITE PROFESSIONNELLE DANS LA FONCTION PUBLIQUE CAMEROUNAISE : ENTRE CONSECRATION NORMATIVE ET EFFECTIVITE ADMINISTRATIVE

Par

ONOBIONO Robert Junior*,
Titulaire d'un master en droit public fondamental

Résumé

Le Préambule de la Constitution camerounaise consacre l'égalité des citoyens et garantit les droits fondamentaux sans distinction de sexe. Dans la fonction publique, cette exigence concerne l'accès aux emplois, le déroulement des carrières, la rémunération et l'exercice des responsabilités. Toutefois, la reconnaissance normative ne suffit pas à établir l'effectivité de l'égalité. À partir d'une analyse juridique et documentaire des normes constitutionnelles, statutaires et internationales, ainsi que des données administratives disponibles, cet article examine les conditions dans lesquelles cette garantie peut être vérifiée dans la gestion des agents publics. Il met en évidence le décalage entre la portée du principe et les limites des informations permettant d'en apprécier la mise en œuvre. Il soutient que la traçabilité des décisions, la production de données fiables et leur exploitation dans le respect des droits des agents sont indispensables à un contrôle rigoureux, sans assimiler automatiquement un écart statistique à une discrimination juridiquement établie.

Abstract

The Preamble to the Constitution of Cameroon enshrines equality among citizens and guarantees fundamental rights without distinction as to sex. In the public service, this requirement concerns access to employment, career progression, remuneration, and access to positions of responsibility. However, formal legal recognition does not by itself establish effective equality. Based on a legal and documentary analysis of constitutional, statutory, and international standards, together with available administrative data, this article examines how this guarantee can be assessed in public personnel management. It highlights the gap between the normative scope of equality and the limits of the information available to evaluate its implementation. It argues that traceable decisions, reliable data, and their use in compliance with public servants' rights are essential to meaningful scrutiny, without automatically equating statistical disparities with legally established discrimination.

Mots-clés : égalité professionnelle ; Constitution ; fonction publique ; égalité de traitement ; carrière administrative ; Cameroun.

INTRODUCTION

L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes est souvent présentée comme une conséquence de l'égalité devant la loi. Cette affirmation est fondée, mais demeure incomplète. Dans l'administration, l'existence d'une règle commune ne permet pas, à elle seule, de savoir comment les concours sont organisés, comment les agentes et les agents sont affectés,

* Mode de citation : ONOBIONO Robert Junior, « L'égalité professionnelle dans la fonction publique camerounaise : entre consécration normative et effectivité administrative », *Revue RRC*, n° 074 / Octobre 2026, p.247-272.

comment les formations sont attribuées ni selon quelles modalités les carrières progressent. L'égalité constitue un principe juridique ; son effectivité dépend également des pratiques institutionnelles et de la possibilité d'en apporter la preuve.

L'intérêt d'étudier la fonction publique tient à sa double position. Elle est, d'une part, l'employeur de personnes dont la carrière est organisée par des textes statutaires et des actes administratifs. Elle est, d'autre part, une institution tenue de respecter les normes constitutionnelles et les engagements internationaux de l'État. Le service public ne saurait donc se contenter de proclamer l'égalité : il doit être en mesure de montrer, à partir de décisions régulières et de données fiables, que ses pratiques ne ferment pas aux femmes l'accès aux emplois, aux grades, aux rémunérations ou aux responsabilités.

La difficulté est particulièrement nette au Cameroun. Le Préambule de la Constitution affirme l'égalité de tous les citoyens en droits et en devoirs, tandis que le statut général de la fonction publique encadre le recrutement, les droits et obligations statutaires et plusieurs aspects de la carrière. À ces normes s'ajoute le cadre conventionnel, notamment la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), dont l'article 11 porte spécifiquement sur l'emploi. La présence de ces garanties donne un point de départ normatif solide. Toutefois, elle ne fournit pas, à elle seule, le bilan des résultats obtenus dans les administrations.

Les publications officielles récentes illustrent la différence entre règle et mesure. En septembre 2026, le MINFOPRA a diffusé des listes d'admissibilité puis des arrêtés d'admission définitive pour plusieurs corps, puis le 13 octobre, il a publié les résultats définitifs de concours d'entrée à l'ENAM pour l'année académique 2026-2027. Le chiffre national le plus récent repéré dans le corpus concerne toutefois une période antérieure : le rapport périodique présenté par le Cameroun au Comité des droits de l'homme indique qu'en 2023, 51 % des 2 230 fonctionnaires nouvellement recrutés étaient des femmes. Il s'agit d'une déclaration de l'État partie, publiée dans le rapport CCPR/C/CMR/6, § 76, p. 13 du PDF. Le document ne fournit pas, à cet endroit, de ventilation par corps, grade, étape de sélection ou affectation. Ce taux ne permet donc pas, à lui seul, de conclure à l'égalité des carrières ni à l'absence de discrimination[1].

L'analyse doit éviter deux raccourcis contraires. Le premier consiste à considérer que l'existence de textes neutres suffit à établir l'égalité réelle. Le second consiste à déduire une discrimination de toute différence numérique entre les sexes. Une statistique peut signaler un écart, orienter une enquête ou permettre de suivre une évolution, mais elle ne décide pas, isolément, si une décision administrative est illégale. De même, l'absence d'une série statistique ne prouve pas l'absence d'inégalité. Elle signifie d'abord que l'évaluation est incomplète et que les conclusions doivent être mesurées.[2]

[1] Comité des droits de l'homme, CCPR/C/CMR/6, § 76, p. 13 du PDF, source officielle OHCHR. Les 51 % désignent les recrutements de 2023 déclarés par l'État partie, mais le rapport ne donne pas ici de ventilation par corps.

2 Jacqueline LAUFER, L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2014. L'auteure met notamment en évidence l'écart possible entre la reconnaissance du principe d'égalité et sa réalisation concrète.

La question centrale est la suivante : quelle portée la garantie constitutionnelle d'égalité peut-elle produire dans la fonction publique camerounaise lorsque les décisions de carrière ne sont pas toujours accompagnées de données comparables permettant d'en contrôler les effets ? L'hypothèse défendue est que l'effectivité de cette garantie repose sur deux exigences complémentaires : interdire les traitements défavorables fondés sur le sexe et organiser des procédures permettant de vérifier l'application du principe. La traçabilité des critères, des étapes et des résultats facilite ce contrôle, sans créer un droit automatique à la promotion ni une présomption générale de discrimination.

L'intérêt scientifique de l'étude tient à la distinction entre la publicité d'un acte administratif, la disponibilité d'une donnée et l'existence d'une preuve juridiquement exploitable. Un acte publié rend une décision identifiable sans constituer nécessairement une série statistique. Une donnée ventilée décrit une situation sans en établir à elle seule la cause. Enfin, un écart statistique peut justifier un examen approfondi sans suffire à caractériser une discrimination. Cette distinction permet d'articuler le droit positif, le fonctionnement administratif et les exigences de preuve.

La recherche adopte une démarche juridique et documentaire. Elle confronte les normes constitutionnelles, statutaires et conventionnelles aux documents administratifs et statistiques disponibles, puis examine les indicateurs susceptibles de rendre les pratiques comparables dans le temps. Le matériau empirique demeure limité : l'étude ne prétend ni mesurer exhaustivement la situation de l'ensemble des fonctionnaires camerounais ni imputer à une administration une discrimination qui n'aurait pas été établie. Les comparaisons étrangères servent uniquement d'appui méthodologique et ne sont pas présentées comme directement transposables au contexte camerounais.

La démonstration suit deux axes. La première partie examine la consécration formelle de l'égalité professionnelle dans les normes constitutionnelles, conventionnelles et statutaires, ainsi que sa portée aux différentes étapes de la carrière (I). La seconde met en évidence les limites matérielles qui entravent la vérification de cette égalité et identifie les conditions d'un suivi administratif fiable, respectueux des droits des agents (II).

I- UNE ÉGALITÉ FORMELLEMENT CONSACRÉE

Cette première partie présente les fondements constitutionnels, conventionnels et statutaires de l'égalité professionnelle. Elle en précise ensuite la portée au fil de la carrière et confronte ces garanties aux données récentes disponibles.

A. Le fondement constitutionnel et son prolongement normatif

Cette section établit l'ancrage constitutionnel de l'égalité, puis le relie aux engagements internationaux et au cadre statutaire qui organisent l'emploi public.

Le principe d'égalité devant la loi donne à l'étude son ancrage constitutionnel. Le Préambule de la Constitution camerounaise proclame notamment que tous les citoyens ont les mêmes droits et les mêmes devoirs. Il proclame également l'attachement du peuple aux libertés

et droits énoncés par les instruments internationaux auxquels le Cameroun est parti. L'article 45 prévoit que les traités ou accords régulièrement approuvés ou ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous la réserve qu'il énonce. Ce dispositif constitutionnel permet d'articuler la règle interne avec les engagements internationaux, mais il ne dispense pas de démontrer comment ces engagements se traduisent dans la gestion concrète des agents[3].

La Constitution doit être lue dans son état juridique en vigueur. La loi n° 2026/002 du 14 avril 2026 a modifié certaines de ses dispositions, sans que cette révision ne modifie le fondement de l'analyse retenu ici : le Préambule, auquel l'article 65 reconnaît valeur constitutionnelle, et l'article 45 relatif à l'autorité des traités régulièrement ratifiés et publiés. La référence à la version en vigueur permet de replacer ces garanties dans le texte actuel sans attribuer à la révision de 2026 une modification des clauses d'égalité examinées dans le présent article.

L'article 65 de la Constitution dispose que le Préambule fait partie intégrante de celle-ci. Il ne s'agit donc pas d'une simple déclaration politique extérieure au droit positif. Le Préambule proclame l'égalité de tous les citoyens en droits et en devoirs, affirme l'égalité sans discrimination et garantit aux citoyens de l'un ou l'autre sexe les droits et libertés qui y sont énoncés. Appliquée à l'emploi public, cette garantie interdit que le sexe constitue un critère de défaveur dans l'accès ou la carrière. Elle impose également que les règles d'organisation administrative soient interprétées en cohérence avec les droits constitutionnellement reconnus.

La portée de cette garantie doit cependant être déterminée avec rigueur. L'égalité constitutionnelle ne signifie pas que chaque corps de fonctionnaires doit présenter une répartition numérique identique entre les femmes et les hommes. Elle exige que les distinctions reposent sur des critères objectifs, pertinents au regard des fonctions et appliqués sans discrimination. La question constitutionnelle n'est donc pas seulement celle du résultat chiffré, mais elle porte aussi sur la justification des règles, leur mise en œuvre et les conséquences qu'elles produisent sur des personnes placées dans des situations comparables.[4]

Le principe d'égal accès aux emplois publics complète cette lecture. L'article 25, sous c), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques reconnaît à tout citoyen, dans des conditions générales d'égalité, le droit d'accéder aux fonctions publiques de son pays. Cette norme concerne l'entrée dans le service public, mais elle ne règle pas à elle seule les avancements et les nominations ultérieurs. Combinée au Préambule constitutionnel et aux garanties conventionnelles relatives à l'emploi, elle permet néanmoins d'examiner le recrutement comme une première étape de la réalisation du droit à l'égalité dans l'administration[5].

[3]Constitution du Cameroun, Préambule et art. 45 et 65 ; loi n° 2026/002 du 14 avril 2026. Textes officiels de la Présidence de la République.

4 Alexis ZARCA, L'égalité dans la fonction publique, Bruxelles, Bruylant, 2014. Cet ouvrage analyse les différentes expressions du principe d'égalité dans le recrutement et le déroulement de carrière des agents publics.

[5]Nations Unies, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966, art. 25 c), texte OHCHR.

La constitutionnalisation de l'égalité produit deux exigences complémentaires. Une exigence négative interdit les exclusions ou traitements défavorables fondés sur le sexe. Une exigence de garantie commande que les procédures soient compatibles avec le droit et que leur application puisse être contrôlée. Cette seconde dimension ne crée pas automatiquement un droit individuel à une promotion déterminée. Elle conduit à vérifier si les critères sont connus, pertinents au regard des fonctions et appliqués de façon cohérente. Cette lecture est confortée, en matière d'emploi, par les conventions nos 100 et 111 de l'Organisation internationale du Travail, ratifiées par le Cameroun, qui portent respectivement sur l'égalité de rémunération et la discrimination en matière d'emploi et de profession.[6]

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) donne un contenu professionnel à l'interdiction de discrimination. Son article 11 vise notamment le droit au travail, les mêmes possibilités d'emploi, les mêmes critères de sélection, la promotion, la sécurité de l'emploi, la rémunération et l'égalité de traitement pour un travail de valeur égale. Le Protocole de Maputo complète ce cadre régional : son article 13 concerne les droits économiques et sociaux des femmes, dont l'accès à l'emploi et l'égalité de rémunération. Dans le présent article, ces instruments servent de normes de référence pour interpréter l'égalité professionnelle, tandis que leur réception interne et l'évaluation détaillée de leur mise en œuvre relèvent du thème consacré à la CEDAW et au Protocole.[7]

Le décret n° 94/199 du 7 octobre 1994 portant Statut général de la fonction publique de l'État constitue le texte de référence pour le régime général des fonctionnaires. Sa lecture doit rester liée aux modifications ultérieures, notamment au décret n° 2000/287 du 12 octobre 2000, et aux statuts particuliers régissant chaque corps. Le cadre statutaire organise des catégories, des grades et des procédures qui influencent l'accès et le déroulement de carrière. Une analyse doctrinale complète ne peut donc isoler une règle générale de son environnement réglementaire : les conditions applicables à un corps peuvent dépendre d'un texte spécial, d'un acte d'application ou d'une décision de gestion.[8]

Le principe d'égalité implique que des personnes placées dans une situation comparable soient soumises à des règles comparables, sous réserve des différences de situation ou d'intérêt général juridiquement pertinentes. En matière de carrière, cette formule conduit à une question concrète : les critères utilisés pour recruter, affecter, évaluer, former et promouvoir sont-ils connus, pertinents au regard des fonctions et appliqués de façon cohérente ? La neutralité des mots ne suffit pas à répondre. Une condition apparemment neutre peut, dans son application, produire un désavantage particulier, mais encore faut-il établir ce désavantage, examiner les justifications avancées et apprécier la proportionnalité de la règle au regard du droit applicable.

Le contentieux camerounais fournit une décision nationale directement liée à la carrière des agents publics. Dans l'arrêt n° 037/FP/2022 du 2 février 2022 [Cour suprême du Cameroun], la Cour suprême examine le pourvoi de dame Ongminou Mokala Annette,

[6]OIT, Conventions nos 100 (1951) et 111 (1958) ; ratifications du Cameroun les 25 mai 1970 et 13 mai 1988. NORMLEX.

[7]Union africaine, Protocole de Maputo, 11 juillet 2003, art. 13 ; ratification par le Cameroun le 28 décembre 2012. État du traité.

[8]Cameroun, décret n° 94/199 du 7 octobre 1994, Statut général de la fonction publique de l'État, texte officiel MINFOPRA.

institutrice, contre le rejet de son recours dirigé contre un acte ayant constaté la nullité d'un acte de carrière, reconstitué sa carrière et prononcé sa révocation. Le litige portait notamment sur la régularité d'un reclassement intervenu en 1999. La Cour rejette le pourvoi : elle juge le premier moyen irrecevable faute d'indiquer et d'articuler le texte qui aurait été violé, et précise que la théorie du fonctionnaire de fait ne constitue pas, à elle seule, un principe général de droit ouvrant cassation. Cette décision permet donc d'ancrer l'analyse du contrôle des actes de carrière dans une jurisprudence camerounaise et d'illustrer l'importance de moyens juridiques précisément formulés. Elle ne tranche toutefois aucune différence de traitement entre les sexes et ne reconnaît aucune discrimination fondée sur le sexe. Elle ne peut, par conséquent, être présentée comme un précédent camerounais en matière d'égalité professionnelle. À titre distinctement comparatif, l'arrêt Mme Dupuy du Conseil d'État français du 28 juillet 1993 a censuré une différence de droits entre fonctionnaires fondée sur le sexe dans l'octroi de certains avantages familiaux. Cette décision étrangère ne lie pas les juridictions camerounaises et ne vaut ici que comme illustration doctrinale du contrôle d'une règle différenciant les agents selon le sexe.

Il faut distinguer égalité formelle et égalité substantielle sans les opposer mécaniquement. L'égalité formelle interdit que le sexe soit utilisé comme motif de traitement défavorable et exige des règles communes lorsque les situations sont comparables. L'égalité substantielle attire l'attention sur les obstacles qui peuvent rendre l'accès à une même possibilité inégal en pratique. Cette seconde démarche ne signifie pas que toute différence de résultat est fautive, ni qu'une mesure préférentielle serait automatiquement requise. Elle signifie que l'examen du droit ne peut s'arrêter à la formulation abstraite de la règle lorsque des éléments sérieux suggèrent que ses effets diffèrent selon le sexe.[9]

La notion d'effectivité désigne ici la possibilité de vérifier que les garanties juridiques se traduisent dans les décisions et les trajectoires. Il ne s'agit pas de définir l'égalité par la parité numérique dans tous les corps. Les fonctions, qualifications, effectifs de départ, anciennetés et contraintes de service varient. Un résultat de 50/50 dans une catégorie ne constitue pas une preuve universelle d'égalité, pas plus qu'un ratio différent ne démontre automatiquement une violation. L'effectivité se mesure plutôt par la combinaison de garanties procédurales, de critères objectifs, d'une possibilité de contrôle et d'informations permettant d'examiner les résultats.

La fonction publique se prête particulièrement à une telle analyse parce que les règles statutaires produisent des traces : concours, décisions d'affectation, évaluations, tableaux d'avancement, inscriptions à des formations, actes de nomination et éléments de rémunération. Cette traçabilité potentielle est un avantage pour le contrôle, mais elle n'est utile que si les informations sont conservées, structurées et rapprochables. Une administration peut publier plusieurs actes sans disposer d'un système de suivi longitudinal. À l'inverse, elle peut détenir

9 Frédéric EDEL, « Les instruments juridiques de l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois publics : depuis le droit à l'égalité jusqu'aux politiques d'égalité », Revue française d'administration publique, 2013/1, n° 145, p. 109-135 ; Olivia BUI-XUAN, « Le principe d'égalité dans le droit de la fonction publique et de la haute fonction publique », Titre VII, 2020/1, n° 4, p. 26-34.

des données internes qui ne sont pas publiées sous une forme exploitable par le public ou la recherche.

L'égalité d'accès à la fonction publique et l'égalité dans la fonction publique ne recouvrent pas le même objet. La première porte principalement sur les conditions d'entrée : ouverture des concours, recevabilité, épreuves, classement et admission. La seconde porte sur la relation statutaire après le recrutement : progression, mobilité, formation, conditions de travail et fonctions de responsabilité. Il serait donc méthodologiquement incomplet de limiter l'étude aux concours, même si ceux-ci sont le point où les données publiques sont actuellement les plus visibles.

La distinction entre égalité de traitement et égalité des chances est également utile. L'égalité de traitement concerne la décision rendue à un moment précis : par exemple, l'application du même barème aux candidates et candidats. L'égalité des chances concerne les possibilités de parvenir à cette étape et de progresser ensuite : accès à l'information, affectation dans des postes valorisants, disponibilité pour suivre une formation, prise en compte de l'expérience pertinente et accès aux fonctions de direction. Une décision prise de façon identique peut s'inscrire dans une trajectoire d'opportunités inégalement distribuées. Pour analyser cette hypothèse, l'unité pertinente est donc souvent la séquence de carrière, non l'acte isolé.

Cette conception s'accorde avec l'obligation de l'État de prendre des mesures appropriées pour éliminer les discriminations dans l'emploi, tout en laissant aux normes nationales le soin d'organiser les modalités concrètes de carrière. Elle ne transforme pas l'objectif de mesure en droit automatique à une promotion ou à une nomination. Elle conduit plutôt à examiner si l'administration est en mesure d'expliquer les critères retenus, de conserver la trace de leur application et de vérifier que les pratiques produisent des résultats compatibles avec le principe d'égalité.

La comparaison doit enfin tenir compte du statut professionnel. Le terme « fonction publique » peut être utilisé pour désigner au sens large l'administration comme employeur, mais les données d'un recensement de fonctionnaires titulaires ne se confondent pas nécessairement avec celles des contractuels, des agents temporaires, des personnels des établissements publics ou des entreprises publiques. Le périmètre d'une étude doit être défini avant le calcul des taux. Sans cette précaution, l'auteur peut juxtaposer des populations qui ne répondent pas aux mêmes règles de recrutement, de rémunération ou de carrière.

Le cadre juridique ne se limite donc pas à une proclamation. Il est composé de normes de rang différent, de régimes statutaires, de procédures administratives et de droits conventionnels. Pour rendre l'analyse intelligible, chaque étape doit être rattachée à la règle qui lui est applicable. Une même différence observée peut avoir des causes très diverses : composition des corps, ancienneté, qualification, nature des fonctions, mobilité géographique ou procédure de sélection. Le droit de l'égalité exige précisément de ne pas remplacer l'examen de ces facteurs par une explication intuitive ou par une statistique sans contexte.

B. La portée du principe dans les étapes de la carrière

Cette section suit les effets du principe au fil du parcours professionnel, du recrutement aux décisions d'affectation, de formation, d'avancement et de promotion.

L'accès au concours forme un premier point d'observation, mais aussi un piège analytique. Comparer les seules personnes admises ne permet pas de savoir si les femmes étaient moins nombreuses à candidater, si elles ont rencontré un obstacle au stade de la recevabilité ou si la composition initiale des candidats différait selon les corps. Il faut disposer de dénominateurs distincts : personnes ayant manifesté leur intérêt, candidatures enregistrées, dossiers recevables, personnes présentes aux épreuves, admissibles, admises, puis effectivement installées. La variation du ratio femmes-hommes entre ces étapes peut indiquer le lieu où approfondir l'enquête, sans démontrer à elle seule un traitement discriminatoire.

Une politique de recrutement ne se résume pas à la décision finale. Les règles de publicité du concours, la description des postes, les conditions de diplôme, les modalités de dépôt, les lieux d'épreuves et les dates peuvent influer sur l'accès réel. Il n'est pas affirmé ici que ces facteurs ont produit un effet différencié dans un concours camerounais précis, car ils constituent des variables à documenter. Pour chaque concours, une étude utile décrirait la règle publiée, la population visée, les critères de sélection, les aménagements éventuellement disponibles et les résultats par étape. Ce protocole aide à passer d'une intuition à une question testable.

L'affectation initiale mérite une attention particulière parce qu'elle peut orienter les possibilités ultérieures. Un agent affecté à un poste exposant à des responsabilités transversales, à une formation spécialisée ou à un réseau professionnel peut acquérir une expérience valorisée au moment de la promotion. À l'inverse, certaines affectations peuvent rendre plus difficile la participation à des formations ou la mobilité géographique. Ces propositions doivent être vérifiées empiriquement au Cameroun et ne peuvent être tenues pour acquises à partir de la seule présence des femmes dans certains services. L'enjeu est de relier les décisions successives et de comparer les conditions d'exercice, pas de présumer leur effet.

L'évaluation professionnelle est une autre étape où la traçabilité importe. Le décret n° 2001/108/PM du 20 mars 2001 fixe les modalités d'évaluation des performances professionnelles des fonctionnaires, tel que recensé dans NATLEX de l'Organisation internationale du Travail. L'existence d'un cadre d'évaluation appelle à examiner comment les objectifs sont définis, quels éléments sont consignés, comment les appréciations influencent les avancements et si des recours ou demandes de rectification sont possibles. L'article ne prétend pas avoir audité l'application de ce décret. Il identifie plutôt les informations nécessaires pour le faire : critères, notes, dates, fonctions exercées et suites données.[10]

La formation continue peut agir comme un facteur de carrière, car elle modifie les compétences mobilisables et peut conditionner l'accès à certains postes. Pour mesurer l'égalité, il faut distinguer le nombre de participantes d'un taux de participation calculé sur la population éligible. Une formation suivie par davantage de femmes peut refléter leur forte présence dans

[10]OIT, NATLEX, notice relative au décret n° 2001/108/PM du 20 mars 2001 sur l'évaluation des performances professionnelles. La notice n'est pas le texte primaire.

le corps concerné, tandis qu'une proportion inférieure peut refléter des différences de grade, d'ancienneté ou de disponibilité. Le taux doit être ventilé par type de formation, durée, niveau de sélection, organisme organisateur et conséquence professionnelle. Sans ces éléments, l'indicateur de participation reste descriptif et peu interprétable.

L'avancement et la promotion ne sont pas non plus synonymes. L'avancement d'échelon peut suivre une logique d'ancienneté ou d'évaluation, tandis que la promotion à un grade supérieur peut dépendre d'un concours professionnel, d'un tableau d'avancement ou d'autres conditions statutaires. Le calcul d'un écart de progression doit identifier le mécanisme considéré, les agents effectivement éligibles et la période d'observation. Comparer l'ensemble des femmes à l'ensemble des hommes sans tenir compte des critères d'éligibilité risque de produire un résultat trompeur. La question juridique porte sur la cohérence de l'application des critères et la possibilité d'en contrôler les motifs.

L'accès aux postes de responsabilité mérite un indicateur distinct, mais il ne doit pas devenir l'unique mesure de l'égalité. La proportion de femmes à la tête des services renseigne sur la répartition des fonctions de décision à un moment donné. Elle ne dit pas si une agente a connu une promotion récente, si les fonctions diffèrent par leur niveau, ni quel vivier de personnes était éligible. Pour analyser un plafond de carrière éventuel, il faut documenter l'effectif à chaque grade, les critères d'accès, les nominations, la durée d'occupation des postes et les parcours précédant la nomination. Une série temporelle permettrait de distinguer une photographie d'une tendance.

La rémunération doit être traitée avec la même précision. Dans une grille statutaire, le traitement indiciaire peut dépendre du grade et de l'échelon. Toutefois, la rémunération totale peut inclure des indemnités, primes, heures supplémentaires ou avantages attachés à certaines fonctions. Une égalité du salaire de base ne garantit pas une égalité de la rémunération globale si l'accès aux composantes variables diffère. Mais le raisonnement inverse est également vrai : un écart brut de rémunération totale ne permet pas, sans décomposition, d'identifier une cause ni de conclure à une violation. Il faut comparer des fonctions de valeur équivalente et examiner les règles de chaque composante.

Les ruptures de carrière et les absences peuvent avoir des effets sur l'ancienneté ou le rythme de progression. Il serait toutefois erroné de présumer que toute interruption concerne principalement les femmes, ou de qualifier toute conséquence de discrimination. L'analyse doit examiner les textes sur les congés, les règles de reprise, la prise en compte de l'ancienneté et les pratiques de retour au poste. Elle peut aussi rechercher si des aménagements existent pour les obligations familiales ou les contraintes de santé. Ces dimensions relèvent du présent thème lorsqu'elles affectent les opportunités de carrière, tandis que les obstacles socioculturels et les violences au travail feront l'objet d'un examen spécifique dans les articles correspondants.

Une analyse longitudinale suivrait des cohortes d'agents recrutés au cours d'une période déterminée. Elle permettrait d'observer le temps moyen d'accès au grade supérieur, les mobilités, les départs, les formations et les changements de fonction. Cette méthode exige des identifiants administratifs permettant d'apparier les étapes, mais le travail scientifique peut s'appuyer sur des fichiers pseudonymisés et des résultats agrégés. La cohorte doit être définie

selon des critères stables, et il faut également traiter les départs, retraites et changements de statut pour éviter que les trajectoires incomplètes soient prises pour des échecs de carrière.

Le parcours d'un agent est rarement géré par un seul acteur. Le ministère chargé de la Fonction publique organise ou supervise certaines procédures, tandis que les administrations d'affectation gèrent plusieurs aspects de la carrière et détiennent leurs propres pièces. Les ministères sectoriels peuvent disposer de tableaux de service, d'évaluations, d'informations de formation et de rémunérations accessoires. L'égalité ne peut être évaluée si les responsabilités de collecte et de consolidation sont inconnues. La cartographie des producteurs de données constitue ainsi une première étape concrète : elle révèle où se trouvent les informations et quelles institutions doivent coopérer.

Ces différentes dimensions expliquent pourquoi une approche centrée sur la seule représentation numérique reste insuffisante. La représentation est nécessaire pour décrire qui occupe un emploi, mais l'égalité professionnelle comprend aussi la qualité de l'emploi, la stabilité, la rémunération, la progression, l'autonomie et le pouvoir de décision. La même proportion de femmes peut coexister avec une concentration dans certains corps ou niveaux hiérarchiques. Une analyse sérieuse recherche donc à la fois la ségrégation horizontale entre métiers, la ségrégation verticale entre grades, et les conditions concrètes de mobilité entre ces catégories.

Il ne s'agit pas d'imposer un modèle unique de carrière. La mobilité géographique, par exemple, peut être une condition légitime pour certaines fonctions ou un critère de promotion prévu par les textes. L'examen d'égalité consiste à voir si cette condition est en rapport avec les missions, si elle est appliquée de façon prévisible et si les effets différenciés éventuels peuvent être justifiés. La statistique aide à repérer les situations où une explication est nécessaire, tandis que l'analyse juridique décide de la pertinence de cette explication au regard du cadre applicable.

La carrière doit donc être comprise comme une chaîne de décisions administratives dont chacune peut être régulière prise isolément, mais dont l'effet cumulatif mérite un examen. L'objectif n'est pas d'additionner mécaniquement des écarts et de les imputer à une seule cause. Il est de créer les conditions permettant de savoir à quel moment les trajectoires divergent, quelles règles gouvernent l'étape considérée et si les motifs de décision sont traçables. Cette façon de poser le problème rattache l'égalité professionnelle au fonctionnement ordinaire des ressources humaines publiques.

C. Les données récentes à l'épreuve de la garantie constitutionnelle

Cette section confronte les garanties juridiques aux sources administratives et statistiques récentes afin de préciser les constats qu'elles autorisent et les limites qu'elles imposent.

Le sixième rapport périodique présenté par le Cameroun au Comité des droits de l'homme en vertu de l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques constitue un apport documentaire récent. Le document, reçu le 19 décembre 2025 et distribué le 11 mars 2026, expose des informations gouvernementales sur plusieurs domaines. Il indique qu'en 2023, parmi 2 230 fonctionnaires nouvellement recrutés, 51 % étaient des femmes. Cette

donnée concerne explicitement le service public et mérite d'être intégrée à toute étude qui prétend dresser un état récent des lieux.[11]

Le chiffre de 51 % doit néanmoins être interprété avec prudence. Le rapport est une présentation de l'État partie au mécanisme conventionnel, non une enquête indépendante consacrée aux parcours de carrière. L'extrait ne précise pas le détail par corps, catégorie, niveau de diplôme, région, type de recrutement ou étape de concours. Il ne donne pas non plus, dans ce passage, la proportion des femmes parmi les candidatures ni les conditions de calcul de la base. La donnée autorise donc un constat limité sur la part déclarée des femmes parmi les nouveaux recrutements agrégés en 2023, mais elle ne permet pas de conclure que l'égalité d'accès est réalisée dans chaque corps ou que les carrières ultérieures sont équivalentes.

Cette distinction est importante pour éviter de contredire les sources. Les listes publiques du MINFOPRA permettent une lecture nominative des admissibilités et des admissions dans certains concours, mais elles ne fournissent pas nécessairement un indicateur de sexe consolidé, ni le nombre de candidats à chaque étape. Le rapport national fournit, lui, un résultat agrégé pour l'année 2023, sans ventilations suffisantes dans le passage disponible. Les deux constats sont compatibles : un chiffre agrégé existe, tandis que les documents de concours publiés ne suffisent pas à reproduire ou à détailler ce chiffre par corps et étape.

La séquence documentaire administrative la plus récente disponible au moment de la rédaction est celle des concours et admissions de 2026. Le 10 septembre, le MINFOPRA a publié des communiqués d'admissibilité pour plusieurs corps, puis le 22 septembre, les admissions définitives correspondantes, puis le 13 octobre, il a rendu publics sept arrêtés d'admission à l'ENAM pour l'année académique 2026-2027. Ces actes récents permettent de constituer un corpus nominatif et de suivre les étapes administratives. Ils ne donnent toutefois pas, à eux seuls, une statistique sexuée exploitable.[12]

L'exploitation quantitative de ces listes demanderait cependant davantage que le téléchargement des fichiers. Il faudrait obtenir la liste exhaustive des candidats ayant composé, leur statut à chaque étape et une variable de sexe recueillie dans les dossiers officiels. Il faudrait également savoir si des candidats ont été déclarés absents, ajournés, éliminés pour dossier incomplet ou admis sous réserve. La comparaison des seules listes d'admissibilité et d'admission finale ne rend pas visible l'ensemble du processus. Enfin, si les concours recrutent des effectifs ou spécialités différents, les taux doivent être calculés séparément avant toute agrégation.

L'identification du sexe à partir des prénoms est à proscrire comme méthode principale. Les prénoms ne déterminent pas toujours le sexe, varient selon les langues et les régions et peuvent conduire à des erreurs systématiques. Une telle inférence pourrait également traiter de façon inadéquate les situations qui ne se laissent pas coder selon une supposition binaire. Il est préférable de recourir à une donnée administrative déclarée et de préciser les catégories retenues, le cadre juridique de collecte et la finalité d'usage. Les publications agrégées devraient

[11] Comité des droits de l'homme, CCPR/C/CMR/6, § 76, précité.
[12]MINFOPRA, communiqués d'admissibilité aux concours directs, 10 septembre 2026, page officielle.

supprimer les petites cellules qui permettraient de réidentifier des personnes dans un corps à faible effectif.

Les enquêtes générales antérieures ne sont pas utilisées pour décrire la situation actuelle des agentes de la fonction publique. Leur période d'observation et leur champ, le marché du travail dans son ensemble, ne permettent pas de les présenter comme des données récentes sur les recrutements, les promotions ou les rémunérations des fonctionnaires. Elles ne sont donc pas mobilisées comme preuve empirique dans la démonstration. Le chiffre de 2023 rapporté au § 76 de CCPR/C/CMR/6 demeure le seul indicateur national récent par sexe repéré ici, avec les limites de champ et de vérifiabilité déjà précisées.

L'article de Kamanli et Balcıoğlu publié en octobre 2026 apporte un exemple empirique récent sur la rémunération dans un grand effectif municipal étranger. Les auteurs analysent plus de 10 000 employés répartis dans 42 départements et examinent le salaire de base, les heures supplémentaires et la rémunération liée à l'ancienneté[13]. Leur étude observe des différences dans la rémunération totale et l'importance de la répartition des heures supplémentaires. Elle indique elle-même que son analyse transversale établit des associations plutôt que des relations causales. Ces résultats ne décrivent pas le Cameroun, mais ils justifient méthodologiquement de vérifier les composantes de la rémunération au-delà du traitement de base.[14]

L'OCDE a publié en avril 2026 un rapport méthodologique sur la mesure et le suivi des écarts de rémunération dans les administrations publiques. Celui-ci examine les choix de définition des revenus, les sources de données, les responsabilités de mesure et la protection de la vie privée. Pour le présent article, son apport est un cadre de travail, non une norme juridique directement applicable au Cameroun. La méthode doit être adaptée à la structure des rémunérations camerounaises, à la répartition des compétences et aux textes nationaux en vigueur.[15]

La base africaine de l'IZA, bien que déposée en 2026, n'est pas retenue comme donnée récente sur le Cameroun : sa fiche indique que la source camerounaise remonte à l'ECAM3 de 2007. Cet exemple rappelle une distinction essentielle pour la présente étude : une publication récente ne rend pas récente la période observée. En conséquence, ses résultats anciens sont exclus du diagnostic empirique et ne servent pas à caractériser les fonctionnaires camerounais d'aujourd'hui.

L'ensemble de ces sources dessine une hiérarchie de preuves. Les textes définissent le cadre juridique. Les rapports de l'État fournissent des informations déclaratives et agrégées, tandis que les listes de concours donnent des traces administratives nominatives pour certaines procédures. L'INS fournit des données de population sur le marché du travail et le temps, et les études étrangères et les bases comparatives proposent des méthodes ou des points de repère. Une conclusion doit annoncer clairement sur quel type de matériau elle repose. Les sources ne

Ayse Ilgun KAMANLI et Yavuz Selim BALCIOĞLU, « Gender pay equity in public sector employment: An analysis of compensation disparities and overtime allocation across municipal departments », Humanities and Social Sciences Communications, vol. 13, 2026, art. 1703, DOI : 10.1057/s41599-026-08737-0.
Ayse Ilgun KAMANLI et Yavuz Selim BALCIOĞLU, article précité, DOI : 10.1057/s41599-026-08737-0.
OCDE, Measuring and monitoring gender pay gaps in public administrations, 2026, DOI : 10.1787/b0b171d8-en.

peuvent être substituées les unes aux autres, mais leur confrontation révèle les lacunes précises à combler.

II- UNE ÉGALITÉ MATÉRIELLEMENT LIMITÉE

La seconde partie met en lumière les obstacles pratiques à la vérification de l'égalité. Elle examine la traçabilité des décisions, les conditions d'un suivi statistique compatible avec les droits des agents et la démarche permettant de distinguer un écart observé d'une discrimination juridiquement caractérisée.

A. La traçabilité comme condition du contrôle de l'égalité

Cette section examine comment la conservation des critères, des étapes et des motifs de décision rend les procédures contrôlables, puis précise les indicateurs adaptés au recrutement et aux carrières.

Un dispositif de mesure utile ne commence pas par la collecte maximale de données. Il commence par une question définie. Veut-on savoir si les femmes accèdent aux concours ? Si elles franchissent les mêmes étapes ? Si les agentes qualifiées bénéficient d'un rythme comparable de promotion ? Si elles perçoivent les mêmes éléments de rémunération pour des fonctions comparables ? Si elles sont représentées dans les postes supérieurs ? Chaque question appelle une population, une période, une unité d'analyse et un indicateur spécifique. L'indicateur ne doit pas précéder la définition de ce qu'il prétend mesurer.

Pour le recrutement, il faut distinguer le taux de candidature, le taux de recevabilité, le taux de présence, le taux d'admissibilité et le taux d'admission définitive. Le calcul de chaque taux doit utiliser le dénominateur correspondant : par exemple, le nombre de femmes admises rapporté au nombre de candidates ayant composé, et non au nombre total de candidats tous sexes confondus. Un taux de réussite comparable peut être présenté par concours, corps, spécialité, catégorie et session. Une moyenne générale n'est utile qu'après avoir vérifié que les groupes agrégés sont comparables et que les effectifs ne masquent pas des écarts internes.

Pour la carrière, les indicateurs peuvent porter sur la part des femmes par grade, la durée médiane avant promotion, le taux de promotion parmi les agents éligibles, la participation aux formations qualifiantes, les mobilités vers des fonctions d'encadrement et le taux de nomination aux responsabilités. L'éligibilité doit être calculée selon les critères réellement prévus par les textes, et non selon une définition ad hoc conçue pour obtenir un résultat. Lorsque des statuts particuliers s'appliquent, le tableau de bord devrait les signaler et éviter de regrouper des corps dont les règles diffèrent sensiblement.

Pour la rémunération, une première étape est de préciser si l'on compare le traitement indiciaire ou la rémunération totale. La rémunération totale peut inclure des éléments réguliers et variables. Il faut en identifier la base juridique, le caractère lié au poste ou à la personne, les conditions d'attribution, le temps de travail et la période de paiement. Un indicateur brut de différence moyenne peut être complété par une comparaison à grade, échelon, corps et ancienneté comparables. Une décomposition statistique peut aider à distinguer la part associée

à la composition des emplois et la part qui demeure inexpliquée après prise en compte de variables observables. Toutefois, cette part inexpliquée ne saurait être automatiquement appelée « discrimination » sans analyse juridique supplémentaire.

Pour la représentation, la proportion de femmes dans un poste de décision doit être mise en relation avec le vivier de personnes éligibles et les étapes précédentes de carrière. On peut suivre le nombre d'agentes par grade, le nombre de candidatures ou propositions aux fonctions, le taux de nomination et la durée des fonctions. Il faut distinguer les nominations discrétionnaires des postes obtenus par concours ou avancement, car le mécanisme décisionnel n'est pas identique. Le recueil des motifs de nomination peut éclairer les critères, mais doit être envisagé selon les textes qui encadrent les actes et la protection des informations personnelles.

La dimension temporelle est essentielle. Une comparaison transversale décrit une situation à une date, mais elle ne révèle pas nécessairement comment les personnes y sont arrivées. Une comparaison annuelle peut signaler une tendance, mais elle doit tenir compte des changements de périmètre, de règles, de nomenclature et de composition des corps. Une cohorte longitudinale suit les agents au fil du temps, mais elle nécessite des données harmonisées et une gestion des sorties de carrière. Le chercheur doit documenter les révisions de règles et les éventuelles ruptures dans le système d'information.

L'analyse devrait être ventilée selon des caractéristiques professionnelles pertinentes : sexe, corps, catégorie, grade, ancienneté, niveau de formation, type de recrutement, administration, région d'affectation et statut. Une désagrégation trop fine peut exposer des personnes ou produire des taux très instables, tandis qu'une agrégation trop large peut dissimuler des écarts. Le choix des catégories est donc un arbitrage entre précision, comparabilité et confidentialité. Il doit être annoncé avant la présentation des résultats et reproduit dans les éditions successives du rapport.

Un tableau de bord ne devrait pas seulement afficher des ratios. Il devrait préciser les définitions, les numérateurs et dénominateurs, la période, les exclusions, la source administrative, la date d'extraction, le nombre de valeurs manquantes et les marges d'incertitude lorsqu'il s'agit d'un échantillon. Pour les données exhaustives des dossiers administratifs, l'absence d'erreur d'échantillonnage ne signifie pas l'absence d'erreur de couverture, de saisie ou de classification. L'audit de qualité doit donc s'intéresser à la complétude, à la cohérence et à la stabilité des catégories.

Un bon indicateur est relié à une décision possible. Si un taux d'admission varie selon le sexe, il faut pouvoir identifier la règle de sélection et les étapes où la variation se forme. Si les femmes sont moins nombreuses parmi les agents promus, il faut savoir combien remplissaient les conditions de promotion et comment les dossiers ont été examinés. Si l'écart porte sur la rémunération totale, il faut distinguer la grille statutaire de l'accès aux heures supplémentaires et indemnités. L'indicateur devient alors un outil d'enquête et de gestion, et non un chiffre décoratif.

Le suivi des données manquantes mérite une place distincte. Si certaines administrations ne renseignent pas le sexe ou ne peuvent rapprocher les actes de carrière, le taux de données manquantes doit être publié. Une lacune n'est pas neutre : elle empêche d'examiner un domaine

et peut différer entre services. Il faut toutefois éviter de présenter la donnée manquante comme une preuve de volonté de dissimulation. Elle peut résulter d'un système ancien, de formats incompatibles ou de l'absence de mandat de consolidation. Le diagnostic doit préciser l'origine constatée avant de proposer une correction.

Les catégories de sexe et de genre doivent également être maniées avec rigueur. Les documents administratifs historiques peuvent avoir été conçus selon une variable binaire et ne pas refléter toutes les situations individuelles. Une étude doit déclarer le codage réellement disponible, éviter les inférences à partir des noms et ne pas prétendre décrire les identités qui ne figurent pas dans les données. Le principe de minimisation impose de ne recueillir que les informations nécessaires à la finalité d'égalité, avec un fondement et une gouvernance adéquate.

Les analyses statistiques doivent enfin être reproductibles autant que possible. Le protocole peut exposer les règles de nettoyage, les exclusions, les formules de calcul et les limites. Les fichiers nominatifs ne doivent pas être diffusés pour rendre la recherche vérifiable : des tableaux agrégés, des scripts anonymisés ou un accès sécurisé aux données peuvent concilier transparence scientifique et confidentialité. La reproductibilité signifie que la démarche peut être comprise et contrôlée, non que tout dossier individuel doive être rendu public.

La proposition centrale de cet article peut ainsi être résumée en une chaîne de vérification : définir le droit applicable, identifier la décision de carrière, préciser la population comparable, mesurer le résultat, rechercher les motifs et apprécier la justification juridique. Si une étape manque, la conclusion doit être limitée. Cette méthode évite les deux excès consistant à convertir tout écart en faute ou à écarter toute question faute d'une preuve immédiatement complète.

B. Un dispositif de suivi compatible avec les droits des agents

Cette section présente l'organisation d'un suivi administratif, la répartition des responsabilités et les garanties à prévoir pour protéger les agents et assurer la qualité des données.

La traçabilité administrative consiste à pouvoir reconstituer l'origine, les critères et les suites d'une décision. Elle ne se réduit pas à l'archivage d'un acte signé. Pour une procédure de recrutement, la chaîne peut inclure l'acte d'ouverture, les postes et spécialités, les dossiers reçus, les critères de recevabilité, les résultats par épreuve, les délibérations, l'arrêté final et la prise de service. Pour une promotion, elle peut comprendre les conditions d'éligibilité, les évaluations, les propositions, les décisions, leurs dates et les voies de réexamen prévues. Le niveau de détail dépend du cadre juridique et de la finalité, mais la continuité des enregistrements est déterminante.

Il est possible de proposer une architecture de suivi en quatre ensembles. La première porte sur les flux d'entrée : candidatures, recevabilité, présence, admissibilité, admission et installation. Le deuxième concerne les mouvements de carrière : affectations, formations, évaluations, mobilités, avancements et promotions. Le troisième renseigne les conditions matérielles : rémunération totale par composante, temps de travail, congés, absences et

avantages liés à la fonction. Le quatrième décrit l'accès aux responsabilités : grade, type de poste, mode de nomination, durée et parcours antérieur. Il ne s'agit pas d'un formulaire à imposer immédiatement, mais c'est une grille pour cartographier les données existantes et identifier les manques.

La gouvernance institutionnelle doit identifier qui produit, valide, consolide et publie chaque indicateur. Le MINFOPRA peut détenir les données concernant les concours et plusieurs éléments de carrière, tandis que les ministères sectoriels conservent des informations sur les affectations, évaluations, formations ou fonctions particulières. L'INS peut apporter une expertise statistique et méthodologique. Par ailleurs, le ministère chargé de la promotion de la femme peut contribuer à la cohérence avec les politiques de genre. Toute répartition des responsabilités doit toutefois s'appuyer sur les compétences et textes en vigueur, qui doivent être vérifiés avant la mise en place d'un mécanisme obligatoire.

Les initiatives de modernisation numérique des ressources humaines peuvent faciliter le rapprochement des données si les systèmes disposent de champs harmonisés, d'identifiants stables, de règles de mise à jour et de contrôles d'accès. La numérisation n'est pas en elle-même une politique d'égalité. Un système numérique peut reproduire des catégories incomplètes, des biais de saisie ou des critères opaques. Son utilité dépend de la qualité des règles de gouvernance, de la documentation des modifications et de la capacité à auditer les résultats. La présente étude ne prétend pas avoir évalué les systèmes informatiques de l'administration camerounaise, mais elle formule les exigences fonctionnelles qu'un suivi d'égalité devrait remplir.

La confidentialité n'est pas l'ennemie de la transparence. La publication des listes nominatives prévue par les textes ou les pratiques administratives répond à des finalités particulières, mais cela ne signifie pas que les données de carrière doivent être réutilisées sans limites. Un rapport statistique peut présenter des totaux par catégorie et supprimer les cellules de très faible effectif. Les fichiers de travail peuvent être pseudonymisés et conservés dans un environnement à accès limité. Les finalités, la durée de conservation, les personnes autorisées et les modalités de publication doivent être déterminées conformément au droit applicable en matière de données personnelles.

Les risques de réidentification augmentent lorsqu'un tableau croise plusieurs variables dans un corps réduit. Par exemple, le croisement d'un grade rare, d'une région et d'une année peut isoler une personne même si son nom n'apparaît pas. Une règle de seuil de publication, la fusion de catégories ou la suppression contrôlée d'une cellule peuvent limiter ce risque. La mesure choisie doit être documentée : une suppression trop large nuit à l'analyse, tandis qu'une publication détaillée peut exposer les agents. L'équilibre doit être décidé par l'autorité compétente avec des garanties proportionnées.

La publication annuelle d'un rapport serait utile si elle est liée à un calendrier et à une méthode constante. Le rapport pourrait couvrir les trois dernières années, indiquer les changements de règles et inclure des séries par étape de carrière. Il devrait distinguer les données directement observées des estimations, les informations administratives des données d'enquête, et les résultats camerounais des repères internationaux. Il devrait aussi présenter les

limites et les mesures engagées. La transparence perd sa valeur lorsque le chiffre est publié sans définition ou que son périmètre change sans avertissement.

Le rapport de l'OCDE de 2026 propose une grille de décisions méthodologiques, notamment sur la définition de la rémunération, la population incluse, les sources, les institutions responsables et la protection des personnes. Pour le Cameroun, l'adaptation exige de vérifier la structure du traitement, les indemnités et les règles de carrière, et elle exige également de tenir compte de la diversité des statuts. Il serait imprudent de reprendre un indicateur conçu pour les administrations de pays membres de l'OCDE sans examiner sa compatibilité avec les textes camerounais.

L'INS a rapporté en octobre 2026 le lancement de travaux sur la disponibilité de données de genre dans le domaine du changement climatique. Cette information concerne un autre secteur et ne constitue aucune preuve sur la fonction publique. Elle n'est conservée qu'à titre d'analogie institutionnelle limitée sur les difficultés de coordination statistique, mais elle ne soutient aucun constat empirique relatif aux agentes et agents publics.

La valeur de ce rapprochement dépend de la comparabilité. Un fichier de concours, un registre de paie et un tableau d'avancement peuvent utiliser des identifiants et des nomenclatures différents. La première phase du travail devrait dresser un dictionnaire des variables, documenter les formats et identifier les périodes couvertes. Il peut être nécessaire de normaliser le nom des corps et grades ou de tenir compte de leurs modifications. Les agents chargés de la gestion des ressources humaines devraient participer à cette étape, car une variable apparemment évidente peut avoir une signification administrative précise.

La demande de statistiques anonymisées constitue une piste de recherche réaliste. Elle peut viser des tableaux agrégés sur le nombre de femmes et d'hommes recrutés, promus ou nommés, ventilés par corps et grade sur une période raisonnable, en précisant les indicateurs souhaités et leur finalité scientifique. Une telle démarche ne garantit pas l'accès aux données et doit respecter les procédures administratives applicables. Elle permet toutefois de transformer une lacune documentaire en demande explicite, puis d'analyser la réponse, les limites données et les solutions alternatives possibles.

Pour éviter un mécanisme purement formel, chaque indicateur devrait être associé à un responsable administratif, une périodicité, une source et une suite à donner en cas d'écart. Un taux ne déclenche pas automatiquement une sanction, mais il peut déclencher un contrôle de cohérence, une analyse des dossiers ou une revue des critères. Si l'analyse ne trouve aucune différence injustifiée, cette conclusion doit aussi être rapportée. Un audit sérieux peut produire un résultat rassurant, nuancé ou préoccupant : sa crédibilité dépend de son indépendance méthodologique et de sa capacité à publier les limites.

Un tel système bénéficie aussi à la gestion courante. Les données de carrière peuvent aider à prévoir les besoins de formation, à repérer les services où les promotions sont rares, à assurer la continuité des compétences et à rendre les procédures plus prévisibles. L'objectif d'égalité n'est donc pas nécessairement extérieur à la performance administrative. Il peut améliorer la qualité des décisions en obligeant à clarifier les critères et à documenter leur mise en œuvre. Cette utilité managériale n'efface toutefois pas la dimension de droit fondamental :

l'administration doit poursuivre l'égalité pour elle-même, et pas seulement lorsqu'elle accroît l'efficacité.

L'approche comparative peut contribuer à cette réflexion sous réserve de garder la mesure de son apport. L'étude de Kamanli et Balcıoğlu montre qu'une recherche sur les rémunérations publiques peut s'intéresser aux composantes variables et à la diversité entre départements, mais son contexte municipal ne correspond pas au statut camerounais. La base IZA permet de poser des questions régionales sur la composition de l'emploi public, mais son année camerounaise de référence identifiée est 2007. Ni l'une ni l'autre ne fournit une preuve directe sur les pratiques actuelles au Cameroun. Elles aident à élaborer un protocole et à situer les limites d'une comparaison.[16]

La donnée issue du rapport périodique du Cameroun au Comité des droits de l'homme constitue, en revanche, un repère national qu'il serait utile de rapprocher des sources administratives sous-jacentes. Une recherche complémentaire pourrait demander la définition de « fonctionnaire nouvellement recruté », les corps inclus, les chiffres ventilés et la méthode de calcul du taux de 51 %. Elle pourrait ensuite vérifier si les concours de 2023 et les nominations correspondantes permettent de reproduire la statistique. Tant que cette vérification n'est pas disponible, le chiffre doit être présenté comme une donnée déclarée par l'État dans son rapport, non comme une estimation indépendante établie par le chercheur.[17]

Une stratégie de mise en œuvre peut être progressive. Premièrement, inventorier les sources et règles existantes. Deuxièmement, choisir des indicateurs réalisables pour les flux de recrutement et les effectifs par grade. Troisièmement, tester la qualité des données sur quelques corps représentatifs, sans généraliser les résultats du pilote. Quatrièmement, définir les seuils de confidentialité et publier un premier rapport avec ses limites. Cinquièmement, étendre l'analyse aux promotions, formations et rémunérations, puis instaurer un suivi pluriannuel. La progressivité réduit le risque d'un système ambitieux mais inutilisable.

L'indépendance de la mesure doit être protégée sans déposséder l'administration de la responsabilité de ses données. Les services de ressources humaines sont les mieux placés pour comprendre les procédures et corriger la qualité des enregistrements. L'INS peut apporter les méthodes statistiques. Des universitaires ou organismes de contrôle pourraient examiner les définitions, la robustesse des calculs et la cohérence des séries, selon un cadre convenu. Un rapport public devrait mentionner l'auteur des calculs, les limites d'accès et les éventuelles divergences entre les services producteurs.

L'évaluation peut enfin intégrer une dimension qualitative. Les données quantitatives indiquent où un écart apparaît, tandis que des entretiens, des dossiers anonymisés et l'examen des procédures peuvent aider à comprendre comment il se forme. Une enquête qualitative ne remplace pas l'analyse des nombres, et un récit individuel ne suffit pas à établir un phénomène général. Leur combinaison permet néanmoins de vérifier si les critères écrits correspondent à la pratique, comment les agents comprennent les procédures et quelles difficultés

Ija TRAPEZNIKOVA, Ahu GEMICI et Juan Pablo RUD, G²LM|LIC – Where Do Women Work? Public Sector Employment, Gender, and Development, version 1, 2026, DOI : 10.15185/glmlic.798.1. Source camerounaise issue de l'ECAM3 de 2007, non utilisée comme donnée actuelle.

[17] Comité des droits de l'homme, CCPR/C/CMR/6, § 76, précité.

administratives ne sont pas visibles dans les tableaux. Les méthodes doivent alors prévoir le consentement, la confidentialité et l'absence de représailles.

La traçabilité utile est donc une infrastructure de responsabilité. Elle relie une règle à son application et offre une base à l'auto-évaluation, au contrôle administratif, à la recherche et, le cas échéant, au contentieux. Elle ne transforme pas l'administration en simple productrice de statistiques : elle renforce la capacité à expliquer ses décisions. C'est en cela qu'elle peut contribuer à rendre l'égalité professionnelle plus réelle et plus compréhensible pour les agents concernés.

La mise en œuvre de la garantie constitutionnelle suppose d'abord que les autorités administratives distinguent clairement les fonctions de décision, de gestion et de contrôle. Dans la pratique, l'autorité qui organise un concours n'est pas toujours celle qui conserve l'ensemble des dossiers de carrière, tandis que les décisions d'affectation ou de promotion relèvent parfois de services différents. Une politique d'égalité ne peut donc reposer sur une responsabilité abstraite attribuée à l'administration dans son ensemble. Il convient d'identifier, pour chaque étape, le service compétent, le document produit, la durée de conservation, l'autorité chargée de répondre aux demandes et le mécanisme de vérification. Cette répartition n'implique pas la création d'une structure nouvelle, mais elle rend lisible l'exercice de compétences qui existent déjà et permet d'éviter que l'absence de données soit imputée à un défaut général sans localisation précise.

La première garantie procédurale est la prévisibilité des critères. Les conditions d'accès à un concours, d'inscription à un tableau, de participation à une formation ou de nomination doivent être accessibles aux personnes concernées dans des délais utiles. La prévisibilité réduit le risque que des critères informels se substituent aux règles annoncées. Elle contribue également à la sécurité juridique des agentes et des agents, qui peuvent organiser leur parcours en fonction de conditions connues. Cette exigence ne signifie pas que chaque choix discrétionnaire doive être transformé en barème mécanique. Elle suppose toutefois que les critères essentiels soient pertinents au regard de la fonction, que leur pondération soit suffisamment stable et que les dérogations puissent être expliquées. La publication des règles et la conservation de leur version applicable à chaque procédure constituent alors des éléments de preuve de la régularité administrative.

La seconde garantie est la traçabilité des opérations. Pour un recrutement, elle comprend la date d'ouverture, les conditions de recevabilité, les effectifs aux différentes étapes, les résultats et l'acte de nomination. Pour une promotion, elle comprend le statut d'éligibilité, les critères utilisés, les avis recueillis et l'acte final. Ces éléments permettent de distinguer une absence de candidature d'une exclusion au stade de la recevabilité ou d'un classement moins favorable. La distinction est déterminante : chaque hypothèse appelle un examen différent et ne permet pas la même conclusion juridique. Une base administrative correctement structurée peut assurer cette traçabilité sans rendre publiques les données nominatives. Des identifiants internes pseudonymisés suffisent souvent à relier les étapes pour les besoins du suivi, tandis que les résultats publiés peuvent être agrégés selon des seuils protégeant la confidentialité.

La garantie constitutionnelle appelle aussi à examiner les critères de mobilité avec attention. Dans certaines fonctions, la disponibilité géographique ou la mobilité peut être liée

aux nécessités du service. Elle ne saurait être considérée comme illégitime par principe. L'analyse doit cependant vérifier si cette condition correspond réellement aux fonctions, si elle est portée à la connaissance des agents et si des modalités de prise en compte des contraintes particulières sont prévues par les textes. Il ne peut être affirmé, faute de données récentes spécifiques, que les exigences de mobilité désavantagent effectivement les femmes fonctionnaires au Cameroun. La recherche doit donc traiter cette question comme une hypothèse vérifiable : comparer les demandes de mutation, les réponses, les promotions obtenues après mobilité et les motifs consignés, tout en tenant compte des grades, corps et responsabilités exercées.

Les procédures de formation méritent un contrôle comparable. Il ne suffit pas de compter le nombre de femmes présentes dans les sessions, car l'indicateur pertinent rapporte les participantes au nombre de personnes remplissant les conditions de candidature ou de sélection. Il faut également distinguer les formations obligatoires, les stages de spécialisation et les parcours qui conditionnent l'accès à des fonctions supérieures. Une disparité dans la participation peut résulter d'un faible nombre de candidatures, d'une sélection administrative, d'un calendrier inadapté ou d'un manque d'information. Ces causes ne peuvent être confondues. L'administration pourrait conserver, pour chaque session, le nombre de personnes éligibles, de candidatures, de sélections, de présences effectives et de validations, avec une ventilation par sexe, corps et grade. Les données ainsi constituées éclaireraient la régularité du dispositif et son effet sur les opportunités de carrière.

L'évaluation professionnelle doit être examinée sans présumer qu'elle constitue un mécanisme discriminatoire. Le système d'appréciation peut reposer sur des critères formalisés, mais son application dépend aussi de la définition des objectifs, des moyens fournis, des fonctions réellement exercées et de la qualité du dialogue hiérarchique. Une étude juridique devrait rapprocher les textes d'évaluation des formulaires, des consignes internes et des voies de contestation ou de rectification. Une étude empirique pourrait comparer la distribution des appréciations entre agents occupant des emplois comparables et vérifier si les notes interviennent dans les promotions ou l'attribution de formations. Le contrôle ne consiste pas à uniformiser les évaluations, mais à s'assurer qu'elles reposent sur les exigences du poste et qu'elles ne reproduisent pas des appréciations stéréotypées. Cette dernière hypothèse requiert des éléments d'enquête et ne peut être posée comme un fait établi.

La mesure de la rémunération doit s'appuyer sur une définition juridique et comptable préalable. Le traitement indiciaire, les indemnités liées aux fonctions, les primes, les avantages en nature et la rémunération des heures supplémentaires ne répondent pas nécessairement aux mêmes règles. Une comparaison globale peut donc mélanger des composantes qui ont des fondements distincts. Une démarche robuste commence par identifier les éléments accessibles aux agentes et aux agents dans une situation professionnelle comparable, puis examine les règles d'attribution et les montants effectivement versés. L'étude internationale publiée en 2026 par Kamanli et Balcıoğlu illustre l'intérêt d'examiner les heures supplémentaires et les composantes variables, mais elle ne peut tenir lieu de preuve pour le Cameroun. Le droit national applicable à chaque indemnité et l'organisation propre à chaque corps doivent rester le point de départ de l'analyse.

La prévention des discriminations suppose enfin que les voies de signalement soient compréhensibles et que les agents puissent les utiliser sans crainte de représailles. Le présent article ne traite pas spécifiquement du harcèlement ou des violences fondées sur le genre, qui relèvent d'un thème distinct, mais ces faits peuvent influer sur les conditions de travail et la progression professionnelle. Il est donc utile que les dispositifs de gestion de carrière indiquent vers quel service orienter une difficulté, comment préserver la confidentialité et comment éviter qu'un signalement n'affecte l'évaluation de l'agent. L'existence d'un mécanisme ne garantit pas son efficacité, car son accessibilité, son délai de réponse, la protection de la personne et le suivi des mesures prises doivent pouvoir être évalués, sous réserve des règles de confidentialité et de procédure.

La collecte de données doit être encadrée par des garanties de protection. Les informations relatives au sexe, à la santé, à la situation familiale ou aux plaintes sont susceptibles de concerner la vie privée des agents. Leur collecte doit répondre à une finalité déterminée, être limitée aux variables nécessaires et faire l'objet de règles d'accès. Pour la recherche, des données pseudonymisées ou agrégées peuvent souvent suffire. Les petites catégories professionnelles exigent une attention renforcée, car une ventilation trop fine peut permettre de reconnaître une personne même lorsque son nom n'est pas publié. Il est ainsi possible de concilier le contrôle de l'égalité et la confidentialité : les autorités détentrices peuvent conduire une analyse interne détaillée, tandis que la diffusion publique se limite à des résultats suffisamment agrégés et accompagnés d'une note méthodologique.

Le contrôle périodique gagnerait à prendre la forme d'un rapport administratif bref, mais reproductible. Chaque édition pourrait préciser le périmètre des agents étudiés, les sources mobilisées, les règles de calcul et les ruptures de série. Elle pourrait présenter séparément les données de recrutement, de formation, d'avancement, de nomination et de rémunération, sans réduire ces dimensions à un indicateur unique. Lorsqu'un écart est observé, le rapport exposerait les vérifications conduites et les explications disponibles, en distinguant les facteurs établis des hypothèses à approfondir. Une telle publication ne préjuge pas de la légalité d'une décision individuelle. Elle offre un moyen de rendre les pratiques administratives discutables sur une base commune et permet aux institutions de corriger des défauts de procédure avant qu'ils ne deviennent des litiges.

La participation des agents et de leurs représentants peut renforcer la qualité du dispositif. Les personnes concernées sont en mesure de signaler des obstacles pratiques que les statistiques ne révèlent pas, comme la difficulté d'obtenir l'information sur une formation ou l'incertitude entourant une procédure de nomination. La consultation ne remplace ni les règles statutaires ni les compétences de l'autorité investie du pouvoir de décision. Elle peut toutefois contribuer à vérifier la pertinence des indicateurs et à repérer les étapes où la documentation fait défaut. Pour préserver la rigueur, les témoignages doivent être recueillis selon une méthode explicite, avec un traitement confidentiel et sans généraliser les expériences individuelles. Le croisement de données administratives, d'analyse des textes et d'entretiens anonymisés offre un cadre plus solide qu'une source unique.

Une démarche progressive paraît préférable à la création immédiate d'un système national complexe. Un premier test pourrait porter sur quelques corps disposant déjà de séries

de concours et d'actes de carrière accessibles. Il permettrait de vérifier la qualité des variables, la stabilité des nomenclatures et le temps nécessaire à la consolidation. Les résultats devraient être présentés comme exploratoires, sans prétendre représenter toute la fonction publique. Une seconde phase pourrait intégrer les promotions et formations, puis une troisième, les composantes de rémunération et les nominations à des postes de responsabilité. Chaque extension devrait être précédée d'une vérification juridique de la finalité de collecte et d'une consultation des services producteurs. Cette progression limite le risque de construire un tableau de bord dont les indicateurs seraient séduisants mais impossibles à renseigner de façon fiable.

La responsabilité institutionnelle ne se limite pas à publier des tableaux. Lorsqu'un examen fait apparaître un écart persistant, l'administration doit déterminer s'il résulte de la composition des corps, d'une règle de sélection, d'une pratique de gestion ou d'un défaut de données. La réponse peut consister à corriger les informations, clarifier un critère, revoir une procédure ou, si des faits individuels sont en cause, examiner les recours adaptés. L'égalité constitutionnelle n'impose pas une solution uniforme à toutes ces situations. Elle exige que la réponse soit fondée sur des éléments vérifiables et proportionnée au problème identifié. Cette articulation entre observation, explication et correction donne un contenu institutionnel au principe sans substituer un indicateur statistique à l'analyse juridique.

L'intérêt de ce cadre est également préventif. La formalisation des critères et la conservation des motifs contribuent à la sécurité juridique de l'administration elle-même. Elles facilitent la transmission des dossiers lors d'un changement de responsable, limitent les divergences de pratique entre services et renforcent la capacité de répondre à une demande de justification. Une procédure documentée n'est pas nécessairement une procédure équitable. Néanmoins, elle rend son examen possible. La traçabilité constitue ainsi un préalable à l'apprentissage administratif : les erreurs, les obstacles et les différences de traitement peuvent être identifiés, discutés et corrigés au fil des exercices de recrutement ou d'avancement.

Enfin, le rapport entre données et droit doit demeurer à double sens. Les catégories juridiques déterminent ce qu'il convient de mesurer : une promotion, une nomination, une affectation ou une indemnité ne sont pas des événements interchangeables. En retour, les observations empiriques peuvent conduire à interroger la pertinence d'une règle ou la cohérence de son application. Cette interaction ne permet pas à la statistique de créer une norme nouvelle, mais elle aide à apprécier si la règle atteint son objectif et si son application respecte les droits des agents. La recherche doctrinale peut alors contribuer à préciser les obligations de motivation, de conservation et de contrôle, à partir du droit positif et de faits établis plutôt que d'affirmations générales.

C. De l'écart constaté à la qualification juridique

Cette dernière section expose la démarche qui permet de passer d'un écart statistique vérifié à une analyse juridique, en distinguant les faits, leurs explications possibles et leur qualification.

Lorsqu'un indicateur fait apparaître une différence entre les femmes et les hommes, la première tâche consiste à vérifier le chiffre. Le périmètre est-il stable ? Les données sont-elles

complètes ? Les groupes sont-ils comparables ? Le même événement est-il comptabilisé une seule fois ? Une erreur de saisie ou un changement de nomenclature peut créer un écart artificiel. La vérification préalable est une exigence scientifique, mais elle est aussi une garantie d'équité envers les administrations et les agents concernés.

Après validation, l'écart doit être expliqué sans présumer sa cause. Il peut refléter une différence de qualification ou d'ancienneté, la répartition des métiers, un écart dans les candidatures, les contraintes de mobilité, des critères spécifiques à certains postes ou la manière dont une décision est prise. Certains facteurs peuvent être juridiquement pertinents, tandis que d'autres peuvent révéler un obstacle structurel qui appelle une réponse de politique publique. Il appartient au chercheur de distinguer les hypothèses, les éléments confirmés et les conclusions établies.[18]

La qualification de discrimination requiert une analyse du droit applicable aux faits. Selon la situation, il peut s'agir d'un traitement défavorable fondé directement sur le sexe, de l'application d'un critère neutre produisant un désavantage particulier, ou d'une différence de traitement justifiée par un objectif légitime et des moyens appropriés. Les conditions précises de qualification et de preuve dépendent des normes applicables et du contentieux en cause. Cet article ne formule pas une règle camerounaise de renversement de la charge de la preuve qui n'aurait pas été vérifiée, mais il rappelle que le passage de l'écart au jugement juridique exige des sources normatives et factuelles suffisantes.[19]

La traçabilité aide à construire un dossier de contrôle. Elle peut permettre d'identifier la règle appliquée, l'autorité compétente, les agents comparables, les étapes suivies et les motifs consignés. Elle n'oblige pas à rendre publics les dossiers individuels. Dans certains cas, les informations pertinentes peuvent être communiquées à l'intéressé selon les règles applicables ou examinées par une juridiction ou un organe de contrôle. Le degré de publicité et le droit d'accès doivent être déterminés par les textes, sans confondre transparence statistique et accès illimité aux données personnelles.

L'absence de données demande une réponse mesurée. Elle ne signifie pas nécessairement que la décision est illégale, et ne prive pas automatiquement un requérant de ses droits. Elle peut toutefois rendre plus difficile l'identification d'une répétition ou la comparaison de situations. Dans la recherche, elle justifie de limiter la portée des affirmations et d'indiquer les données manquantes. Dans la gestion, elle peut justifier un examen des procédures de conservation ou de consolidation. Dans le contentieux, ses conséquences dépendent des règles de preuve, des pouvoirs du juge et des pièces disponibles, et ces aspects constituent l'objet du thème consacré au juge administratif.

La motivation des actes individuels et la conservation de motifs internes ne se confondent pas. Les textes peuvent imposer la motivation de certaines décisions et pas d'autres, tandis que

18 Carole MONIOLLE, « L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes à l'aune de la loi de transformation de la fonction publique : entre continuité et perplexité », Revue du droit public, n° 1, 2021, p. 101-110. Cette analyse porte sur le droit français et est mobilisée ici comme éclairage doctrinal comparatif, non comme règle directement applicable au Cameroun.

19 Conseil d'État (France), 28 juillet 1993, Mme Dupuy, n° 134086, précité.

la recherche doit identifier ces règles au cas par cas. Même lorsqu'un acte n'expose pas une analyse complète, des pièces administratives peuvent permettre de reconstituer la procédure. Il serait donc imprudent d'affirmer une obligation générale de motivation applicable à tout acte de carrière sans distinguer la nature de la décision et le texte qui la régit.

La légalité s'apprécie aussi au regard de la compétence, de la procédure et de la finalité de l'acte. Une inégalité de résultat peut orienter le contrôle vers la sélection, les critères ou l'usage du pouvoir discrétionnaire, mais elle ne préjuge pas de l'issue du recours. Réciproquement, une procédure régulière sur le plan formel n'exclut pas nécessairement que des effets discriminatoires soient constatés à un niveau systémique. Les voies d'analyse individuelle et collective sont donc complémentaires, mais elles ne se confondent pas.

L'apport juridique de la méthode proposée est de rendre les affirmations graduées. La recherche peut établir qu'un texte garantit l'égalité, qu'un rapport officiel déclare une part de recrutement, qu'un document public ne ventile pas un résultat ou qu'une série de données montre une différence après contrôle de certaines variables. Chacune de ces propositions a une force probatoire propre. Aucune ne doit être transformée en une affirmation plus forte que ce que la source permet d'établir.

Le principe d'égalité peut enfin guider la conception des politiques de carrière avant qu'un litige ne survienne. Une administration qui sait où les ruptures apparaissent peut revoir la diffusion des concours, clarifier les critères, vérifier la répartition des formations ou examiner les règles d'attribution des heures supplémentaires. Ces mesures ne présument pas une faute déjà commise, mais elles visent à prévenir des différences injustifiées et à rendre les décisions plus cohérentes. Leur adoption, leur coût et leur fondement juridique doivent toutefois être précisés par les autorités compétentes.[20]

La réponse juridique et administrative doit être proportionnée à la preuve. Une différence confirmée mais expliquée par la composition des corps peut appeler une étude de recrutement sur plusieurs années. Un écart concentré à une étape précise peut justifier une revue des critères et des dossiers correspondants. Une différence persistante dans l'accès à une composante de rémunération peut conduire à vérifier les conditions d'attribution. Une discrimination individuelle établie appelle les voies de réparation prévues par le droit. Cette gradation évite que le tableau de bord ne produise soit une accusation automatique, soit une neutralisation des résultats.

La contribution à la doctrine tient ainsi dans l'idée d'une égalité administrativement vérifiable. L'effectivité suppose que les actes soient assez traçables pour relier les principes à la décision concrète, que les données soient assez fiables pour comparer les trajectoires, et que l'analyse conserve la distinction entre constat statistique et qualification juridique. Cette proposition est modeste dans sa portée, mais opératoire : elle désigne les conditions minimales d'un débat fondé sur des preuves plutôt que sur des impressions.

[20] Constitution du Cameroun, Préambule ; CEDAW, art. 11 ; décret n° 94/199, précités. Le statut particulier applicable doit être vérifié pour chaque corps étudié.

CONCLUSION

L'égalité professionnelle dans la fonction publique camerounaise ne peut être déduite de la seule neutralité des textes ; elle ne peut pas davantage être évaluée à partir de chiffres isolés. Le cadre constitutionnel, le statut général et les engagements internationaux de l'État posent une exigence qui dépasse le recrutement. Elle concerne également la formation, l'évaluation, la progression, la rémunération et l'accès aux responsabilités.

Les éléments empiriques mobilisés doivent être interprétés au regard de leur date et de leur périmètre. Les actes du MINFOPRA publiés en septembre et octobre 2026 rendent visibles certaines opérations de concours et d'admission, mais ne constituent pas, à eux seuls, une base complète permettant de suivre les trajectoires professionnelles selon le sexe. Le chiffre national récent identifié dans le corpus provient du rapport CCPR/C/CMR/6, § 76 : selon l'État camerounais, 51 % des 2 230 fonctionnaires recrutés en 2023 étaient des femmes. La publication du rapport en 2026 ne transforme pas l'année de référence en donnée de 2026. En outre, ce taux agrégé ne renseigne ni la répartition par corps ni les évolutions ultérieures de carrière.

L'analyse conduit ainsi à une conclusion circonscrite : la traçabilité administrative constitue une condition de vérification de l'égalité, mais elle ne prouve pas, à elle seule, que cette égalité est réalisée. Elle permet d'identifier les étapes où des écarts apparaissent, de rechercher les explications pertinentes et d'examiner la cohérence des critères appliqués. Un suivi crédible suppose des définitions stables, des périodes clairement indiquées, des dénominateurs appropriés, une présentation transparente des limites et une protection effective des données personnelles.

Une prolongation empirique de cette recherche pourrait rapprocher les statistiques de recrutement déclarées dans le rapport périodique, les résultats de concours publiés par le MINFOPRA et les registres administratifs détenus par les ministères concernés. Des données anonymisées couvrant plusieurs années permettraient d'étudier les candidatures, les admissions, les promotions et les nominations. La priorité ne serait pas de confirmer une conclusion prédéterminée, mais de vérifier la disponibilité, la comparabilité et les conditions juridiques d'utilisation des données.

En définitive, l'égalité professionnelle ne se mesure pas à un ratio unique. Elle s'apprécie à travers la qualité des règles, leur application et les parcours qu'elles rendent possibles. Une fonction publique capable d'expliquer ses décisions, de suivre ses résultats et de corriger les écarts injustifiés rend le principe d'égalité plus contrôlable pour les agents comme pour les chercheurs. C'est dans cette articulation entre norme, décision traçable et parcours documenté que l'égalité peut dépasser la proclamation formelle et devenir une exigence concrète de droit et de gestion publique.

RÉFÉRENCES DOCTRINALES

BUI-XUAN Olivia, « Le principe d'égalité dans le droit de la fonction publique et de la haute fonction publique », Titre VII, 2020/1, n° 4, p. 26-34.

EDEL Frédéric, « Les instruments juridiques de l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois publics : depuis le droit à l'égalité jusqu'aux politiques d'égalité », Revue française d'administration publique, 2013/1, n° 145, p. 109-135.

LAUFER Jacqueline, L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2014.

MONIOLLE Carole, « L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes à l'aune de la loi de transformation de la fonction publique : entre continuité et perplexité », Revue du droit public, n° 1, 2021, p. 101-110.

ZARCA Alexis, L'égalité dans la fonction publique, Bruxelles, Bruylant, 2014.

ADDENDA IN EXTRA

LES AVANTAGES DE TOUTE NATURE DES RESPONSABLES NOMMES EN DROIT ADMINISTRATIF CAMEROUNAIS

Par

ONDO EBANG Marcel William[*]
Docteur/Ph.D en Droit Public, Chargé de Cours-Université de Douala

Résumé

Aux antipodes du désintéressement généralement mis en avant en droit de la fonction publique, l'Administration aménage des éléments complémentaires afin d'améliorer le salaire de base de l'agent public et sa détermination à satisfaire l'intérêt général. Ils prennent la forme de primes et indemnités liés à son grade, son corps ou son Administration. Les responsables occupant des fonctions se distinguent des simples agents par le cumul de ces éléments pécuniaires avec des avantages en nature. En droit administratif camerounais, ces responsables sont éligibles au bénéfice des avantages sur la base de l'acte de nomination et de la réglementation y afférente, précisant la nature et les modalités d'attribution. Cette forme particulière d'intéressement vise à garantir l'intérêt général en impulsant la performance. Elle apporte de surcroît un équilibre entre les charges de la fonction et la dignité de l'individu. Au Cameroun, cette disposition insérée dans l'acte individuel de nomination fait spécifiquement grief, car l'administration est tenue d'octroyer ce droit à l'intéressé suivant un régime juridique précis. Il s'articule autour de principes relatifs à la légalité, l'égalité, le caractère intuitu personae et le non cumul.

Summary

Far removed from the ethos of selflessness typically emphasized in civil service law, the Administration provides supplementary elements to enhance the public servant's base salary and reinforce their commitment to serving the public interest. These take the form of bonuses and allowances linked to the official's rank, corps, or specific administrative body. Officials holding positions of responsibility are distinguished from ordinary staff members by the combination of these monetary elements with benefits in kind. Under Cameroonian administrative law, such officials are entitled to these benefits based on their appointment instrument and the relevant regulations, which specify the nature and terms of their allocation. This specific form of incentive aims to safeguard the public interest by driving performance. Furthermore, it strikes a balance between the demands of the role and the dignity of the individual. In Cameroon, the inclusion of this provision in an individual appointment instrument creates a specific legal entitlement, as the administration is required to grant this right to the appointee in accordance with a precise legal framework. This framework is grounded in principles concerning legality, equality, the *intuitu personae* (person-specific) nature of the appointment, and the prohibition against the accumulation of benefits.

[*] Mode de citation : ONDO EBANG Marcel William, « Les avantages de toute nature des responsables nommes en droit administratif camerounais », *Revue RRC*, n° 074 / Octobre 2026, p.275-296.

INTRODUCTION

Le droit à la rémunération est une garantie fondamentale accordée au fonctionnaire *lato sensu*[1] par le statut général de la fonction publique[2]. Les résultats escomptés au sein d'une administration publique dépendent parfois du traitement que l'Etat offre aux agents publics[3]. Le traitement comprend le salaire de base, les primes et les indemnités liés à son corps et à l'Administration au sein de laquelle évolue l'agent public[4]. Ajoutés au salaire de base, les primes, les indemnités et les biens mis à disposition contribuent à la motivation et l'amélioration de la rémunération de l'agent public. Malgré leur diversité, ces éléments de motivation procèdent d'un régime commun au sein de la fonction publique.

A côté du traitement général des agents publics, les autorités administratives[5] jouissent d'un supplément compte tenu de leur position hiérarchique[6]. Tous les postes de travail dans l'administration publique ne sont guère portés au même seuil de majesté et de dignité[7]. La notion de fonctionnaire de fait[8] n'est guère applicable ici. Seuls ceux inscrits dans la hiérarchie des autorités administratives[9] sont éligibles au bénéfice dudit supplément. L'acte de nomination est la norme leur conférant cette qualité et le droit de bénéficier des avantages de toute nature prévus par la règlementation en vigueur.

---

[1] OWONA (J.), *Droit de la fonction publique camerounaise*, l'Harmattan, Paris, 2011, p. 119.

[2] AUBY (J.M.), AUBY (J.B.), DIDIER (J.P.) et TAILLEFAIT (A), *Droit de la fonction publique*, 7e éd., Dalloz, Paris, 2012, n°482,

[3] OWONA (J), « *Droit administratif spécial de la République du Cameroun »*, EDICEF, 1985, p. 10.

[4] AUBY (J.M.), AUBY (J.B.), DIDIER (J.P.) et TAILLEFAIT (A), op.cit., n°482, « *Les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. S'y adjoint la prestation familiale obligatoire. Le montant du traitement est fixé en fonction du grade de l'agent et de l'échelon auquel il est parvenu, ou de l'emploi auquel il a été nommé* »

[5] SABOURIN (P), *Recherches sur la notion d'autorité administrative en droit administratif français*, Thèse, Université de Bordeaux, 1966, p 375 : « *sont autorités administratives, les individus ou groupe d'individus remplissant un certain nombre de conditions d'aptitude et de qualification, investis par la loi du pouvoir de représenter une personne publique, leur permettant de prendre au nom et pour le compte de cette dernière, des actes juridiques dont les conséquences seront directement imputables à la personne publique* ».

[6] DUSSAULT (R), *Traité de Droit Administratif*, tome I, P.U.L., Québec, 1974, p. 407.

[7] ONDOA (M), « Les fondements du droit administratif français au Cameroun (la question de l'applicabilité) », *in* ONDOA (M), ABANE ENGOLO (P-E) (Dir.), *Les fondements du droit administratif camerounais*, Actes du colloque, Université de Yaoundé-II, les 3 et 4 novembre 2015, CERCAF, L'Harmattan, 2016, p. 34-35.

[8] CS, Arrêt n° 037/FP/2022 du 02 février 2022 affaire Dame ONGMINOU MOKALA Annette C/ Etat (MINFOPRA) Toute « *personne qui pose les actes de fonctionnaires malgré son incompétence objective en* se *fondant soit sur la nécessaire continuité du fonctionnement des services publics essentiels, soit sur l'apparence vraisemblable aux yeux du public de leur qualité pour agir »*.

[9] MBALLA OWONA (R), *La notion d'acte administratif unilatéral en droit camerounais*, Thèse, Université de Yaoundé II, 2010, p. 96.

En France[10] et dans certains Etats d'Afrique subsaharienne, notamment le Congo[11], la RCA[12], la RDC[13], le Bénin[14], les Comores[15], le Tchad[16], le Burkina Faso[17], l'acte de nomination ne comporte aucune mention sur les avantages. D'autres, à l'instar du Mali, l'intègre uniquement dans les textes de nomination des militaires[18]. Elle prend la forme d'une simple phrase à la fin de l'article premier. Ce n'est ni un alinéa ni un article à part entière.

A contrario, la Côte d'Ivoire[19] et le Cameroun insèrent dans l'acte de nomination une disposition, sous la forme de « *l'article 2* », sur les avantages. A peu de mot près, sa formulation est identique dans ces ordres normatifs : « *l'intéressé aura droit aux avantages de toutes natures prévus par la règlementation en vigueur* ».

Au Cameroun, cadre de cette réflexion, cette norme jouit d'une notoriété avérée auprès des populations. Sa simple évocation suffit pour faire référence aux avantages dans l'opinion générale. L' ''*enivrante formule*'' de ce ''*fameux*'' article suscite bien des fantasmes[20] et demeure un tabou[21], y compris pour ses bénéficiaires[22]. C'est bien la preuve que ses brumeux contours nécessitent une appréhension rigoureuse, y compris en droit administratif. L'acte de nomination en est assurément le point de départ.

L'acte de nomination appartient à la catégorie des actes administratifs unilatéraux opposables aux tiers et à l'administration[23]. Ils sont une source de la légalité au même titre que les normes supérieures auxquelles l'administration est tenue de se soumettre[24]. La latitude de l'administration à les modifier ne la dispense pas de l'obligation de s'y conformer tant qu'ils

---

[10] Décret du 29 avril 2026 portant nomination du Directeur Général de l'offre de soins en France ; Décret du 05 janvier 2026 portant nomination d'un Directeur à l'administration centrale en France

[11] Décret n° 2026 – 176 du 24 avril 2026 portant nomination des membres du Gouvernement au Congo

[12] Décret n° 24.149 du 30 mai 2024 portant nomination des Gouverneurs ; Décret n° 24.150 du 30 mai 2024 portant nomination des Préfets ; Décret n° 24.151 du 30 mai 2024 portant nomination des Sous-Préfets en RCA.

[13] Ordonnance 19/077 du 26 août 2019 portant nomination des Vice-Premiers Ministres, des Ministres d'Etat, des Ministres, des Ministres Délégués et des Vice-Ministres ; Ordonnance n° 20/043 bis du 20 mai 2020 portant nomination d'un Président et d'un Vice-Président du Collège de l'Autorité de Régulation de la Poste et des Télécommunications ; Ordonnance n° 20/030 du 25 avril 2020 portant nomination au grade et à la fonction de Secrétaire Général près le Conseil Economique et Social en RDC

[14] Décret n° 2026 – 358 du 05 juin 2026 portant nomination de ministres conseillers à la Présidence de la République ; Décret n° 2026 – 455 du 17 juillet 2026 portant nomination des personnes devant siéger au Conseil Economique et Social pour la huitième (8ème) mandature au niveau national ; Décret n° 2026 – 422 du 1er juillet 2026 portant nomination des membres de l'Autorité de Protection des Données à caractère personnel au Bénin

[15] Décret n° 23-18/PR portant nomination du Directeur Général de l'Agence Nationale de l'Habitat au Comores.

[16] Décret n° 623/PR/2021 portant nomination à des postes de responsabilité à la Présidence du Tchad.

[17] Décret n° 2026-0006/PF/PRIM portant remaniement du Gouvernement au Burkina Faso

[18] Décret n° 2025-002/PT-RM du 23 janvier 2025 portant nomination des militaires des Forces Armées et de Sécurité aux différents Grades d'officiers au Mali. Il n'y en a pas dans les textes de nomination des civils.

[19] Décret n° 2024-990 du 18 novembre 2024 portant nomination du Président du Comité de Privatisation en Côte d'Ivoire ; Décret n° 2024-65 du 14 février 2024 portant nomination du Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique. Décret n° 2021-824 du 08 décembre 2021 portant nomination de Directeurs Centraux au Ministère de la Construction, du Logement et de l'Urbanisme.

[20] ABAKAR AHAMAT, *Le fameux « article 2 » Article 2 « les intéressés auront droit aux avantages de toute nature prévus par la réglementation en vigueur »*. Editions de Midi, Yaoundé, 2021, p. 21.

[21] NEVRY (R), « Le régime juridique de la rémunération des dirigeants sociaux en droit OHADA », in *RJOI 2015-n°21*, p. 157.

[22] ABAKAR AHAMAT, *op. cit.*, p. 35.

[23] ABANE ENGOLO (E.P.), *L'application de la légalité par l'administration au Cameroun*, Thèse Ph. D., Université Yaoundé II Soa, 2009, p. 136.

[24] VEDEL (G), *Droit administratif général*, PUF, paris, 1973, p. 286.

demeurent en vigueur[25]. Les actes règlementaires conditionnent l'action administrative, qui ne saurait leur porter atteinte dans l'application et l'édiction d'actes inférieurs ou individuels[26].

Le pouvoir normateur de l'administration s'exerce dans des conditions précises par des autorités administratives. Le pouvoir règlementaire est une compétence du pouvoir exécutif lui permettant d'adopter des décisions exécutoires de portée générale et impersonnelle[27]. L'on distingue le pouvoir règlementaire général de celui spécial. Le premier détermine des règles ayant vocation à s'appliquer à l'ensemble de la population sur l'ensemble du territoire. Selon la Constitution, il est principalement exercé par le Président de la République et le Premier Ministre[28]. Le second permet d'adopter des règles dans des domaines spécifiques ou sur un territoire précis. Le pouvoir réglementaire spécial, est réservé aux autorités administratives sectorielles. Il est subordonné au pouvoir réglementaire général.

L'acte administratif unilatéral au Cameroun doit son existence au juge administratif. L'arrêt Ngongang Njanke Martin[29] et le jugement dans l'affaire Kamdem Prosper[30] le définissent comme : « *un acte juridique unilatéral pris par une autorité administrative, dans l'exercice d'un pouvoir administratif et créant des droits et /ou des obligations pour les particuliers* ». Cette formule épuise la quintessence de cet acte *sui generis*[31]. La contestation de sa validité devant le juge n'interrompt pas ses effets[32], sauf dans des cas précis[33].

Inscrit dans une dynamique peu synchronisée survenant au gré de réclamations diverses, la Chambre administrative de la Cour Suprême, se bornant à définir l'acte unilatéral, fera toutefois le pas à travers une clarification sur les conditions[34] pour l'identifier et opérer une classification ambitieuse. Seront exclus du champ desdits actes, ceux des personnes publiques non administratives, en particulier les pouvoirs législatif et judiciaire[35] en application de la spécialité des fonctions issues du principe de la séparation des pouvoirs. La présente réflexion ne reprendra pas nécessairement cette exclusion s'agissant à tout le moins des avantages, parce que les autorités incarnant lesdits pouvoirs jouissent également d'avantages divers, qui reposent sur des actes d'investitures distincts de l'acte de nomination. Dans le cas du Parlement, ces avantages se fondent de surcroît sur des textes internes.

---

[25] *Idem*. Le principe ''*Tu patere legem quam fecisti*'' impose à l'autorité administrative suprême, auteure d'un règlement, de respecter celui-ci à l'occasion des décisions non réglementaires qu'elle est amenée à prendre ; elle ne peut le violer par voie de décisions individuelles qu'elle édicte.

[26] PROTIERE (G), « Les actes administratifs et le pouvoir règlementaire », *Fiches de Droit administratif*, 4e éd. Ellipses, 2022, p. 111.

[27] ABANE ENGOLO (E.P.), *L'application de la légalité par l'administration au Cameroun*, op.cit., p. 137.

[28] Article 12 alinéa 3 de la loi n°2008/001 du 14 avril 2008 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972 ; OLINGA (A. D.), *La Constitution de la République du Cameroun*, Presses de l'UCAC, Yaoundé, 2005, p 86

[29] Confère CFJ/ AP, arrêt n° 20 du 20 Mars 1968 NGONGANG NJANKE Martin c/ Etat du Cameroun.

[30] CS/CA, jugement n° 89/2008 du 13 août 2008, KAMDEM Prosper.

[31] EISENMANN (C), *Cours de droit administratif*, t.2, L.G.D.J, Paris 1983, p. 104 et s.

[32] RIVERO (J.), ''Le juge administratif gardien de la légalité administrative ou gardien administratif de la légalité'', in *Mélanges offerts à Marcel WALINE, Le juge et le droit public*, Paris, LGDJ, 1974, p. 701.

[33] CHEVALLIER (J), « Le droit administratif, droit de privilège ? », in *Pouvoirs*, n° 46, 1988, p. 61.

[34] CS/CA, jugement n° 38/03-04 ADD du 29 décembre 2004, Association « Le tabernacle des aigles » c/ Etat du Cameroun (MINATD).

[35] C.S/C.A., jugement n° 1/75 du 19 Décembre 1975, NKONG Emmanuel c/ Etat du Cameroun.

Dans la catégorie des actes administratifs unilatéraux, l'acte de nomination est rangé parmi ceux qualifiés d'individuel[36]. En Côte d'Ivoire et au Cameroun, sa spécificité découle de sa forme avec trois articles. Le premier décline l'identité de l'individu et la fonction à laquelle il est promu. Le second fait renvoie à ses avantages. Le troisième indique les modalités de publication dudit acte. Cependant, dans ces deux pays, certains actes de nomination comportent uniquement deux articles, en l'occurrence ceux relatifs à l'identité des personnes promues et aux modalités de publication[37]. Aucune mention sur les avantages n'y figure. Loin d'être fortuite, l'omission de cette disposition sur les avantages est un sujet de controverse[38].

Une fois les considérations liées à l'acte de nomination évacuées, celles relatives aux avantages doivent être abordées. Dérivés des termes latins ''ab'' et ''ante'' ainsi que de l'adverbe ''avant'', ils évoquent au sens littéral un gain, un bénéfice, une situation préférentielle et un avancement à la cause d'un individu ou d'une catégorie. Les récipiendaires se démarquent de ceux qui n'en bénéficient pas. Poussés à leur paroxysme et sans base juridique, ils sont des privilèges en contradiction apparente avec le principe d'égalité.

La notion ne se départit pas de sa signification basique dans les sciences juridiques, où plusieurs disciplines en font usage, notamment le droit civil, le droit commercial, le droit des sociétés, le droit du travail et le droit de la sécurité sociale[39]. Malgré sa mention sur les actes des nominations et les textes réglementaires dédiés, les lexiques spécialisés ne listent pas d'usage de la notion en droit administratif ou en droit de la fonction publique.

Lorsqu'on y rajoute ''toute nature'', l'esquisse d'une définition en droit administratif se rapproche de celle du droit du travail considérant ces avantages comme « *des prestations complémentaires (nourriture, logement, chauffage, habillement, etc) qui, fournies par l'employeur au salarié en tant qu'accessoire, font partie de son salaire* »[40]. Ces avantages sont distincts du salaire de base ou indiciaire et forment ensemble la rémunération mensuelle versée par l'Etat à l'agent public en général et aux responsables nommés en particulier[41]. Ils contribuent à leur motivation[42] et leur permettent de tenir leur rang social en contrepartie de leur disponibilité, leur habileté et leur performance[43].

Les intéressés auxquels l'acte de nomination fait référence sont des autorités administratives. Cette catégorie systématisée par P. SABOURIN[44] est constituée des individus

---

[36] LAURENT FRIER (P) et PETIT (J), *Droit administratif*, 8e éd., LGDJ, Paris, 2013, p. 103 ; ABANE ENGOLO (E.P.), *L'application de la légalité par l'administration au Cameroun*, Op.cit., p 51

[37] Au Cameroun, le Décret n° 2026/01011/PM du 13 mai 2026 portant nomination d'un responsable au MINPOSTEL. Décret n° 2026/01531/PM du 12 août 2026 portant nomination de responsables au MINTRANSPORTS ; En Côte d'Ivoire, le Décret n° 2026-439 du 1er juillet 2026 portant nomination des Directeurs de Cabinet Ministériel. Les articles 2 portent sur les modalités de publication ou les responsables en charge de l'application.

[38] *Infra* p. 10-12.

[39] CORNU (G), *Vocabulaire juridique*, 12e éd., Coll. Quadridge, PUF, Paris, 2018, p. 110.

[40] *Idem* ; GUINCHARD (S), DEBARD (T) et al., *Lexique des Termes Juridiques*, 21e éd., Dalloz, Paris, 2014, p. 101.

[41] AUBY (J.M.), AUBY (J.B.), DIDIER (J.P.) et TAILLEFAIT (A), *Droit de la fonction publique*, op.cit., n°484.

[42] BAKITI BA MBOG BINYET (J. O.), « Système de rémunération et motivation des fonctionnaires camerounais : une analyse théorique », *Gestion et Management Publics*, vol. 8, janvier 2010, p. 4.

[43] *Idem ;* NEVRY (R), « Le régime juridique de la rémunération des dirigeants sociaux… », *op.cit.*, p. 158.

[44] SABOURIN (P), *Recherches sur la notion d'autorité administrative en droit français*, Thèse, Université de Bordeaux, 1966, p. 256.

investis d'une mission administrative par un texte juridique, leur permettant d'édicter au nom et pour le compte d'une personne morale de droit public, des actes faisant grief dont les effets sont imputables à cette dernière[45]. La théorie du fonctionnaire de fait[46] est inopérante ici.

En droit administratif cependant, ces précisions liminaires semblent insuffisantes pour cerner avec précision les contours des avantages de toutes natures mis à la disposition des responsables. Il reste encore à déterminer la nature juridique de la réglementation évoquée par la disposition sur les avantages, la typologie des avantages, les mécanismes d'attribution à la foultitude de responsables, la temporalité et le contentieux afférent. Cette œuvre est d'autant plus nécessaire qu'elle permettra d'expurger les actes délictueux de cette catégorie juridique. Certaines acceptions populaires assimilent en effet à cette notion les actes de racket, corruption et concussion, alors que ces actes illégaux ne sauraient être des avantages.

La tâche se révèle ardue au regard de l'insuffisance des travaux en droit administratif ou en droit de la fonction publique sur la question[47] au Cameroun et dans les autres pays d'Afrique Subsaharienne. L'état de la doctrine a peu d'incidence sur l'intérêt de cette disposition atypique[48]. Sa notoriété et son évidence en trompe l'œil ne sauraient dissuader une œuvre de conceptualisation de la pratique de ces avantages au Cameroun. Il appartient en effet au juriste de rendre intelligible les notions[49] maniées au quotidien par l'administration. Une telle démarche dégagerait les règles et les principes en vue d'une application cohérente. Elle limiterait les litiges autour de ces éléments spécifiques de la rémunération des dirigeants[50].

La présente réflexion est guidée par la question suivante : à quoi renvoie la disposition sur les avantages dans l'acte de nomination en droit administratif camerounais ? En guise d'hypothèse, le cadre sous étude laisse entrevoir une modification spécifique de l'ordonnancement juridique par l'attribution des avantages aux autorités administratives. L'emphase sur la spécificité met en exergue les éléments appartenant au régime commun des avantages dans l'administration et les aspérités de la notion lorsqu'elle est appliquée aux responsables nommés. L'ancrage de l'étude dans la méthode juridique permet de sous-tendre cette position et éclairer différentes interprétations normatives utiles. Toute chose qui impose, de retenir de la disposition étudiée, qu'elle implique une modification spécifique de l'ordonnancement juridique (I) à travers le régime juridique de l'application des avantages (II).

[45] ONDO EBANG (M. W.), *Le Président de la République, Autorité Administrative***,** Thèse Ph. D., Université de Yaoundé II Soa, 2019, p. 27-32.
[46] CS, Arrêt n° 037/FP/2022 du 02 février 2022 affaire Dame ONGMINOU MOKALA C/ Etat (MINFOPRA).
[47] NEVRY (R), « Le régime juridique de la rémunération des dirigeants sociaux… », *op.cit.*, p. 158.
[48] *Idem*.
[49] OLINGA (A. D.), *Qu'est-ce qu'être juriste? Eléments pour une dogmatique éthique*, Ed. Clé, Yaoundé, 2013, p. 39, « *chez le juriste, il y a une sorte d'obsession de la distinction, de la clarté, du classement et des classifications, bref de l'ordre* ».
[50] TCHOTCHOU PETCHE KAMGA (C.), « Le nouveau système de rémunération des dirigeants des entreprises publiques au Cameroun », *Revue de l'ERSUMA* 2021 - 2 / n° 15, p. 285.

I- UNE MODIFICATION SPECIFIQUE DE L'ORDONNANCEMENT JURIDIQUE

En droit administratif camerounais, l'article de l'acte de nomination sur les avantages est éminemment normatif au regard des modifications induites sur l'ordonnancement juridique. Il change les règles de droit en vigueur ou les situations existantes. Son incidence normative s'avère spécifique à l'aune de la forme et de la substance de cette disposition, qui opère en réalité un renvoi vers un éventail d'actes réglementaires applicables en fonction du niveau de l'autorité administrative. La spécificité de cette disposition de l'acte de nomination s'apprécie dès lors au double plan formel (A) et substantiel (B).

A- La spécificité formelle de la disposition sur les avantages

Au plan formel, la spécificité de cette disposition de l'acte de nomination s'analyse sous le prisme de son libellé (1) et de l'architecture des normes sur laquelle elle repose (2).

1- Le dispositif *sui generis* par la technique du renvoi

Le caractère éminemment normatif de la disposition sur les avantages dans l'acte de nomination ne fait guère l'ombre d'un doute. Sa mise en œuvre modifie unilatéralement le droit en vigueur par les sujétions imposées à l'Administration et à l'intéressé[51]. Ce caractère normatif n'est pas aisément perceptible au regard de son libellé, qui s'apparente à tort à une vague évocation sans précision réelle sur les avantages de l'intéressé.

Cette disposition sur les avantages est une norme juridique. Les normes étant des outils de texture purement psychique[52], elles ont besoin de véhicules qui prennent la forme de signes linguistiques[53]. Ainsi, à l'instar des autres normes juridiques, elle ne peut s'exprimer qu'au travers des mots formulés oralement et par le moyen de l'écriture. Son appartenance à la hiérarchie des normes juridiques les distingue toutefois des autres normes sociales. La quintessence de la texture psychique et de la forme de la norme s'illustre dans l'article 2.

Au Cameroun, la disposition est la suivante : « *l'intéressé aura droit aux avantages de toute nature prévus par la réglementation en vigueur* ». La formule diffère de celle ivoirienne : « *l'intéressé aura droit aux indemnités et avantages prévus par les textes en vigueur* »[54].

Cette disposition fait référence aux individus promus à l'article premier de l'acte de nomination et leur attribue des avantages inscrits dans la réglementation. Malgré l'ellipse sur l'acteur en charge de l'application, cette sujétion est implicitement mais assurément adressée à l'administration. Au Cameroun et en Côte d'Ivoire, l'article 2 se contente d'évoquer les

[51] ABANE ENGOLO (E.P.), *L'application de la légalité par l'administration au Cameroun*, Op.cit., p. 142.
[52] AMSELEK (P.), « Norme et loi », *APD*. T. 25. 1980, p. 90.
[53] ATEBA EYONG (A. R.), *Le juge camerounais et la création du droit : essai sur l'élaboration jurisprudentielle du droit administratif camerounais*, Thèse Ph. D., Université de Yaoundé II Soa, 2014, p. 33.
[54] Décret n° 2024-990 du 18 novembre 2024 portant nomination du Président du Comité de Privatisation en Côte d'Ivoire. L'exécutif ivoirien distingue les indemnités des avantages. Le renvoi vise les ''textes'', une notion équivoque susceptible de concerner uniquement la réglementation ou d'englober la loi, avec en filigrane l'idée selon laquelle les avantages de l'exécutif peuvent être régis par le législateur.

avantages de l'intéressé et opère un renvoi vers d'autres textes, qui déterminent les types d'avantages et organisent concrètement leur attribution. En fonction du rang de la fonction la hiérarchie organique, il « *…existe un certain nombre de réseaux sociaux normatifs et autonomes…* » qui régissent les avantages de l'intéressé[55]. Le renvoi opéré sert de connecteur entre ce dernier et la réglementation.

Le renvoi est une technique juridique, qui fait une économie de rédaction[56] à travers une référence à une disposition existante et régissant déjà la matière. Il évite les répétitions, allège la rédaction et lie des règles entre elles[57]. Le renvoi est interne lorsque la disposition évoquée est dans le même texte et externe lorsqu'elle est inscrite dans d'autres textes[58].

Cependant, cette technique utile[59] s'avère parfois préjudiciable pour l'accès de l'administré à la règle du droit. Le préjudice est accru lorsqu'il s'agit d'un renvoi externe vers plusieurs textes comme c'est le cas avec cette disposition de l'acte de nomination. Certains avantages sont attribués automatiquement. D'autres nécessitent des procédures particulières. L'individu promu, qui souhaite bénéficier de l'ensemble de ces avantages, est contraint d'avoir une connaissance exhaustive des textes réglementaires, des procédures et des actes complémentaires[60]. Même s'il est vrai que nul n'est censé ignorer la loi[61], la méconnaissance de ces procédures et subtilités prive les intéressés de leurs droits.

L'administration est prise dans un dilemme, soit simplifier la rédaction de cet article et entraver l'attribution de l'ensemble des avantages, soit y inclure la liste des avantages ou à tout le moins les textes concernés pour garantir leur jouissance complète. La seconde formule ferait cependant perdre à l'acte de nomination sa concision. Pour éviter de choisir entre charybde et scylla, la solution consisterait à automatiser autant que possible l'attribution des avantages prévus par des textes épars[62]. L'on envisagerait dès lors l'idée séduisante de se passer de cette disposition et le sinueux substrat auquel il renvoie.

2- La singularité par la subtilité du caractère prescriptif

La disposition sur les avantages de l'acte de nomination a un caractère prescriptif parce qu'elle confère des droits au responsable nommé et impose des obligations à l'administration. Au Cameroun, ce caractère prescriptif justifie à suffisance sa présence constante sur les actes

[55] VANDERLINDEN (J), « ''Production pluraliste du droit'' et reconstruction de l'Etat africain ? », *Afrique contemporaine*, n° spécial, 3e trimestre, 2001, p. 86.
[56] ROUVIERE (F), « La technique du renvoi législatif et l'articulation des textes relatifs à la compétence du conseiller de la mise en état », in *RTDCiv.*, 2023, p 242.
[57] BOUTIN (S) et PAILLET (A), « les renvois dans les lois », in *capsule du 19 octobre 2021 de la Chaire de Rédaction Juridique Louis-Philippe-Pigeon*, Université Laval, Canada, p. 1.
[58] *Idem*
[59] *Idem*
[60] L'indemnité pour entretien véhicule nécessite par exemple une demande soumise au Ministre utilisateur, qui la transmet avec avis favorable au MINFI qui établit un arrêté ouvrant la voie au bénéficie de cet avantage.
[61] AKAM AKAM (A.), « Libres propos sur l'adage Nul n'est censé ignorer la loi », in *R.R.J*, 2007/3, p. 30 et s.
[62] DELAUNAY (B), *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés, contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, LGDJ, Paris, 1993, p 10-11.

de nomination du Président de la République[63] et des membres du Gouvernement[64]. Force est cependant de constater que les actes de nomination pris par le Premier Ministre n'en comportent pas[65]. Cette intermittence s'observe aussi en Côte d'Ivoire sur des actes de nomination signé du Président de la République[66]. En plus de remettre en cause les caractères indispensable et prescriptif, cette intermittence conforte le choix des nombreux pays d'Afrique subsaharienne ayant choisi de se passer de cette disposition.

Les raisons derrière l'absence intermittente de cette disposition au Cameroun pourraient éclairer le caractère indispensable et accréditer en réalité l'idée de sa spécificité.

Loin d'être une simple omission eu égard à sa récurrence sur les actes pris par le Premier Ministre au Cameroun, l'absence de l'article sur les avantages procède d'une réforme délibérée[67]. Cette suppression se justifierait, dans l'esprit de l'auteur, par le caractère superfétatoire de cette disposition. Elle serait sans charge normative parce que les avantages évoqués figurent déjà dans d'autres textes réglementaires. Etant donné que l'article premier de l'acte de nomination précise la fonction et l'identité du responsable, il suffirait de lui accorder le traitement prévu pour son rang par la technique de la législation par référence[68]. La lecture croisée des textes en vigueur et l'article premier enlèverait sa substance à l'article 2, qui ne créerait du reste aucun droit nouveau. Même en son absence, il produirait donc ses effets[69]. Ce serait dès lors un article redondant dont la rédaction ne comporterait pas d'obligation.

Bien que séduisants, les motifs de la suppression de l'article 2 dans les actes du Premier Ministre au Cameroun semblent insuffisants à déconstruire son caractère indispensable.

Premièrement, l'acte de nomination est un acte individuel qui, par nature, est une concrétisation et une application des textes règlementaires, auxquels il doit être conforme[70]. Dans les textes épars sur les avantages, aucune disposition ne prévoit une application automatique. Ils se contentent de les créer pour les autorités de divers rangs. L'article 2 de l'acte de nomination est à notre sens une disposition individuelle dont la finalité est de rattacher l'intéressé aux textes abstraits et généraux[71]. L'interprétation de l'absence de cette disposition pourrait déboucher, soit sur l'application automatique des avantages aux responsables nommés sur la base de la législation par référence, soit aboutir à un refus de l'octroi des avantages à

[63] Décret n° 2020/757 du 18 décembre 2020 portant nomination d'Inspecteurs Généraux des Services Régionaux, Décret n° 2020/353 du 30 juin 2026 portant nomination des Secrétaires Généraux dans certains Départements ministériels, Décret n° 2025/209 du 19 mai 2025 portant nomination de responsables au MINEPAT,
[64] Arrêté n° 004/MINT du 13 août 2026 portant nomination de certains responsables dans les services déconcentrés du Ministère des Transports ; Arrêté n° 000077/MINFOPRA du 13 août 2026 portant nomination de responsables au MINFOPRA,
[65] Décret n° 2026/01531/PM du 12 août 2026 portant nomination de responsables au Ministère des Transports ; Décret n° 2026/01530/PM du 12 août 2026 portant nomination de responsables au MINRESI.
[66] Le Décret n° 2026-439 du 1er juillet 2026 portant nomination des Directeurs de Cabinet Ministériel. Les articles 2 portent sur les modalités de publication ou sur les responsables en charge de l'application de l'acte.
[67] La présence ou la suppression de l'article 2 aurait fait l'objet de discussions entre les responsables des Services du Premier Ministre en charge de la rédaction des textes juridiques lors d'un séminaire. Les conclusions ont abouti à cette réforme dans les textes de nomination du Premier Ministre, Chef du Gouvernement
[68] ROUVIERE (F.), « La technique du renvoi législatif et l'articulation… » *op.cit.*, p 242.
[69] Suivant la logique de cet argumentaire, on aboutirait aussi à une suppression de l'article 3 de l'acte de nomination. Il serait aussi facultatif car d'autres textes organisent la publication des lois et règlement.
[70] ABANE ENGOLO (E.P.), *L'application de la légalité par l'administration*, op.cit., pp. 142-143.
[71] *Ibid.*, p. 137.

l'intéressé parce qu'aucune disposition ne les lui confère[72]. Cette disposition est manifestement le lien entre l'acte de nomination et la réglementation sur les avantages.

Deuxièmement, l'article sur les avantages a une charge normative, qui découle de sa prescription intrinsèque. Son dispositif présenté supra confère à l'intéressé les avantages prévus par la réglementation. Cette écriture subtile ne saurait occulter l'obligation implicite faite à l'administration. Au fond, l'écriture actuelle serait identique à une autre indiquant que : « *l'administration devra attribuer à l'intéressé l'ensemble des avantages prévus par la réglementation en vigueur* ». L'emphase sur les droits de l'individu et l'obligation implicite de l'administration n'enlève en rien à cette disposition sa charge prescriptive[73]. Loin d'être du droit « mou » ou du « *quasi droit* »[74], cette disposition individuelle est normative parce que, en plus de la prescription qu'elle comporte, elle est rattachée aux systèmes de normes remontant à la norme fondamentale. La disposition de l'acte de nomination sur les avantages obéit à ''*la théorie de la formation du droit par degré*'' de Adolf Julius MERKL[75] et les idées de son maître Hans KELSEN, qui affirmait que « *les normes juridiques individuelles font, elles aussi, partie du droit* »[76]. Cette disposition appartient à la « *famille du droit* »[77].

Troisièmement, l'article sur les avantages est une disposition substantielle compte tenu de son incidence sur les droits du bénéficiaire. Si l'usage de la technique du renvoi externe pour faire référence aux avantages prévus par la réglementation ne favorise pas la connaissance et la jouissance exhaustive des droits par l'intéressé, la suppression de l'article 2 est *a fortiori* préjudiciable. Elle s'apparente à un stratagème de l'administration pour priver l'intéressé de ses droits, qui sont la nécessaire contrepartie des fonctions unilatéralement imposées par l'acte de nomination. L'équilibre de cet acte unilatéral repose aussi sur l'ambivalence obligation et droit[78]. L'article premier oblige l'intéressé à se consacrer à ses fonctions et le second lui donne à ce titre des droits en compensation. La suppression de l'article rompt cet équilibre.

Quatrièmement, l'absence de l'article 2 dans les actes du Premier Ministre est en contradiction horizontale et verticale avec la pratique de l'Exécutif. Du point de vue historique, les actes de nomination pris par le Président de la République, les précédents Premiers Ministres et les ministres comportent sans discontinuité cette disposition. Elle figure par ailleurs dans ceux pris de nos jours par le Président de la République et les ministres[79]. Ceux actuels du Premier Ministre s'écartent de la pratique et la rendent incohérente à travers une différenciation entre des individus pourtant nommés à des postes de responsabilités.

En l'état actuel du droit positif, cette disposition de l'acte de nomination se distingue par la technique du renvoi et sa charge normative prescriptive. Cette disposition individuelle est

---

[72] Le renvoi ici à toute sa place et prend tout son sens ainsi que son utilité. En l'absence de disposition vous rattachant à la réglementation, l'administration peut décider à bon droit de refuser d'octroyer des avantages à un individu nommé. Cette application discutable sera aussi valide du point de vue juridique.
[73] ATEBA EYONG (A. R.), *Le juge camerounais et la création du droit…*op.cit., p. 37 sur la normativité des dispositions individuelles.
[74] *Ibid.*, 34.
[75] PINA (S.), « La réception de la théorie juridique d'Adolf MERKL en France », in *Austriaca*, 2006, p. 170-171
[76] KELSEN (H), *Théorie pure du droit*, 2e éd., (trad. française par EISENMANN), Dalloz, Paris, 1962, p 315.
[77] PINA (S.), op. cit., p. 171
[78] DELAUNAY (B), *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés,* op.cit., p 10-11.
[79] *Supra* p. 9.

une concrétisation des normes supérieures remontant à la Constitution. En d'autres termes, sa finalité est de rattacher le responsable nommé à la réglementation en vigueur.

B- La spécificité substantielle des avantages en eux-mêmes

La technique juridique du renvoi fait de la disposition en étude la pointe visible d'une vaste architecture réglementaire sur les avantages en droit administratif camerounais. La réglementation sur cette matière est une mosaïque complexe et le fruit d'une longue sédimentation de textes hétérogènes et leurs modificatifs sur près de cinquante-cinq ans[80]. Ils recèlent la substance des avantages et le régime de leur application.

La dimension substantielle portera sur les sources spécifiques (1), régissant les avantages proprement dits (1). La présentation cohérente des avantages s'opère toutefois par le biais des critères de classification (2). Ces deux idées accréditent l'idée de la spécificité.

1- La spécificité des bases textuelles sur les avantages

En lui-même, la disposition en étude ne contient qu'indirectement les avantages auxquels elle fait référence. Cette norme a pour objectif de les attribuer aux personnes promues à des fonctions précises. Les avantages en eux-mêmes sont en réalité contenus dans d'autres textes juridiques regroupés dans le dispositif de l'article 2 sous le vocable ''*la réglementation en vigueur*''. Ces sources formelles[81] constituent un substrat spécifique.

Des précisions semblent encore nécessaires sur le rapport entre la disposition en étude et ses bases textuelles. Cet article sur les avantages est qualifié de norme juridique, non pas à cause de son caractère décisoire, mais en raison de son indubitable appartenance à un ensemble de normes impératives qui encadrent les rapports sociaux au sein d'un Etat. Cette appartenance est le véritable trait de la juridicité[82], qui distingue la norme juridique des autres règles de régulation des rapports sociaux. Tout est au final tel que l'a décrit Hans KELSEN avec infiniment de sens : « *(…) l'ordre juridique est un système de normes générales et de normes individuelles qui sont unies les unes aux autres par le fait que la création de chacune des normes qui appartient à ce système est réglée par une autre norme du système et, en dernière analyse, par sa norme fondamentale* »[83].

L'appartenance de cet article au droit positif est d'autant plus évidente que son libellé fait expressément référence à la réglementation en vigueur, dont la source remonte à la norme fondamentale. Le libellé est sans équivoque sur la nature des textes juridiques, qui assurent le lien avec la Constitution. Cette disposition est rattachée au pouvoir réglementaire autonome prévu à l'article 27 de la Constitution. Au même titre que le statut des fonctionnaires, l'organisation du Gouvernement et les organigrammes des départements ministériels et autres

[80] Le premier texte sur les avantages date de 1969, notamment Décret n° 69/DF/313 du 12 août 1969 portant création d'une prime de technicité au profit de certains fonctionnaires de l'Etat.
[81] AMSELEK (P), « Brèves réflexions sur la notion de « sources » du droit », *APD*, T 27 op.cit., p 251-253
[82] OST (F) et VAN DE KERCHOVE (M), *Le système juridique entre ordre et désordre*, PUF, Paris, 1988, p. 25.
[83] KELSEN (H), *Théorie pure du droit, op.cit.*, p 314

entités publiques, les avantages en étude ne relèvent pas du domaine de la loi[84]. Héritée de la séparation des pouvoirs, cette matière est une modalité d'organisation et de fonctionnement de l'exécutif[85]. *Mutatis mutandis*, l'exécutif ne saurait s'immiscer dans l'organisation du Parlement et des avantages des responsables y exerçant des fonctions.

Au Cameroun, l'article 2 de l'acte de nomination a des bases juridiques composées exclusivement d'actes règlementaires. Ces sources prennent la forme des règles au sommet de la hiérarchie des normes administratives, à savoir les décrets et les arrêtés. Aucune règle n'empêche cependant de les édicter sous d'autres formes. En comparaison avec le régime des avantages applicables aux autorités administratives, la forme des actes régissant les avantages des simples personnels de l'Etat s'avère plus large et souple[86], avec principalement des décrets et accessoirement des arrêtés, des extraits de textes[87], des lettres[88] et des instructions[89].

Au demeurant, la forme de l'acte décisoire[90] régissant les avantages des responsables nommés est plus rigide et prend principalement la forme d'un décret ou un arrêté. Cette forme abstraite et générale[91] garantit une application cohérente et avec la seule discrimination liée au rang dans la hiérarchie organique. Nous y reviendrons[92]. Régir la matière par des décisions ponctuelles aboutirait à des avantages discrétionnaires et discriminatoires. Dans tous les cas, il ne saurait y avoir d'avantages pour les autorités administratives sans textes règlementaires[93] et d'application au-delà ou en deçà desdits textes pour garantir une égalité hiérarchisée.

La rigidité formelle s'observe aussi à la lumière des autorités compétentes pour édicter les textes sur les avantages. L'examen des recueils révèle en effet que le Président de la République, en sa qualité de chef de l'exécutif, est la seule autorité compétente pour prendre ces actes réglementaires applicables aux autorités administratives. Une habilitation spéciale du Chef de l'Etat pourrait toutefois permettre au Premier Ministre et au Secrétaire Général de la Présidence de la République de prendre de tels actes pour les administrations sous leurs autorités. En comparaison avec les avantages des simples personnels de l'Etat, la liste des autorités compétentes est plus large et intègre des membres du Gouvernement[94].

---

[84] Constitution du 18 janvier 1996, article 26 ; OLINGA (A. D.), *La Constitution de la République du Cameroun*, *op. cit.*, p 124 ; BILOUNGA (S. T.), « La crise de la loi »., *RADSP*, vol. 1, janvier-juin 2013, 1er sem., p 66-67

[85] Le domaine de la loi est limitativement énuméré à l'article 26 de la Constitution. Le reste relève de celui du règlement.

[86] MINFI, *Recueil des textes de la solde et des pensions*, édition 2024, p. iii-x

[87] Extrait du décret n° 2010/365 du 29 novembre 2010 portant statut spécial du corps des fonctionnaires de l'Administration pénitentiaire.

[88] L/E1/SGPR du 17 juillet 1990 portant revalorisation du taux de la prime mensuelle de transport allouée à certains personnels de la Présidence de la République.

[89] Instruction n° 198/MINFI/DS.

[90] SPIRIDON FLOGAÏTIS, « L'acte unilatéral et le contrat », *in L'Etat de droit*, Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, Paris, Dalloz 1996, p. 229-251.

[91] CARBONNIER (J.), *Droit civil. Introduction*, 17e éd., PUF, Paris, 1988, p. 24

[92] *Infra*.

[93] AUBY (J.M.), AUBY (J.B.), DIDIER (J.P.) et TAILLEFAIT (A), *Droit de la fonction publique*, op.cit., n°512.

[94] Arrêté du MINPOSTEL n° 000043/MPT/ENSPT/CD du 16 septembre 1992 portant statut des Enseignants de l'Ecole Nationale Supérieure des Postes et Télécommunications.

L'apparente simplicité et rigidité dans la forme occulte l'inflation normative[95] sur des avantages variés. L'expression *« avantage de toute nature »* est appropriée pour synthétiser cette mosaïque. Ce serait une gageure que de pouvoir les présenter tous ou de demander aux responsables nommés d'en avoir une maitrise complète[96]. La préservation des droits de l'administré commande de les enfermer dans un texte unique à l'instar de ce qui prévaut pour les dirigeants des établissements et des entreprises publics[97]. En ce sens, les recueils de textes, réalisés par le Ministère des Finances, s'apparentent à une œuvre embryonnaire et pionnière[98]. Ils sont aussi peu accessibles que les textes sur les avantages.

En définitive sur ce point, la réglementation mentionnée par la disposition en étude se distingue par son appartenance au domaine réglementaire et la compétence des plus hautes autorités administratives pour les édicter à travers des décrets et des arrêtés. Ajouté au dispositif *sui generis*, ces aspects contribuent à la spécificité formelle sus évoquée.

2- La spécificité par les catégorisations des avantages

Au Cameroun, l'article 2 de l'acte de nomination confère à l'intéressé des avantages de toutes natures prévus par la réglementation en vigueur[99]. Ces avantages sont variés et hétéroclites. La définition de la notion d'avantage en est sans doute la cause. Cette qualification est décernée à toutes les prestations et facilités fournies par l'administration aux responsables nommés en tant qu'accessoire à son salaire[100]. L'éligibilité à cette qualification requiert deux conditions cumulatives en l'occurrence, d'une part, une prestation ou facilité distincte du traitement de base et, d'autre part, l'octroi par l'administration qui est l'employeur[101].

Après cette délimitation, la liste des avantages peut être présentée en fonction de la temporalité pérenne ou ponctuelle, ou encore l'attribution automatique à l'intéressé. Cependant, la classification fondée sur le critère financier ou matériel semble la plus pertinente, ce d'autant plus qu'elle touche également aux autres modes de classification.

Dans la pratique[102], les avantages financiers sont regroupés sous les vocables de prime et indemnités diverses, alors même que leurs dénominations sont marquées par une grande diversité. La prime correspond aux sommes versées par l'employeur à titre de remboursement de frais, d'encouragement à la productivité ou encore en contrepartie aux difficultés particulières du travail[103]. Sa signification est quasiment similaire à celle de l'indemnité[104].

---

[95] ABANE ENGOLO (P. E.), « La notion de qualité du droit », *RADSP*, vol. 1, janvier-juin 2013, 1er sem., p 94 ; OLINGA (A. D.), *Qu'est-ce être juriste ? Eléments pour une dogmatique éthique*, Clé, Yaoundé, 2013, p. 25.
[96] ABAKAR AHAMAT, *Le fameux « article 2 » …*, op.cit., p. 21-22.
[97] Décret n° 2019/322 du 19 juin 2019 fixant les catégories d'établissements publics, la rémunération et les avantages de leurs dirigeants ; Lire aussi sur la question TCHOTCHOU PETCHE KAMGA (C.), ''Le nouveau système de rémunération des dirigeants des entreprises publiques au Cameroun'', op.cit.
[98] DDPP (MINFI), *Guide Pratique de traitement de la solde et des pensions dans l'Administration publique camerounaise*, édition 2020 ; MINFI, *Recueil des textes de la solde et des pensions*, édition 2024.
[99] BRETON (M.J), « *Droit de la fonction publique des Etats d'Afrique francophone* », Edicef, 1990, p.151.
[100] GUINCHARD (S), DEBARD (T) et al., *Lexique des Termes Juridiques*, op. cit., p 101-102.
[101] Les facilités et prestations fournies par un individu ou un organisme privé ne sauraient être considérées comme des avantages, à moins qu'elles aient été autorisées par l'Administration.
[102] DDPP (MINFI), *Guide Pratique de traitement de la solde et des pensions…*, op.cit., p. 4.
[103] GUINCHARD (S), DEBARD (T) et al., *Lexique des Termes Juridiques*, op. cit., p. 731.
[104] *Ibid.*, p. 499.

Au rang des avantages octroyés aux autorités administratives, il est loisible de citer : les charges particulières, la sujétion, l'eau, l'électricité, le téléphone, la responsabilité, la représentation, l'entretien véhicule, l'allocation mensuelle de logement[105], l'allocation complémentaire de logement[106], l'eau-électricité, l'indemnité spéciale de fonction[107], l'indemnité pour charges de famille[108], la prime de transport[109], le port d'arme[110], la prime forfaitaire[111], la domesticité[112], hôtel particulier[113], la prime d'installation[114], etc.

A côté des avantages mensuels, d'autres sont mis à disposition de manière ponctuelle à l'instar des frais de mission, les frais de relève pour les personnels nommés dans les services extérieurs de l'Etat, les frais de congés[115], l'allocation d'ameublement et d'équipement[116], la prime de fin de mandat[117], l'indemnité annuelle de fonction et la prime de résultats.

Les avantages en matériel concernent les biens mis à la disposition de l'intéressé. Ils sont moins nombreux en comparaison aux avantages financiers. On y range : le logement administratif[118], le véhicule de fonction[119], la dotation de carburant et les gardiens de jour et de nuit[120], l'escorte et la garde[121] et le personnel de l'hôtel particulier[122].

A titre de conclusion partielle, la disposition sur les avantages dans l'acte de nomination est une modification spécifique de l'ordonnancement juridique au regard, d'une part, des aspects formels qui intègrent l'usage de la technique du renvoi externe dans son libellé subtilement prescriptif et, d'autre part, des aspects substantiels liés à l'architecture réglementaire sinueuse et hétéroclite faisant office de substrat à l'application des nombreux avantages aux responsables nommés. L'application de cette disposition conforte la spécificité.

II-LE REGIME SPECIFIQUE DE L'OCTROI DES AVANTAGES

Le juriste parvient à mettre de l'ordre dans le désordre du droit en utilisant divers instruments, au rang desquels les principes[123]. Bien que parfois non écrites dans un texte, ces

---

[105] MINFI, *Recueil des textes de la solde et des pensions*, op.cit., p. 182.
[106] *Ibid.*, p. 171.
[107] *Ibid.*, p. 271.
[108] *Ibid.*, p. 94.
[109] *Ibid.*, p. 161.
[110] *Ibid.*, p. 162.
[111] *Idem.*
[112] Décret n° 2019/322 du 19 juin 2019 fixant les catégories d'établissements publics, la rémunération, les indemnités et les avantages de leurs dirigeants, article 17.
[113] *Ibid.*, article 18
[114] MINFI, *Recueil des textes de la solde et des pensions*, op.cit., p. 158.
[115] MINFI, *Recueil des textes de la solde et des pensions*, op.cit., p. 99.
[116] Décret n° 2019/322 du 19 juin 2019 fixant les catégories d'établissements publics, op.cit., article 27 alinéa 1
[117] *Ibid.*, article 16
[118] MINFI, *Recueil des textes de la solde et des pensions*, op.cit., p. 171
[119] *Ibid., p* 169 ; Extrait du Décret n°87/973 du 10 juillet 1987 modifiant le Décret n° 74/704 du 1er août 1974 portant réglementation des véhicules administratifs, articles 26 et 27
[120] Article 27 alinéa 1 du Décret n° 2019/322 du 19 juin 2019 fixant les catégories d'établissements publics, op.cit.
[121] Décret n° 97/015 du 22 janvier 1997 accordant des avantages au Président de la Cour Suprême et au Procureur Général près ladite Cour, article 2 alinéa 1er.
[122] *Ibid.*, article 2 alinéa 2.
[123] LONG (M), WEIL (P), BRAIBANT (G), DELVOLVE (P), GENEVOIS (B), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 13 éd., Paris, 2001 p. 445. « *Selon la définition du président*

règles induites s'appliquent et s'imposent à diverses situations[124]. Ces règles sont stables et permanentes[125].Tous les champs disciplinaires du droit en comportent. On en retrouve dans des textes et les autres sources formelles du droit. L'application des notions, à l'instar des avantages, n'y déroge pas. Le régime de l'application des avantages obéit à plusieurs principes regroupés autour de la légalité (A) et de la fonction (B).

A- Les principes liés à la légalité

Calquée sur un célèbre adage en droit administratif[126], la formule « *pas d'avantages sans textes, pas d'avantages au-delà ni en deçà des textes* » résume cursivement les bases juridiques évoquées supra et une partie du régime de l'application de la notion[127]. Les développements sur les sources ont en partie épuisé le principe de légalité dans l'application des avantages. Ils ont cependant laissé de côté les idées relatives au degré de soumission de l'administration aux textes (1) et à l'égalité (2), qui méritent une attention particulière.

1- La compétence liée dans l'octroi des avantages

Le dispositif de l'article 2 de l'acte de nomination met en exergue des avantages qui sont, en même temps, un droit pour l'intéressé et une obligation pour l'administration obligée de les appliquer conformément à la règlementation. Sous réserve de l'écriture spécifique de certaines dispositions de la réglementation, la compétence de l'administration en matière d'avantages est en grande partie liée. Son pouvoir discrétionnaire est réduit à l'aune du caractère essentiellement textuel[128] des avantages en droit administratif.

Les textes sur les avantages définissent le rang des autorités administratives éligibles, les conditions d'octroi, la nature des biens ou les montants mis à disposition, ainsi que la procédure pour en bénéficier. A chaque fois, les avantages pécuniaires sont déterminés avec précision. L'acte de nomination est une pièce exigible dans l'application de l'avantage et la somme due à cet égard est calculée sur la base de sa date[129].

BOUFFANDEAU, les principes généraux du droit sont des règles de droit non écrites, ayant valeur législative, et qui, par suite, s'imposent au pouvoir réglementaire et à l'autorité administrative… ».

[124] BERGEL (J-L), *Méthodes du droit, Théorie générale du droit,* 2e édition, Dalloz, Paris, 1989, p. 95, 85, 88. Les principes généraux du droit, tels que connus aujourd'hui, ont été consacrés dans l'arrêt ARAMU de 1945, qui détermina leur applicabilité même en l'absence de texte.

[125] *Ibid.,* p. 88, 90, 98. La stabilité ou la permanence sont un caractère indéniable des principes généraux du droit. Au sens large, ils sont l'armature de la pensée juridique. Alors que la disparition ou la modification d'une simple règle n'a le plus souvent que peu d'effets, le bouleversement d'un principe « *risque de causer un trouble profond dans l'ordonnancement juridique parce que le sort de nombreuses règles juridiques est en jeu* ». Les vrais principes généraux du droit, du moins ceux constituant la trame de fond du système juridique, ont une grande longévité et sont un facteur de stabilité du droit.

[126] Pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au-delà des textes.

[127] AUBY (J.M.), AUBY (J.B.), DIDIER (J.P.) et TAILLEFAIT (A), *Droit de la fonction publique,* op.cit., n°511.

[128] *Idem.*

[129] Ordonnance n° 62/OF4 du 07 février 1962 portant régime financier de la République Fédérale du Cameroun modifiée par la Loi n° 2002/001 du 19 avril 2002, article 235. MINFI, *Recueil des textes de la solde et des pensions, op.cit.,* p 79.

La compétence liée dans l'application des avantages découle de la soumission de l'administration à la légalité[130]. La limitation de son pouvoir discrétionnaire vise à sauvegarder les droits des tiers[131]. La compétence est dite liée lorsque l'autorité est, d'une part tenue d'agir, et, d'autre part tenue de le faire dans un sens déterminé sans possibilité d'appréciation[132]. Le pouvoir discrétionnaire sera l'inverse compte tenu de la marge d'appréciation dans la conduite à tenir. La marge de manœuvre est tributaire de la précision du texte. Ces modalités de la compétence peuvent être contrôlées par le juge administratif.

La doctrine distingue la compétence liée et le pouvoir discrétionnaire par l'usage des verbes « devoir » (doit) et pouvoir (peut) par la disposition normative. Contrairement au premier verbe, le second offre à l'autorité administrative une marge d'appréciation et la faculté d'agir dans un sens qu'il décidera. Cette distinction semble quelque peu inutile et inopérante lorsqu'il s'agit des avantages, puisqu'il est rarement fait usage de ces deux verbes.

A l'instar du libellé subtil et elliptique de l'article 2 de l'acte de nomination assimilable à une disposition sans charge normative, l'examen de la quasi-totalité des textes réglementaires sur les avantages pécuniaires révèle en effet qu'il n'existe quasiment aucune disposition comportant expressément ces deux verbes. En mettant l'emphase sur l'intéressé et ses droits, les formulations elliptiques ne font pas référence aux obligations de l'administration.

Pour l'essentiel, les formules en droit positif sont les suivantes : « *…n'est attribuée qu'aux… Elle est également attribuée…* »[133], « *Il est accordé…* »[134], « *Il est attribué…* »[135], « *Il est alloué…* »[136], « *…le reste du personnel bénéficie…* »[137], *« le reste du personnel et les responsables…perçoivent… »*[138], *« L'indemnité spéciale de Fonction allouée est fixée… »*[139].

[130] MORAND-DEVILLER (J), *Droit administratif*, 11e édition, Montchrestien, Paris, 2009, p 318.
[131] MORAND-DEVILLER (J), *Droit administratif*, *op.cit.*, p 319
[132] *Ibid.*, p 320.
[133] Décret n°74/704 du 1er octobre 1974 portant réglementation de l'utilisation des véhicules administratifs, de l'octroi d'avance aux fonctionnaires et agents de l'Etat pour acquisition de véhicules, des conditions de participation de l'Etat aux dépenses d'entretien des véhicules de certains fonctionnaires, article 27.
[134] Décret n° 77/293 du 04 août 1977 accordant des indemnités de responsabilité et représentation à certains personnels des Services du Premier Ministre, article 2 ; Décret n° 82/620 du 30 novembre 1982 modifiant et complétant certaines dispositions du Décret n° 82/537 du 26 octobre 1982 accordant une dotation mensuelle en carburant à certains responsables et une prime de transport au personnel en service à la Présidence de la République, article 1er alinéa 1 ; Décret n° 82/620 du 30 novembre 1982 modifiant et complétant d'une certaine disposition du décret n° 82/537 du 26 octobre 1982 accordant deux primes à certains responsables en service à la Présidence de la République, article 1er.
[135] Décret n° 77/294 du 04 août 1977 allouant des indemnités de responsabilité de représentation à certains personnels de la Présidence de la République, article 2.
[136] Décret n° 77/297 du 04 août 1977 allouant des indemnités de responsabilité et une indemnité de représentation aux personnels de commandement, article 2 ; Décret n° 78/472 du 03 novembre 1978 allouant une indemnité mensuelle de sujétion à certains personnels en service à l'inspection Générale de l'Etat et à la Réforme Administrative ; Décret n° 97/015 du 22 janvier 1997 accordant des avantages au Président de la Cour Suprême et au Procureur Général près ladite Cour, article 1er.
[137] Décret n° 82/620 du 30 novembre 1982 modifiant et complétant certaines dispositions du Décret n° 82/537 du 26 octobre 1982 accordant une dotation mensuelle en carburant à certains responsables et une prime de transport au personnel en service à la Présidence de la République, article 1er alinéa 3.
[138] Décret n° 82/620 du 30 novembre 1982 modifiant et complétant certaines dispositions du Décret n° 82/537 du 26 octobre 1982 accordant une dotation mensuelle en carburant à certains responsables et une prime de transport au personnel en service à la Présidence de la République, article 2
[139] Décret n° 97/016 du 22 janvier 1997 accordant des avantages à certains Magistrats, article 1er ; Décret n° 2012/051 du 02 mars 2012 fixant les montants et les modalités de paiement de la prime de documentation et de recherche allouées aux personnels des corps de l'Education Nationale, article 1er.

L'administration n'a d'autre choix que de s'y conformer sans marge d'appréciation. Non seulement, elle est tenue d'allouer les avantages financiers prévus sans réduire ou accroitre les montants, mais elle ne saurait refuser de les appliquer aux bénéficiaires. Les avantages pécuniaires sont toujours fixés de manière claire et précise afin d'éviter l'équivoque.

Depuis cinq années, la pratique de l'indemnité pour entretien véhicule accordée aux responsables s'avère *contra legem* puisque le MINFI aurait suspendu son application sans en préciser les motivations. Les lourdeurs administratives dans le traitement des dossiers s'assimilent aussi à des entraves à la jouissance de droits. Les bénéficiaires peuvent intenter des procédures gracieuses et contentieuses pour la réparation.

Les textes sur les avantages en nature à l'instar des véhicules et des logements administratifs comportent, pour les autorités administratives de rang inférieur, le verbe « *pouvoir* » induisant la faculté pour l'administration de les attribuer au bénéficiaire en fonction des disponibilités[140]. Cette faculté débouche parfois sur des situations où des fonctionnaires de catégorie inférieure occupent des logements administratifs au détriment des hautes responsables. Ces textes contiennent en outre des obligations adressées à l'intéressé, qui a notamment le devoir d'entretenir le bien mis à sa disposition. Ce pouvoir discrétionnaire dans l'attribution d'un bien dans la limite du parc disponible est compensé par l'obligation d'allouer une contrepartie financière à ceux n'ayant pas reçu ces biens[141]. Ce pouvoir discrétionnaire est équilibré par une compétence liée, afin de préserver une forme d'égalité ou de réduire à tout le moins la discrimination entre les autorités administratives.

2- Le principe d'égalité dans l'octroi des avantages

Le principe d'égalité dans l'application des avantages est une résultante de la soumission de l'administration à la réglementation en vigueur. Il contribue à déterminer le traitement servi à chaque autorité administrative en fonction de son rang. C'est dire donc que le droit positif est le substrat de l'égalité dans l'application des avantages dans la catégorie des autorités administratives. Ce principe est cardinal pour garantir une application cohérente et harmonieuse des avantages à une multitude de responsables.

Ce principe en droit administratif découle aussi du principe d'égalité devant la loi, consacré par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen[142]. Il s'agit d'un principe général en droit administratif. Tous les champs de l'action publique y sont soumis[143]. Sa déclinaison relativement simple en fait un principe d'appréhension aisée aux premiers abords. Il exige que toutes les personnes placées dans une situation identique soient soumises au même

[140] Extrait du Décret n°87/973 du 10 juillet 1987 modifiant le Décret n° 74/704 du 1er août 1974 portant réglementation des véhicules administratifs, article 8 alinéa 1 ; Décret n° 91/325 du 09 juillet 1991 fixant les conditions d'attribution et d'occupation des logements administratifs aux personnels de l'Etat en service auprès des Missions Diplomatiques du Cameroun à l'étranger, article 3

[141] Décret n°74/704 du 1er octobre 1974 portant réglementation de l'utilisation des véhicules administratifs, de l'octroi d'avance aux fonctionnaires et agents de l'Etat pour acquisition de véhicules, des conditions de participation de l'Etat aux dépenses d'entretien des véhicules de certains fonctionnaires, article 27.

[142] MORRAND DEVILLER (J), *Droit administratif, op.cit.*, p. 561.

[143] Arrêt CE du 09 mars 1951 société des concerts du Conservatoire *GAJA* n°67.

régime juridique et traitées de la même façon, sans privilège et sans discrimination[144]. Les avantages doivent être les mêmes pour les responsables placés dans la même situation[145].

De façon concordante, le Conseil d'Etat et le Conseil Constitutionnel français déduisent du principe d'égalité deux types d'obligations pour l'administration, notamment l'interdiction de certaines discriminations[146] et l'application uniforme de la règle de droit. Si la première obligation vise à interdire toute distinction fondée sur l'origine, la race, le sexe[147], les opinions et la religion, la seconde pose la garantie selon laquelle l'administration ne substituera pas une appréciation subjective à la réglementation en vigueur. Toute discrimination sur ces bases est illégale[148].

Dans le cas d'espèce, tous les responsables promus par un acte de nomination et ayant à ce titre la qualité d'autorité administrative sont *a priori* placées dans une situation d'égalité puisqu'elles bénéficient toutes d'avantages diverses comme l'atteste le Guide pratique de traitement de la solde et des pensions dans l'administration publique camerounaise[149]. La prime versée à deux individus ayant rang de chef de service ne saurait fluctuer au gré du genre, de la race ou de la religion ou des opinions. Elle doit être identique.

Trois constats se dégagent dudit guide. Premièrement, le Président de la République est la seule autorité administrative[150] au Cameroun, dont le traitement est inconnu. Les recueils du MINFI et la masse de textes réglementaires sur les avantages au Cameroun examinés ne fournissent aucune information à propos. Contrairement aux autres membres du pouvoir Exécutif dont le traitement salarial et les avantages sont connus[151], nul ne sait concrètement les rubriques du traitement réservé au Président de la République au Cameroun. Il semble obéir au Cameroun à un régime spécial. Il est élu et non nommé comme les autres autorités administratives. Sous d'autres cieux pourtant, cette information est publique[152].

Deuxièmement, bien que toutes les autorités administratives bénéficient d'avantages, elles ne sont pas toutes logées à la même enseigne. L'octroi des avantages par l'administration

---

[144] ODENT (R.), *Contentieux administratif*, Dalloz, T. II., p. 353, CE 10 mars 1974, Denoyez et Chorques.
[145] AUBY (J.M.), AUBY (J.B.), DIDIER (J.P.) et TAILLEFAIT (A), *Droit de la fonction publique*, op.cit., n°511.
[146] Cette variante exclut toute distinction fondée sur l'origine, la race, la religion, les opinions et le sexe.
[147] AUBY (J.M.), AUBY (J.B.), DIDIER (J.P.) et TAILLEFAIT (A), *op.cit.*, n° 511.
[148] *Idem.*
[149] MINFI, *Guide pratique de traitement de la solde et des pensions, op.cit.*, p. 5-26.
[150] ONDO EBANG (M. W.), *Le Président de la République, Autorité administrative*, op.cit.
[151] MINFI, *Guide pratique…, op.cit.*, p 5-6. **Premier Ministre** : traitement de base 233 885 FCFA, Charges Particulières 367 789 FCFA, sujétion 308 599 FCFA, eau membre Gvmt 20 000 FCFA, électricité membre Gvmt 50 000 FCFA ; **Vice Premier Ministre :** traitement de base 201 510 FCFA, Charges Particulières 344 826 FCFA, sujétion 278 745 FCFA, eau membre Gvmt 20 000 FCFA, électricité membre Gvmt 50 000 FCFA ; **Ministre d'Etat et Ministre d'Etat SGPR :** traitement de base 153 888 FCFA, Charges Particulières 319 283 FCFA, sujétion 174 996 FCFA, eau membre Gvmt 20 000 FCFA, électricité membre Gvmt 50 000 FCFA ; **Ministre SGPR et Ministre :** traitement de base 151 088 FCFA, Charges Particulières 253 975 FCFA, sujétion 138 000 FCFA, eau membre Gvmt 20 000 FCFA, électricité membre Gvmt 50 000 FCFA ; **Directeur Cabinet :** traitement de base 153 888 FCFA, Charges Particulières 287 355 FCFA, sujétion 224 976 FCFA, eau membre Gvmt 20 000 FCFA, électricité membre Gvmt 50 000 FCFA ; **Ministre SGA PR, Ministre SGPM et Directeur Cabinet PM :** traitement de base 151 088 FCFA, Charges Particulières 253 975 FCFA, sujétion 138 000 FCFA, eau membre Gvmt 20 000 FCFA, électricité membre Gvmt 50 000 FCFA ; **Secrétaire d'Etat, DGSN et DGRE, Conseiller Spécial :** traitement de base 148 060 FCFA, Charges Particulières 198 669 FCFA, sujétion 103 374 FCFA, eau membre Gvmt 20 000 FCFA, électricité membre Gvmt 50 000 FCFA.
[152] ABAKAR AHAMAT, *Le fameux « article 2 » …*, op.cit., p. 59-62.

s'aligne sur la hiérarchie des autorités administratives. Non seulement, les responsables occupant les fonctions les plus élevées dans cette pyramide organique bénéficient d'un large éventail d'avantages, mais aussi les montants affectés aux avantages financiers et la nature des biens mis à leur disposition sont supérieurs à ceux octroyés à mesure que l'on s'abaisse dans cette hiérarchie[153]. Tout cela conduit à établir la règle de la hiérarchie des avantages, qui correspond à la hiérarchie des autorités administratives.

Troisièmement, par-delà la discrimination hiérarchique légale ci-dessus, force est aussi de constater une distinction entre les avantages des responsables dans les administrations dites « à régime commun »[154] et celles dites à statut particulier[155]. A niveau équivalent, les avantages des responsables dans ces dernières sont supérieurs. Cette distinction se fonde essentiellement sur les textes et tient compte des charges particulières de leur fonction.

En somme, le principe d'égalité est un pilier auquel l'administration est tenue de se soumettre dans l'octroi des avantages au bénéficiaire. Il s'applique aux responsables ayant un rang similaire dans la hiérarchie des autorités administratives et appartenant à des administrations de même nature. Les principes liés à la fonction contribuent aussi à l'application cohérente.

B- Les principes liés à la fonction

La légalité et l'égalité se combinent à d'autres principes intrinsèquement liés à la fonction pour régir l'application des avantages des autorités administratives. Au rang de ces principes figurent notamment le caractère intuitu personae (1) et le non cumul (2).

1- Le caractère *intuitu personae* dans une temporalité encadrée

Les avantages évoqués par la disposition en étude s'attachent à la personne, dont l'identité est déclinée par l'acte de nomination, aussi longtemps qu'il demeure le titulaire de la fonction. Cette dernière précision vaut son pesant d'or. Elle induit l'idée d'une combinaison de trois éléments à savoir : *intuitu personae*, *es qualité* et *rationae temporis*. La combinaison de ces éléments contribue à la singularité des avantages en droit administratif. Pris séparément, chaque élément est insuffisant pour décrire le régime juridique de l'attribution des avantages.

Signifiant littéralement *en considération de la personne*[156], L'expression *''intuitu personae''* s'apparente plus à un caractère, voire un trait distinctif, qu'un principe proprement

---

[153] MINFI, *Guide pratique…*, *op.cit*., p. 8. **Secrétaire Général et assimilés** : représentation 30 000 FCFA, Sujétion 45 000 FCFA et entretien véhicule 22 500 FCA, **Directeur et assimilés** : sujétion 30 000 FCFA et entretien véhicule 18 500 FCA, **Sous-Directeur et assimilés** : sujétion 22 500 FCFA et entretien véhicule 11 500 FCA, **Chef de Service et assimilés** : sujétion 15 500 FCFA et entretien véhicule 7 500 FCA, **Chef de Service adjoint et assimilés** : sujétion 7 500 FCFA et entretien véhicule 6 500 FCA.

[154] MINFI, *Guide pratique…*, *op.cit*., p. 8. Ce terme renvoie aux administrations suivantes : MINREX, MINAC, MINTOUL, MINMIDT, MINEPAT, MINFI, MINAS, MINADER, MINEPIA, MINT, MINJEC, MINPMEESA, MINTP, MINHDU, MINEPDED, MINEFOP, MINSANTE, MINESUP, MINTSS, MINPOSTEL, MINDCAF, MINFOF.

[155] *Idem.* Sont concernés la PRC, les SPM, le MINAT, le MINJUSTICE, l'Administration Judiciaire et les Services Extérieurs de l'Etat.

[156] CORNU (G.), *Vocabulaire Juridique*, op.cit., p. 569 ; GUINCHARD (S), DEBARD (T) et al., *Lexique des Termes Juridiques*, op. cit., p. 527.

dit. Les effets de ce caractère le rapprochent cependant d'un principe parce que, les avantages « *…ne peuvent être appréhendés indépendamment de celui qui les possède* »[157] pendant la période où il est le titulaire de la fonction.

De manière générale, le temps d'effets des avantages s'étend de la date de signature de l'acte de nomination à la cessation de ses fonctions qui intervient soit par le parallélisme des formes[158], soit encore par l'interruption du lien avec l'administration suite à la démission, le départ à la retraite ou le décès. L'on ne saurait concevoir des avantages dont le bénéficiaire jouirait plusieurs années après avoir quitté ses fonctions pour la simple raison que ceux-ci sont immédiatement servis à son remplaçant. Cela vaut principalement pour les avantages en nature et la quasi-totalité de ceux à incidence financière. L'avantage lié à la fonction est conçu comme une contrepartie à la charge de travail et un élément de motivation. Une fonction est occupée par un seul individu et non par plusieurs individus au même moment. Seul le titulaire de l'acte de nomination devrait par conséquence jouir des avantages pendant la période où il en a le mandat. Ses prédécesseurs et ses successeurs n'y sont plus ou pas encore éligibles. Permettre à tous les responsables de conserver les avantages au-delà de l'exercice de leur fonction aboutirait à une dépense difficilement soutenable pour le budget de l'Etat et une assimilation de ces avantages fonctionnels à ceux attachés à un corps par un statut ou un texte particulier.

A titre d'exception, certains avantages pécuniaires, à l'instar de la sujétion, sont conservés par le responsable lorsqu'il quitte sa fonction sans être promu à une autre. Pour les autorités administratives qui n'appartiennent pas au Gouvernement, les avantages financiers ne sont pas pris en compte dans le calcul de la pension retraite. Quant aux membres du Gouvernement, les textes aménagent la conservation des avantages financiers pendant un bref délai après la fin de leurs fonctions[159].

La temporalité particulière et la qualité sont indissociables du caractère *intuitu personae*. Les avantages ne peuvent être servis qu'à l'individu promu par l'acte de nomination. La cession des avantages à un tiers est un cas de figure quasi impossible.

Par sa propre volonté, le responsable nommé ne peut les céder de quelque manière que ce soit à un tiers appartenant à son administration ou sa filiation. La volonté du bénéficiaire n'a aucune incidence sur l'application des avantages. Même une renonciation formulée par ses soins et adressée à l'administration compétente, semble difficilement en mesure de produire des effets. Cette éventualité n'est guère prévue par les textes.

---

[157] LAI (A.), *Droit des biens et intuitus personae*, Thèse, Université de Bordeaux, 2026, p 1.

[158] CROUZATIER-DURAND (F.), *La fin de l'acte administratif unilatéral*, L'Harmattan, Paris, 2003, 434 p. ; EDO'O ASSENE (F.), *La sortie de vigueur des actes juridiques en droit public camerounais*, Thèse, Université de Yaoundé II Soa, 2018, 744 p.

[159] MINFI, *Recueil des textes de la solde et des pensions*, op.cit., p 154 et p. 103. Selon le Décret n° 80/271 bis du 17 juillet 1980 fixant les conditions de rémunération des Membres du Gouvernement et Assimilés la rémunération de fonction des Membres du Gouvernement et Assimilés est acquise pour compter de la date fixée par l'acte de nomination. En cas de décès, ce traitement est versé aux ayants droits des intéressés pendant une brève période. Il est conservé par le titulaire quelques temps après son départ du Gouvernement. Dans la même veine, le Président de la Cour Suprême et le Procureur Général de ladite Cour conservent certains avantages après avoir quitté ces fonctions.

En dehors de sa volonté, l'administration ne dispose pas de la compétence pour attribuer à un tiers les avantages du titulaire de la fonction. Ainsi, la délégation de pouvoir et la délégation de signature sont sans incidence sur les avantages du délégateur et du délégataire.

Dans la même veine, la pratique de l'intérim en cas d'empêchement définitif ou temporaire au Cameroun ne confère aucun avantage supplémentaire à l'intérimaire, à moins que le texte en la matière n'en dispose autrement. En ce sens et selon de rares textes[160] au demeurant inappliqués[161], le responsable assurant l'intérim d'un autre au-delà d'un trimestre est éligible au bénéfice d'une indemnité, qui n'est pas pour autant déduite des avantages du titulaire. Dans les établissements publics et toujours au rang des rares exceptions, le MINFI tutelle financière, peut autoriser, par voie de simple correspondance, l'intérimaire d'un directeur général à bénéficier partiellement des avantages du titulaire définitivement empêché[162]. Ces cas exceptionnels gagneraient à être érigés en pratique au sein de l'administration, qui fait peser une charge de travail exorbitante sur l'intérimaire sans lui octroyer la contrepartie prévue en principe pour cette fonction. L'administration camerounaise pourrait en ce sens s'inspirer du Code du Travail en vigueur[163].

2- La prohibition du cumul des avantages de différentes fonctions

La prohibition du cumul des avantages de différentes fonctions est une règle fondamentale dans le régime de l'attribution de cette notion. A l'instar des principes ci-dessus, elle n'est consacrée nulle part dans les textes en vigueur. Elle se dégage de la pratique généralisée et constante, ainsi que d'un principe diffus en droit de la fonction publique.

La règle du non cumul des avantages des fonctions est une résultante du principe de prohibition du cumul des fonctions dans la fonction publique[164], qui interdit à un individu d'avoir plusieurs emplois, plusieurs fonctions et, par conséquent plusieurs salaires.

A la différence du Gabon[165] interdisant formellement le cumul des fonctions par un individu, aucune disposition dans le statut de la fonction publique au Cameroun ne pose expressément cette prohibition. Ledit statut se limite à interdire aux fonctionnaires des activités privées lucratives[166] avec cependant quelques exceptions[167].

A l'observation de la pratique, la règle du non cumul des fonctions est communément admise et strictement respectée au Cameroun. En cas de nomination à deux fonctions distinctes au sein de l'administration publique, l'individu concerné est tenu de choisir celle qu'il exercera.

---

[160] Article 29 du Décret n° 62/DF/86 du 12 mars 1962 fixant le régime de rémunération des personnels en service hors du Cameroun relevant du Ministère des Relations Extérieures.

[161] Lettre du MINREX n° 4551/DIPL/D12/SDGCPD/SPSCD du 14 octobre 2020 adressée au MINFI. M. Guillaume NSEKE, Diplomate nommé à l'Ambassade du Cameroun au Congo et ayant assuré l'intérim de son Ambassadeur de 1997 à 2006 a été privé du droit à cette indemnité en l'absence du texte d'application requis.

[162] Lettre n° 00008729/L/MINFI/SG/DGB/DPC/CEPAG/CEAS du 21 juillet 2026 adressée au Président du Conseil d'Administration de la Mission d'Etude et de l'Aménagement de l'Océan (MEAO)

[163] L'article 66 du Code du Travail du 14 août 1992 aménage une prime d'intérim lorsqu'un salarié assure temporairement les fonctions d'un poste supérieur au sien.

[164] Lire utilement NDAM SOULEMANOU NGANDAMUEN et AZANTSA TSOPFACK (R), ''Les fondements de la prohibition du cumul des fonctions dans la fonction publique camerounaise : un éclairage sur les règles'', *IMSJT*, vol. 9 Issue 1, janvier 2024, p. 6912-6928.

[165] *Ibid.*, p. 6916 ; Loi n° 1/2005 portant Statut Général de la fonction publique au Gabon, article 67

[166] NDAM SOULEMANOU NGANDAMUEN et AZANTSA TSOPFACK (R), op.cit., p 6912-6928 ; Statut Général de la Fonction Publique, article 37 alinéa.

[167] *Idem.*

Matériellement et humainement, il serait éprouvant pour un individu d'exercer pleinement et avec efficacité deux fonctions. Etant donné qu'elle contribue à la satisfaction de l'intérêt général, chaque fonction est exigeante en termes de présence permanente, assiduité, pilotage, responsabilité et rendement. En confier deux à un seul et même individu pourrait avoir une incidence néfaste sur la satisfaction de l'intérêt général. De surcroît, une telle situation ferait peser sur un individu une charge de travail exorbitante alors même que d'autres compatriotes aux qualités avérées peuvent légitimement y prétendre. En raison de ce principe, un individu nommé à deux postes ne saurait prétendre au cumul des avantages.

Ce principe n'empêche pas au responsable nommé de cumuler les avantages liés à sa fonction avec ceux de son corps ou de son administration. Les statuts particuliers de certains corps[168] et les textes réglementaires sur certains avantages octroient aux fonctionnaires concernés des primes et indemnités. Ils sont cumulables avec les avantages liés à la fonction.

La dérogation au principe du non cumul des avantages liés à deux fonctions semble survenir lorsqu'un individu nommé au sein de l'administration publique exerce aussi des fonctions dans le conseil d'administration d'une entreprise ou un établissement public. Ce cumul est possible car une distinction est opérée entre la personnalité juridique de ces entités et celle de l'administration publique classique. Les textes en la matière n'interdisent pas un tel cumul. Ils prohibent en revanche le cumul des avantages en nature ou équivalents avec tout autre avantage accordé au titre d'une autre responsabilité publique de même nature[169].

CONCLUSION

L'on retiendra du reste que l'article sur les avantages de l'acte de nomination représente, au Cameroun, un gage de performance de l'action publique. Cette disposition modifie l'ordonnancement juridique de manière spécifique compte tenu de son libellé prescriptif, la technique du renvoi et ses sources essentiellement réglementaires. Les multiples catégorisations des avantages y participent également en droit administratif, apportant la preuve que la notion au centre de cette réflexion est une catégorie juridique à part entière avec des sous-catégories. L'octroi des avantages en lui-même accrédite l'idée de la spécificité. Le régime juridique de l'application de la notion se distingue par la compétence liée de l'administration, l'égalité hiérarchisée, le caractère intuitu personae dans une temporalité encadrée et le non-cumul. Dans tous les cas, le juge administratif est compétent pour apprécier la légalité de l'octroi des avantages à un responsable nommé. Ces développements ont en partie levé la brume et le tabou autour des avantages en droit administratif au Cameroun. Ils demeurent néanmoins insuffisants à mettre un terme à l'ensemble des controverses subreptices, à l'instar de celles faisant des avantages un moyen de contournement du plafonnement du traitement de base par des mécanismes complémentaires équivalents ou supérieurs.

[168] Décret n° 2002/040 du 04 février 2002 fixant les montants des primes accordées aux fonctionnaires des corps de l'Education Nationale. Décret n° 2002/042 du 04 février 2002 fixant les montants des primes accordées aux fonctionnaires des corps de la santé publique. Ils allouent respectivement à tous les fonctionnaires, selon leurs catégories, les primes de technicité, enseignement et évaluation, ainsi que les primes de technicité, de santé publique et d'astreinte.

[169] Article 17 alinéa 1er du Décret n° 2019/322 du 19 juin 2019 fixant les catégories d'établissements publics, la rémunération, les indemnités et les avantages de leurs dirigeants.

L'INSAISISSABILITE DES BIENS PRIVES DES ENTREPRISES PUBLIQUES AU CAMEROUN

Par

MBENA KANGA Tatiana Amédée*
Docteure en droit public
Assistante à l'Université de Douala

Résumé

Constituées sous forme de sociétés commerciales, les entreprises publiques camerounaises semblent devoir répondre de leurs dettes sur leurs biens comme tout commerçant. Leurs créanciers se sont pourtant longtemps heurtés à une immunité d'exécution que la Cour commune de justice et d'arbitrage de l'OHADA avait étendue à ces entreprises. Cette étude montre que cet obstacle communautaire a été progressivement levé, par la jurisprudence de la Cour puis par la révision du 17 octobre 2023, qui réserve l'immunité aux personnes morales de droit public. Subsistent toutefois des obstacles internes, nés de l'assimilation des entreprises publiques aux personnes publiques, statut de leurs biens, contrôle de leur gestion et régime de leurs actes de disposition. Une clarification législative permettrait de concilier la sécurité des créanciers et la continuité du service public.

Mots-clés : entreprises publiques – insaisissabilité – immunité d'exécution – AUPSRVE – CCJA – service public – Cameroun.

Abstract

Incorporated as commercial companies, Cameroonian public enterprises would seem liable for their debts on their assets like any trader. Yet their creditors long faced an immunity from execution that the OHADA Common Court of Justice and Arbitration had extended to them. This study shows that this community-law obstacle has been gradually removed, first by the Court's case law and then by the revision of 17 October 2023, which reserves immunity to public legal entities. Domestic obstacles nevertheless remain, arising from the assimilation of public enterprises to public persons: the status of their assets, the control of their management and the rules governing the disposal of their property. Legislative clarification would reconcile creditor security with the continuity of public services.

Keywords: public enterprises – unseizability – immunity from execution – OHADA – CCJA – public service – Cameroon.

INTRODUCTION

« *Parmi les théories du droit administratif, il n'en est guère de moins précise et de moins satisfaisante que celle du domaine public et du domaine privé* »[1]. Le constat d'Henri BARCKHAUSEN, formulé à la fin du XIX[e] siècle, visait la frontière incertaine qui sépare, au

* Mode de citation : MBENA KANGA Tatiana Amédée, « L'insaisissabilité des biens privés des entreprises publiques au Cameroun », *Revue RRC,* n° 074 / Octobre 2026, p.297-334.

[1] Henri BARCKHAUSEN, « Remarques sur la théorie des domaines publics », *RCLJ*, 1884, p. 30.

sein du patrimoine des personnes publiques, les biens soumis à un régime exorbitant de ceux qui obéissent au droit commun. Plus d'un siècle plus tard, l'incertitude s'est déplacée. Elle ne porte plus seulement sur la distinction des deux domaines de l'État, mais sur le statut des biens de ces organismes hybrides que sont les entreprises publiques, sociétés commerciales par leur forme et instruments de l'action publique par leur objet.

Le lien entre cette observation classique et le présent sujet tient à une question précise : celle de savoir si les biens que les entreprises publiques possèdent en propre, et que l'on peut dire « privés » parce qu'ils ne sont pas affectés à l'usage du public ni incorporés au domaine de l'État, peuvent être saisis par leurs créanciers. La question est pratique autant que théorique. Elle conditionne l'effectivité des décisions de justice rendues contre ces entreprises, la confiance de leurs partenaires et, au-delà, l'attractivité de l'environnement juridique camerounais.

Sur le plan étymologique, le mot « insaisissabilité » est formé du préfixe privatif *in-* et de l'adjectif « saisissable », dérivé du verbe « saisir », issu du bas latin *sacire*, « adjuger, mettre en possession », d'origine francique[2]. Saisir, c'est placer une chose sous la main d'autrui ; l'insaisissabilité désigne la qualité d'un bien qui échappe à cette mainmise. Le mot « entreprise » dérive du verbe « entreprendre », qui renvoie à l'idée d'une action organisée en vue d'un résultat, tandis que l'adjectif « public », du latin *publicus*, désigne ce qui appartient au peuple ou à la collectivité. L'expression « biens privés », enfin, associe le latin *bona* et *privatus*, ce qui est propre à une personne.

L'analyse évolutive de ces notions révèle une construction progressive. Par les textes d'abord. En France, la règle de l'insaisissabilité des biens des personnes publiques, longtemps d'origine prétorienne, a été codifiée à l'article L. 2311-1 du Code général de la propriété des personnes publiques, selon lequel « *les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 sont insaisissables* »[3] ; elle ne couvre pas les sociétés, fussent-elles à capitaux publics. Au Cameroun, l'insaisissabilité n'a été énoncée que pour le domaine public, par l'article 8 de la loi du 17 juin 1959 portant organisation domaniale et foncière[4], puis par l'article 2 de l'ordonnance n° 74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial, aux termes duquel « *les biens du domaine public sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables* ». Le droit des entreprises publiques, régi par la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999, puis par la loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017, ne contient pas de disposition équivalente. Le droit OHADA a changé la donne. L'article 30 de l'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution (AUPSRVE), adopté à Libreville le 10 avril 1998[5], a posé une immunité d'exécution dont la portée a été discutée jusqu'à sa révision

[2] CENTRE NATIONAL DE RESSOURCES TEXTUELLES ET LEXICALES (CNRTL), « Saisir », rubrique « Étymologie », [en ligne], www.cnrtl.fr, consulté le 24 septembre 2026.
[3] Art. L. 2311-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (France), issu de l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006.
[4] V. *JO des débats*, 1959, pp. 587-588 ; Aloys MPESSA, *Essai sur la notion et le régime juridique des biens domaniaux au Cameroun*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Paris I, 1992, p. 87.
[5] Publié au *JO OHADA* n° 6 du 1er juin 1998.

du 17 octobre 2023[6]. Par la jurisprudence ensuite. Le juge français a construit l'insaisissabilité à partir de la fin du XIX[e] siècle[7] et l'a étendue à tous les établissements publics, y compris industriels et commerciaux, par l'arrêt *BRGM*[8]. Le juge communautaire, lui, a d'abord étendu l'immunité aux entreprises publiques[9], avant de la restreindre progressivement. Par la doctrine enfin. Les grands auteurs du droit public ont posé les fondements de la réflexion. Léon DUGUIT a fait du service public le critère du droit administratif et la justification des prérogatives de l'administration[10] ; Georges VEDEL a montré que la puissance publique, faite de prérogatives et de sujétions, en constitue le fondement[11] ; Hans KELSEN a souligné que la personne morale n'est qu'une construction juridique, expression personnifiée d'un ensemble de normes[12], ce qui invite à rechercher derrière la forme sociétaire le régime réellement applicable. Les auteurs spécialisés ont ensuite précisé la réflexion. André G. DELION a vu dans l'entreprise publique un « *patrimoine public personnalisé affecté à une tâche économique* »[13]. Pierre AMSELEK voyait dans l'insaisissabilité l'un des « *privilèges ou des sujétions à caractère personnel, attachés à la qualité même de personne publique* »[14] ; Yves GAUDEMET en a éprouvé la portée à l'égard de l'entreprise publique[15] ; Filiga Michel SAWADOGO en a critiqué l'extension aux sociétés commerciales[16] ; plus récemment, Salifou MOUHOUAIN a analysé la réforme camerounaise de 2017 au regard du droit OHADA des sociétés[17], et Marie Antoinette AKAMESSE a étudié le recouvrement forcé des dettes des personnes morales de droit public au Cameroun à la lumière de la révision de 2023[18].

Au regard de cette évolution, une définition actuelle peut être proposée. L'insaisissabilité signifie que les biens concernés « *ne peuvent faire l'objet des voies d'exécution forcée telles que la saisie ou la saisie-arrêt permettant soit de placer les biens du débiteur sous la main de la justice, pour les rendre indisponibles et se prémunir par-là contre une insolvabilité qui est à craindre, soit de réaliser la vente des biens saisis, afin que le*

---

[6] Acte uniforme révisé portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution, adopté à Yaoundé le 17 octobre 2023, *JO OHADA*, numéro spécial du 15 novembre 2023, entré en vigueur le 16 février 2024.

[7] T.C., 9 décembre 1899, *Association syndicale du canal de Gignac*, S. 1900, 3, p. 49, note Maurice HAURIOU.

[8] Cass. civ. 1re, 21 décembre 1987, *Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) c/ Société Lloyd Continental*, Bull. civ. I, n° 348 ; RFDA, 1988, p. 772, concl. CHARBONNIER, note PACTEAU.

[9] CCJA, arrêt n° 043/2005 du 7 juillet 2005, *Aziablévi YOVO et autres c/ Société TOGO TÉLÉCOM*.

[10] Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, t. II, Paris, E. de Boccard, 3e éd., 1928, p. 61.

[11] Georges VEDEL, « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *EDCE*, 1954, p. 21 et s.

[12] Hans KELSEN, *Théorie générale du droit et de l'État*, trad. Béatrice LAROCHE et Valérie FAURE, Paris/Bruxelles, LGDJ/Bruylant, 1997, p. 161.

[13] André DELION, *L'État et les entreprises publiques*, Paris, Sirey, p. 23.

[14] Paul AMSELEK, « Les établissements publics sans comptable public et le principe de l'insaisissabilité des biens des personnes publiques », *JCP G*, 1986, I, 3236, n° 33.

[15] Yves GAUDEMET, « L'entreprise publique à l'épreuve du droit public. Domanialité publique, insaisissabilité, inarbitrabilité », in *Mélanges en hommage à Roland Drago. L'unité du droit*, Paris, Economica, 1996, p. 264.

[16] Filiga Michel SAWADOGO, « La question de la saisissabilité ou de l'insaisissabilité des biens des entreprises publiques en droit OHADA. À propos de l'arrêt de la CCJA du 7 juillet 2005, affaire Aziablévi YOVO et autres c/ Société TOGO TÉLÉCOM », *Penant*, n° 860, juillet-septembre 2007, p. 305 et s.

[17] Salifou MOUHOUAIN, « La réforme du droit camerounais des entreprises publiques et le droit des sociétés commerciales de l'espace OHADA », *Uniform Law Review*, vol. 24, n° 1, 2019, pp. 214-233.

[18] Marie Antoinette AKAMESSE, « Le recouvrement forcé des dettes des personnes morales de droit public au Cameroun », *Afrilex*, [en ligne], afrilex.u-bordeaux.fr, avril 2026.

créancier se fasse payer sur le prix »[19]. Elle doit être distinguée de l'immunité d'exécution : la première s'attache à certains biens, quel qu'en soit le propriétaire ; la seconde s'attache à la qualité du débiteur et soustrait l'ensemble de son patrimoine aux voies d'exécution. L'entreprise publique reçoit, quant à elle, une définition abstraite en droit camerounais, c'est « *une unité économique dotée d'une autonomie juridique et financière exerçant une activité industrielle et commerciale et dont le capital social est détenu entièrement ou majoritairement par une personne morale de droit public* »[20]. Elle reçoit aussi une définition énumérative, puisque la loi en distingue deux catégories : la société à capital public, dont le capital est intégralement public, et la société d'économie mixte, dont le capital est majoritairement public. Le législateur togolais retenait déjà un critère de majorité[21], tandis que le droit français ne connaît pas de définition générale, les entreprises publiques y présentant, selon Christian BAILLON, « *des formes juridiques extrêmement différentes* »[22]. Deux catégories de biens doivent par conséquent être distinguées au sein des biens qu'utilisent ces entreprises. Les premiers leur appartiennent en propre, biens reçus en apport pour la formation du capital, biens acquis au cours de leur activité, fonds et créances. Les seconds appartiennent à l'État ou à d'autres personnes publiques, qui leur en ont seulement transféré la jouissance : dépendances du domaine public, du domaine privé de l'État ou du domaine national. Seuls les premiers peuvent être qualifiés de biens privés des entreprises publiques. En synthèse, les biens privés des entreprises publiques s'entendent des biens meubles et immeubles, corporels et incorporels, dont ces sociétés sont propriétaires, par opposition aux biens de l'État ou des collectivités publiques qu'elles se bornent à utiliser. Leur insaisissabilité désigne leur soustraction éventuelle aux voies d'exécution du droit commun.

L'intérêt du sujet est d'abord socio-politique. La révision de l'AUPSRVE du 17 octobre 2023 a recentré l'immunité d'exécution sur les seules personnes morales de droit public et institué, à l'article 30-1, l'inscription d'office au budget des créances constatées contre elles[23]. Les réactions nationales ont divergé. Le Cameroun a organisé la mise en œuvre de la réforme par une lettre-circulaire du ministre des Finances du 13 septembre 2024, tandis que la République démocratique du Congo adoptait un décret du 21 août 2024 destiné à protéger le patrimoine de ses entreprises publiques[24]. Ce débat actuel prolonge un débat historique. L'État camerounais a fait des entreprises publiques, dès les premières années de l'indépendance, l'instrument privilégié de son intervention économique, dans les secteurs de l'énergie, de l'eau, des transports, des télécommunications ou de l'agro-industrie, où

[19] Jean-Marie NYAMA, *Régime foncier et domanialité publique au Cameroun*, Yaoundé, Presses de l'UCAC, 2001, p. 54.
[20] Art. 3 de la loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques (Cameroun). V. Ramsès AKONO ADAM, « Cameroun : loi portant statut général des entreprises publiques », *L'essentiel Droits africains des affaires*, n° 10, novembre 2017 ; Yvette Rachel KALIEU ELONGO, « Nouvelle loi sur les entreprises publiques », [en ligne], www.kalieu-elongo.com, consulté le 24 septembre 2026.
[21] Art. 3 de la loi togolaise du 4 décembre 1990 portant réforme du cadre institutionnel et juridique des entreprises publiques, citée par Filiga Michel SAWADOGO, *op. cit.*, p. 327.
[22] Christian BAILLON, *Droit des entreprises publiques*, Encyclopédie Delmas pour la vie des affaires, Paris, Delmas, 1992, p. 20, cité par Filiga Michel SAWADOGO, *op. cit.*, p. 326.
[23] Roger IRAGI MAGAYANE, « Article 30-1 AUPSRVE : contraste saisissant entre le décret de verrouillage en RDC et la circulaire d'anticipation du Cameroun », *Village de la Justice*, [en ligne], www.village-justice.com, 21 novembre 2025, consulté le 24 septembre 2026.
[24] *Ibid.*

l'initiative privée faisait défaut ; la crise des années 1980 et 1990 a ensuite imposé leur restructuration, puis leur soumission croissante au droit des sociétés. Les tensions entre protection du patrimoine public et droits des créanciers sont alors devenues visibles, une décision a ordonné la saisie de biens de l'Imprimerie nationale. Saisie qui « *aurait effectivement été réalisée si tout le personnel de l'Imprimerie ne s'y était opposé physiquement en interdisant l'accès des bâtiments à l'huissier* »[25]. L'intérêt socio-politique historique rejoint de la sorte l'intérêt juridique historique. La question de la saisie des biens publics a toujours été celle de la place de la puissance publique dans l'ordre marchand. Lorsque l'État intervenait directement dans l'économie, la protection de ses entreprises paraissait aller de soi ; lorsque l'ouverture économique et l'harmonisation du droit des affaires ont fait de ces entreprises des opérateurs soumis aux règles du marché, cette protection est apparue comme une anomalie. L'adhésion du Cameroun au Traité OHADA, signé à Port-Louis le 17 octobre 1993, a marqué ce basculement, en soumettant les entreprises publiques au droit uniforme des sociétés et des voies d'exécution.

L'intérêt du sujet est ensuite juridique. Historiquement, le juge camerounais a appliqué l'immunité d'exécution à des organismes à capitaux publics sans toujours distinguer leur forme juridique. Le juge des référés de Bafoussam a jugé qu'un organisme « *dans lequel l'État détient 94 % du capital social est protégé par l'immunité d'exécution prévue à l'article 30 alinéa 1er de l'AUPSRVE* »[26]. Or, la CCJA juge à présent que les entités constituées sous forme de sociétés commerciales ne bénéficient pas de l'immunité, quelle que soit la part publique de leur capital[27], et le texte révisé en 2023 ne vise plus que les personnes morales de droit public. Or la doctrine ancienne avait traité la question sous l'angle du droit administratif des biens, en rattachant l'insaisissabilité à la personnalité publique ; elle n'avait pas envisagé la situation d'organismes de droit privé dont le patrimoine demeure, par bien des aspects, soumis à des règles publiques. La comparaison avec la France, où l'arrêt *BRGM* réserve l'immunité aux seules personnes publiques, et avec les États de l'espace OHADA, dont les législations ont été confrontées à l'article 30, confirme que la question ressortit désormais au droit processuel, du droit des sociétés et du droit communautaire autant que du droit administratif.

L'intérêt du sujet est enfin scientifique. L'élément nouveau tient à ce que l'obstacle communautaire à la saisie des biens des entreprises publiques, longtemps dominant, a été levé, tandis que subsistent des obstacles internes que la doctrine a peu étudiés. Il s'agit, d'une part, de l'extension de l'immunité communautaire, textuellement équivoque et jurisprudentiellement consacrée, puis de son repli, prétorien avant d'être législative ; il s'agit, d'autre part, de l'assimilation des entreprises publiques aux personnes publiques, statutaire par la prépondérance publique dans leur capital et leur gouvernance et par la qualification publique de leurs biens, fonctionnelle par le durcissement des règles d'acquisition et d'aliénation de ces biens. L'enjeu scientifique est aussi méthodologique. Il s'agit de dépasser

[25] Rapporté par Aloys MPESSA, *op. cit.*, p. 427.
[26] TPI Bafoussam, ord. de référé n° 37 du 28 janvier 2004, *Société nationale des eaux du Cameroun (SNEC) SA c/ DJEUKOU Joseph et autres*, Ohadata J-05-01.
[27] V. not. CCJA, 1re ch., arrêt n° 060/2022 du 3 mars 2022, *Générale des Carrières et des Mines (GECAMINES) SA c/ SORETAC SARL*.

l'opposition classique entre droit public et droit privé, pour saisir un objet hybride dont le régime résulte de la combinaison du droit administratif, du droit des sociétés, du droit pénal, du droit financier et du droit communautaire des voies d'exécution. La confrontation de ces deux séries d'obstacles, à la lumière de la réforme de 2023, n'a pas encore été conduite dans le contexte camerounais.

Il en découle une question centrale : **quels obstacles s'opposent encore, en droit positif camerounais, à la saisissabilité des biens privés des entreprises publiques ?** Formulée autrement, la question est de savoir si la levée de l'obstacle communautaire suffit à rendre ces biens effectivement saisissables, ou si le droit interne camerounais, par les liens qu'il maintient entre les entreprises publiques et la puissance publique, continue d'y faire obstacle, et dans quelle mesure ces obstacles sont légitimes. La réponse commande l'effectivité des droits des créanciers, mais aussi la cohérence d'un système juridique qui a fait le choix de la forme sociétaire pour ses entreprises publiques tout en les soumettant à de nombreuses règles de droit public. La question naît de la rencontre de deux exigences également fondamentales. D'un côté, la continuité du service public et la protection du patrimoine public ; de l'autre, le respect de l'autorité de la chose jugée[28], dont le juge camerounais affirme qu'elle « *devient une source de légalité à côté de la loi, des règlements et des principes généraux du droit* »[29]. Il s'agit, en définitive, de savoir s'il est possible de surmonter ce qu'un auteur a appelé « *le vieux principe de l'impossible contrainte de l'administration* »[30] lorsque le débiteur n'est plus l'administration elle-même, mais une société qu'elle contrôle.

Le cadre spatial de l'étude est le Cameroun, dont le secteur public marchand demeure important malgré les privatisations des années 1990 et 2000. Elle intéresse toutefois l'ensemble des États d'Afrique noire francophone parties au Traité de l'OHADA, qui partagent l'héritage du droit administratif français et l'application directe des actes uniformes, les décisions de la CCJA relatives à des entreprises togolaises, congolaises, centrafricaines ou maliennes s'imposent au juge camerounais. Le cadre théorique est celui du positivisme juridique. Dans un premier temps, conformément à l'enseignement de Hans KELSEN, il s'agira de décrire les normes en vigueur en les rapportant à leur fondement de validité et à la hiérarchie qui les ordonne[31]. Dans un second temps, clairement distinct du premier, l'étude adoptera une démarche prospective et proposera les aménagements que cette description rend souhaitables.

La méthode juridique, dans ses versants dogmatique et casuistique, permettra d'interpréter les textes[32] et de les éprouver au contact de la jurisprudence camerounaise, communautaire et étrangère. La méthode comparative éclairera le droit camerounais à la

[28] V. Michel ROUSSET et Mohammed Amine BENABDALLAH, « La saisie des biens des collectivités et organismes publics pour inexécution des décisions de justice », note sous C.S.A. (Maroc), 7 novembre 2002, *O.N.C.F. c/ A.L. et consorts*, p. 2.
[29] CS/CA, arrêt n° 50/A du 9 octobre 2008, *Total E&P Cameroun (anciennement Elf Serepca) c/ NDEUGOUE Viviane, État du Cameroun (MTPS)*.
[30] Bernard PACTEAU, *Contentieux administratif*, Paris, PUF, 1997, p. 328.
[31] V. Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, trad. Charles EISENMANN, Paris, Dalloz, 2e éd., 1962, *passim*.
[32] (AUPSRVE de 1998 et de 2023, lois camerounaises de 1999 et de 2017, ordonnance domaniale de 1974, Code pénal).

lumière des droits français, togolais, congolais et centrafricain. Le droit français est la matrice historique du droit administratif camerounais et offre un modèle abouti de distinction entre personnes publiques et sociétés à capitaux publics ; les droits togolais, congolais, centrafricain et malien sont ceux à propos desquels la CCJA a construit sa jurisprudence ; le droit de la République démocratique du Congo illustre enfin une réaction nationale à la réforme de 2023 opposée à celle du Cameroun.

L'analyse révèle que l'obstacle explicite, tiré de l'immunité communautaire, a connu une extension puis un recul qui l'a largement levé (**I**), tandis que subsiste un obstacle implicite, tiré de l'assimilation persistante des entreprises publiques aux personnes publiques en droit interne (**II**).

I- L'OBSTACLE EXPLICITE : UNE IMMUNITÉ COMMUNAUTAIRE, DE L'EXTENSION À LA CONTRACTION

Le premier obstacle à la saisie des biens des entreprises publiques est explicite, car il procède d'un texte, l'article 30 de l'AUPSRVE. Longtemps interprété comme couvrant ces entreprises, ce texte a connu une extension initiale (**A**), avant un resserrement progressif qui l'a largement privé d'effet à leur égard (**B**).

A- L'extension initiale de l'immunité aux entreprises publiques

L'immunité des entreprises publiques n'était pas écrite en toutes lettres. Elle est née d'un texte équivoque (**1**), que la jurisprudence communautaire a ensuite lu de manière extensive (**2**).

1-Une extension textuellement équivoque

L'équivoque tenait à la rédaction de l'article 30, muet sur les bénéficiaires de l'immunité (**a**), et à l'indétermination de la notion d'entreprise publique à laquelle il se référait (**b**).

a- Le silence de l'article 30 sur les bénéficiaires de l'immunité

L'AUPSRVE pose d'abord le principe du droit à l'exécution : « *à défaut d'exécution volontaire, tout créancier peut, quelle que soit la nature de sa créance, (…) contraindre son débiteur défaillant à exécuter ses obligations à son égard ou pratiquer une mesure conservatoire pour assurer la sauvegarde de ses droits* »[33]. Les saisies peuvent en principe porter sur tous les biens du débiteur, sauf ceux que la loi nationale déclare insaisissables, l'article 51 laissant à chaque État le soin de définir « *les biens et droits insaisissables* »[34].

L'exception figurait à l'article 30 dont l'alinéa premier disposait que « *l'exécution forcée et les mesures conservatoires ne sont pas applicables aux personnes qui bénéficient*

[33] Art. 28 de l'AUPSRVE du 10 avril 1998.
[34] Art. 51 de l'AUPSRVE du 10 avril 1998. V. Filiga Michel SAWADOGO, *op. cit.*, p. 312.

d'une immunité d'exécution », sans désigner ces personnes. Son alinéa 2 ajoutait que « *toutefois, les dettes certaines, liquides et exigibles des personnes morales de droit public ou des entreprises publiques, quelles qu'en soient la forme et la mission, donnent lieu à compensation avec les dettes également certaines, liquides et exigibles dont quiconque sera tenu envers elles, sous réserve de réciprocité* ». Contrairement à ce que l'on a parfois écrit, le texte ne déclarait pas pour autant insaisissables les biens des entreprises publiques, il institue une immunité au profit de bénéficiaires non désignés, puis mentionne les entreprises publiques à propos d'un mécanisme de compensation.

Le raisonnement qui a conduit à l'extension de l'immunité repose sur une inférence, si l'alinéa 2 organisait une compensation au profit des créanciers des personnes publiques et des entreprises publiques, c'est que ces créanciers ne peuvent recourir à l'exécution forcée, et par conséquent que ces débiteurs sont les bénéficiaires implicites de l'alinéa premier. L'inférence n'était pas nécessaire, la compensation peut se concevoir comme un correctif ouvert à tous les créanciers des entités publiques, qu'elles soient ou non protégées par l'immunité. Elle a néanmoins prévalu, faute de précision du législateur communautaire.

La formule de l'alinéa premier n'est d'ailleurs pas originale. Elle reprenait presque mot pour mot l'article 1er alinéa 3 de la loi française n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, selon lequel « *l'exécution forcée et les mesures conservatoires ne sont pas applicables aux personnes qui bénéficient d'une immunité d'exécution* »[35]. Cette disposition était un simple renvoi, elle ne crée aucune immunité, mais rappelle celles qui résultaient d'autres sources, à savoir le droit international pour les États étrangers et les organisations internationales, et le principe d'insaisissabilité des biens des personnes publiques pour ces dernières. Transposée en droit OHADA, la même formule pouvait recevoir la même lecture. L'alinéa premier renvoyait aux immunités existantes sans en désigner lui-même les titulaires.

L'alinéa 3 de l'article 30 confirmait que le texte visait avant tout le règlement des dettes publiques par compensation, les dettes des personnes et entreprises publiques ne pouvaient être considérées comme certaines « *que si elles résultent d'une reconnaissance par elles de ces dettes ou d'un titre ayant un caractère exécutoire sur le territoire de l'État où se situent lesdites personnes et entreprises* »[36]. Rien, dans cette économie, n'imposait de conclure que les entreprises publiques étaient couvertes par l'immunité de l'alinéa premier ; la mention de ces entreprises à propos de la compensation pouvait tout aussi bien signifier que le législateur entendait simplement leur ouvrir, comme aux personnes publiques, ce mode d'extinction des dettes.

Le silence du texte sur les bénéficiaires de l'immunité avait, de ce fait, une portée considérable. Il laissait au juge le soin de déterminer, par voie d'interprétation, l'étendue d'un avantage qui déroge au droit commun de l'exécution, alors que les exceptions à un principe général appellent en principe une interprétation stricte.

---

[35] Art. 1er al. 3 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution (France), devenu l'art. L. 111-1 al. 3 du Code des procédures civiles d'exécution.
[36] Art. 30 al. 3 de l'AUPSRVE du 10 avril 1998.

Le droit français offre un contrepoint utile, l'insaisissabilité y est attachée à la personnalité publique. Et la Cour de cassation l'a étendue à tous les établissements publics, y compris industriels et commerciaux, en jugeant que « *s'agissant des biens appartenant à des personnes publiques, même exerçant une activité industrielle et commerciale, le principe de l'insaisissabilité de ces biens ne permet pas de recourir aux voies d'exécution de droit privé* »[37]. Elle ne l'a jamais étendue aux sociétés à capitaux publics, qui demeurent des personnes privées. Le critère français est organique ; le texte OHADA de 1998, en mentionnant les entreprises publiques « *quelles qu'en soient la forme et la mission* », semblait au contraire autoriser un critère économique, fondé sur l'origine publique du capital. C'est de cette ambiguïté qu'est née l'extension de l'immunité, dont l'incidence sur le sort des biens des entreprises publiques camerounaises a été considérable.

b- L'indétermination de la notion d'entreprise publique

La référence aux « *entreprises publiques* » posait une seconde difficulté, celle de leur définition. La notion « *est vague et un fourre-tout au regard des entités ou structures que l'on y classe* »[38]. En droit français, elle recouvre, selon Christian BAILLON, « *des formes juridiques extrêmement différentes : sociétés commerciales, établissements publics, sociétés d'économie mixte… À chaque type correspond évidemment un droit spécifique* »[39]. Le législateur OHADA ne l'ayant pas définie, sa détermination dépendait des droits nationaux, ce qui compromettait l'uniformité recherchée par l'harmonisation.

Au Cameroun, la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic ajoutait à chose plus de confusion en réunissant dans un même texte les établissements publics administratifs, personnes morales de droit public, les sociétés à capital public et les sociétés d'économie mixte, personnes morales de droit privé[40]. Elle soumettait les secondes aux règles du droit privé, en particulier du droit civil et du droit commercial, dans la mesure où elle n'y dérogeait pas. On a pu voir dans ces sociétés un « *patrimoine public personnalisé affecté à une tâche économique* »[41], formule qui souligne leur ambivalence. Personnes privées par leur forme, elles demeurent publiques par leur capital et leur finalité.

Cette ambivalence se retrouve dans la jurisprudence camerounaise. Le juge des référés de Bafoussam a qualifié d'établissement public la Société nationale des eaux du Cameroun, société anonyme dont l'État détenait 94 % du capital, pour lui appliquer l'immunité de l'article 30[42]. Le raisonnement confondait la forme juridique de l'organisme et la composition de son capital. D'autres décisions ont, à juste titre, appliqué l'immunité à de véritables

[37] Cass. civ. 1re, 21 décembre 1987, *BRGM*, précité ; *JCP* éd. G, 1989, n° 21183.
[38] Filiga Michel SAWADOGO, *op. cit.*, p. 326.
[39] Christian BAILLON, *op. cit.*, p. 20.
[40] Art. 2 de la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic (Cameroun).
[41] André DELION, *op. cit.*, p. 23.
[42] TPI Bafoussam, ord. de référé n° 37 du 28 janvier 2004, précitée.

établissements publics, telles les universités d'État avec le juge des référés de Ngaoundéré puis celui de Dschang qui ont refusé ou annulé des saisies pratiquées sur leurs comptes[43].

La doctrine française avait pourtant indiqué la voie d'une distinction selon la forme juridique. Yves GAUDEMET relevait que la règle de l'insaisissabilité « *est consacrée de façon absolue, elle vaut pour tous les établissements publics, sans distinction selon leur nature, leur vocation ou leur organisation, y compris bien entendu les entreprises publiques ayant adopté cette forme juridique* »[44]. L'entreprise publique constituée sous forme d'établissement public bénéficie de ce fait de l'insaisissabilité attachée à la personnalité publique ; celle qui a adopté la forme d'une société commerciale n'en bénéficie pas. Le critère retenu est la personnalité juridique de l'organisme, non la nature de son activité ni la composition de son capital.

Le législateur OHADA lui-même fournissait un argument en ce sens. L'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique soumet à ses dispositions « *toute société commerciale, y compris celle dans laquelle un État ou une personne morale de droit public est associé* »[45]. En intégrant expressément les sociétés à participation publique dans le droit commun des sociétés commerciales, le législateur communautaire indiquait qu'il ne les considérait pas comme des personnes publiques. La lecture extensive de l'article 30 de l'AUPSRVE entrait ainsi en contradiction avec un autre acte uniforme.

La notion d'entreprise publique n'est pas, en conséquence, une catégorie juridique unitaire, mais un ensemble d'organismes réunis par un critère économique.

L'indétermination de la notion n'était donc pas une simple difficulté théorique, elle permettait à des sociétés commerciales de revendiquer une prérogative conçue pour les personnes publiques. Son incidence sur la question de la saisie était directe, puisque la qualification de l'organisme commandait l'ouverture ou la fermeture de toutes les voies d'exécution. Le législateur camerounais de 2017 a d'ailleurs tiré la leçon de cette confusion en séparant le statut des établissements publics, régis par la loi n° 2017/010, de celui des entreprises publiques, régies par la loi n° 2017/011. La jurisprudence communautaire, pendant ce temps, **avait choisi la voie de l'extension.**

2-Une extension jurisprudentiellement consacrée

L'équivoque textuelle a été levée par la CCJA dans le sens le plus favorable aux entreprises publiques. La Cour a reconnu une immunité absolue (**a**), dont la doctrine a rapidement dénoncé les excès (**b**).

---

[43] TPI Ngaoundéré, ord. de référé n° 3 du 20 décembre 1999, *Université de Ngaoundéré c/ NANG MINDANG Hyppolite*, *Juridis Périodique*, n° 44, 2000, p. 31, obs. FOMETEU ; TPI Dschang, ord. n° 12/ORD du 11 septembre 2000, *Université de Dschang*, *Revue camerounaise de l'arbitrage*, n° 18, 2002, p. 13. Ces décisions sont rapportées par Marie Antoinette AKAMESSE, *op. cit.*

[44] Yves GAUDEMET, *op. cit.*, p. 264.

[45] Art. 1er al. 1 de l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique, révisé le 30 janvier 2014.

a- La consécration d'une immunité absolue

Dans l'affaire *TOGO TÉLÉCOM*, la CCJA a jugé que l'article 30 consacre une immunité d'exécution au profit des personnes morales de droit public et des entreprises publiques. Elle a relevé que « *la loi togolaise, qui soustrait les entreprises publiques du régime de droit public pour les soumettre au droit privé, est contraire à l'article 30 de l'AUVE* », avant de décider qu'en « *considérant que la société Togo Télécom, en sa qualité d'entreprise publique, bénéficie de l'immunité d'exécution conformément à l'article 30 alinéa 1 et 2 de l'AUVE, la Cour d'Appel de Lomé a fait une saine application de la loi* »[46]. La solution a été confirmée à propos d'une autre société togolaise[47], puis étendue à un organisme ivoirien que la loi nationale soumettait pourtant au droit privé[48].

Le fondement de cette solution est la primauté du droit uniforme. Aux termes de l'article 10 du Traité OHADA, « *les actes uniformes sont directement applicables et obligatoires dans les États parties nonobstant toute disposition contraire de droit interne, antérieure ou postérieure* ». La CCJA a précisé que cet effet abrogatoire concerne toute disposition de droit interne ayant le même objet que l'acte uniforme, « *qu'elle soit contraire ou identique* »[49]. L'Acte uniforme joue ainsi « *comme un texte de droit interne pour chaque État partie au Traité de l'OHADA mais avec une position hiérarchique supérieure aux lois et autres textes internes* »[50]. Du moment que l'article 30 était lu comme couvrant les entreprises publiques, aucune loi nationale ne pouvait les soumettre aux voies d'exécution.

Transposée au Cameroun, la solution neutralisait la loi de 1999, qui soumettait les sociétés à capital public et les sociétés d'économie mixte au droit privé. Les créanciers d'entreprises publiques camerounaises se trouvaient privés de toute voie d'exécution, alors même que ces entreprises exerçaient des activités commerciales en concurrence avec des opérateurs privés. L'immunité, conçue pour protéger la puissance publique, devenait un avantage concurrentiel au profit de sociétés commerciales.

La jurisprudence camerounaise a suivi le mouvement. Avant même l'entrée en vigueur de l'Acte uniforme, le juge des référés de Douala avait été saisi de la question de l'exécution forcée contre l'Office national des ports du Cameroun, établissement public alors chargé de la gestion portuaire[51]. Après cette entrée en vigueur, le juge de Bafoussam a étendu l'immunité à une société anonyme à capitaux majoritairement publics, en la qualifiant d'établissement public[52]. Ces décisions montrent que la lecture extensive de l'article 30 avait trouvé un terrain

---

[46] CCJA, arrêt n° 043/2005 du 7 juillet 2005, précité.
[47] CCJA, arrêt n° 024/2014 du 13 mars 2014, *KOUTOUATI A. AKAKPO Danwodina et 18 autres c/ Société TOGO-PORT*.
[48] CCJA, arrêt n° 044/2016 du 18 mars 2016, *GNANKOU GOTH Philippe c/ Fonds d'Entretien Routier (FER)*.
[49] CCJA, avis n° 001/2001/EP du 30 avril 2001. V. Djibril ABARCHI, « La supranationalité de l'OHADA », *Revue burkinabè de droit*, n° 37, 2e semestre 2000, pp. 9-27 ; Joseph ISSA-SAYEGH, « La portée abrogatoire des actes uniformes de l'OHADA sur le droit interne des États parties », *Revue burkinabè de droit*, n° 39-40, numéro spécial, 2001, pp. 51-61 ; Parfait DIEDHIOU, « L'article 10 du Traité de l'OHADA : quelle portée abrogatoire et supranationale ? », *Revue de droit uniforme*, vol. XII, 2007-2, p. 265 et s.
[50] Filiga Michel SAWADOGO, *op. cit.*, p. 316.
[51] TPI Douala, ord. n° 339 du 3 novembre 1998, *Office national des ports du Cameroun (ONPC) c/ SFIC*, *Revue camerounaise de l'arbitrage*, n° 18, 2002, obs. Gaston KENFACK DOUAJNI, rapportée par Marie Antoinette AKAMESSE, *op. cit.*
[52] TPI Bafoussam, ord. de référé n° 37 du 28 janvier 2004, précitée.

favorable dans un droit national qui ne distinguait pas nettement les catégories d'organismes publics.

L'autorité de cette jurisprudence tenait aussi à la place de la CCJA dans l'ordre juridique communautaire. L'article 14 du Traité OHADA lui confie le contentieux relatif à l'application des actes uniformes, entre autres par la voie du recours en cassation contre les décisions des juridictions d'appel nationales. Les juges camerounais, dont les décisions relatives aux voies d'exécution ressortissent en dernier ressort de la censure de la Cour commune, ne pouvaient guère s'écarter de sa lecture de l'article 30. L'extension de l'immunité aux entreprises publiques s'est imposée, de manière uniforme, dans l'ensemble de l'espace OHADA.

L'immunité ainsi entérinée était absolue à un double titre, elle couvrait toutes les entreprises publiques, sans distinction de forme ni de mission, et tous leurs biens, sans distinction d'affectation. Aucune place n'était laissée à un contrôle de la nécessité de la protection au regard du service assuré.

Cette consécration présente, au regard de la théorie des normes, une singularité remarquable. La norme appliquée par la CCJA n'était pas écrite, elle résultait d'une interprétation constructive de l'article 30. Elle a pourtant été dotée, par le jeu de l'article 10 du Traité, d'une autorité supérieure à celle des lois nationales. Le juge communautaire a ainsi, par voie d'interprétation, étendu le champ d'un avantage dérogatoire au droit commun de l'exécution, ce qui est contraire au principe selon lequel les exceptions sont d'interprétation stricte. C'est précisément ce que la doctrine allait lui reprocher.

b- La critique d'une immunité excessive

La solution *TOGO TÉLÉCOM* a été vivement critiquée. Filiga Michel SAWADOGO a relevé qu'elle privait les créanciers des entreprises publiques de toute voie d'exécution, alors que ces entreprises sont constituées sous forme de sociétés commerciales et soumises, pour le reste, au droit des affaires[53]. Il concluait que, « *autant on doit finalement admettre que les voies d'exécution du droit commun ne peuvent être diligentées contre elle (l'administration publique ou la personne morale de droit public), autant on ne peut admettre qu'elle n'honore pas ses engagements* »[54].

La critique repose sur trois arguments. Le premier est logique, les entreprises publiques ne peuvent revendiquer à la fois les avantages du droit des sociétés, à savoir la souplesse de gestion et la responsabilité limitée, et les prérogatives de la puissance publique. Le deuxième est économique, l'immunité renchérit le crédit consenti à ces entreprises et décourage leurs partenaires, au détriment de la sécurité juridique que l'OHADA entend garantir. Le troisième est comparatif, aucun système de référence n'étant l'immunité aux sociétés commerciales à capitaux publics. En France, la question de l'appréhension des biens d'une entreprise publique camerounaise par les créanciers de l'État a d'ailleurs été portée devant la Cour de cassation à

[53] Filiga Michel SAWADOGO, *op. cit.*, *passim*.
[54] *Ibid.*, p. 333.

propos de la Société nationale des hydrocarbures mettant en jeu l'autonomie patrimoniale de l'entreprise à l'égard de l'État[55].

La doctrine camerounaise récente prolonge cette analyse. Elle observe que « *l'enjeu réside dans l'effritement progressif des prérogatives de puissance publique et la tendance croissante de soumettre l'Administration publique aux mêmes règles que les entités de droit privé* »[56]. Si ce mouvement concerne l'administration elle-même, il s'impose à plus forte raison pour des sociétés commerciales, dont la soumission au droit commun est la raison d'être.

La critique est d'autant plus fondée que l'immunité ainsi reconnue était dépourvue de contrepartie effective. En France, à la différence des personnes publiques soumises à une tutelle financière et à des procédures de mandatement d'office, les entreprises publiques ne connaissaient aucun mécanisme permettant à leurs créanciers d'obtenir le paiement forcé des condamnations prononcées contre elles. La compensation, seule voie ouverte, supposait une réciprocité de dettes qui fait souvent défaut. L'immunité se transformait ainsi, pour les entreprises publiques, en une réelle faculté de ne pas payer.

La continuité du service public, souvent invoqué au soutien de l'immunité, ne justifiait pas davantage une protection générale. Toutes les entreprises publiques ne gèrent pas un service public, et celles qui en gèrent un ne consacrent pas tous leurs biens à ce service. Une immunité fondée sur ce motif aurait dû être limitée aux biens effectivement affectés au service, et non étendue à l'ensemble du patrimoine social. Les débats doctrinaux ont mis en évidence que l'immunité *TOGO TÉLÉCOM* excédait les nécessités qu'elle prétendait servir.

L'argument tiré de l'égalité devant la loi n'était pas moins pertinent. Les entreprises publiques exerçant leurs activités sur des marchés concurrentiels, l'immunité leur conférait un avantage dont leurs concurrents privés étaient privés, en violation du principe d'égalité entre opérateurs économiques. Le droit de la concurrence, qui interdit les distorsions résultant de l'intervention publique, rejoignait ici le droit de l'exécution. La doctrine a pu souligner que la protection d'un patrimoine public ne saurait justifier la violation des règles du marché auxquelles les entreprises publiques ont été volontairement soumises par leurs créateurs.

La critique n'a pas été seulement doctrinale, elle a également été faite par les praticiens de l'exécution, avocats et huissiers de justice, qui ont souligné les difficultés rencontrées par les créanciers d'entreprises publiques, contraints de renoncer à l'exécution ou de négocier des règlements amiables dans des conditions défavorables. Ces difficultés ont nourri les travaux préparatoires de la révision de l'Acte uniforme.

Un revirement s'est opéré par suite notamment par la mise en évidence de l'extension de l'immunité qui reposait sur une inférence fragile, elle méconnaissait la forme juridique choisie par les États eux-mêmes et elle compromettait l'objectif de sécurité des créanciers. Il restait à la CCJA et au législateur communautaire à en tirer les conséquences. L'extension

---

[55] Cass. civ. 1re, 14 novembre 2007, n° 04-15.388, *Société Winslow Bank and Trust c/ Société nationale des hydrocarbures (SNH)*, Bull. civ. I.
[56] Marie Antoinette AKAMESSE, *op. cit.*, p. 4, note 13.

initiale de l'immunité, équivoque dans son texte puis étendue par la jurisprudence, allait céder la place à un recul progressif.

B- La contraction progressive de l'immunité des entreprises publiques

À partir de 2018, l'immunité des entreprises publiques a reflué. Ce mouvement a d'abord été l'œuvre du juge communautaire (**1**), avant d'être entérinée par la révision de l'AUPSRVE en 2023 (**2**).

1- Une contraction d'origine prétorienne

La CCJA a restreint l'immunité en deux temps : exclue les sociétés d'économie mixte (**a**), puis toutes les sociétés commerciales et quelle que soit la part publique de leur capital (**b**).

a- L'exclusion des sociétés d'économie mixte

Le premier infléchissement est intervenu dans l'affaire *Mbulu MUSESO*. Saisie d'une saisie pratiquée contre une société hôtelière congolaise dont le capital était partagé entre l'État et des personnes privées, la CCJA a jugé qu'une telle société, « *étant d'économie mixte, (…) demeure une entité de droit privé soumise comme telle aux voies d'exécution sur ses biens propres* »[57]. La solution a été réaffirmée l'année suivante à propos de la même société[58].

La portée de ces arrêts doit être précisée. Ils ne remettaient pas encore en cause le principe posé en 2005, les entreprises publiques demeuraient, en principe, protégées. Ils en excluaient seulement les sociétés d'économie mixte, au motif que la présence d'actionnaires privés confère à la société une nature privée. Le critère restait capitalistique, c'est la composition du capital, et non la forme juridique, qui déterminait le bénéfice de l'immunité. Les sociétés dont le capital était intégralement ou très majoritairement public pouvaient encore s'en prévaloir.

L'incidence de cette jurisprudence sur le droit camerounais était immédiate. Au sens de la loi de 1999, la société d'économie mixte était une société dans laquelle l'État détenait une partie du capital, sans exigence de majorité. Les sociétés d'économie mixte camerounaises se trouvaient de ce fait exposées aux voies d'exécution, à la différence des sociétés à capital public. La loi n° 2017/011 a toutefois modifié la définition de la société d'économie mixte, en exigeant désormais un capital majoritairement public[59], de sorte que la frontière entre les deux catégories s'est déplacée.

L'expression employée par la Cour mérite attention. En visant les « *biens propres* » de la société, la CCJA distinguait implicitement les biens dont la société est propriétaire de ceux qu'elle détient pour le compte d'autrui, notamment de l'État. Cette distinction, qui sera développée plus loin, conduit à admettre que la saisissabilité ne porte que sur le patrimoine de la société et non sur les biens publics qu'elle utilise sans en être propriétaire. La jurisprudence

---

[57] CCJA, 3e ch., arrêt n° 103/2018 du 26 avril 2018, *Mbulu MUSESO c/ Société des Grands Hôtels du Congo SA et 10 autres*.
[58] CCJA, arrêt n° 267/2019 du 28 novembre 2019, *Grégoire BAKANDEJA WA MPUNGU c/ Société des Grands Hôtels du Congo*.
[59] V. Yvette Rachel KALIEU ELONGO, *op. cit.*

communautaire ne livrait pas pour autant les biens publics aux créanciers ; elle soumettait au droit commun les seuls biens appartenant en propre à des personnes privées.

La solution rejoint le droit français, où les sociétés d'économie mixte locales sont des sociétés anonymes soumises au droit commun des voies d'exécution, la participation majoritaire des collectivités territoriales à leur capital étant sans incidence sur la saisissabilité de leurs biens. Dans les deux systèmes, la présence d'associés privés rend inconcevable l'extension à la société d'une prérogative conçue pour la puissance publique. Elle ferait bénéficier des intérêts privés d'une protection justifiée par l'intérêt général.

La jurisprudence de 2018 intervenait dans un contexte camerounais marqué par la réforme de 2017. En exigeant dorénavant une participation publique majoritaire pour la qualification de société d'économie mixte, la loi n° 2017/011 a fait disparaître la catégorie des sociétés à participation publique minoritaire, qui obéissent à présent pleinement du droit commun des sociétés. Mais elle a maintenu, sous la qualification d'entreprise publique, des sociétés dans lesquelles des personnes privées détiennent une part du capital. Au regard de l'arrêt *Mbulu MUSESO*, ces sociétés d'économie mixte camerounaises, même majoritairement publiques, ne pouvaient plus revendiquer l'immunité, puisque la Cour avait fondé sa solution sur la présence d'actionnaires privés et non sur la répartition exacte du capital.

Il demeurait une incertitude pour les sociétés à capital public, dont le capital est intégralement détenu par des personnes publiques. La motivation de l'arrêt de 2018, fondée sur la nature mixte de l'actionnariat, laissait entendre que ces sociétés pouvaient encore bénéficier de l'immunité. C'est cette incertitude que la CCJA a levée dans les années ultérieures.

Ces arrêts ont une valeur de transition. Ils ont rompu avec l'idée d'une immunité attachée à toute entreprise dans laquelle l'État est actionnaire, sans encore adopter un critère fondé sur la forme juridique. Le critère capitalistique qu'ils retenaient présentait d'ailleurs l'inconvénient de faire dépendre le sort des créanciers d'une information, la répartition du capital, que ceux-ci ne maîtrisent pas toujours. Il fallait aller plus loin et c'est ce que la CCJA a fait à partir de 2020.

b- L'exclusion des sociétés commerciales à capitaux publics

Le revirement véritable est intervenu en 2020. Saisie d'une saisie pratiquée contre une société malienne dont l'État détenait 78,57 % du capital, la CCJA a jugé que toute entité de droit privé est soumise aux voies d'exécution, indépendamment de la part publique de son capital[60]. La Cour a confirmé cette solution à propos d'une société d'électricité centrafricaine, en jugeant que les entreprises dans le capital desquelles participent des personnes morales de

[60] CCJA, 1re ch., arrêt n° 368/2020 du 26 novembre 2020, *affaire BMS-SA*. V. Alexis NDZUENKEU, « Immunité d'exécution : une précision… et de nouvelles questions », *L'essentiel Droits africains des affaires*, n° 4, avril 2021.

droit public, du moment qu'elles sont constituées sous l'une des formes de sociétés commerciales du droit OHADA, ne peuvent plus invoquer l'immunité d'exécution[61].

La solution a été étendue aux sociétés dont l'État est l'actionnaire unique. À propos de deux sociétés anonymes congolaises à capital intégralement public, la CCJA a jugé que « *toute entité, y compris celle appartenant à l'État, qui opère sous la forme d'une personne morale de droit privé (…) reste régie par les règles de droit privé* », et qu'une société anonyme ne peut être à la fois une personne morale de droit privé et une personne morale de droit public[62].

Le critère a changé de nature. Il n'est plus capitalistique mais organique, c'est la forme juridique de l'entité, personne morale de droit public ou société commerciale, qui commande le bénéfice de l'immunité. Pour les entreprises publiques camerounaises, constituées sous forme de sociétés anonymes en application de la loi de 2017, la conséquence est nette, ni les sociétés à capital public, ni les sociétés d'économie mixte ne peuvent plus revendiquer l'immunité. Le raisonnement suivi par le juge de Bafoussam en 2004 n'est plus soutenable.

La solution centrafricaine présente une dimension sociale remarquable. La saisie avait été pratiquée par d'anciens salariés de la société, titulaires de créances salariales. L'immunité, si elle avait été admise, aurait privé des travailleurs de tout moyen d'obtenir le paiement de leurs salaires, au profit d'une société d'électricité dont l'État était actionnaire. La CCJA a fait prévaloir le droit à l'exécution sur la protection d'une entité publique par son capital mais privée par sa forme. L'arrêt malien de 2020 a d'ailleurs conduit à dire que cela constituait un revirement par rapport à la solution *TOGO TÉLÉCOM*, tout en soulevant de nouvelles questions quant au sort des organismes de statut hybride[63].

Le fondement textuel de la solution se trouve dans le droit OHADA des sociétés. En soumettant à l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales toute société commerciale, y compris celle dans laquelle un État ou une personne morale de droit public est associé, le législateur communautaire a fait de ces sociétés des personnes morales de droit privé à part entière. La CCJA en a tiré la conséquence logique, une société anonyme ne peut être tout à la fois une personne morale de droit privé, au regard du droit des sociétés, et une personne morale de droit public, au regard du droit des voies d'exécution. La cohérence du droit uniforme exigeait ce revirement.

Entre 2005 et 2022, la CCJA est passée d'une immunité attachée à la qualité économique d'entreprise publique à une immunité attachée à la seule personnalité publique.

---

[61] CCJA, arrêt n° 076/2021 du 29 avril 2021, *Collectif ex-personnel ENERCA SA c/ Énergie centrafricaine (ENERCA SA)*. V. Chanel MUYA, « Immunité d'exécution : arrêt CCJA n° 076/2021 du 29 avril 2021 face aux entreprises publiques congolaises », *Village de la Justice*, [en ligne], www.village-justice.com, 12 août 2022, consulté le 24 septembre 2026.

[62] CCJA, 1re ch., arrêt n° 053/2022 du 3 mars 2022, *ESTAGRI SARL c/ Société nationale d'électricité (SNEL) SA* ; CCJA, 1re ch., arrêt n° 060/2022 du 3 mars 2022, précité. V. YAV & ASSOCIATES, « La jurisprudence de la CCJA sur les immunités d'exécution des sociétés ayant comme seul actionnaire l'État congolais au regard de l'article 30 de l'AUPSRVE : cas de la Gécamines et de la SNEL », *Légavox*, [en ligne], www.legavox.fr, 15 septembre 2022, consulté le 24 septembre 2026.

[63] Alexis NDZUENKEU, *op. cit.*

Les sociétés anonymes à capital intégralement public, hier protégées, sont aujourd'hui soumises au droit commun de l'exécution comme toute société commerciale.

Cette évolution répond enfin à l'objectif de prévisibilité du droit, il suffit à présent au créancier de consulter le registre du commerce et du crédit mobilier pour savoir si son débiteur, immatriculé comme société commerciale, peut être saisi.

Ce revirement rapproche le droit OHADA du droit français, qui réserve l'insaisissabilité aux personnes publiques. Il répond aux critiques doctrinales et rétablit la cohérence du système. L'État qui choisit la forme sociétaire pour ses entreprises en accepte les conséquences, y compris l'exposition de leurs biens aux créanciers. Il laissait toutefois subsister une incertitude, puisqu'il reposait sur une interprétation jurisprudentielle d'un texte resté inchangé. Le législateur communautaire devait la dissiper.

2- Une contraction consacrée par la réforme de 2023

La révision de l'AUPSRVE du 17 octobre 2023 a consacré le recentrage de l'immunité sur les personnes morales de droit public (**a**), tout en aménageant des tempéraments destinés à préserver la continuité du service public (**b**).

a- Le recentrage de l'immunité sur les personnes morales de droit public

L'article 30 nouveau dispose : « *Sauf renonciation expresse, il n'y a pas d'exécution forcée ni de mesures conservatoires contre les personnes morales de droit public, notamment l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics. Toutefois, les dettes certaines, liquides et exigibles des personnes morales de droit public donnent lieu à compensation avec les dettes également certaines, liquides et exigibles dont quiconque sera tenu envers elles, sous réserve de réciprocité* »[64]. La mention des entreprises publiques a disparu, y compris dans la disposition relative à la compensation.

Le texte révisé complète ce dispositif par l'inscription d'office. Selon l'article 30-1, toute créance constatée par un titre exécutoire ou découlant d'une reconnaissance de dette par une personne morale de droit public peut, après une mise en demeure restée infructueuse pendant trois mois, « *faire l'objet d'une inscription d'office dans les comptes de l'exercice et dans le budget de ladite personne morale, au titre des dépenses obligatoires* ». La demande étant adressée au ministre chargé des finances[65]. L'article 30-3 étend enfin l'immunité, sauf renonciation expresse, aux personnes morales de droit public étrangères et aux organisations internationales qui en bénéficient en vertu de conventions[66].

Pour les entreprises publiques camerounaises, la réforme a deux conséquences. D'une part, elle leur retire tout fondement textuel pour revendiquer l'immunité, les sociétés commerciales ne sont pas des personnes morales de droit public. D'autre part, elle ne leur ouvre pas le mécanisme de l'inscription d'office, réservé aux débiteurs publics, leurs

---

[64] Art. 30 de l'AUPSRVE révisé du 17 octobre 2023, reproduit par Marie Antoinette AKAMESSE, *op. cit.*, p. 15. V. aussi Arsène Jean Bruno MINIME, « Exécution forcée sur les biens des entités publiques », Communication, AHJUCAF, [en ligne], www.ahjucaf.org, consulté le 24 septembre 2026.
[65] Art. 30-1 de l'AUPSRVE révisé, reproduit par Marie Antoinette AKAMESSE, *op. cit.*, pp. 20-21.
[66] Art. 30-3 de l'AUPSRVE révisé, *ibid.*, p. 20.

créanciers disposent dorénavant des voies d'exécution du droit commun : saisie-vente, saisie-attribution des créances, saisie des droits d'associés et des valeurs mobilières ou saisie immobilière. Le texte révisé s'applique aux procédures engagées depuis son entrée en vigueur, le 16 février 2024.

Le dispositif de l'inscription d'office est précisé par le texte révisé. La demande adressée au ministre chargé des finances est accompagnée des pièces justificatives de la créance et de la mise en demeure. Et les créances inscrites d'office portent de plein droit intérêt au taux légal à compter de la mise en demeure[67]. Ce mécanisme, inspiré des voies d'exécution administratives du droit français, constitue la contrepartie de l'immunité maintenue au profit des personnes publiques. Son exclusion pour les entreprises publiques est cohérente du moment que leurs biens sont saisissables, leurs créanciers n'ont pas besoin d'un succédané budgétaire.

La réforme éclaire aussi, rétrospectivement, l'ambiguïté du texte de 1998. En désignant nommément l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics, le législateur de 2023 a abandonné la technique du renvoi implicite au profit d'une énumération, fût-elle non limitative, introduite par l'adverbe « *notamment* ». Cet adverbe laisse ouverte la question d'autres personnes morales de droit public, telles les organismes publics de statut particulier ; il ne permet pas d'y inclure des sociétés commerciales, qui n'appartiennent pas à cette catégorie. Pour les entreprises publiques camerounaises, la solution ne souffre plus de discussion.

Reste la question de l'application dans le temps. L'Acte uniforme de 1998 s'appliquait, en vertu de son article 337, aux mesures conservatoires et d'exécution forcée engagées après son entrée en vigueur[68]. Par identité de raison, le texte révisé gouverne les procédures engagées depuis le 16 février 2024. Les saisies pratiquées antérieurement contre des entreprises publiques restent soumises à l'ancien texte, tel qu'interprété par la jurisprudence de la CCJA, laquelle excluait déjà, depuis 2020, les sociétés commerciales du bénéfice de l'immunité.

Le Cameroun, État partie au Traité, est lié par cette réforme sans qu'aucune mesure nationale de réception ne soit nécessaire, les actes uniformes étant directement applicables. Les juridictions camerounaises doivent par conséquent écarter toute demande de mainlevée fondée sur la seule qualité d'entreprise publique du débiteur.

Le recentrage opère un partage clair, l'immunité pour les personnes publiques, avec l'inscription d'office comme contrepartie ; le droit commun de l'exécution pour les entreprises publiques. Du point de vue de la hiérarchie des normes, la solution est désormais écrite dans l'acte uniforme lui-même, et non plus déduite par le juge ; elle s'impose au Cameroun en vertu de l'article 10 du Traité et de l'article 45 de la Constitution[69]. L'obstacle explicite est, de ce fait, levé pour l'essentiel ; il n'est cependant pas totalement supprimé.

---

[67] Art. 30-1 de l'AUPSRVE révisé, reproduit par Marie Antoinette AKAMESSE, *op. cit.*, pp. 20-21.
[68] Filiga Michel SAWADOGO, *op. cit.*, p. 308.
[69] Art. 45 de la loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972 (Cameroun).

b- Les tempéraments préservant la continuité du service public

Le législateur communautaire n'a pas ignoré que certaines entreprises publiques gèrent des services essentiels, dont l'interruption affecterait l'ensemble de la population. L'article 30-2 permet au juge, à la demande de la personne morale intéressée ou du ministère public, lorsque des mesures d'exécution sont de nature à porter gravement atteinte à la continuité du service public, de « *prendre toutes mesures urgentes appropriées, en subordonnant de telles mesures à l'accomplissement, par le débiteur, d'actes propres à faciliter ou garantir le paiement de la dette* »[70].

Le fondement de ce tempérament réside dans le principe de continuité du service public, que Léon DUGUIT rattachait à la nature même du service public, défini comme « *toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale* »[71]. La doctrine camerounaise en tire l'exigence que « *les opérations de saisie qui bénéficient en fait au créancier ne mettent pas en péril la bonne marche des affaires publiques ou alors les intérêts du grand nombre* »[72]. L'article 30-2 ne rétablit pas l'immunité, il permet au juge d'aménager l'exécution, en contrepartie de garanties de paiement.

Un second tempérament tient à l'article 51, qui laisse aux États le soin de définir les biens insaisissables. Un État pourrait être tenté d'user de cette compétence pour soustraire à la saisie les biens de ses entreprises publiques. La République démocratique du Congo en offre l'illustration, avec un décret n° 24/04 du 21 août 2024 relatif au « *sauvetage du patrimoine des entreprises publiques* », analysé comme une tentative de neutraliser la réforme[73]. Le Cameroun a fait un choix différent, en organisant la mise en œuvre de l'inscription d'office par une lettre-circulaire du 13 septembre 2024[74].

Ces tempéraments sont légitimes s'ils demeurent ciblés. Un usage de l'article 51 qui déclarerait insaisissables tous les biens des entreprises publiques réintroduirait, par la voie nationale, l'immunité que le législateur communautaire a supprimée, et se heurterait à l'objectif d'harmonisation. En revanche, une insaisissabilité limitée aux biens strictement nécessaires à la continuité d'un service public essentiel, sous le contrôle du juge, serait conforme à l'économie de la réforme. L'obstacle explicite, largement levé, laisse place à une interrogation sur les obstacles que le droit interne camerounais continue d'opposer aux créanciers.

---

[70] Art. 30-2 de l'AUPSRVE révisé, reproduit par Marie Antoinette AKAMESSE, *op. cit.*, p. 14, note 73. Selon une lecture autorisée, la disposition vise les personnes morales autres que celles bénéficiaires de l'immunité, notamment les entreprises publiques : CT AVOCATS, « Réflexion sur l'immunité d'exécution des personnes morales de droit public dans l'acte uniforme relatif aux voies d'exécution révisé », [en ligne], www.ct-avocats.com, juin 2024, consulté le 24 septembre 2026.

[71] Léon DUGUIT, *op. cit.*, p. 61.

[72] Marie Antoinette AKAMESSE, *op. cit.*, p. 11.

[73] Roger IRAGI MAGAYANE, *op. cit.*

[74] Lettre-circulaire n° 00000022/MINFI du 13 septembre 2024 du ministre des Finances (Cameroun), analysée par Roger IRAGI MAGAYANE, *op. cit.*

Le mécanisme de l'article 30-2 présente plusieurs traits remarquables. Il est subordonné à une atteinte grave à la continuité du service public, ce qui exclut son application aux entreprises publiques qui n'assurent pas de service public ou aux biens sans lien avec ce service. Il est mis en œuvre par le juge, à la demande de la personne intéressée ou du ministère public, ce qui garantit un contrôle juridictionnel de la nécessité invoquée. Il est enfin conditionnel, puisque les mesures urgentes peuvent être subordonnées à des actes du débiteur propres à faciliter ou garantir le paiement de la dette. Le législateur communautaire a substitué à une immunité de principe un aménagement au cas par cas.

La démarche camerounaise mérite d'être soulignée. La lettre-circulaire du 13 septembre 2024 privilégie la recherche concertée de solutions de règlement, invite les administrations à transmettre l'état de leurs contentieux et prévoit la production de rapports au plus tard à la fin du deuxième trimestre de chaque exercice[75]. Elle concerne les personnes morales de droit public, non les entreprises publiques. Elle témoigne néanmoins d'une volonté d'accompagner la réforme plutôt que de la contourner, à la différence du choix congolais.

L'extension initiale de l'immunité, équivoque dans son texte et étendue par la jurisprudence, a cédé devant un recul progressif, prétorienne puis législative. Les entreprises publiques camerounaises ne peuvent plus invoquer l'article 30. Mais la levée de l'obstacle communautaire ne suffit pas à rendre leurs biens effectivement saisissables, le droit interne, en les assimilant par bien des aspects aux personnes publiques, dresse des obstacles implicites qu'il convient maintenant d'examiner.

II- L'OBSTACLE IMPLICITE : UNE ASSIMILATION PERSISTANTE AUX PERSONNES PUBLIQUES

Le second obstacle n'est écrit nulle part. Il résulte de l'ensemble des règles internes qui rapprochent les entreprises publiques des personnes publiques et entretiennent l'idée que leurs biens échappent au droit commun. Cette assimilation est statutaire (**A**) avant d'être fonctionnelle (**B**).

A- Une assimilation statutaire

Le statut des entreprises publiques les rattache à la sphère publique par leur capital et leur gouvernance (**1**), mais aussi par la qualification de leurs biens (**2**).

1- La prépondérance publique dans le capital et la gouvernance

Les entreprises publiques se distinguent des entreprises privées par la place qu'y occupent les personnes publiques, qu'il s'agisse de la composition de leur capital (**a**) ou de l'encadrement de leur gouvernance (**b**).

[75] Roger IRAGI MAGAYANE, *op. cit.*

a- La typologie capitalistique des entreprises publiques

La loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017 définit l'entreprise publique par son capital social qui est « *détenu entièrement ou majoritairement par une personne morale de droit public* »[76]. Elle en distingue deux catégories. La société à capital public est une personne morale de droit privé dotée de l'autonomie financière et d'un capital intégralement détenu par l'État, une ou plusieurs entreprises publiques ou une ou plusieurs collectivités territoriales décentralisées. La société d'économie mixte est une personne morale de droit privé dont le capital est détenu majoritairement par ces mêmes entités, le reste appartenant à des personnes privées[77]. Les modalités d'application de ces dispositions ont été précisées par un décret du 19 juin 2019[78].

Il en résulte une frontière nette avec les entreprises privées. Lorsqu'une personne publique est minoritaire dans le capital d'une société, celle-ci n'est pas une entreprise publique, l'État s'y comporte comme un actionnaire ordinaire, et la société relève entièrement du droit commun. À l'inverse, les sociétés dont le capital est entièrement ou majoritairement public sont soumises, en plus du droit OHADA des sociétés, au régime particulier de la loi de 2017. Des sociétés telles que la Cameroon Telecommunications (CAMTEL), la Cameroon Water Utilities Corporation (CAMWATER) ou le Port autonome de Douala sont donc concernées par ce régime.

Cette typologie a une incidence directe sur la question de la saisie, mais elle joue à présent en sens inverse de ce qu'elle impliquait sous l'empire de la jurisprudence *TOGO TÉLÉCOM*. Hier, la majorité publique du capital fondait la revendication de l'immunité ; aujourd'hui, elle est indifférente, puisque la CCJA ne s'attache plus qu'à la forme juridique de l'entité. Le critère capitalistique, qui définit l'entreprise publique en droit camerounais, ne coïncide donc plus avec le critère organique qui détermine le bénéfice de l'immunité en droit OHADA. Ce décalage est une source de confusion pour les praticiens, qui peuvent être tentés de déduire de la qualité d'« entreprise publique » une protection que le droit communautaire n'accorde plus.

Le droit de l'Union européenne retient, à titre de comparaison, une définition fonctionnelle, l'entreprise publique y est « *toute entreprise sur laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent* »[79]. Cette définition, conçue pour le contrôle des aides d'État, ne confère aucun privilège aux entreprises qu'elle vise ; elle les soumet au contraire à des obligations de transparence. Le critère de l'influence publique sert ici à encadrer l'entreprise publique, non à la protéger.

Le décalage entre les deux critères invite à une clarification terminologique. Il serait plus exact de parler, à propos des entreprises publiques camerounaises, de sociétés

[76] Art. 3 de la loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017, précitée.
[77] V. Yvette Rachel KALIEU ELONGO, *op. cit.* ; Salifou MOUHOUAIN, *op. cit.*
[78] Décret n° 2019/320 du 19 juin 2019 précisant les modalités d'application de certaines dispositions des lois n° 2017/010 et 2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des établissements publics et des entreprises publiques (Cameroun).
[79] Art. 2, b), de la directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques.

commerciales à capitaux publics, afin de souligner que leur appartenance au secteur public ne modifie pas leur nature juridique de personnes privées. La loi de 2017 elle-même, en les définissant comme des unités économiques dotées d'une autonomie juridique et exerçant une activité industrielle et commerciale, met l'accent sur leur caractère d'entreprise plus que sur leur appartenance publique. C'est cette caractéristique que le droit de l'exécution doit prendre en considération.

La classification relative au capital conserve toutefois une utilité en matière d'exécution, elle permet d'identifier les sociétés dont les biens ont, au moins pour partie, une origine publique, et dont la gestion est soumise à des contrôles particuliers. Elle éclaire ainsi les obstacles implicites que le droit interne continue d'opposer aux créanciers.

La comparaison confirme la portée limitée du critère lié au capital. En droit togolais, la loi de 1990 retenait déjà la détention de plus de la moitié du capital comme critère de l'entreprise publique[80], sans que ce critère suffise, selon la jurisprudence la plus récente, à fonder une immunité. En droit malien, la détention par l'État de 78,57 % du capital d'une société n'a pas empêché la CCJA d'admettre la saisie de ses biens[81]. L'actionnariat définit un statut ; elle ne confère pas un privilège. Il convient de rechercher si la gouvernance de ces entreprises produit un tel effet.

b- L'encadrement public de la gouvernance

La gouvernance des entreprises publiques est marquée par l'emprise de la puissance publique. Elles sont placées sous une double tutelle, technique et financière, qui permet à l'État de définir leurs orientations et de contrôler leur gestion. Leurs organes, et notamment leur conseil d'administration, sont composés de manière à assurer la représentation des personnes publiques actionnaires. Leurs comptes sont soumis au contrôle d'un ou plusieurs commissaires aux comptes[82], et leur gestion relève du contrôle de la juridiction financière, la Chambre des comptes de la Cour suprême[83].

Cette gouvernance singulière a suscité l'analyse critique de la doctrine. Selon Salifou MOUHOUAIN, la réforme de 2017 comporte des innovations qui s'écartent, à certains égards, du droit OHADA des sociétés, notamment quant à l'équilibre des organes et à la composition du conseil d'administration de la société anonyme[84]. Pour Ramsès AKONO ADAM, la loi n'en améliore pas moins considérablement le régime des entreprises publiques en le conformant, *mutatis mutandis*, à celui du droit OHADA des sociétés commerciales[85]. L'entreprise publique camerounaise apparaît ainsi comme une société commerciale dont le fonctionnement est encadré par des règles de droit public.

Cet encadrement n'emporte pourtant aucune immunité. La tutelle ne transforme pas l'entreprise en personne publique ; elle ne modifie ni sa personnalité juridique, ni la propriété

[80] Art. 3 de la loi togolaise du 4 décembre 1990, précitée.
[81] CCJA, 1re ch., arrêt n° 368/2020 du 26 novembre 2020, précité.
[82] Art. 79 de la loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017, précitée.
[83] Loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des comptes de la Cour suprême (Cameroun).
[84] Salifou MOUHOUAIN, *op. cit., passim.*
[85] Ramsès AKONO ADAM, *op. cit.*

de ses biens. Les contrôles financiers visent à protéger l'actionnaire public et l'intérêt général, non à soustraire l'entreprise à ses créanciers. La Chambre des comptes contrôle l'usage des ressources ; elle ne statue pas sur la validité des saisies. En droit français, la soumission des sociétés à capitaux publics à des contrôles analogues n'a jamais conduit à leur reconnaître l'insaisissabilité que la Cour de cassation réserve aux personnes publiques.

À ces contrôles s'ajoutent ceux des organes de contrôle administratif de l'État, en particulier les services du Contrôle supérieur de l'État, et la mise en jeu de la responsabilité des gestionnaires devant les instances de discipline budgétaire et financière. Ce faisceau de contrôles rapproche la situation des dirigeants d'entreprises publiques de celle des ordonnateurs publics. Il est révélateur de l'ambivalence du statut. L'entreprise publique emprunte au droit des sociétés sa forme et son mode de gestion, mais au droit public ses mécanismes de contrôle et de responsabilité.

Il importe de souligner que les procédures collectives confirment la soumission des entreprises publiques au droit commun. L'Acte uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif est applicable, selon son article 1-1, à toute personne morale de droit privé ainsi qu'à toute entreprise publique ayant la forme d'une personne morale de droit privé[86]. Une entreprise publique peut ainsi faire l'objet d'un redressement judiciaire ou d'une liquidation des biens, procédures qui supposent la réalisation de son patrimoine au profit de ses créanciers. Il serait incohérent d'admettre la liquidation collective de ses biens tout en refusant leur saisie individuelle.

La gouvernance publique produit aussi un effet sur le comportement des entreprises face à leurs créanciers. Soumis à la tutelle et au contrôle, leurs dirigeants hésitent souvent à exécuter spontanément une condamnation sans l'accord de l'autorité de tutelle, de crainte d'engager leur responsabilité. L'exécution volontaire, qui devrait être la règle, se trouve ainsi retardée par des procédures internes d'autorisation, ce qui incite les créanciers à recourir à l'exécution forcée.

L'obstacle est donc d'ordre pratique plutôt que juridique. La présence de l'État dans les organes, l'intervention de la tutelle et le contrôle de la juridiction financière entretiennent auprès des acteurs de l'exécution, huissiers de justice, banques tiers saisis et juges, l'idée que ces entreprises relèvent de la sphère publique. L'huissier hésite, le tiers saisi temporise, le juge est sollicité pour une mainlevée fondée sur un privilège disparu. Cette perception est renforcée par la qualification publique que le droit interne attache à certains biens de ces entreprises.

2- La qualification publique des biens

Le droit interne qualifie de « publics » les biens des entreprises publiques dans certains contextes, notamment répressifs (**a**), et maintient dans le patrimoine public les biens que l'État met à leur disposition (**b**). Ces deux qualifications n'ont pas la même portée.

---

[86] Art. 1-1 de l'Acte uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif, adopté à Grand-Bassam le 10 septembre 2015.

a- Les biens de l'entreprise publique, « biens publics » au sens répressif

La loi n° 2017/011 dispose que les biens appartenant à une entreprise publique sont des biens publics, en ce qui concerne la responsabilité des dirigeants[87]. Le Code pénal va dans le même sens. Son article 184 réprime le détournement de biens publics en visant quiconque, par quelque moyen que ce soit, obtient ou retient frauduleusement quelque bien que ce soit, mobilier ou immobilier, appartenant, destiné ou confié à l'État, à une collectivité ou à un établissement publics ou soumis à la tutelle administrative de l'État, ou dont l'État détient directement ou indirectement la majorité du capital; la peine peut aller jusqu'à l'emprisonnement à vie lorsque la valeur des biens excède cinq cent mille francs[88]. Ces infractions relèvent, au-delà d'un certain montant, du Tribunal criminel spécial[89].

Le caractère public reconnu à ces biens répond à un but précis : protéger le patrimoine des entreprises publiques contre les atteintes de leurs dirigeants et des tiers.Elle traduit l'idée que ces biens, financés par des capitaux publics, doivent bénéficier d'une protection pénale renforcée. Elle ne dit rien, en revanche, du droit des créanciers. La lettre de la loi de 2017 le confirme « *en ce qui concerne la responsabilité des dirigeants* » que les biens de l'entreprise publique sont qualifiés de publics. La qualification est fonctionnelle et limitée ; elle ne fait pas de ces biens des dépendances du domaine public, ni des biens insaisissables.

La confusion est pourtant fréquente. Il est parfois soutenu que la saisie d'un bien d'entreprise publique, en ce qu'elle soustrait ce bien au patrimoine de l'entreprise, serait incompatible avec la protection pénale dont il bénéficie. L'argument ne résiste pas à l'analyse. Le détournement suppose une appropriation frauduleuse ; la saisie est une voie d'exécution autorisée par la loi, pratiquée en vertu d'un titre exécutoire et sous le contrôle du juge. Le créancier qui fait vendre un bien de son débiteur ne l'obtient pas frauduleusement, il exerce un droit que l'AUPSRVE lui reconnaît. Le droit pénal et le droit de l'exécution ont des objets distincts.

La comparaison avec le droit français éclaire la portée de cette qualification. L'article 432-15 du Code pénal français réprime le détournement de biens publics commis par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, y compris lorsque cette personne est un salarié d'une société privée chargée d'une telle mission. La protection pénale y est attachée à la mission exercée, non à la nature publique ou privée du patrimoine ; elle n'a jamais conduit à déclarer insaisissables les biens des sociétés concernées. Le droit camerounais, qui retient un critère fondé sur la majorité du capital, poursuit la même finalité répressive.

La menace de poursuites pénales exerce en outre un effet dissuasif sur les praticiens de l'exécution. Le dirigeant d'entreprise publique qui laisserait pratiquer une saisie sans la contester pourrait craindre de se voir reprocher un manquement à son devoir de protection du patrimoine social. L'huissier ou le tiers saisi peut hésiter à exécuter une mesure qu'ils redoutent de voir qualifier d'atteinte à des biens publics. Ces craintes sont juridiquement

[87] Art. 13 de la loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017, précitée.
[88] Art. 184 de la loi n° 2016/007 du 12 juillet 2016 portant Code pénal (Cameroun).
[89] Loi n° 2011/028 du 14 décembre 2011 portant création d'un Tribunal criminel spécial (Cameroun).

infondées, mais elles contribuent à l'ineffectivité des décisions de justice rendues contre les entreprises publiques. Leur dissipation relève de la pédagogie autant que du droit.

La qualification répressive n'est pas davantage une qualification domaniale. Les biens de l'entreprise publique ne sont pas affectés à l'usage direct du public ni au service public au sens de l'ordonnance domaniale de 1974, ils ne relèvent ni du domaine public, ni du domaine privé d'une personne publique. Leur qualification de biens publics en droit pénal ne leur confère donc pas les attributs de la domanialité publique, et notamment pas l'insaisissabilité énoncée par l'article 2 de cette ordonnance.

La jurisprudence du Tribunal criminel spécial, qui connaît de nombreuses poursuites visant des dirigeants d'entreprises publiques, illustre l'importance de cette protection pénale dans la pratique camerounaise. Elle confirme que le législateur a entendu protéger ces patrimoines contre les détournements, non contre l'exécution régulière des décisions de justice.

La qualification répressive constitue donc un obstacle implicite, en ce qu'elle nourrit l'idée d'une protection générale des biens des entreprises publiques. Il conviendrait que le législateur précise, dans la loi de 2017, que la qualification de biens publics est sans incidence sur l'application des voies d'exécution du droit commun. Il en va différemment des biens que l'État met à la disposition de ces entreprises sans leur en transférer la propriété.

b- Les biens mis à disposition, protégés par leur statut d'origine

Les entreprises publiques utilisent souvent des biens dont elles ne sont pas propriétaires. L'État leur transfère la jouissance de dépendances de son domaine public, de son domaine privé ou du domaine national, notamment des terrains, des infrastructures ou des réseaux. La loi n° 99/016 réglait expressément leur sort en ceci que « *les biens du domaine public et du domaine national, ainsi que les biens du domaine privé de l'État, transférés en jouissance à une entreprise conformément à la législation domaniale, conservent leur statut d'origine* »[90].

Cette règle n'est pas une simple disposition de circonstance ; elle exprime un principe général. Le transfert de la jouissance n'emporte pas transfert de la propriété. L'entreprise ne peut transmettre à ses créanciers plus de droits qu'elle n'en a sur ces biens. Ceux-ci demeurent la propriété de l'État et relèvent de son régime. S'ils appartiennent au domaine public, ils sont « *inaliénables, imprescriptibles et insaisissables* »[91]. S'ils appartiennent au domaine privé de l'État, ils sont protégés par l'immunité de leur propriétaire, personne morale de droit public au sens de l'article 30 révisé, et leur gestion obéit à des règles spéciales, les actes qui s'y rapportent étant « *faits en la forme administrative* »[92].

En France, une solution comparable pour les biens nécessaires au service public confié à un opérateur. Le Conseil d'État juge que les biens de retour, indispensables au fonctionnement du service concédé, appartiennent à la personne publique dès leur réalisation

[90] Art. 4 al. 1 de la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999, précitée.
[91] Art. 2 al. 2 de l'ordonnance n° 74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial (Cameroun).
[92] Art. 31 nouveau du décret n° 76/167 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine privé de l'État (Cameroun).

ou leur acquisition, même lorsqu'ils ont été financés par le concessionnaire[93]. Dans les deux systèmes, l'affectation d'un bien à une mission publique confiée à un organisme de droit privé n'en fait pas la propriété de cet organisme, et ce bien échappe à ses créanciers.

Le même raisonnement s'applique aux terres du domaine national. L'ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier fait de l'État le gardien de ces terres, qui ne sont pas sa propriété mais qu'il administre[94]. Une entreprise publique qui se voit attribuer la jouissance de terres du domaine national n'en devient pas propriétaire ; ses créanciers ne peuvent donc pas les saisir. La protection de ces biens ne procède pas d'un privilège de l'entreprise, mais de l'absence de droit de propriété de celle-ci.

La portée pratique de la règle est considérable. Pour les entreprises gestionnaires de réseaux ou d'infrastructures, la part des biens mis à disposition par l'État peut être déterminante, terrains portuaires, emprises des réseaux, ouvrages hydrauliques ou électriques. Le créancier qui ignore le statut de ces biens risque de pratiquer une saisie vouée à la mainlevée, au prix de frais inutiles et de délais supplémentaires. À l'inverse, l'entreprise débitrice peut être tentée de revendiquer abusivement le statut public de biens dont elle est en réalité propriétaire. L'absence de publicité des actes de transfert favorise ces deux dérives.

Le droit français connaît, avec la distinction des biens de retour, des biens de reprise et des biens propres du concessionnaire, une classification qui pourrait inspirer le législateur camerounais. Les biens de retour, nécessaires au service, appartiennent à la personne publique ; les biens de reprise peuvent être rachetés par elle en fin de contrat ; les biens propres demeurent la propriété du concessionnaire et relèvent du gage de ses créanciers. Transposée aux entreprises publiques, une telle classification permettrait de distinguer clairement les biens insaisissables, parce qu'ils appartiennent à l'État, et les biens saisissables, parce qu'ils appartiennent à l'entreprise.

La règle profite en définitive autant aux créanciers qu'à l'État. En délimitant précisément le patrimoine propre de l'entreprise, elle leur indique sur quels biens ils peuvent compter, et les dissuade d'engager des procédures vaines sur des biens publics.

Cet obstacle est légitime, car il protège le patrimoine de l'État et non celui de l'entreprise. Il pose néanmoins un problème de sécurité juridique, le créancier ne sait pas toujours quels biens, parmi ceux qu'utilise l'entreprise, lui appartiennent réellement. La loi de 2017 ne reprend pas expressément la règle de l'article 4 de la loi de 1999, ce qui entretient l'incertitude. Un inventaire public des biens mis à disposition, annexé aux statuts ou aux conventions de transfert, permettrait de tracer une frontière claire. L'assimilation statutaire se prolonge, au-delà du statut des biens, dans les règles qui gouvernent leur circulation.

---

[93] CE, Ass., 21 décembre 2012, *Commune de Douai*, n° 342788.

[94] V. l'ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier (Cameroun) ; Alexandre-Dieudonné TJOUEN, *Droits domaniaux et techniques foncières en droit camerounais. Étude d'une réforme législative*, Paris, Economica, 1982, *passim*.

B- Une assimilation fonctionnelle

L'assimilation des entreprises publiques aux personnes publiques se manifeste aussi dans le régime de leurs biens, leur acquisition est encadrée (**1**) et leur aliénation soumise à des contraintes particulières (**2**).

1- Le durcissement des acquisitions

Le patrimoine des entreprises publiques trouve son origine dans des apports publics (**a**) et s'accroît selon des procédures d'acquisition encadrées (**b**). Ces deux traits influencent la question de la saisie.

a- L'origine publique du patrimoine initial

Les entreprises publiques sont créées par des personnes publiques, l'État, les collectivités territoriales décentralisées ou d'autres entreprises publiques[95], qui constituent leur capital par des apports en numéraire ou en nature. La loi de 1999 prévoyait que les biens du domaine privé de l'État transférés en propriété, notamment par apport pour la formation du capital « *sont intégrés de façon définitive dans le patrimoine de l'entreprise bénéficiaire* »[96].

Le transfert de propriété est ici effectif. Le bien quitte le patrimoine de l'État pour entrer dans celui de la société, qui en devient propriétaire. Il en résulte que ce bien devient, en principe, saisissable par les créanciers de la société, puisqu'il appartient désormais à une personne morale de droit privé que l'article 30 révisé ne protège pas. La CCJA a tiré cette conséquence en jugeant qu'une société d'économie mixte est soumise « *aux voies d'exécution sur ses biens propres* »[97].

L'apport emporte, en contrepartie, une substitution de biens dans le patrimoine de l'État. Celui-ci reçoit des actions, détenues en son nom par le ministre chargé des finances[98]. Ces titres sont des biens de l'État, protégés par son immunité. Le créancier de l'État ne peut les saisir, alors que le créancier de la société peut saisir les biens sociaux. La distinction des patrimoines, que la Cour de cassation française a eu à examiner à propos de la Société nationale des hydrocarbures[99], joue ainsi dans les deux sens, l'entreprise ne répond pas des dettes de l'État, et l'État ne répond pas, sur ses propres biens, des dettes de l'entreprise.

Le droit OHADA des sociétés régit d'ailleurs la constitution du capital des entreprises publiques comme celle de toute société commerciale. Les apports en nature y sont évalués selon les règles communes, et le capital constitue le gage des créanciers sociaux. L'origine publique de l'apport ne modifie pas cette fonction, une fois intégré au capital, le bien apporté garantit les engagements de la société au même titre que les apports des associés privés dans une société d'économie mixte. Admettre le contraire reviendrait à priver le capital social de sa

---

[95] Art. 28 et 29 de la loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017, précitée.
[96] Art. 4 al. 2 de la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999, précitée.
[97] CCJA, 3e ch., arrêt n° 103/2018 du 26 avril 2018, précité.
[98] Art. 6 al. 2 de la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999, précitée.
[99] Cass. civ. 1re, 14 novembre 2007, n° 04-15.388, précité.

fonction de garantie, au détriment de ceux qui ont contracté avec la société en considération de son patrimoine.

La distinction entre l'apport en propriété et le transfert en jouissance est ainsi décisive. Le premier fait entrer le bien dans le patrimoine de l'entreprise et l'expose à ses créanciers ; le second le laisse dans le patrimoine de l'État et le protège. Il appartient à l'acte de transfert, et à défaut au juge, de déterminer la nature de l'opération. Une clarification législative, imposant de préciser dans chaque acte si le transfert porte sur la propriété ou sur la seule jouissance, préviendrait les contestations.

La création des entreprises publiques par des personnes publiques n'emporte pas davantage de conséquence sur le statut de leurs biens. L'acte de création, loi, décret ou délibération, détermine l'objet et l'organisation de l'entreprise ; il ne lui confère pas la personnalité publique lorsqu'elle est constituée sous forme de société. Le droit OHADA, qui soumet ces sociétés à l'immatriculation au registre du commerce et du crédit mobilier, confirme qu'elles sont des commerçants au sens du droit des affaires, dont le patrimoine répond des engagements.

La jurisprudence communautaire le confirme implicitement. En soumettant les sociétés à capitaux publics aux voies d'exécution sur leurs biens propres, elle inclut nécessairement dans ce gage les biens reçus en apport de l'État.

L'origine publique du patrimoine initial ne constitue donc pas un obstacle juridique à la saisie. Elle en est plutôt un obstacle psychologique, les biens apportés restant perçus comme des biens de l'État. La doctrine a d'ailleurs relevé qu'en cas de dissolution ou de liquidation, l'État peut réincorporer dans son domaine privé des terrains apportés au capital de sociétés[100]. Cette faculté, qui s'exerce au terme de la vie sociale, ne saurait prévaloir sur les droits des créanciers pendant la vie de la société, sauf à méconnaître le principe de l'égalité des créanciers et le droit OHADA des procédures collectives.

b- L'encadrement des acquisitions ultérieures

Au-delà de leur patrimoine initial, les entreprises publiques acquièrent des biens dans le cadre de leur activité. Ces acquisitions sont encadrées par des règles publiques. Les marchés passés par les entreprises publiques sont soumis au Code des marchés publics[101], qui leur impose des procédures de mise en concurrence et de contrôle comparables à celles de l'État. Les biens ainsi acquis sont financés par des ressources dont l'origine est souvent publique : dotations, subventions ou recettes tirées de l'exploitation d'un service public.

Cet encadrement n'altère pourtant pas la nature des biens acquis. Une fois le marché exécuté, le bien entre dans le patrimoine de l'entreprise, qui en est propriétaire. Il en va de même des fonds dont elle dispose. À la différence des personnes publiques, les entreprises publiques sont soumises aux règles de la comptabilité privée. La loi de 1999 prévoyait déjà que les sociétés à capital public « *sont gérées selon les règles de la comptabilité privée* »[102].

---

[100] Samuel OBAKER BALINAN, *Domaine public et domaine privé en droit camerounais*, Thèse de Doctorat/Ph.D en droit public, Université de Yaoundé II, 2013, p. 130.
[101] Décret n° 2018/366 du 20 juin 2018 portant Code des marchés publics (Cameroun).
[102] Art. 54 de la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999, précitée.

Leurs fonds, déposés dans des établissements bancaires, ne sont pas des fonds du Trésor public, que le règlement général de la comptabilité publique déclare insaisissables[103].

La conséquence est importante pour les créanciers. Les avoirs bancaires des entreprises publiques peuvent faire l'objet d'une saisie-attribution des créances, voie d'exécution la plus efficace en pratique. Seules échappent à la saisie les sommes qui appartiendraient encore à l'État, telles des subventions non encore versées ou des fonds publics dont l'entreprise n'aurait que la gestion pour le compte de l'État. Là encore, c'est la propriété des fonds, et non l'identité de leur détenteur, qui commande leur saisissabilité.

L'application aux entreprises publiques des normes comptables communautaires confirme cette analyse. L'Acte uniforme relatif au droit comptable et à l'information financière, adopté le 26 janvier 2017, soumet les entités qu'il régit, dont les sociétés commerciales, au système comptable OHADA. Les biens et les fonds des entreprises publiques figurent ainsi à leur bilan comme éléments de leur propre patrimoine, et non comme des biens de l'État. La comptabilité, reflet de la propriété, confirme que ces biens relèvent du gage des créanciers sociaux.

Il reste que l'origine publique des ressources peut justifier, dans certains cas, une protection particulière. Les fonds que l'État verse à une entreprise publique en vue d'une mission déterminée, lorsqu'ils demeurent affectés à cette mission et ne sont pas intégrés au patrimoine social, peuvent être regardés comme des fonds publics dont l'entreprise n'est que gestionnaire. Leur saisie par les créanciers de l'entreprise reviendrait à faire payer à l'État les dettes d'une personne distincte. La qualification dépend des conditions du versement, que les conventions de financement devraient préciser.

L'application du Code des marchés publics aux entreprises publiques a une autre conséquence, souvent méconnue. Les créanciers titulaires de marchés conclus avec ces entreprises disposent, pour le paiement de leurs prestations, des voies de droit du contrat et, en cas de condamnation, des voies d'exécution du droit commun. La soumission aux règles de passation des marchés publics ne transforme pas le contrat en contrat administratif protégé par l'immunité de la personne publique ; elle encadre la formation du contrat, non son exécution forcée. Le fournisseur impayé d'une entreprise publique peut donc saisir ses biens, sous réserve des biens appartenant à l'État.

La propriété des biens et des fonds constitue donc, ici encore, le critère décisif. L'origine publique des ressources et la soumission aux règles de la commande publique relèvent de la gestion de l'entreprise ; elles ne modifient pas la titularité des droits, qui seule détermine le gage des créanciers. C'est au regard de cette titularité que le juge de l'exécution doit statuer sur les contestations élevées par les entreprises publiques.

La même analyse vaut pour les créances que l'entreprise publique détient sur des tiers, notamment sur ses clients. Ces créances font partie de son patrimoine et peuvent être saisies entre les mains des débiteurs de l'entreprise, sauf si elles portent sur des sommes appartenant à l'État, telles des taxes collectées pour son compte.

---

[103] Art. 87 du décret n° 2020/375 du 7 juillet 2020 portant règlement général de la comptabilité publique (Cameroun) : « *les fonds appartenant au Trésor public sont insaisissables* ».

L'encadrement des acquisitions constitue ainsi un obstacle implicite limité. Il rapproche les entreprises publiques des personnes publiques quant à la manière dont elles acquièrent leurs biens, mais non quant au statut de ces biens une fois acquis. La distinction est parfois perdue de vue par les praticiens, qui déduisent de l'application du Code des marchés publics une nature publique des biens. Le durcissement des aliénations appelle une analyse plus nuancée.

2- Le durcissement des aliénations

Les entreprises publiques ne disposent pas librement de leurs biens, leurs actes de disposition sont soumis à l'autorisation de leurs organes (**a**), et la continuité du service public qu'elles assurent peut justifier des limites à la réalisation forcée (**b**).

a- L'autorisation préalable du conseil d'administration

La loi n° 2017/011 range parmi les pouvoirs du conseil d'administration celui d'« *autoriser toute aliénation de biens meubles ou immeubles, corporels ou incorporels* », selon des modalités qu'elle précise[104]. Cette règle rappelle celle qui gouverne le domaine privé des personnes publiques autres que l'État, dont les actes d'aliénation « *doivent être revêtus du visa du ministre chargé des domaines* »[105], ainsi que l'exigence de forme administrative applicable aux actes de gestion du domaine privé de l'État. Le législateur a ainsi entendu éviter que le patrimoine des entreprises publiques soit dilapidé par des cessions décidées sans contrôle.

L'autorisation préalable a pour objet les aliénations volontaires, c'est-à-dire les actes par lesquels l'entreprise dispose elle-même de ses biens. Elle constitue une règle d'organisation interne, qui répartit les pouvoirs entre les organes sociaux et protège l'actionnaire public. Elle ne saurait être étendue aux aliénations forcées. La saisie n'est pas un acte de l'entreprise, c'est une mesure pratiquée contre elle, en vertu d'un titre exécutoire et sous l'autorité de la loi. Subordonner la vente forcée à l'autorisation du conseil d'administration du débiteur reviendrait à laisser celui-ci maître de l'exécution des condamnations prononcées contre lui.

Cette solution est conforme au droit OHADA des voies d'exécution... Les voies d'exécution qu'il organise, saisie-vente, saisie-attribution, saisie des droits d'associés et des valeurs mobilières, saisie immobilière, ne comportent aucune condition tenant à l'accord des organes du débiteur. Une règle nationale qui subordonnerait la saisie des biens d'une entreprise publique à une autorisation interne serait, en outre, contraire à l'article 10 du Traité OHADA, dès lors qu'elle ajouterait une condition au droit à l'exécution consacré par l'article 28 de l'AUPSRVE.

Le droit OHADA des sociétés confirme que les règles internes de répartition des pouvoirs ne sont pas opposables aux tiers. Dans les sociétés anonymes, les limitations statutaires des pouvoirs des dirigeants sont inopposables aux tiers de bonne foi. À plus forte raison, une règle d'autorisation interne ne saurait être opposée à un créancier agissant en vertu

[104] Art. 57 al. 9 de la loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017, précitée ; v. aussi les art. 112 et 113 de la même loi.
[105] Art. 13 de l'ordonnance n° 74-2 du 6 juillet 1974, précitée.

d'un titre exécutoire et selon une procédure placée sous le contrôle du juge. Dans la saisie immobilière, par exemple, la vente est réalisée par voie d'adjudication judiciaire, sans que le débiteur ait à y consentir.

Il convient toutefois de réserver l'hypothèse où l'aliénation forcée porterait sur des biens que l'entreprise détient en vertu d'une autorisation administrative ou d'un titre d'occupation, tels des droits d'exploitation ou des concessions. Ces droits, souvent incessibles sans l'accord de l'autorité concédante, peuvent échapper à la saisie en raison de leur incessibilité, conformément aux règles communes de l'insaisissabilité. L'obstacle ne tient pas alors à l'autorisation du conseil d'administration, mais à la nature du droit en cause.

Cette exigence d'accord du conseil d'administration conserve néanmoins une utilité en matière d'exécution. Elle permet au conseil d'administration de vérifier que les aliénations volontaires consenties par la direction ne sont pas destinées à organiser l'insolvabilité de l'entreprise au détriment de ses créanciers. Elle participe ainsi, indirectement, à la protection du gage des créanciers, dans une logique proche de celle des règles du droit des sociétés relatives aux actes de disposition importants. Loin de s'opposer aux droits des créanciers, elle peut contribuer à les préserver.

Il reste que la pratique révèle des résistances. Des entreprises publiques invoquent l'absence d'autorisation de leurs organes ou de leur tutelle pour refuser l'exécution volontaire, voire pour contester des saisies. Ces moyens, dépourvus de fondement juridique, doivent être écartés par le juge de l'exécution, qui dispose à cet égard d'une compétence générale pour connaître de toute contestation relative à une mesure d'exécution forcée.

La solution s'impose d'autant plus que le juge de l'exécution est, en droit OHADA, le juge naturel de ces contestations. C'est à lui qu'il revient de dire si la saisie est régulière, et non aux organes de l'entreprise saisie.

Sur le terrain de la saisie, l'autorisation préalable du conseil d'administration ne constitue donc pas un obstacle juridique, mais seulement un obstacle apparent, que certains débiteurs invoquent pour retarder l'exécution. Il appartient au juge de l'exécution de l'écarter. Plus délicate est la question des biens dont la réalisation forcée compromettrait la continuité du service public assuré par l'entreprise.

b- La continuité du service public, ultime limite à la réalisation forcée

De nombreuses entreprises publiques assurent des services publics essentiels : distribution d'eau, transport d'électricité, télécommunications, activités portuaires. Pour Jacqueline MORAND-DEVILLER, le service public est « *une activité d'intérêt général, assurée soit par une personne publique, soit par une personne privée rattachée à une personne publique et soumise à un régime juridique particulier* »[106]. Sa continuité suppose, en matière de distribution d'eau et d'électricité, une fourniture permanente aux usagers et, en matière portuaire, le fonctionnement sans défaillance de l'outillage[107]. La saisie des installations indispensables à ces services affecterait directement la population.

---

[106] Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Cours de droit administratif*, Paris, Montchrestien, 4e éd., 1995, p. 434.
[107] Aloys MPESSA, *op. cit.*, p. 525.

La doctrine camerounaise en déduit que l'interdiction des voies d'exécution concerne les biens des personnes publiques « *même exerçant une activité industrielle et commerciale, qu'il s'agisse de biens matériels, de créances, de droits incorporels, dans la mesure où ils sont nécessaires à la continuité des activités de service public* »[108]. Appliquée aux entreprises publiques, qui ne sont pas des personnes publiques, l'idée ne peut fonder une immunité générale ; elle justifie seulement un traitement particulier des biens strictement nécessaires au service. La Cour d'appel de Paris avait adopté une approche comparable en admettant la saisie des biens d'un établissement public « *sous réserve que cette procédure ne soit pas de nature à compromettre le fonctionnement régulier et continu du service public dont l'établissement public a la charge* »[109].

Le droit OHADA révisé offre désormais l'instrument de cette conciliation. L'article 30-2 permet au juge, lorsque des mesures d'exécution menacent gravement la continuité du service public, de prendre des mesures urgentes appropriées, en contrepartie d'actes propres à garantir le paiement de la dette. L'exécution n'est pas supprimée, elle est aménagée. Le juge peut ainsi substituer à la saisie d'une installation essentielle une garantie, un échéancier ou la saisie d'autres biens.

Cette limite est la seule qui soit pleinement légitime. Elle ne protège pas l'entreprise contre ses créanciers ; elle protège les usagers contre les effets d'une exécution aveugle. Pour lui donner toute sa portée sans rétablir une immunité déguisée, il serait souhaitable que le législateur camerounais use de la compétence que lui reconnaît l'article 51 de l'AUPSRVE pour définir, de manière limitative, les biens des entreprises publiques insaisissables en raison de leur affectation à un service public essentiel, les autres biens demeurants soumis au droit commun de l'exécution.

L'intervention du juge est ici essentielle. En confiant à l'autorité judiciaire le soin d'apprécier, au cas par cas, l'atteinte portée à la continuité du service public, l'article 30-2 évite que l'entreprise débitrice ne soit juge de sa propre protection. Le ministère public, qui peut également saisir le juge, y trouve un rôle de gardien de l'intérêt général, conforme à sa mission. La liste légale que nous suggérons faciliterait ce contrôle, en fournissant au juge des critères objectifs.

Une telle liste devrait être établie par la loi, conformément à l'article 51 de l'AUPSRVE, et non par voie réglementaire, afin de garantir sa conformité à l'objectif d'harmonisation et le respect du droit des créanciers. Elle devrait viser des biens déterminés par leur fonction, tels les réseaux de distribution d'eau et d'électricité, les ouvrages portuaires ou les infrastructures de télécommunications, et non des catégories d'entreprises. Elle devrait enfin s'accompagner d'une obligation, pour les entreprises concernées, de constituer des garanties au profit de leurs créanciers, afin que l'insaisissabilité de certains biens ne se traduise pas par une impossibilité de paiement.

---

[108] Marie Antoinette AKAMESSE, *op. cit.*, p. 17.
[109] CA Paris, 11 juillet 1984, *SNCF c/ Groupement régional des ASSEDIC de la région parisienne*, AJDA, 1984, p. 615, chron. BAZEX.

La continuité du service public apparaît ainsi comme la seule limite véritable à la réalisation forcée des biens des entreprises publiques. Encore s'agit-il d'une limite aménagée par le juge, et non d'une immunité.

L'assimilation statutaire, par la prépondérance publique dans le capital et la gouvernance et par la qualification publique de certains biens, et l'assimilation fonctionnelle, par le durcissement des acquisitions et des aliénations, dressent ainsi des obstacles implicites de portée inégale. Les uns sont illégitimes, car ils reposent sur une confusion entre entreprise publique et personne publique ; les autres sont fondés, car ils protègent le patrimoine de l'État ou la continuité du service public.

CONCLUSION

Quels obstacles s'opposent encore, en droit positif camerounais, à la saisissabilité des biens privés des entreprises publiques ? Au terme de cette étude, la réponse se dédouble. L'obstacle explicite, tiré de l'article 30 de l'AUPSRVE, a été largement levé. Né d'un texte équivoque et consacré par une jurisprudence extensive, il a connu une contraction décisive, la CCJA a d'abord exclu les sociétés d'économie mixte, puis toutes les sociétés commerciales, quelle que soit la part publique de leur capital ; la révision du 17 octobre 2023 a ensuite réservé l'immunité aux personnes morales de droit public. L'obstacle implicite, en revanche, subsiste. Il résulte de l'assimilation statutaire et fonctionnelle des entreprises publiques aux personnes publiques en droit interne, prépondérance publique dans le capital et la gouvernance, qualification publique de certains biens, encadrement des acquisitions et des aliénations.

L'apport de l'étude tient à la distinction entre les obstacles illégitimes et les obstacles fondés. Sont illégitimes ceux qui reposent sur une confusion entre entreprise publique et personne publique, la revendication d'une immunité fondée sur la seule majorité publique du capital, l'invocation de la qualification pénale de « biens publics » ou de l'autorisation du conseil d'administration pour faire échec à une saisie. Sont fondés, au contraire, ceux qui protègent des biens appartenant réellement à l'État, tels les biens mis à la disposition des entreprises sans transfert de propriété, ou qui préservent la continuité d'un service public essentiel. Le critère décisif n'est donc plus l'identité du débiteur, mais la propriété et l'affectation du bien.

Cette description du droit en vigueur appelle, dans une perspective prospective, plusieurs aménagements. Le premier consisterait à réintroduire dans la loi n° 2017/011 une disposition équivalente à l'ancien article 4 de la loi de 1999, en précisant que les biens de l'État mis à la disposition des entreprises publiques conservent leur statut d'origine, et à imposer la tenue d'un inventaire public de ces biens. Le deuxième consisterait à préciser que la qualification de biens publics retenue pour la responsabilité des dirigeants est sans incidence sur l'application des voies d'exécution. Le troisième consisterait à user de l'article 51 de l'AUPSRVE pour établir une liste limitative des biens des entreprises publiques insaisissables en raison de leur affectation à un service public essentiel, en articulation avec le pouvoir d'aménagement reconnu au juge par l'article 30-2. Le quatrième, enfin, consisterait à

inciter les entreprises publiques à constituer des provisions pour litiges et à respecter spontanément les décisions de justice, afin que l'exécution forcée demeure l'exception.

Ces propositions intéressent au-delà du Cameroun l'ensemble des États d'Afrique noire francophone parties au Traité de l'OHADA, partagés entre la protection de leur patrimoine et la sécurité de leurs partenaires économiques. La divergence entre la démarche camerounaise, fondée sur la mise en œuvre négociée de la réforme, et la tentation de verrouillage observée en République démocratique du Congo montre que l'équilibre n'est pas acquis. Il dépendra de la capacité des législateurs nationaux à assumer pleinement le choix de la forme sociétaire qu'ils ont eux-mêmes fait pour leurs entreprises. Car, comme l'observe la doctrine camerounaise la plus récente, « *l'enjeu réside dans l'effritement progressif des prérogatives de puissance publique et la tendance croissante de soumettre l'Administration publique aux mêmes règles que les entités de droit privé* »[110].

BIBLIOGRAPHIE

I- OUVRAGES

A- Ouvrages généraux

DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, t. II, Paris, E. de Boccard, 3e éd., 1928.

KELSEN Hans, *Théorie pure du droit*, trad. Charles EISENMANN, Paris, Dalloz, 2e éd., 1962.

MORAND-DEVILLER Jacqueline, *Cours de droit administratif*, Paris, Montchrestien, 4e éd., 1995.

KELSEN Hans, *Théorie générale du droit et de l'État*, trad. Béatrice LAROCHE et Valérie FAURE, Paris/Bruxelles, LGDJ/Bruylant, 1997.

PACTEAU Bernard, *Contentieux administratif*, Paris, PUF, 1997.

B- Ouvrages spécialisés

TJOUEN Alexandre-Dieudonné, *Droits domaniaux et techniques foncières en droit camerounais. Étude d'une réforme législative*, Paris, Economica, 1982.

BAILLON Christian, *Droit des entreprises publiques*, Encyclopédie Delmas pour la vie des affaires, Paris, Delmas, 1992.

NYAMA Jean-Marie, *Régime foncier et domanialité publique au Cameroun*, Yaoundé, Presses de l'UCAC, 2001.

DELION André G., *L'État et les entreprises publiques*, Paris, Sirey.

II- THÈSES

MPESSA Aloys, *Essai sur la notion et le régime juridique des biens domaniaux au Cameroun*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Paris I, 1992, 2 tomes, 653 p.

[110] Marie Antoinette AKAMESSE, *op. cit.*, p. 4, note 13.

OBAKER BALINAN S., *Domaine public et domaine privé en droit camerounais*, Thèse de Doctorat/Ph.D en droit public, Université de Yaoundé II, 2013, 599 p.

III- ARTICLES, CONTRIBUTIONS ET COMMENTAIRES

BARCKHAUSEN Henri, « Remarques sur la théorie des domaines publics », *RCLJ*, 1884.

VEDEL Georges, « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *EDCE*, 1954, p. 21 et s.

AMSELEK Pierre, « Les établissements publics sans comptable public et le principe de l'insaisissabilité des biens des personnes publiques », *JCP G*, 1986, I, 3236.

GAUDEMET Yves, « L'entreprise publique à l'épreuve du droit public. Domanialité publique, insaisissabilité, inarbitrabilité », in *Mélanges en hommage à Roland Drago. L'unité du droit*, Paris, Economica, 1996.

ABARCHI Djibril, « La supranationalité de l'OHADA », *Revue burkinabè de droit*, n° 37, 2e semestre 2000, pp. 9-27.

ISSA-SAYEGH Joseph, « La portée abrogatoire des actes uniformes de l'OHADA sur le droit interne des États parties », *Revue burkinabè de droit*, n° 39-40, numéro spécial, 2001, pp. 51-61.

DIEDHIOU Parfait, « L'article 10 du Traité de l'OHADA : quelle portée abrogatoire et supranationale ? », *Revue de droit uniforme*, vol. XII, 2007-2, p. 265 et s.

SAWADOGO Filiga Michel, « La question de la saisissabilité ou de l'insaisissabilité des biens des entreprises publiques en droit OHADA. À propos de l'arrêt de la CCJA du 7 juillet 2005, affaire Aziablévi YOVO et autres c/ Société TOGO TÉLÉCOM », *Penant*, n° 860, juillet-septembre 2007, p. 305 et s.

AKONO ADAM Ramsès, « Cameroun : loi portant statut général des entreprises publiques », *L'essentiel Droits africains des affaires*, n° 10, novembre 2017.

MOUHOUAIN Salifou, « La réforme du droit camerounais des entreprises publiques et le droit des sociétés commerciales de l'espace OHADA », *Uniform Law Review*, vol. 24, n° 1, 2019, pp. 214-233.

NDZUENKEU Alexis, « Immunité d'exécution : une précision… et de nouvelles questions », *L'essentiel Droits africains des affaires*, n° 4, avril 2021.

AKAMESSE Marie Antoinette, « Le recouvrement forcé des dettes des personnes morales de droit public au Cameroun », *Afrilex*, [en ligne], afrilex.u-bordeaux.fr, avril 2026.

ROUSSET Michel, BENABDALLAH Mohammed Amine, « La saisie des biens des collectivités et organismes publics pour inexécution des décisions de justice », note sous C.S.A. (Maroc), 7 novembre 2002, *O.N.C.F. c/ A.L. et consorts*.

IV- TEXTES JURIDIQUES

A- Textes communautaires et internationaux

Traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique, signé à Port-Louis le 17 octobre 1993, révisé à Québec le 17 octobre 2008.

Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution, adopté à Libreville le 10 avril 1998, *JO OHADA* n° 6 du 1er juin 1998.

Directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques.

Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique, révisé le 30 janvier 2014.

Acte uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif, adopté à Grand-Bassam le 10 septembre 2015.

Acte uniforme relatif au droit comptable et à l'information financière, adopté le 26 janvier 2017.

Acte uniforme révisé portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution, adopté à Yaoundé le 17 octobre 2023, *JO OHADA*, numéro spécial du 15 novembre 2023.

B- Textes camerounais

Loi du 17 juin 1959 portant organisation domaniale et foncière.

Ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier.

Ordonnance n° 74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial.

Décret n° 76/167 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine privé de l'État.

Loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972.

Loi n° 99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic.

Loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des comptes de la Cour suprême.

Loi n° 2011/028 du 14 décembre 2011 portant création d'un Tribunal criminel spécial.

Loi n° 2016/007 du 12 juillet 2016 portant Code pénal.

Loi n° 2017/010 du 12 juillet 2017 portant statut général des établissements publics.

Loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques.

Décret n° 2018/366 du 20 juin 2018 portant Code des marchés publics.

Décret n° 2019/320 du 19 juin 2019 précisant les modalités d'application de certaines dispositions des lois n° 2017/010 et 2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des établissements publics et des entreprises publiques.

Décret n° 2020/375 du 7 juillet 2020 portant règlement général de la comptabilité publique.

Lettre-circulaire n° 00000022/MINFI du 13 septembre 2024 du ministre des Finances.

C- Textes étrangers

Loi du 4 décembre 1990 portant réforme du cadre institutionnel et juridique des entreprises publiques (Togo).

Loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution (France).

Code pénal (France), issu des lois du 22 juillet 1992, article 432-15.

Ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du Code général de la propriété des personnes publiques (France).

Décret n° 24/04 du 21 août 2024 (République démocratique du Congo).

V- JURISPRUDENCE

- Jurisprudence camerounaise

TPI Douala, ord. n° 339 du 3 novembre 1998, *Office national des ports du Cameroun (ONPC) c/ SFIC*, *Revue camerounaise de l'arbitrage*, n° 18, 2002, obs. KENFACK DOUAJNI.

TPI Ngaoundéré, ord. de référé n° 3 du 20 décembre 1999, *Université de Ngaoundéré c/ NANG MINDANG Hyppolite*, *Juridis Périodique*, n° 44, 2000, p. 31, obs. FOMETEU.

TPI Dschang, ord. n° 12/ORD du 11 septembre 2000, *Université de Dschang*, *Revue camerounaise de l'arbitrage*, n° 18, 2002, p. 13.

TPI Bafoussam, ord. de référé n° 37 du 28 janvier 2004, *Société nationale des eaux du Cameroun (SNEC) SA c/ DJEUKOU Joseph et autres*, Ohadata J-05-01.

CS/CA, arrêt n° 50/A du 9 octobre 2008, *Total E&P Cameroun c/ NDEUGOUE Viviane, État du Cameroun (MTPS)*.

B- Jurisprudence communautaire (CCJA)

CCJA, avis n° 001/2001/EP du 30 avril 2001.

CCJA, arrêt n° 043/2005 du 7 juillet 2005, *Aziablévi YOVO et autres c/ Société TOGO TÉLÉCOM*.

CCJA, arrêt n° 024/2014 du 13 mars 2014, *KOUTOUATI A. AKAKPO Danwodina et 18 autres c/ Société TOGO-PORT*.

CCJA, arrêt n° 044/2016 du 18 mars 2016, *GNANKOU GOTH Philippe c/ Fonds d'Entretien Routier (FER)*.

CCJA, 3e ch., arrêt n° 103/2018 du 26 avril 2018, *Mbulu MUSESO c/ Société des Grands Hôtels du Congo SA et 10 autres*.

CCJA, arrêt n° 267/2019 du 28 novembre 2019, *Grégoire BAKANDEJA WA MPUNGU c/ Société des Grands Hôtels du Congo*.

CCJA, 1re ch., arrêt n° 368/2020 du 26 novembre 2020, *affaire BMS-SA*.

CCJA, arrêt n° 076/2021 du 29 avril 2021, *Collectif ex-personnel ENERCA SA c/ Énergie centrafricaine (ENERCA SA)*.

CCJA, 1re ch., arrêt n° 053/2022 du 3 mars 2022, *ESTAGRI SARL c/ Société nationale d'électricité (SNEL) SA*.

CCJA, 1re ch., arrêt n° 060/2022 du 3 mars 2022, *Générale des Carrières et des Mines (GECAMINES) SA c/ SORETAC SARL*.

C- Jurisprudence étrangère

T.C., 9 décembre 1899, *Association syndicale du canal de Gignac*, S. 1900, 3, p. 49, note M. HAURIOU.

CA Paris, 11 juillet 1984, *SNCF c/ Groupement régional des ASSEDIC de la région parisienne*, AJDA, 1984, p. 615, chron. BAZEX.

Cass. civ. 1re, 21 décembre 1987, *Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) c/ Société Lloyd Continental*, Bull. civ. I, n° 348.

C.S.A. (Maroc), 7 novembre 2002, *O.N.C.F. c/ A.L. et consorts*.

Cass. civ. 1re, 14 novembre 2007, n° 04-15.388, *Société Winslow Bank and Trust c/ Société nationale des hydrocarbures (SNH)*, Bull. civ. I.

CE, Ass., 21 décembre 2012, *Commune de Douai*, n° 342788.

VI- WEBOGRAPHIE

MUYA Chanel, « Immunité d'exécution : arrêt CCJA n° 076/2021 du 29 avril 2021 face aux entreprises publiques congolaises », *Village de la Justice*, [en ligne], www.village-justice.com, 12 août 2022, consulté le 24 septembre 2026.

YAV & ASSOCIATES, « La jurisprudence de la CCJA sur les immunités d'exécution des sociétés ayant comme seul actionnaire l'État congolais au regard de l'article 30 de l'AUPSRVE : cas de la Gécamines et de la SNEL », *Légavox*, [en ligne], www.legavox.fr, 15 septembre 2022, consulté le 24 septembre 2026.

CT AVOCATS, « Réflexion sur l'immunité d'exécution des personnes morales de droit public dans l'acte uniforme relatif aux voies d'exécution révisé », [en ligne], www.ct-avocats.com, juin 2024, consulté le 24 septembre 2026.

IRAGI MAGAYANE Roger, « Article 30-1 AUPSRVE : contraste saisissant entre le décret de verrouillage en RDC et la circulaire d'anticipation du Cameroun », *Village de la Justice*, [en ligne], www.village-justice.com, 21 novembre 2025, consulté le 24 septembre 2026.

CENTRE NATIONAL DE RESSOURCES TEXTUELLES ET LEXICALES (CNRTL), « Saisir », [en ligne], www.cnrtl.fr, consulté le 24 septembre 2026.

KALIEU ELONGO Yvette Rachel, « Nouvelle loi sur les entreprises publiques », [en ligne], www.kalieu-elongo.com, consulté le 24 septembre 2026.

MINIME Arsène Jean Bruno, « Exécution forcée sur les biens des entités publiques », Communication, AHJUCAF, [en ligne], www.ahjucaf.org, consulté le 24 septembre 2026.

ANALYSE GLOBALE DE LA FISCALITE DES CARBURANTS : LE CAS DE LA TAXE INTERIEURE SUR LES PRODUITS PETROLIERS AU MALI

Par

Amadou Tidiani TRAORE[*]
Docteur en droit privé

Résumé

L'enclavement géographique du Mali impose au pays une dépendance absolue envers les importations de produits pétroliers, ce qui fait de ce marché un levier hautement stratégique pour le développement national. Ce travail de recherche est une analyse globale du système de taxation des carburants, axée spécifiquement sur le mécanisme de la TICPE (autrefois dénommée TIPP). Appliquée sous la direction du ministère des Finances et l'appui technique de l'ONAP, cette politique fiscale vise un double équilibre délicat : consolider les ressources financières de l'État tout en protégeant les consommateurs des hausses brutales des prix mondiaux de l'énergie. Cette étude examine les rouages et les impacts de la fiscalité des hydrocarbures au Mali, un secteur vital entièrement tributaire des marchés extérieurs. Elle analyse comment l'État, via la TIPP/TICPE et l'ONAP, tente de maximiser ses recettes fiscales tout en maintenant un bouclier social pour protéger les ménages de la volatilité des cours internationaux. Néanmoins, cette recherche met en évidence de profondes failles structurelles. L'écart tarifaire historique entre les droits douaniers du pétrole lampant (fixés à près de 20 FCFA le litre) et ceux de l'essence (320 FCFA) ou du gasoil (270 FCFA) a favorisé le développement de circuits frauduleux. Des réseaux clandestins exploitent cette disparité en coupant les carburants à forte valeur commerciale avec du pétrole lampant, ce qui ampute significativement les recettes du Trésor public et lèse les consommateurs. En évaluant ces dérives, ce mémoire mesure les répercussions macroéconomiques de la politique fiscale actuelle et formule des recommandations indispensables pour concilier la performance budgétaire, l'équité entre les acteurs du marché et la moralisation du secteur énergétique national.

Mots-clés : produits pétroliers, ressources financières, fiscalité des hydrocarbures, secteur énergétique

COMPREHENSIVE ANALYSIS OF FUEL TAXATION: THE CASE OF THE DOMESTIC TAX ON PETROLEUM PRODUCTS IN MALI

Summary

Mali’s landlocked geographical position renders the country entirely dependent on petroleum product imports, making this market a highly strategic lever for national development. This research provides a comprehensive analysis of the fuel taxation system, focusing specifically on the TICPE mechanism (formerly known as TIPP). Administered under the authority of the Ministry of Finance with technical support from the ONAP, this fiscal policy seeks to strike a delicate dual balance: consolidating state financial resources while shielding consumers from sudden spikes in global energy prices. The study examines the mechanics and impacts of hydrocarbon taxation in Mali a vital sector wholly reliant on external markets. It analyzes how the state, through the TIPP/TICPE and the ONAP, attempts to maximize tax revenue while maintaining a social safety net to protect households from the volatility of

[*] Mode de citation : Amadou Tidiani TRAORE, « Analyse globale de la fiscalité des carburants : le cas de la taxe intérieure sur les produits pétroliers au Mali », *Revue RRC,* n° 074 / Octobre 2026, p.335-348.

international prices. However, this research highlights deep-seated structural flaws. The historical price gap between customs duties on kerosene (set at approximately 20 FCFA per liter) and those on gasoline (320 FCFA) or diesel (270 FCFA) has fostered the emergence of fraudulent supply chains. Clandestine networks exploit this disparity by adulterating high-value fuels with kerosene, which significantly diminishes public treasury revenue and harms consumers. By assessing these irregularities, this thesis evaluates the macroeconomic repercussions of the current fiscal policy and offers essential recommendations for reconciling budgetary performance, market equity, and the restoration of integrity within the national energy sector.

Keywords: petroleum products, financial resources, hydrocarbon taxation, energy sector

INTRODUCTION

Les hydrocarbures représentent un pilier fondamental pour l'économie de chaque nation, s'affirmant comme le moteur indispensable de l'industrie et de la mobilité. Pour le Mali, en raison de son enclavement géographique et de sa dépendance totale vis-à-vis de l'extérieur pour son approvisionnement, le pilotage de cette filière soulève des enjeux cruciaux sur les plans économique, social et budgétaire. La régulation de ce secteur repose ainsi sur un dispositif fiscal dédié, principalement axé sur la Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques (TICPE, anciennement appelée TIPP). Administré par le ministère de l'Économie et des Finances avec l'expertise de l'ONAP, ce système fiscal cherche à concilier deux impératifs souvent divergents : maximiser les rentrées fiscales de l'État et garantir la stabilité du pouvoir d'achat des citoyens face aux fluctuations des prix internationaux. Toutefois, la mise en œuvre de cette politique fiscale se heurte à de profondes anomalies. La forte disparité des tarifs douaniers d'un carburant à l'autre particulièrement visible à travers le faible niveau de taxation du pétrole lampant comparé à l'essence et au gasoil a stimulé le développement de filières de frelatage clandestines, pénalisant lourdement les recettes de l'État. Face à ce constat, une question centrale se pose : par quels moyens le système fiscal malien peut-il harmoniser l'exigence de performance budgétaire et le besoin de réguler un secteur perturbé par des trafics illicites ? C'est tout l'enjeu de ce travail de recherche, intitulé « Analyse globale de la fiscalité des carburants : le cas de la taxe intérieure sur les produits pétroliers au Mali ». Il s'agira d'étudier la structure de ce prélèvement, de mesurer ses effets sur l'économie du pays et de dégager des pistes de réformes pour en accroître l'équité et la performance. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), connue sous le nom de TIPP avant 2011, s'applique à un ensemble de sources d'énergie, au premier rang desquelles figurent les carburants pétroliers. La TICPE (ex-TIPP) s'applique à l'ensemble des carburants pour moteurs ainsi qu'aux hydrocarbures de chauffage, à l'exception du gaz naturel qui reste soumis à une taxation propre. Néanmoins, plusieurs secteurs bénéficient d'exonérations partielles ou totales, notamment les carburants destinés à l'aviation, au transport maritime, aux transports publics, aux ambulances, ainsi qu'à certaines professions spécifiques comme les agriculteurs et les chauffeurs de taxi. Par ailleurs, la réforme de 1992 a marqué un tournant stratégique visant à renforcer le poids du secteur privé dans l'économie nationale, entraînant le désengagement progressif de l'Etat des activités commerciales[1].Au plan institutionnel, le remplacement de

[1] *Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCD / UNCTAD). La réforme industrielle et commerciale de 1992*

l'organisme de stockage (*PETRO STOCK)* par le nouvel Office national des produits pétroliers (ONAP), dont les missions sont de veiller à la disponibilité permanente des produits pétroliers sur toute l'étendue du territoire national ; de contribuer à la définition de la politique des prix à la consommation des produits pétroliers ; - de proposer les éléments de la politique en matière de constitution de stock national de sécurité en produits pétroliers. Au plan fiscal, la fiscalisation de tous les prélèvements au cordon douanier. Au Mali, le régime fiscal appliqué au pétrole lampant générait d'importantes distorsions de marché au détriment des opérateurs économiques légalistes. Historiquement, ce produit bénéficiait d'une taxation douanière dérisoire, s'élevant à environ 20 FCFA le litre, tandis que l'essence et le gasoil étaient soumis à des droits respectifs de 320 FCFA et 270 FCFA le litre.[2] Cet écart tarifaire injustifié a favorisé le développement de circuits frauduleux particulièrement lucratifs. Ces réseaux s'enrichissent indûment aux dépens du Trésor public tout en approvisionnant les consommateurs en carburants frelatés, obtenus par le mélange du pétrole lampant avec l'essence ou le gasoil. Les données empiriques révèlent ainsi que des dizaines de millions de litres sont importés annuellement au Mali. Ce volume dépasse largement les besoins réels du pays puisque, en dehors de la CMDT et de quelques rares entreprises locales, la consommation effective de pétrole lampant est devenue marginale. Les statistiques douanières révèlent un écart considérable entre la demande nationale réelle de pétrole lampant, estimée à quelques millions de litres par an, et les volumes importés qui atteignent des dizaines de millions de litres. Profitant de cette faille, des opérateurs économiques peu scrupuleux investissent massivement dans ce produit. Leur objectif est d'approvisionner des réseaux frauduleux qui s'enrichissent en coupant l'essence ou le gasoil avec du pétrole lampant. Concrètement, ces opérateurs importent d'importants volumes qu'ils font dédouaner au tarif dérisoire d'environ 20 FCFA le litre, avant de les céder à bas prix à des revendeurs clandestins. Ces derniers s'installent à des points stratégiques pour y retrouver des chauffeurs de camion-citerne complices. Le mécanisme de la fraude est simple : si le chauffeur fournit 20 barriques d'essence ou de gasoil (pourtant dédouanés au prix fort), le revendeur les remplace par 20 barriques de pétrole lampant afin de maintenir le niveau de la citerne. En échange, le chauffeur perçoit une commission financière proportionnelle au volume de carburant détourné. Ce système génère un double préjudice : non seulement le contenu de la citerne est frelaté avec du pétrole avant sa livraison, mais le revendeur mafieux dilue à son tour le carburant volé avec son propre stock de pétrole pour maximiser ses gains. Les travaux de la 43ème session ordinaire du conseil d'administration de l'office national des produits pétroliers (ONAP) se sont ténus le 23 décembre 2021 sous la présidence du secrétaire général du ministre de l'économie et des finances, représentant le ministre et des finance et présence du directeur général de l'ONAP, Modibo DIALL[3]. Selon un communiqué de presse, cette 43ème session s'est tenue dans un contexte d'instabilité des cours du pétrole brut et des produits raffinés sur le marché international, en raison des répercussions de la COVID-19. Après une tendance à la hausse début 2021 portée par la reprise économique mondiale, le prix du baril de pétrole a enregistré un repli de 10 % entre novembre et mi-décembre 2021. La même source précise qu'au niveau national, ces fluctuations internationales n'ont pas été répercutées sur les prix à la pompe durant l'année 2021. L'Etat a fait ce choix afin de préserver le pouvoir d'achat des

[2] Rapports d'analyse économique et sectorielle portant sur le marché et la fiscalité des produits pétroliers au Mali
[3] *Travaux de la 43ème session ordinaire de l'ONAP en décembre 2021*

consommateurs maliens, déjà fragilisés par la crise sanitaire. Au cours de cette réunion, les administrateurs ont examiné et adopté le projet de budget 2022 de l'ONAP, qui s'élève à 2,342 milliards de FCFA, tout en analysant le contrat annuel de performance. Établissement public à caractère administratif (EPA) placé sous la tutelle du ministère de l'Economie et des Finances, l'ONAP a pour mission de contribuer à la définition et à l'exécution de la politique d'approvisionnement du Mali en produits pétroliers[4]. Pour ce faire, il intervient dans la gestion des approvisionnements, la collecte et le traitement des données statistiques, ainsi que la fixation des prix à la consommation. Enfin, l'ONAP assure le secrétariat de la commission de suivi du mécanisme de taxation des produits pétroliers. Présidée par le ministère de l'Économie et des Finances et composée de représentants de l'administration, des opérateurs privés et des associations de consommateurs, cette commission est chargée de fixer mensuellement les prix des carburants à la pompe.

Comment réformer les taxes sur les carburants au Mali pour préserver le pouvoir d'achat et la compétitivité des entreprises face aux coûts du transport transfrontalier ?

Pour une meilleure illustration, il sera important d'examiner Le système d'approvisionnement et distributions des produits pétroliers au Mali en (I) avant de voir l'identification et utilisation opérationnelle en (II).

I- LE SYSTEME D'APPROVISIONNEMENT ET DISTRIBUTIONS DES PRODUITS PETROLIERS AU MALI

Le Mali dénombre aujourd'hui près de 50 importateurs de pétrole officiellement enregistrés. Parmi eux figurent de grandes entreprises multinationales telles que Total, Shell, Vivo Energy, Tamoil ou encore Star Oil. Le reste du marché est composé de sociétés privées fondées par des opérateurs économiques maliens.

A- L'office national des produits pétroliers

Un office national des produits pétroliers (ONAP) a été mise en place afin d'aider à formuler et appliquer les politiques d'approvisionnement et de tarification dans le domaine des produits au Mali. L'ONAP est un organisme semi autonome qui relève du ministère de l'économie et de l'actio humanitaire ; il a été créé en 1992 dans le contexte de la libéralisation des activités intérieures d'approvisionnement en pétrole.[5] Sa principale mission est de préparer tous les mois un barème de prix prenant en compte l'évolution des prix des fournisseurs, des taxes, des marges et des coûts de transport. Partant de là nous verrons les prérogatives de l'office national des produits pétroliers (1) et les caractéristiques structurelles du marché des produits pétroliers (2).

[4] 43ème session ordinaire du Conseil d'administration de l'Office National des Produits Pétroliers (ONAP) du Mali, qui s'est tenue le 23 décembre 2021

[5] L'ancien Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Action Humanitaire, une dénomination ministérielle temporaire adoptée au Mali au cours de la période de transition en 2012–2013.

1-Les prérogatives de l'office national des produits pétroliers

L'office national des produits pétroliers a pour missions[6] de veuiller à la disponibilité permanente des produits pétroliers sur le territoire national ; de contribuer à la définition de la politique des prix à la consommation des produits pétroliers ; de proposer les éléments de la politique nationale en matière de constitution du stock national de sécurité ; de participer à la lutte contre la fraude dans le sous-secteur des produits pétroliers ; de rechercher, centraliser et diffuser toutes informations et statistiques concernant le sous-secteur pétrolier ; de participer à la définition des normes des produits pétroliers et au contrôle de qualité des dits produits sur toutes l'étendue du territoire national ; de participer à l'instruction des dossiers de demande d'ouverture et d'exploitation des installations classées relatives aux hydrocarbures et à la vérification du respect des règles d'exploitation des établissement classées relatifs aux hydrocarbures. Depuis juillet 2001, le Mali applique un système de prix plafonds pour les carburants, géré par l'Office National des Produits Pétroliers (ONAP). Ce mécanisme repose sur la répercussion automatique des variations des cours des fournisseurs sur les tarifs à la pompe. Afin de garantir l'équité, la commission de gestion réunit des représentants de l'Etat, des associations de consommateurs et des compagnies pétrolières. Révisés chaque mois, ces prix maximaux indicatifs fluctuent selon les régions du pays, à l'exception du carburant aviation (Jet A1), dont le prix reste totalement libre et non plafonné. L'acheminement routier des hydrocarbures au Mali s'effectue par camions-citernes et requiert une « Autorisation Spéciale de Transport d'Hydrocarbures » délivrée par la Direction Nationale des Transports. Le réseau d'infrastructures et le parc de véhicules disponibles sont pleinement calibrés pour couvrir l'ensemble des besoins du pays, y compris la hausse de la demande liée aux opérations humanitaires. Par ailleurs, l'approvisionnement de la ville de Tombouctou est complété par voie fluviale en bateau depuis Mopti. Sur le plan de la saisonnalité, le marché ne subit pas de fortes variations de demande au cours de l'année. Bien que la saison des pluies dégrade les axes routiers et complique l'accès à certaines régions, l'impact reste limité : la maîtrise des anticipations et les capacités de stockage logistique permettent de sécuriser l'approvisionnement et d'éviter les risques de pénurie.

2- Les caractéristiques structurelles du marché des produits pétroliers

Au Mali, la consommation des produits pétroliers est entièrement assurée par des importations[7].Le Mali ne produit pas de pétrole brut et ne dispose d'aucune raffinerie. Le pays étant enclavé, les importations passent par des installations portuaires des pays voisins, Abidjan, le pays le plus proche, étant à 800 milles approximativement de Bamako, le port d'Abidjan et de Dakar sont les principales sources d'approvisionnement, représentant ensemble les deux tiers environ des importations.[8] La libéralisation intégrale de l'importation des produits pétroliers engendre une ouverture complète du marché logistique et énergétique. Dans ce contexte, l'État abandonne ses monopoles d'achat au profit d'une libre concurrence entre les

[6] Loi n°2022-053 du 22 décembre 2022 portant création de l'Office Malien des Produits Pétroliers (OMAP).
[7] Loi n°2022-053 du 22 décembre 2022 portant création de l'Office Malien des Produits Pétroliers (OMAP).

[8] Rapport officiel du Fonds Monétaire International (FMI). Rapport de mission pour le Mali portant sur les réformes des prix et de la fiscalité des hydrocarbures (*Mali: IMF Staff Report*) 31 janvier 2014.

opérateurs privés et les multinationales. Pour le Mali, cette ouverture amorcée dès les années 1990 implique que les distributeurs agréés fixent librement leurs volumes d'importation depuis les ports côtiers, même si l'État (via l'OMAP) maintient généralement un droit de regard sur les mécanismes de tarification afin de protéger le pouvoir d'achat des consommateurs. Une soixantaine de sociétés, dont certaines multinationales, achètent les produits aux points d'approvisionnement côtiers, les transportes au Mali et le distribue sur le marché intérieur. La plupart des sociétés intérieures participent aussi aux activités de camionnage, contribuant ainsi à une réorientation du mode de transport des produits pétroliers du fer vers la route. L'Etat n'est plus engagée dans l'importation et la distribution des produits pétroliers, mais il possède encore par l'intermédiaire de l'ONAP l'une des cinq installations de stockage du pays, après être employé, sans succès à la vendre ou à la donner en concession au secteur privé.

B- Les modalités de tarification des produits pétroliers

La fiscalité des produits pétroliers au Mali constitue un instrument économique majeur, servant à la fois de source essentielle de recettes budgétaires pour l'Etat et de levier pour réguler le pouvoir d'achat des populations face à la volatilité des marchés internationaux. Les modalités de tarification des produits pétroliers s'articuleront sur les objectifs, principes fondamentaux et choix d'orientation (1) la sélection du modèle de tarification (2).

1- Les objectifs, principes fondamentaux et choix d'orientation

L'adoption d'un mécanisme d'ajustement automatique des prix visent plusieurs objectifs : Les objectifs et les étapes nécessaires[9]sont d'assurer une répercussion intégrale des variations des cours internationaux des produits pétroliers sur les prix intérieurs à la pompe. Des prix à la pompe élevés incitent davantage à réduire la consommation, ce qui, lorsque les cours internationaux sont également élevés, est le moyen le plus efficace d'atténuer les répercussions des termes de l'échange sur l'économie et d'aider à éviter les pénuries de devises sur le marché et les pertes de réserves internationales. Des prix inférieurs à ceux des pays voisins peuvent favoriser la contrebande et perturber les marchés locaux, les subventions profitant aux consommateurs de ses pays. -Réduire le niveau des pertes de recettes et l'instabilité résultant de l'ajustement incomplet des prix de détail aux variations des cours internationaux.[10] Les déficits de recettes fiscales évincent les dépenses publiques prioritaires nécessaires pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté et peuvent amener à augmenter d'autres impôts générateurs de distorsions. En ce qui concernent les étapes nécessaires c'est d'abord élaborer la structure des prix (c'est-à-dire une formule de tarification) par produits. Cette structure établit entre les prix à la pompe et ceux à l'importation un lien manifeste fondé sur les coûts d'importations, les frais de transport, les marges de distribution et les niveaux de taxation. Préciser aussi un calendrier de mise à jour des composantes de la structure des prix, et enfin mettre au point une règle qui détermine la date et le niveau des modifications des prix de détail. Le système fiscal des hydrocarbures au Mali est régi par une grille tarifaire mensuelle et un

[9] Loi n°2022-053 du 22 décembre 2022 portant création de l'Office Malien des Produits Pétroliers (OMAP).

[10] Rapport officiel du Fonds Monétaire International (FMI) sur le Mali publié le 31 janvier 2014 (référence *IMF Country Report No. 14/31*), intitulé *« Mali : Rapport des services du FMI »*

mécanisme de taxation flexible. Au moment du dédouanement et de la mise en vente des carburants, la fiscalité intègre les éléments clés suivants : -La TIPP (Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers), cet impôt spécifique par unité de volume ou de poids est révisé chaque mois par l'État pour atténuer l'impact des fluctuations du marché international du brut. -La TVA (Taxe sur la Valeur Ajoutée), facturée au taux réglementaire de 18 %, son calcul intègre la valeur en douane cumulée aux taxes d'importation et à la TIPP. -Les Droits de Douane, déterminés selon le Tarif Extérieur Commun (TEC) de l'UEMOA, ils frappent la valeur CAF (Coût, Assurance, Fret) des marchandises dès leur entrée sur le sol malien. -La RUR (Redevance d'Usage Routier) : Cette taxe dédiée (établie historiquement à environ 25 FCFA le litre) est directement reversée au Fonds d'Entretien Routier pour moderniser le réseau de transport. Les prélèvements communautaires, ces contributions de solidarité régionales englobent les taxes spécifiques de l'UEMOA et de la CEDEAO. L'imposition globale sur les carburants au Mali est variable et s'adapte grâce à un dispositif de flexibilité fiscale. Ce système repose sur deux mécanismes. D'abord le lissage des prix, en période de forte hausse des cours mondiaux du brut, l'Etat abaisse la TIPP ou la valeur en douane pour protéger le consommateur contre une explosion des tarifs à la pompe. Ensuite la reconstitution des marges budgétaires, à l'inverse, lorsque les cours internationaux reculent, l'Etat augmente la fiscalité pour capter une partie de cette baisse et renflouer les caisses publiques, sans que cela n'affecte le prix payé par l'utilisateur final. Par ailleurs, la charge fiscale est modulée selon les impératifs économiques et sociaux de chaque produit. Le Super (Essence), il subit la taxation la plus lourde du secteur. Le Gasoil, il profite d'un régime fiscal plus clément afin de préserver la rentabilité du transport de marchandises, de l'agriculture et de l'industrie. Le Gaz Butane, il bénéficie d'exonérations massives ou de subventions directes pour réduire son coût au minimum, favorisant ainsi son usage domestique comme substitut au charbon de bois pour freiner la déforestation. En règle générale, le niveau et la structure de la fiscalité des produits pétroliers doivent être en fonction des besoins de l'Etat en matière de recettes et des objectifs d'efficiences et d'équité. Pour le besoin en matière de recettes, la taxation moyenne des produits pétroliers devrait refléter la totalité des besoins de recettes de l'Etat, ainsi que le poids des impôts indirects dans les recettes. Le taux de taxation de tous les biens et services, y compris les produits pétroliers, est être d'autant plus élevé que les besoins de recettes à tirer des impôts indirects sont importants[11].L'efficience de la mobilisation des recettes, étant donné que la taxation des carburants est considérée comme une source relativement efficiente de recettes, le prix jouant relativement peu sur la demande, on estime en général souhaitable de taxer en moyenne plus de carburant que les autres biens et services. L'efficience des approvisionnements en produits pétroliers, les composantes coûts de la structure des prix devraient prévoir les incitations veulent pour que les fournisseurs et les distributeurs soient efficients et investissent.

2- La sélection du modèle de tarification

Pour mieux comprendre l'impact des différents systèmes de tarification automatique sur les prix à la pompe et les taxes associées, une étude comparative a été présentée aux

[11] Rapport officiel du Fonds Monétaire International (FMI) sur le Mali publié le 31 janvier 2014 (référence *IMF Country Report No. 14/31,* intitulé *« Mali : Rapport des services du FMI »*).

autorités[12].Celle-ci évalue six mécanismes de lissage distincts. Notre analyse se concentrera d'abord sur les critères de choix de ces mécanismes, avant d'en détailler le rôle précis. La sélection d'un mécanisme de lissage découle d'un arbitrage complexe entre des impératifs économiques et sociaux. Parmi les six options soumises aux autorités, l'arbitrage s'articule autour de trois priorités stratégiques : la stabilisation des prix, l'aptitude du système à atténuer la volatilité des cours mondiaux du brut afin de préserver le pouvoir d'achat des ménages. La soutenabilité budgétaire, la garantie de revenus fiscaux réguliers pour l'Etat, en limitant l'impact financier des subventions énergétiques sur les finances publiques. L'alignement progressif sur le marché, une répercussion graduelle mais effective des tendances internationales sur les tarifs nationaux, évitant ainsi des décalages de prix prolongés et préjudiciables. Les principales améliorations sont d'abord le vocabulaire enrichi, l'utilisation de termes plus techniques et managériaux comme « soutenabilité budgétaire », « atténuer la volatilité » et « tarifs nationaux ». Ensuite Style direct, l'allègement des formulations (par exemple, « L'aptitude du système » au lieu de « Evaluer la capacité du mécanisme ») pour fluidifier la lecture. Enfin le maintien du sens, la structure en trois piliers (social, budgétaire, marché) reste rigoureusement la même. Le mécanisme de lissage sert d'amortisseur macroéconomique face à la volatilité des cours mondiaux du brut. Ses fonctions essentielles se structurent autour de trois axes: -La régulation des prix, atténuer les chocs tarifaires immédiats à la pompe par un lissage temporel des variations, offrant ainsi une visibilité économique accrue aux ménages et aux entreprises. -La sécurisation des finances publiques : Agir comme un levier de pilotage budgétaire permettant à l'État d'optimiser la prévisibilité de ses recettes fiscales et de contenir le coût des subventions en période de crise énergétique. La transparence de la politique tarifaire, neutraliser toute interférence politique ou arbitraire dans la fixation des prix grâce à des règles d'ajustement automatiques, assurant l'équité et la prévisibilité pour tous les acteurs du secteur. Nous avons l'utilisation de termes plus techniques adaptés à l'analyse économique (amortisseur macroéconomique, chocs tarifaires, levier de pilotage budgétaire) et la suppression des répétitions de pronoms au profit de verbes à l'infinitif en début de puce pour dynamiser la lecture. La mise en place d'un mécanisme de lissage repose sur un arbitrage fondamental entre la stabilité des prix à la pompe et celle des recettes fiscales. En effet, une plus grande stabilisation des prix intérieurs se traduit automatiquement par une volatilité accrue des taxes, comme en témoigne la corrélation négative entre l'écart-type des prix et celui des prélèvements. Le choix du dispositif dépend donc entièrement de la priorité accordée à l'un ou l'autre de ces objectifs. Sur le plan socio-économique, il est préférable de privilégier des formules tarifaires qui protègent les consommateurs des flambées soudaines des prix de détail, en particulier lorsque la hausse des coûts d'importation est transitoire. A l'inverse, du point de vue de la gestion budgétaire de l'État, les mécanismes qui préservent les recettes publiques contre les baisses brutales s'avèrent tout aussi pertinents. Les mécanismes de lissage peuvent réduire sensiblement l'instabilité des variations des prix de détail par rapport à une répercussion intégrale immédiate et aussi éviter les fortes hausses de prix qui pourraient être abréger si la formule de tarification en vigueur était appliquée sans ajuster le taux de la TIPP et les valeurs en douane taxables. Les

[12] Loi n°2022-053 du 22 décembre 2022 portant création de l'Office Malien des Produits Pétroliers (OMAP).

mécanismes de lissage permettent également d'assurer des niveaux de taxation plus élevés et plus stables que la méthode de tarification utilisée actuellement.

II- L'IDENTIFICATION ET UTILISATION OPERATIONNELLE

La valorisation des ressources extractives dépend d'une transition maîtrisée, transformant une découverte géologique en un projet industriel rentable. Cela s'articule d'abord autour de l'investigation et la mise en valeur (A), phase technique essentielle pour évaluer le potentiel du gisement. Il se concrétise ensuite par l'exploitation et la participation de l'Etat (B), qui encadrent la production et garantissent la souveraineté économique publique.

A- L'investigation et mise en valeur

L'évaluation d'un potentiel minier repose sur une méthodologie structurée, associant contraintes de terrain et conformité légale. L'amont du projet commence par les opérations et l'autorisation de reconnaissance (1) afin d'identifier des indices de surface sans droit d'exclusivité. Par la suite, le passage aux opérations et à l'autorisation de recherche (2) formalise la transition vers des campagnes de forages approfondies visant à une quantification précise de la ressource.

1- Les opérations et l'autorisation de reconnaissance

La reconnaissance de l'Etat dans le code des hydrocarbures du Mali se porte sur des opérations de reconnaissance et aussi sur l'autorisation de reconnaissance[13].La législation pétrolière malienne, encadrée par la Loi n°2015-035, structure la phase initiale de reconnaissance autour de deux piliers indissociables : l'acte juridique et les travaux techniques.[14]En premier lieu, l'autorisation de reconnaissance constitue le cadre légal octroyé par le ministre de tutelle. Ce titre n'accorde qu'un droit d'investigation non exclusif et provisoire, sans garantie de propriété ou d'exploitation ultérieure. L'Etat conserve d'ailleurs la liberté de conclure un contrat pétrolier définitif avec un tiers sur le même périmètre, ce qui révoque l'autorisation en cours sans aucun dédommagement. En second lieu, cette autorisation se matérialise sur le terrain par des opérations de reconnaissance concrètes. Celles-ci regroupent l'ensemble des études scientifiques, géologiques et géophysiques nécessaires à l'évaluation du sous-sol. Enfin, la réalisation de ces travaux techniques impose au titulaire une obligation de transparence absolue, l'obligeant à transmettre l'intégralité des données collectées au gouvernement malien. Les opérations de reconnaissance ne peuvent être entreprises qu'en vertu d'une autorisation de reconnaissance. Celle-ci est accordée à toute société pétrolière ou consortium, par arrêté du ministre chargé des hydrocarbures suivant les modalités fixées par le décret d'application. L'autorisation de reconnaissance ne peut porter sur un périmètre faisant l'objet d'un titre pétrolier. L'autorisation de reconnaissance confère à son titulaire le droit non exclusif d'entreprendre des opérations de reconnaissance dans le périmètre défini. Toutes fois,

[13]Mali/ Code des hydrocarbures 2015/ Loi n2015 du 16 juillet 2015

[14] Loi n°2015-035 du 16 juillet 2015 SGG Mali portant organisation de la recherche, de l'exploitation et du transport des hydrocarbures est le véritable Code pétrolier en vigueur au Mali

si une société pétrolière ou un consortium dépose une demande d'octroi d'une autorisation de recherche, tout titulaire d'une autorisation de reconnaissance sur tout ou partie du périmètre concerné qui, le premier, dépose une demande concurrente bénéficie, à des conditions au moins équivalentes, d'un droit de préférence pour l'octroi de l'autorisation de recherche sollicitée. Le titulaire d'une autorisation de reconnaissance qui, le premier, dépose une demande d'octroi d'un titre pétrolier sur un périmètre couvert totalement ou partiellement par son autorisation, bénéficie également, à des conditions au moins équivalentes, d'un droit de préférence sur tout autre titulaire d'une autorisation de reconnaissance demandeur d'un titre pétrolier sur le même périmètre. L'autorisation de reconnaissance peut être retirer à tout moment, même en l'absence de faute de son titulaire, sans indemnisation et sans droit de recours de quelque nature que ce soit, par décision motivée du ministre chargé des hydrocarbures. La durée de l'autorisation de reconnaissance est d'un an non renouvelable. Cette autorisation de reconnaissance n'est ni amodiable, ni cessible, ni transmissible.

2- Les opérations et l'autorisation de recherche

Les opérations de recherche ne peuvent être entreprises qu'en vertu d'une autorisation de recherche attribuée par arrêté du ministre chargé des hydrocarbures.[15]L'engagement de toute activité d'exploration et de recherche pétrolière est strictement subordonné à l'obtention préalable d'un acte officiel, matérialisé par un arrêté du ministre chargé des hydrocarbures. Ainsi, l'exécution de ces opérations sur le terrain requiert obligatoirement cette décision de l'autorité de tutelle. Il en résulte que nul ne peut légitimement entreprendre de tels travaux s'il ne détient formellement ce titre administratif individuel, lequel vient juridiquement encadrer le passage à la phase de prospection. Les modalités de demande de l'autorisation de recherche sont fixées par le décret d'application. Le projet de contrat de partage de production, proposé par le requérant sur la base du contrat type de partage de production, constitue un élément essentiel du dossier de demande d'autorisation de recherche. L'autorisation de recherche confère à son titulaire dans les limites de son périmètre et indéfiniment en profondeur, le droit exécutif d'effectuer, des opérations de recherche d'hydrocarbures dans les conditions et suivant les modalités fixées par la présente loi, son décret d'application et le contrat de partage de production. L'autorisation de recherche crée un droit distinct de la propriété du sol. Selon l'article 23 du code des hydrocarbures, la durée initiale de l'autorisation est de quatre (4) ans. Mais sa peut être renouveler à deux (2) reprises par période de trois (3) ans ou plus. Conformément aux dispositions de l'article 23 du Code des hydrocarbures du Mali[16],l'autorisation de recherche pétrolière est initialement octroyée pour une période de quatre (4) ans. Le cadre législatif malien offre toutefois au titulaire la possibilité de prolonger cette validité par le biais de deux renouvellements successifs, d'une durée de trois (3) ans chacun. Sur le plan opérationnel, ces prorogations successives ne sont pas automatiques et s'accompagnent d'une contrainte technique majeure, à savoir l'obligation légale de restituer à l'État une portion prédéfinie de la superficie du périmètre initialement concédé. A chaque renouvellement la superficie est réduite de moitié et encore le renouvellement par arrêté du

[15]*Mali/ Code des hydrocarbures 2015/ Loi n2015 du 16 juillet 2015*

[16] Le Code des hydrocarbures actuellement en vigueur au Mali est la Loi n°2015-035, promulguée le 16 juillet 2015

ministre chargé des hydrocarbures, à la demande du titulaire. Chaque renouvellement du titre est formellement prononcé par arrêté du ministre chargé des hydrocarbures, à la demande expresse du titulaire, et s'accompagne d'une réduction de moitié de la superficie du périmètre initial. Ce mécanisme légal de restitution obligatoire contraint l'opérateur à concentrer ses efforts d'exploration sur les zones les plus prometteuses. Ainsi, la prolongation des droits exclusifs de recherche dépend à la fois d'une démarche administrative d'approbation ministérielle et d'un abandon progressif du territoire concédé.

B- L'exploitation et la participation de l'Etat

La mise en valeur industrielle d'une ressource consacre l'ouverture d'une alliance stratégique et exigeante entre la compagnie privée et l'État souverain. Cette étape se concrétise d'abord par la délivrance de l'autorisation d'exploitation (1), titre officiel indispensable au démarrage de l'extraction industrielle. Elle permet parallèlement l'exercice des droits de l'État à l'attribution de cette autorisation (2), à travers lequel la puissance publique négocie ses participations financières, ses redevances et l'intégration de l'économie locale.

1-L'autorisation d'exploitation

L'autorisation d'exploitation est accordée par décret du premier ministre, au titulaire d'une autorisation de recherche qui en fait la demande, conformément aux dispositions du décret d'application et aux stipulations du contrat de partage de production[17].Le cadre juridique malien de l'exploration pétrolière, régi par la Loi n°2015-035, s'articule d'abord autour d'une phase de reconnaissance combinant un titre administratif et des travaux de terrain. D'une part, l'autorisation de reconnaissance délivrée par le ministre de tutelle n'octroie qu'un droit d'investigation précaire et non exclusif. Elle ne garantit aucune exclusivité ni droit d'exploitation future, l'État restant libre de signer un contrat définitif avec un tiers, ce qui annule le titre en cours sans indemnisation. D'autre part, ce cadre se traduit concrètement par des opérations de prospection scientifique, incluant les études géologiques et les levés géophysiques. L'exécution de ces activités est soumise à une stricte obligation de transparence, imposant la transmission systématique de toutes les données collectées aux autorités maliennes. A l'issue de ces étapes, la prolongation des droits exclusifs de recherche s'inscrit dans un double processus d'approbation ministérielle et de rétrocession territoriale. En effet, chaque renouvellement de titre requiert une demande formelle de l'opérateur et fait l'objet d'un arrêté du ministre chargé des hydrocarbures. Cette démarche administrative s'accompagne obligatoirement d'une réduction de moitié de la superficie du périmètre initialement concédé. Ce dispositif de restitution force ainsi le titulaire à rationaliser ses investissements en ciblant uniquement les portions de territoire présentant le plus fort potentiel d'hydrocarbures. Le dispositif juridique applicable à l'exploration pétrolière au Mali, encadré par la Loi n°2015-035, débute par une phase de reconnaissance associant un titre administratif précaire à des obligations techniques précises[18].En premier lieu, l'autorisation ministérielle octroyée pour

[17] *Mali/ Code des hydrocarbures 2015/ Loi n2015 du 16 juillet 2015*
[18] Le Code des hydrocarbures actuellement en vigueur au Mali est la Loi n°2015-035, promulguée le 16 juillet 2015

cette étape ne confère qu'un simple droit d'investigation non exclusif. Elle n'ouvre aucune priorité ni aucun droit d'exploitation ultérieur, permettant à l'Etat de contracter librement avec un tiers sur la même zone et d'annuler le titre en cours sans dédommagement. En second lieu, ce cadre réglementaire régit les travaux scientifiques de terrain, tels que la prospection géologique et sismique. Ces interventions impliquent une transparence totale de la part de l'opérateur, qui est tenu de transmettre l'intégralité des données recueillies aux autorités maliennes. Une fois cette phase franchie, la transition vers l'exploration proprement dite est encadrée par l'article 23 du Code des hydrocarbures[19], qui attribue un droit exclusif de recherche pour une durée initiale de quatre (4) ans. Ce délai légal permet à l'investisseur d'approfondir ses prospections, avec la possibilité de solliciter deux prorogations successives de trois (3) ans chacune. C'est lors de ces étapes de renouvellement que se matérialise un double mécanisme de validation ministérielle et de réduction territoriale. L'obtention de chaque reconduction dépend de la demande formalisée de l'opérateur et d'une approbation par arrêté du ministre de tutelle. Sur le plan spatial, ce processus impose la rétrocession obligatoire à l'Etat de la moitié de la surface du périmètre initial. Cette contrainte légale pousse ainsi les compagnies à optimiser leurs ressources et à focaliser leurs efforts d'exploration uniquement sur les blocs géologiques présentant le potentiel économique le plus élevé. L'autorisation d'exploitation confère à son titulaire, dans les limites de son périmètre, le droit exclusif de réaliser des opérations d'exploitation et de disposer de sa part des hydrocarbures. L'autorisation d'exploitation est accordée pour une période initiale dont la durée ne peut excéder vingt-cinq ans. Elle peut être renouvelée, par décret du premier ministre par période maximale de dix (10) ans, à conditions que le titulaire ait respecter ses obligations contractuelles.

2- L'exercice des droits de l'État à l'attribution de l'autorisation d'exploitation

A ce niveau l'Etat ou l'organe public à le droit d'exiger du titulaire que celui-ci lui cède un pourcentage pouvant aller jusqu'à 20% des droits et obligations attachés à l'autorisation[20]. Le titulaire est alors ténu d'accéder à la demande de l'Etat. Dans ce cas chaque titulaire voit sa participation dans l'autorisation automatiquement diminuée du pourcentage cédé à l'Etat. L'Etat ou l'organe public dévient cotitulaire de l'autorisation. Le cadre législatif régissant l'exploration des hydrocarbures au Mali, formalisé par la Loi n°2015-035, s'ouvre sur une phase de reconnaissance qui subordonne un titre administratif temporaire à de strictes obligations de terrain. D'une part, l'autorisation initiale délivrée par le ministère de tutelle n'accorde qu'un droit de prospection non exclusif. Ce titre n'offre aucune garantie de propriété ni aucun droit exclusif d'exploitation future, laissant la liberté à l'État de s'engager contractuellement avec une tierce entité sur le même secteur et de révoquer l'autorisation en cours sans compensation. D'autre part, cette étape se traduit concrètement par des travaux scientifiques sur le terrain, incluant la prospection géologique et sismique. Ces activités imposent à l'opérateur une transparence absolue, matérialisée par l'obligation de communiquer l'ensemble de ses données au gouvernement malien. Au terme de cette phase préalable, le passage à la recherche proprement dite s'opère sous l'égide de l'article 23 du Code des hydrocarbures, qui concède un droit exclusif pour une durée initiale de quatre (4) ans. Cette période légale offre à la compagnie pétrolière le

[19]Code des hydrocarbures actuellement en vigueur au Mali est la loi n°2015-035, promulguée le 16 juillet 2015
[20] *Code malien des hydrocarbures 2015/ Loi n2015 du 16 juillet 2015*

temps d'approfondir ses investigations géologiques, avec la faculté de demander deux prorogations successives de trois (3) ans chacune. C'est lors de ces étapes de renouvellement que s'applique un double mécanisme combinant approbation ministérielle et rétrocession territoriale obligatoire. La validité de chaque reconduction est conditionnée par une requête explicite de l'opérateur et sa validation par arrêté du ministre de tutelle. Sur le plan géographique, ce processus s'accompagne obligatoirement de l'abandon à l'Etat de la moitié de la superficie du bloc initial. Cette exigence légale contraint les investisseurs à rationaliser leurs opérations en concentrant leurs investissements sur les zones affichant le meilleur potentiel économique. Enfin, au cours de cette procédure, l'État ou l'organisme public désigné conserve la prérogative d'imposer au titulaire la cession d'une part de ses intérêts, dans une limite de 20 % des droits et obligations liés au titre. Devant l'exercice de ce droit de participation étatique, l'opérateur se trouve légalement contraint de satisfaire immédiatement à cette exigence, ce qui consacre le contrôle souverain de la puissance publique sur les ressources naturelles stratégiques du territoire. Promulgué le 10 juillet 2013 par le ministère alors chargé de l'énergie et des hydrocarbures, l'Arrêté N°2013-2796/MEAH-SG constitue un texte de référence dans l'histoire de la fiscalité pétrolière au Mali. Ce dispositif réglementaire avait pour mission principale de déterminer les taux de la Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (TIPP) prélevés sur les carburants importés ou issus des entrepôts de stockage, en particulier au niveau des dépôts de Bamako. Cet acte matérialisait concrètement la politique de lissage fiscal de l'époque, qui visait à faire varier les prélèvements pour contenir la volatilité des prix à la pompe. Bien que cet arrêté historique ait depuis été abrogé, il a ouvert la voie à une modernisation profonde du système fiscal malien sous l'impulsion du Ministère de l'Economie et des Finances. Les réformes successives ont ainsi abandonné les taux fixes au profit d'un mécanisme dynamique, indexant désormais la TIPP sur la diversité des corridors d'approvisionnement régionaux tels que Dakar, Abidjan, Lomé ou Cotonou. Cette transition juridique s'est concrétisée à travers de nouveaux textes d'application, qui encadrent les grilles douanières et tarifaires contemporaines applicables au secteur des hydrocarbures[21].

CONCLUSION

L'étude du système fiscal appliqué aux carburants au Mali, examinée sous l'angle de la Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (TIPP), révèle l'importance cruciale de cet instrument au confluent des besoins budgétaires de l'État et des nécessités économiques de la population. Cette recherche démontre que le pilotage de la TIPP dépasse la simple captation de ressources publiques pour s'affirmer comme un puissant outil de régulation économique. Le dispositif de lissage de la taxe, initié par l'Arrêté de 2013 puis perfectionné lors des réformes de 2020, illustre l'engagement permanent du gouvernement à atténuer les fluctuations des prix à la pompe face aux chocs du marché mondial. Cette politique joue ainsi un rôle protecteur déterminant pour le pouvoir d'achat des citoyens et la viabilité des entreprises nationales. Néanmoins, la recherche de cette paix sociale exige des arbitrages complexes et pèse parfois lourdement sur le budget de l'Etat. Si la réorganisation récente de la taxe, désormais indexée sur la diversité des corridors logistiques régionaux (Dakar, Abidjan, Lomé ou Cotonou), marque une modernisation évidente

[21] Arrêtés N°2020-1733, N°2020-2177 et N°2020-2178 de l'année 2020,

face aux contraintes géographiques du pays, elle n'efface pas sa vulnérabilité. La contraction des recettes budgétaires en période de flambée des cours pétroliers met en exergue la fragilité d'un modèle structurellement tributaire des approvisionnements extérieurs. Pour assurer sa viabilité future, le Mali doit impérativement optimiser son efficacité douanière et amorcer un virage vers la transition énergétique. A cet égard, l'avenir réglementaire et économique du secteur énergétique malien se tourne désormais vers de nouveaux horizons, au-delà des combustibles fossiles traditionnels. La promulgation de la Loi n°2021-063 du 14 décembre 2021, portant modification du Code des hydrocarbures, constitue une avancée majeure en posant les jalons de l'exploitation du gaz naturel et du potentiel de l'hydrogène natif. Face à cette mutation imminente, le véritable défi consiste à utiliser le développement de ces énergies nationales propres comme le levier d'une refonte fiscale majeure, capable de briser la dépendance logistique du pays tout en garantissant la viabilité à long terme de ses finances.

LE REGIME GENERAL DES OBLIGATIONS DU MALI : UNE DENOMINATION IMPROPRE, POSITION, PROPOSITIONS ET PERSPECTIVES

Par

Boubacar KASSÉ*,
Enseignant vacataire à l'Université Kurukan FUGA de Bamako

Et

Boubacary DIALLO,
Enseignant-Chercheur à l'Université Kurukan FUGA de Bamako

Résumé

Loi malien No. 87-31/AN-RM du 29 oaût 1987, intitulé « Le régime général des Obligations », souffre d'une impropriété sémantique majeure. L'analyse exégétique démontre que cet intitulé restrictif masque un contenu textuel excessivement étendu, englobant la théorie générale des obligations, les sources des actes et faits juridiques, ainsi que les règles de la preuve. Cette confusion conceptuelle s'écarte de la tradition civiliste classique, où le régime général ne régit que la vie de l'obligation une fois née. Pour les praticiens et les justiciables, ce texte « fourre-tout » nuit à la sécurité juridique et à la prévisibilité des règles de droit privé.

À la lumière du droit comparé (notamment les modèles français, sénégalais et marocain), une rationalisation légistique s'impose. La solution préconisée consiste à abandonner l'appellation actuelle au profit d'une dénomination plus fidèle à la matérialité du corpus, telle que « le droit commun des obligations et des contrats ». Cette refonte terminologique et structurelle offrirait au Mali un cadre normatif clarifié, moderne et scientifiquement rigoureux.

Mots clés : Régime général des obligations/Incohérence sémantique/Légistique/Droit commun des obligations et des contrats

Abstract

Malian Law No. 87-31/AN-RM of August 29, 1987, entitled the "General Regime of Obligations," suffers from a major semantic impropriety. Exegetical analysis demonstrates that this restrictive title masks an excessively broad textual content, encompassing the general theory of obligations, the sources of legal acts and legal facts, as well as the rules of evidence.

This conceptual confusion deviates from the classical civilist tradition, where the general regime governs only the lifecycle of an obligation once it has come into existence. For practitioners and litigants, this "catch-all" text undermines legal certainty and the predictability of private law rules. In light of comparative law (notably the French, Senegalese, and Moroccan models), legislative rationalization is essential. The recommended solution is to abandon the current title in favor of a designation more faithful to the material reality of the corpus, such as "The Common Law of Obligations and Contracts." This terminological and structural overhaul would provide Mali with a clarified, modern, and scientifically rigorous normative framework.

* Mode de citation : Boubacar KASSÉ, Boubacary DIALLO, « Le régime général des obligations du Mali : une dénomination impropre, position, propositions et perspectives », *Revue RRC,* n° 074 / Octobre 2026, p.349-361.

Keywords : General Regime of Obligations / Semantic Inconsistency / Legistics / Common Law of Obligations and Contracts

INTRODUCTION

Le savoir se construit par la destruction des connaissances mal faites[1].

Lorsqu'un usager emprunte un ascenseur pour atteindre les étages supérieurs, l'appareil remplit une fonction parfaitement conforme à son nom. Pourtant, lorsque ce même appareil descend, il ne devient pas pour autant un « descendeur » : la langue accepte cette catachrèse où le nom de la chose ne correspond pas tout à fait à sa dynamique.

Si le langage courant s'accommode volontiers de ces décalages entre le mot et la chose, il nous semble à première vue, que la rigueur conceptuelle du droit devrait s'en méfier. Or cette tolérance face aux approximations sémantiques se retrouve également en droit positif malien. C'est le cas du Régime général des obligations[2] (RGO), où le législateur a regroupé, sous une même bannière conceptuelle, des matières qui, scientifiquement et selon la tradition civiliste, relèvent en réalité de la théorie, des sources ou de la preuve des obligations.

Pour appréhender la portée de cette réflexion, il convient de définir le concept clé « régime général des obligations » dans son acception classique. Etablir la définition d'une notion revient en principe à en « déterminer le contenu en énumérant ses caractères ». Cette acception laisse toutefois au juriste le choix entre deux comportements[3] : soit définir la notion en considération de ce qu'elle pourrait être substantiellement, soit définir la notion en fonction du rôle qu'il entend lui faire jouer.

Selon ce deuxième critère, le « régime général de l'obligation » désigne traditionnellement l'ensemble des règles juridiques qui gouvernent la vie de l'obligation (son exécution, sa transmission, son extinction), indépendamment de sa source, qu'elle soit contractuelle ou délictuelle[4].

Logique juridique d'ailleurs soigneusement suivi par le code civil Français et plusieurs ouvrages de droit des obligations[5].

Il s'agit du tronc commun applicable à tout rapport de droit entre un créancier et un débiteur. Or, le législateur malien, à travers le texte qui gouverne cette matière, a embrassé une réalité beaucoup plus vaste.

---

[1] Gerard BACHELLARD, *« La formation de l'esprit scientifique »,* Paris, Librairie philosophique J. Vrin, 1938, p. 13.

[2] Mali, Loi N° 87-31-ANRM du 29 août 1987, fixant le régime général des obligations du Mali.

[3] Boubacar KASSÉ et Diomansy I. SISSOKO, *« La faute de fonction en droit privé »*, Revue Africaine des Sciences Juridiques, Administratives et Politiques (RASJAP), n° 3 du 30 juin 2025, p. 21.

[4] Anne-Marie et Galliou SCANVION, *« L'essentiel du régime général des obligations »,* Lextenso 5e édition 2021-2022, p. 3 ; Alain BENABENT, Droit civil les Obligations, Montchrestien, 6e édition 1997, p. 427.

[5] Code civil annoté, Dalloz, 117e édition 2018, TITRE IV- Du régime général des obligations, articles 1304-1352-9, p. XXVIII ; Bertrand FAGES, Droit des obligations, *L.G.D.J, 3e édition, Quatrième livre- Lé régime général de l'obligation, pp. 451-559* ; Alain BENABENT, *op.cit*., *pp. 429-550* ; Jean Pierre TOSI, Le droit des obligations, Bibliothèque africaine et malgache, droit, sociologie politique et économie, *Nouvelles éditions africaines, Tome XXXVI, pp. 303-355.*

L’analyse textuelle révèle que ce corpus intègre non seulement le régime général *stricto sensu*, mais également les sources des obligations (actes et faits juridiques) ainsi que la preuve des obligations.

Le champ de notre étude se délimite donc à la confrontation entre l'intitulé de ce texte et son contenu matériel effectif, afin d'en déceler les incohérences structurelles.

Il s'agit ensuite de procéder à une confrontation d'éléments qui nous intéressent en droit comparé : les intitulés des textes régissant le droit des obligations en France, au Sénégal et au Maroc pour trouver le terme le plus adapté à la loi N° 87-31/AN-RM du 29 août 1987 du Mali. Cette démarche conduit, à première vue, à analyser les notions de régime général des obligations, de Code des obligations et de droit commun des obligations.

L’intérêt de cette étude est à la fois théorique et pratique. Sur le plan théorique, elle touche à la rigueur de la légistique et de la taxonomie juridique : une qualification exacte est le gage d’une doctrine claire et d’un enseignement cohérent du droit. Sur le plan pratique, la confusion textuelle complexifie le travail des praticiens (juges, avocats, notaires) qui doivent naviguer dans un texte "fourre-tout". Poser la question de la dénomination et de la structure de ce texte, c'est œuvrer pour la sécurité juridique et la modernisation du droit privé malien.

Dès lors, face à un texte qui outrepasse largement les frontières techniques de son intitulé, une question fondamentale se pose : En quoi la dénomination actuelle du « régime général des obligations » au Mali est-elle impropre au regard de son contenu réel, et comment restructurer ce corpus pour garantir une meilleure cohérence législative ?

Pour répondre à cette problématique, la présente étude adopte une double approche, à la fois exégétique et comparative. Dans un premier temps, une démarche formaliste et textuelle est privilégiée afin de confronter la lettre de la loi n° 87-31/AN-RM du 29 août 1987 à la dogmatique juridique classique. Il s’agit d’analyser la structure interne du texte malien pour mettre en relief le décalage sémantique entre son intitulé, restrictif, et son contenu matériel, extensif.

Dans un second temps, la recherche s'appuie sur la méthode du droit comparé, en mettant en perspective la législation malienne avec les modèles français, sénégalais et marocain.

L'examen des notions de régime général, de Code des obligations et de droit commun permet ainsi d'évaluer la pertinence taxonomique de ces différents systèmes.

Enfin, l'analyse intègre une dimension prospective et légistique, orientée vers la formulation de propositions de restructuration textuelle, afin de suggérer une dénomination plus adéquate qui concilie la rigueur conceptuelle et les impératifs de sécurité juridique en droit privé malien.

Pour répondre à cette problématique, la présente étude s'articule autour d'une démarche en deux temps, combinant rigueur exégétique et dogmatique comparative. Il s'agira, dans un premier temps, de procéder à une autopsie critique du texte afin de démontrer une extension conceptuelle discutable du « Régime général des obligations » au Mali (**I**). Ce diagnostic posé, la réflexion s'orientera, dans un second temps, vers une perspective de légistique et de droit

comparé afin de tracer les voies d'une rationalisation terminologique et structurelle de ce corpus (**II**).

I - UNE EXTENSION CONCEPTUELLE DISCUTABLE DU « REGIME GENERAL DES OBLIGATIONS »

Pour mettre en lumière cette extension conceptuelle discutable du Régime général des obligations, il conviendra d'analyser, d'une part, l'incursion indue des sources des obligations dans un domaine qui devrait leur échapper (**A**), avant d'examiner, d'autre part, la controverse relative à l'intégration de la preuve des obligations au sein du régime général (**B**), révélant ainsi les incertitudes qui pèsent sur les frontières de la matière.

A - L'incursion indue des sources des obligations

Du point de vue purement scientifique et selon la tradition civiliste, sur les 305 articles constitutifs du Régime général des obligations au Mali, seulement 99 articles relèvent effectivement du Régime général, sous réserve du débat doctrinal de savoir si la preuve de l'obligation relèverait du Régime général.

Autrement dit, sur les 3810 mots constitutifs du texte brut du Régime général des obligations au Mali, seulement 1256 relèvent effectivement du Régime général.

Plus de la moitié de la loi N° 87-31/AN-RM du 29 août 1987, fixant le Régime général des obligations du Mali traite de la théorie générale des obligations. Les 162 premiers articles, qui traitent ainsi de la définition de l'obligation, des différentes catégories d'obligations, de l'objet de l'obligation, de la pluralité de personnes à l'obligation, des actes juridiques, du régime des actes juridiques, de la responsabilité civile et les quasi-contrats.

Ces intrus au régime général des obligations réglementent plutôt la théorie générale de l'obligation dans la mesure où le véritable régime général ne devrait commencer qu'une fois que l'obligation est déjà née.

Concernant les cinq (le contrat, les quasi-contrats, le délit, le quasi-délit et la loi) sources des obligations, héritées du Code civil français[6]**,** l'essentiel de ces articles réglementent plus au moins ces sources d'obligations.

C'est à tort que le Régime Général des Obligations au Mali ne prévoit pas explicitement la loi comme source d'obligations[7] (pourtant cruciale pour le régime du voisinage) à l'analyse de son article 4 portant sur les sources d'obligations : « les obligations naissent des actes juridiques et des faits juridiques ». Or, pourtant l'article 44 du même texte fixe l'impact de la loi au niveau des effets des obligations : *«* les conventions obligent non seulement à ce qui y est exprimé, mais encore à toutes les suites que l'équité, l'usage ou la loi donnent à l'obligation d'après sa nature. *»*. Il nous paraît cependant opportun de ne pas limiter cette exigence à la seule

[6] Bertrand FAGES, « *Droit des obligations », op. cit*. ; p. 22.

[7] Boubacar KASSÉ, *« Du danger des définitions législatives : le cas de l'acte juridique en droits malien et français »,* Revue Africaine des Sciences Juridiques, Administratives et Politiques (RASJAP), n° 3, 31 mai 2026, p. 31.

phase d'exécution du contrat. Il est nécessaire de réglementer, en imposant la bonne foi, dès les phases de négociation et de formation contractuelle[8].

De même, le Régime Général des Obligations au Mali ne se soucie pas non plus de l'évolution après la fin du contrat. Or, la période post contractuelle peut générer de grands contentieux en termes de responsabilité[9].

L'esprit du texte semble être plus attiré par l'accord qui se crée, s'exécute et s'éteint que ses effets dans la vie d'après l'accord. Or, il y'a de nombreux points de survie des relations en dehors des prévisions des parties au contrat. Les cas de l'obligation de secret du banquier et de l'obligation de non-concurrence ont tous deux des effets post contractuels[10].

Au-delà de cette analyse, il nous semble également essentiel d'insister sur la nécessité d'une redéfinition de l'acte juridique.

L'alinéa 1er de l'article 5 du Régime général des obligations du Mali définit l'acte juridique comme suit : « l'acte juridique est toute manifestation de volonté destinée à produire des effets de droit ». Si cette définition part d'une intention louable de clarté, elle n'échappe pas à l'illusion d'une sécurité juridique absolue.

Elle semble avoir pétrifié un dogme : celui d'une volonté toute-puissante, héritée d'une vision classique où l'individu est le seul maître des effets de droit qu'il crée. Or, l'étude du droit positif révèle une réalité bien plus nuancée, où la volonté n'est souvent que l'élément déclencheur d'un régime juridique largement dicté par la loi ou le juge[11].

Nous proposons, dès lors, la définition suivante : « l'acte juridique est une manifestation de volonté, unilatérale ou plurilatérale, émise par un ou plusieurs sujets de droit, dont l'objet est de créer, modifier, transmettre ou éteindre une situation juridique, et dont les effets sont reconnus et encadrés par l'ordonnancement juridique en raison de la finalité recherchée. »

La pertinence de cette nouvelle définition repose sur quatre axes d'innovation : D'abord, la rupture avec l'automatisme des effets de droit : l'une des failles de la définition légale actuelle est de laisser supposer que la volonté produit mécaniquement l'effet de droit. Or, la volonté est un déclencheur, mais la loi demeure le validateur. Par exemple, une clause abusive, bien que volontaire, est neutralisée par le droit. Notre définition précise ainsi que les effets sont : « reconnus et encadrés par l'ordonnancement juridique ».

Ensuite, la clarification de la nature du changement juridique : l'expression *« effets de droit »* est trop vague et peut se confondre avec les conséquences d'un fait juridique (comme un accident). L'usage de verbes d'action précis (créer, modifier, transmettre, éteindre) dissipe cette ambiguïté.

De même, l'intégration de la dimension unilatérale : la définition légale actuelle, marquée par un prisme trop contractualiste, néglige les actes émanant d'une seule volonté (testament,

---

[8] Code civil français annoté, *117e édition Dalloz 2018, p. 1298.*
[9] Boubacar KASSÉ, *« Du danger des définitions législatives », Op. Cit., pp. 28-29.*
[10] Cass. Civ., 1re, 2 juin 1993, n° 90-21982 91-1042991-1097191-12013. et Cass. Com., 25 juin 1991, n° 89-20506.
[11] Boubacar KASSÉ, *« Du danger des définitions législatives », Op. Cit.,* pp. 16-37.

démission, reconnaissance d'enfant). L'usage des termes *« unilatérale ou plurilatérale »* consacre l'idée que l'acte peut exister sans rencontre de volontés.

B - la controverse relative à l'intégration de la preuve des obligations au sein du régime général

La question de l'ancrage scientifique du droit de la preuve suscite[12], en doctrine, des débats fondamentaux qui touchent à l'architecture même du droit civil.

Traditionnellement intégrée au cœur du droit des obligations, la preuve est aujourd'hui revendiquée par une partie majeure de la doctrine comme une discipline autonome, détachée du régime général de l'obligation. Face à cette division, nous prenons parti en soutenant la thèse de l'autonomie de la preuve, mais une autonomie qualifiée de transversale, en démontrant que si la preuve s'est structurellement émancipée du régime général des obligations, elle en demeure l'irréductible garante fonctionnelle.

Historiquement, la doctrine classique a longtemps considéré la preuve comme un simple appendice du droit des obligations, voire comme un élément de son régime général.

Le Doyen Jean CARBONNIER symbolise cette approche en soulignant le lien indissoluble entre l'existence d'un droit et sa démonstration en justice, résumée par l'adage selon lequel un droit non prouvé est un droit qui n'existe pas.

Dans cette perspective substantielle, défendue également par des auteurs comme Philippe MALINVAUD, la preuve est le prolongement naturel de l'obligation. Elle intervient lors de son exécution forcée ou de son extinction, venant ainsi naturellement s'inscrire dans le régime général qui gouverne la vie de l'obligation. L'ancien plan du Code civil de 1804, logeant la preuve au sein du titre relatif aux contrats, apportait un argument textuel de poids à cette vision d'une preuve inféodée au droit substantiel.

À l'opposé, une doctrine moderniste a théorisé l'autonomie de la matière en la rattachant au droit processuel.

Le chef de file incontestable de ce courant est Henri MOTULSKY, qui a démontré que la preuve obéit à des principes directeurs propres, purement juridictionnels, qui transcendent le seul droit des obligations. Pour MOTULSKY, la preuve est l'instrument de la réalisation du droit en justice, soumise à des impératifs de loyauté et de contradiction qui relèvent de la théorie du procès. À sa suite, des auteurs contemporains comme Philippe MALAURIE, Laurent AYNES ou les spécialistes du droit processuel à l'instar de Serge GUINCHARD, ont consacré la rupture. Cet élan doctrinal a finalement emporté l'adhésion du législateur lors de la réforme du 10 février 2016. En extrayant la preuve du droit des contrats pour lui dédier un titre autonome au sein du livre III du Code civil, le législateur a formellement validé l'exclusion de la preuve du régime général de l'obligation.

[12] En ce sens, voir l'art. 262 et s. de la loi N° 87-31/AN-RM du 29 août 1987, fixant le régime général des Obligations au Mali y rangent le régime de la preuve au sein du régime général des obligations.

Le régime général de l'obligation et le droit de la preuve poursuivent des finalités fondamentalement distinctes. Le régime général de l'obligation gère la structure du lien de droit : sa circulation par la cession de créance, ou son extinction par le paiement.

La preuve, quant à elle, gère un rapport de conviction entre les parties et le juge.

Les règles relatives à la charge de la preuve ou à la loyauté de la preuve ne modifient ni la nature, ni l'objet de l'obligation. De surcroît, la preuve possède un caractère universel : on prouve des droits de propriété, des faits juridiques extracontractuels ou des états de personnes, autant d'éléments qui échappent complètement au régime général de l'obligation. Réduire la preuve à ce régime reviendrait à commettre une erreur de classification scientifique en enfermant un outil universel dans une catégorie sectorielle.

Néanmoins, la richesse de la position académique réside dans la nuance.

L'autonomie de la preuve n'est pas un divorce total d'avec l'obligation, mais une reconfiguration de leurs rapports.

C'est ici que s'illustre le concept de *« pont »* entre le fond et la forme.

Si le régime général de l'obligation ne contient pas la preuve, il en commande parfois les modalités d'admission. C'est l'analyse de la structure de l'obligation (acte juridique ou fait juridique) qui détermine si la preuve sera littérale ou libre.

L'autonomie de la preuve doit donc être défendue non comme un isolement processuel rigide, mais comme l'avènement d'un droit commun transversal, doté de principes propres, qui irradie le droit des obligations sans jamais s'y dissoudre. En adoptant cette posture, l'article s'inscrit pleinement dans la modernité scientifique tout en respectant la cohérence systémique du droit civil.

II - LES VOIES D'UNE RATIONALISATION LEGISTIQUE

La rationalisation légistique de la matière suppose d'articuler une réflexion de fond sur ses structures et ses concepts, en s'appuyant à la fois sur l'expérience des systèmes juridiques voisins et sur une restructuration interne. Cette démarche invite, dans un premier temps, à interroger la pertinence des modèles codifiés et du droit commun à la lumière du droit comparé (**A**), afin de tracer les perspectives d'une refonte globale qui s'orienterait vers une requalification tant terminologique que structurelle (**B**).

A - La lumière du droit comparé : la pertinence des modèles codifiés et du droit commun

Il convient de revisiter les notions de « code » ou de « droit commun » afin de voir laquelle des expressions est plus adaptée au contenu du Régime général des obligations du Mali.

D'abord, le mot code, vient du terme latin *codex*, lui-même dérivé de *caudex*, qui signifie le « tronc d'arbre ». De manière générale, nous serions tentés de conclure que les uns, comme

les autres explications, évoquent ainsi un « groupe de plusieurs [...] choses réunies en un tout » définition que donne de l'ensemble le Robert pour tous[13].

La codification vise à permettre un accès simple et rapide aux règles de droit en vigueur et consiste à rassembler des normes dispersées, législatives ou réglementaires, pour les rendre cohérentes et accessibles, à travers un plan logique.

Le « Code des obligations » est donc un contenant formel et législatif servant d'instrument de codification. C'est l'acte politique et législatif par lequel un État réunit, au sein d'un seul et même corps de texte structuré, l'ensemble des lois relatives aux obligations. Ce choix du plus grand cadre législatif est adopté par les droits français[14], sénégalais[15] et marocain[16].

Bien que les deux dernières législations ne prennent pas de telles ouvertures, techniquement la micro-structure d'un Code des obligations règlemente d'une part les dispositions générales et définitions ; le régime de droit commun (principes généraux) les contrats spéciaux, les sanctions et voies de recours et les dispositions finales.

En ce qui concerne le caractère sanctionnateur, si par nature tous les Codes des Obligations sanctionnent, tous les Codes en droit n'ont pas force de sanction : on peut relever à ce sens les Codes sanitaires pour les animaux terrestres et les animaux aquatiques de l'organisation mondiale de la santé animale[17].

L'expression *« droit commun »,* quant à lui, renvoie à une multiplicité de réalités[18].

Pour certains, le droit commun désigne le Code civil[19]; le droit civil[20] ; pour d'autres, le droit commun désigne le droit des obligations[21] voire la théorie générale[22].

---

13 Josette REY-DEBOVE et Alain REY, *« Le nouveau petit Robert : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française »,* Paris, Dictionnaire Le Robert, 2000, p. 867.
14 Code civil français.
15 Code des Obligations Civiles et Commerciales.
16 Code des obligations et des contrats.
17 Boubacar KASSÉ, *« La protection des animaux face à l'abattage en droit animalier malien », RRC, n°013 / Septembre 2021, p. 14* : les normes de l'organisation mondiale de la santé animale n'ont aucune force contraignante vis - à-vis des États membres, sauf les « obligations » de chaque pays membre, quant à la structure et les activités de ses Services Vétérinaires. C'est fournir rapidement et régulièrement des informations précises et actualisées sur sa situation sanitaire concernant les principales épizooties, ainsi que sur la recommandation constituent des lignes directrices susceptibles d'éclairer les États adhérents.
[18] Isabelle BOISMERY, *« Essai d'une théorie générale des contrats spéciaux »,* thèse, 2021, Université de la réunion, p. 18.
[19] Jean CARBONNIER, *« Le Code civil », in* Livre du Bicentenaire, Dalloz, 2004, p.30.
[20] Henri-Léon MAZEAUD ; Jean MAZEAUD, *« Leçons de droit civil »*, t. I, vol. 1, 12e. éd., par CHABAS (F.), Montchrestien, 2000, spéc., n°24.
[21] Remy CABRILLAC, *« Droit des obligations »*, 14e éd., Dalloz, collec., Cours, 2020, n°6, p. 4 ; Phillipe MALAURIE, Laura AYNÈS, Pierre-Yves GAUTIER, *« Les contrats spéciaux »,* 10e. éd., LGDJ, collec. Droit privé, 2018, n°9, p.17 ; Alain BÉNABENT, Droit civil, *« Les contrats spéciaux civils et commerciaux », 13e. éd., LGDJ, collec. Précis Domat, 2019, n°7, p.22.*
[22] Gerard CORNU, *« Vocabulaire juridique »,* 12e. éd., PUF, collec. Quadrige dicos poche, 2018, v. Général.

Parfois, le droit commun fait référence à certaines branches du droit, présentées comme spéciales. En 2017, la Cour de cassation a considéré le droit de la consommation comme un droit commun et l'a évincé, de ce chef, au profit d'un autre droit spécial[23].

Si ces différentes réalités complexifient l'appréhension de la notion et la définition du droit commun et laisse une certaine « sensation d'inconfort intellectuel[24] », la définition du Doyen CORNU nous édifie mieux.

Pour le Doyen CORNU, le droit commun a vocation à s'appliquer, en principe, à toutes les personnes, à toutes les affaires, à tous les contrats[25]. Il est ce qui *« concerne tout le monde[26] ».* Celui qui s'applique de façon générale. Le droit commun réunit *« toute disposition dont l'objet ou le domaine d'application est soit indéfini soit défini, mais servant de texte de référence à des dispositions à objets plus restreints[27] ».*

B - Les perspectives de refonte : vers une requalification terminologique et structurelle

À première vue, l'intitulé de « code des obligations » que constitue un usage de la légistique permettrait mieux d'encadrer le contenu du régime général des obligations au Mali.

Ce choix permettrait même la réglementation des contrats spéciaux au sein du même texte ; ces contrats étant au Mali, selon les termes de M. Bakaye DEMBÉLÉ : *« entre insécurité juridique et insuffisance normative[28] ».* L'auteur fait remarquer qu'en dehors de catégories transversales telles que les contrats de consommation et les contrats électroniques d'une part, et d'autre part, les contrats spéciaux en matière commerciale qui font l'objet d'une règlementation par le droit de l'OHADA[29] et textes nationaux particuliers[30], les contrats civils spéciaux ne sont pas réglementés. Il propose donc à cet effet, une codification à droit non constant des contrats civils spéciaux.

Au-delà de cette grande division classique entre le monde civil et le monde commercial, les contrats spéciaux peuvent revêtir d'ailleurs natures juridiques.

Un contrat spécial (comme une vente, une louange d'ouvrage ou un mandat) change de nature et devient un contrat administratif si les deux conditions de critères organique et matériel

---

[23] La loi du 6 juillet 1989 en l'espèce. Cass. civ., 3e , 26 janv. 2017, n° 15-27.580, D. 2017, p. 388, note PEZZELLA ; « Ce qui est commun au regard d'un secteur donné ne le sera pas au regard d'un autre », Charlotte GOLDIE-GENICON, Contribution à l'étude des rapports entre le droit commun et le droit spécial des contrats, Préf. Yves LEQUETTE, LGDJ, collec. *Thèses, 2009, n°3, p.5.*

[24] Bernard SAINTOURENS, *« Essai sur la méthodologie législative : droit commun et droit spécial* », thèse Bordeaux, 1986, n°11, p.37.

[25] Gerard CORNU, *« Vocabulaire juridique »,* 12e éd., PUF, collec. Quadrige dicos poche, 2018, v. Commun.

[26] Dictionnaire de la langue française Larousse, v. Commun.

[27] Frederic POLLAUD-DULLIAN, *« Du droit commun au droit spécial et retour »,* in Aspects actuels du droit des affaires, Mélanges en l'honneur d'Yves GUYON, Dalloz, 2003, p.925, spéc., p. 934.

[28] Mamadou Bakaye DEMBÉLÉ, *« La codification des contrats civils spéciaux au Mali »,* Revue juridique et politique en Afrique 2024/3 N° 3, p. 17.

[29] Parmi les contrats commerciaux spéciaux réglementés par le droit OHADA, il y a entre autres le contrat de vente, de société, de bail à usage professionnel, etc.

[30] Loi n°2015-036/AN-RM du 16 juillet 2015 portant protection du consommateur et Loi n°2016-012/AN-RM du 6 mai 2016 relative aux transactions, échanges et services électroniques.

(souvent alternatives ou cumulatives) sont remplies. Toutefois, il convient de préciser que cette éventuelle codification de contrats spéciaux, ne pouvant être au sein du régime général des obligations du Mali, devra trouver un code particulier. Non seulement l'intuité *« Régime général des obligations »* n'est pas en adéquation avec un contenu de contrats spéciaux mais surtout c'est l'article 1er même du Régime général des obligations du Mali qui exclut les dispositions particulières des obligations civiles et commerciales.

Dans le domaine du droit des contrats, le droit des obligations est enseigné comme ce qui sert de référence[31]. Le législateur malien, contrairement au législateur sénégalais, en disposant[32] que la loi s'applique « sans distinction aux obligations civiles et commerciales », consacre l'unité du droit des obligations. Scientifiquement, cela signifie que la distinction classique héritée du droit romain et formalisée dans les codifications napoléoniennes entre la matière civile et la matière commerciale n'a pas lieu d'être au stade de la théorie générale.

Pour ces raisons, c'est l'intitulé « droit commun des obligations », bien qu'il dérogerait aux traditions de la légistique classique, qu'il convient de considérer à première vue. Désigné sous l'expression consacrée de **«** régime général des obligations », l'intitulé législatif et doctrinal appliqué au Mali tend à réduire la complexité de sa matière.

À l'analyse des textes et de la réalité normative, cette appellation souffre d'une ellipse majeure : elle occulte la place cardinale qu'y occupent les contrats. Une distinction rigoureuse s'impose entre l'obligation (le lien de droit abstrait unissant le créancier au débiteur) et le contrat (la source volontaire et conventionnelle par excellence de cette obligation). Dès lors, pour embrasser la pleine réalité de cette discipline, l'intitulé le plus adéquat à notre sens serait : « le droit commun des obligations et des contrats au Mali ».

L'illustre modèle du Code des obligations et des contrats (DOC) du Maroc offre à cet égard un archétype paradigmatique d'une distinction parfaitement maîtrisée et harmonieusement consacrée.

CONCLUSION

L'examen critique et exégétique mené au fil de cette étude de la loi n° 87-31/AN-RM du 29 août 1987 révèle une réalité juridique singulière : celle d'un texte dont l'ambition normative dépasse largement les limites étroites que lui assigne son intitulé officiel.

L'appellation de « Régime général des obligations » souffre d'un anachronisme conceptuel manifeste au regard de la doctrine civiliste classique. En prétendant régir un simple régime, le législateur malien a en réalité codifié une part essentielle du droit substantiel des obligations.

L'intégration de matières hétérogènes telles que la théorie générale des contrats, la classification complexe des sources textuelles ou encore les règles ardues de l'administration de la preuve engendre une dilution des frontières dogmatiques traditionnelles.

[31] Isabelle BOISMERY, « Essai d'une théorie générale des contrats spéciaux », thèse, *op. cit*., p. 19.
[32] Régime général des obligations du Mali, article 1er : *« Sauf dispositions particulières, la présente loi s'applique sans distinction aux obligations civiles et commerciales ».*

Pour les praticiens (avocats, magistrats, notaires) et les justiciables, ce flou terminologique se traduit par une complexité d'interprétation quotidienne. Il affaiblit la prévisibilité juridique, pourtant pierre angulaire de tout État de droit moderne.

L'éclairage comparatif apporté par les expériences juridiques du Sénégal, du Maroc et de la France démontre que la modernisation du droit des obligations ne saurait faire l'économie d'une rationalisation légistique rigoureuse.

Tandis que d'autres systèmes de l'espace francophone s'attèlent à harmoniser leurs textes fondateurs avec les exigences contemporaines du commerce juridique international, le législateur malien se trouve à la croisée des chemins.

La pérennité de son système de droit privé impose de purger les ambiguïtés textuelles pour s'arrimer aux standards d'intelligibilité et d'accessibilité de la norme juridique.

Pour concilier la rigueur conceptuelle et l'impératif pragmatique, la solution ne réside pas dans un *statu quo* sclérosant, mais bien dans une refonte structurelle et sémantique audacieuse.

Il est urgent d'abandonner l'intitulé restrictif actuel au profit d'une appellation plus englobante et fidèle à la matérialité du corpus, telle que celle de « Droit commun des obligations et des contrats ». Lorsque la théorie contredit l'évidence, ce n'est pas l'evidence qu'il faut nier, c'est la théorie qu'il faut corriger.

Une telle mutation terminologique ne saurait être cosmétique : elle constituerait le signal fort d'une volonté politique et scientifique d'offrir au Mali un cadre normatif clarifié, unifié et modernisé.

C'est précisément à ce prix celui d'une refonte textuelle conjuguant la fidélité aux racines civilistes et l'ouverture aux exigences du monde contemporain que le droit des obligations au Mali pourra pleinement consolider ses fondements théoriques, garantir son efficacité pratique et sécuriser durablement les rapports juridiques et socio-économiques de la nation.

BIBLIOGRAPHIE :

I -<u>Ouvrages</u> :

- Alain BENABENT, Droit civil*, « Les Obligations, Montchrestien »,* 6e édition 1997 ;
- Alain BÉNABENT Droit civil, *« Les contrats spéciaux civils et commerciaux »,* 13e. éd., LGDJ, collec. Précis Domat, 2019 ;
- Anne-Marie et Galliou SCANVION, « L'essentiel du régime général des obligations », Lextenso 5e édition 2021-2022 ;
- Charlotte GOLDIE-GENICON, *« Contribution à l'étude des rapports entre le droit commun et le droit spécial des contrats »,* Préf. LEQUETTE (Y.), LGDJ, collec. Thèses, 2009 ;

Code civil annoté, Dalloz, 117e édition 2018

- Frederic POLLAUD-DULLIAN, *« Du droit commun au droit spécial et retour », in* Aspects actuels du droit des affaires, Mélanges en l'honneur d'Y. GUYON, Dalloz, 2003 ;

- Gerard BACHELLARD, « *La formation de l'esprit scientifique* », Paris, Librairie philosophique J. Vrin, 1938 ;

- Henri-Léon MAZEAUD ; Jean MAZEAUD, *« Leçons de droit civil »,* t. I, vol. 1, 12e. éd., par CHABAS (F.), Montchrestien, 2000 ;

- Jean CARBONNIER, *« Le Code civil », in* Livre du Bicentenaire, *Dalloz, 2004.*

- Jean Pierre TOSI, *« Le droit des obligations, Bibliothèque africaine et malgache, droit, sociologie politique et économie », Nouvelles éditions africaines, Tome XXXVI* ;

- Phillipe MALAURIE, AYNÈS (L.), P.-Y. GAUTIER, *« Les contrats spéciaux »,* 10e. éd., LGDJ, collec. Droit privé, 2018 ;

- Remy CABRILLAC, *« Droit des obligations »,* 14e éd., Dalloz, collec., Cours, 2020, n°6.

II- <u>Législation</u> :

- Loi n°2016-012/ du 6 mai 2016 relative aux transactions, échanges et services électroniques ;

- Loi n°2015-036 / du 16 juillet 2015 portant protection du consommateur ;

- Loi N° 87-31-ANRM du 29 août 1987, fixant le régime général des obligations du Mali ;

- Code civil français ;

- Code des Obligations Civiles et Commerciales du Sénégal ;

- Code des obligations et des contrats du Maroc.

III-<u>Articles de doctrine</u> :

- Boubacar KASSÉ, *« Du danger des définitions législatives : le cas de l'acte juridique en droits malien et français »,* Revue Africaine des Sciences Juridiques, Administratives et Politiques (RASJAP), n° 3, 31 mai 2026 ;

- Boubacar KASSÉ et DIOMANSY I. SISSOKO, *« La faute de fonction en droit privé »*, Revue Africaine des Sciences Juridiques, Administratives et Politiques (RASJAP), n° 3 du 30 juin 2025 ;

- Boubacar KASSÉ, *« La protection des animaux face à l'abattage en droit animalier malien »,* RRC, n°013 / Septembre 2021 *;*

- Florence BÉRENGER, *« Le droit commun des contrats à l'épreuve du droit spécial de la consommation : renouvellement ou substitution » ?* PUAM, 2007, n°19 ;

- Hugo BARBIER, *« Le droit de la consommation peut-il être un droit commun ? »,* RTD. civ. 2018 ;

- Mamadou Bakaye DEMBÉLÉ, *« La codification des contrats civils spéciaux au Mali »,* Revue juridique et politique en Afrique 2024/3 N° 3 ;

IV-<u>Jurisprudences</u> :

Cass. civ., 3e, 26 janv. 2017, n° 15-27.580

Cass. Civ., 1re, 2 juin 1993, n° 90-21982 91-1042991-1097191-12013

Cass. Com., 25 juin 1991, n° 89-20506

V.-Thèses :

- Bernard SAINTOURENS, *« Essai sur la méthodologie législative : droit commun et droit spécial »,* thèse, 1986, Bordeaux ;

- Isabelle BOISMERY, *« Essai d'une théorie générale des contrats spéciaux »,* thèse, 2021, Université de la réunion.

VI.- Dictionnaire :

- Gerard CORNU, *« Vocabulaire juridique »,* 12e. éd., PUF, collec. Quadrige dicos poche, 2018 ;

- Josette REY-DEBOVE et Alain REY, *« Le nouveau petit Robert : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française »,* Paris, Dictionnaire Le Robert, 2000.

REFELXION SUR LA LIBERTE DE GESTION FINANCIERE DES CTD, MOYEN DE PROTECTION DE L'INTERET LOCAL dans les Etats africains d'expression française : cas du Cameroun

Par

ELANGA BELINGA LOUIS MARTIN[*]
Doctorant à Université de Yaoundé II (Cameroun)

Résumé

La consécration d'une liberté de gestion financière est au centre des réflexions liées à l'autonomie administrative et financière des CTD au sein des Etats d'Afrique noire d'expression française et du Cameroun en particulier depuis la constitution du 18 janvier 1996. La liberté dont il est question dans le cadre de cette réflexion postule une disposition par les organes élus d'un pouvoir de préparation, d'adoption, et d'exécution de leur propre budget dans les conditions fixées par la loi et, avec l'approbation de la tutelle étatique. La liberté de gestion financière comme moyen de protection des ressources financières locales pose inévitablement le problème de l'appréhension de la dite liberté et celui de la protection de l'intérêt local. Malgré les inquiétudes liées au contexte Cameroun actuel axé sur l'unicité de caisse qui, elle impose une centralisation des derniers publics au niveau du trésor de l'Etat. De ce fait, Il est regrettable de constater que la centralisation des deniers publics est une entorse palpable au processus de la décentralisation, au principe d'autonomie administrative et financière et à la protection de l'intérêt local. D'où, la nécessité de poser la question fondamentale de savoir : comment la liberté de gestion financière des CTD est un moyen de protection de l'intérêt local dans les Etats d'expression française et plus particulièrement au Cameroun ? La dogmatique et la casuistique déployées dans le cadre de cette étude nous orientent sur deux réalités évidentes d'une part, sur l'affirmation d'un pouvoir économique et financier dont bénéficient les CTD matérialisé par la détermination du pouvoir économique et de libertés de gestion financière et, d'autre part, sur l'affirmation d'une liberté de gestion budgétaire locale dont la concrétisation renvoie à la liberté de préparation et d'exécution du budget local.

Mots clés : Liberté de gestion financière, protection, intérêt local

INTRODUCTION

Dans les Etats d'Afrique francophone en général et ceux d'Afrique noire d'expression française en particulier, la liberté de gestion financière des collectivités territoriales décentralisées constitue un moyen de protection de l'intérêt local. Intérêt conservé par l'autonomie[1] financière qu'octroi la décentralisation[2]. Au Cameroun, la décentralisation, profite

[*] Mode de citation : ELANGA BELINGA LOUIS MARTIN, « Réflexion sur la liberté de gestion financière des CTD, moyen de protection de l'intérêt local dans les états africains d'expression française : cas du Cameroun », *Revue RRC*, n° 074 / Octobre 2026, p.363-384.

[1] (Bernard-Raymond) GUIMDO DONGMO, « Constitution et démocratie dans les Etats francophones d'Afrique», in La Constitution, Actes du Séminaire Scientifique, tenu à Niamey du 24 au 26 octobre 2018, Sous la direction de O.NAREY, p. 160

[2] Le constituant camerounais de 1996 n'a pas définit la décentralisation. Il est donc revenu aux rédacteurs de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des Collectivités Territoriales Décentralisées d'indiquer

aux collectivités territoriales dotées d'une compétence générale dans le cadre d'une circonscription ou d'un territoire déterminé, en tant qu'il est **«** *le produit du cloisonnement de l'espace géographique* »[3]. L'organisation des collectivités territoriales décentralisées est faite de sorte qu'elles s'administrent elles-mêmes[4], en toute liberté[5] tout en restant intégrées dans l'Etat[6]. Cela dit, les collectivités locales[7] exercent leurs activités dans le respect de l'unité nationale[8], de l'intégrité du territoire et de la primauté de l'Etat**[9]**. La liberté de gestion financière des collectivités locales renseigne sur la démocratie locale des collectivités ainsi que la démocratie locale[10] au moment où le Cameroun cherche d'atteindre son émergence en 2035. En effet, au regard de la politique de décentralisation mise sur pied par l'Etat, les collectivités territoriales décentralisées sont des éléments importants pour y parvenir à l'émergence au délai fixé. Cela dit, l'importance des collectivités locales est considérable dans la mesure où elles jouissent de la liberté de gestion administrative et financière.

Le concept liberté peut être appréhendé de manière duale ; c'est-à-dire la finalité et les moyens. Au regard de la finalité, le concept de liberté renvoie à un outil au service de l'individu lui permettant de la réalisation des projets relative à son épanouissement. Cela dit, pour les collectivités locales la liberté dont elles bénéficient leur permet de réaliser des projets de développement profitable aux résidents de leur circonscription. Sous l'angle de moyens d'exercice, la liberté renvoie aux droits et obligations[11] d'une personne physique ou morale à l'instar des collectivités locales.

Dans le cadre de cette recherche, il est judicieux de retenir que la « *liberté* » est la faculté pour une personne d'agir selon la règlementation. Elle fait l'objet d'un encadrement par les normes. Ainsi, la liberté est strictement limitée par la loi.

---

clairement que la décentralisation consiste en « *un transfert par l'Etat, aux Collectivités Territoriales, de compétences particulières et de moyens appropriés (…) Elle constitue l'axe fondamental de promotion du développement, de la démocratie et de la bonne gouvernance au niveau local* » (Art. 5 (1) et (2) de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des Collectivités Territoriales Décentralisées). Ramené à son contenu essentiel, le vocable de décentralisation évoque l'idée d'une « *collectivité locale qui, bien qu'englobée dans une autre collectivité plus vaste, s'administre elle-même, gère elle-même ses propres affaires, idée que certains vocabulaires étrangers expriment mieux encore ("self-government*", "selbstverwaltung", dont le correspondant français serait : "auto-administration" » (A. De LAUBADERE, Traité élémentaire de Droit administratif, op.cit., p. 86).

[3] (Georges) PREVELAKIS, « La notion du territoire dans la pensée de Jean Gottman », Le territoire, lien ou frontière? Paris, 2-4 octobre 1995, p. 3.

[4] Art. 2 (2) de la loi portant CGCTD au Cameroun.

[5] (Yannick) NANGA EBANGA « la liberté des conseils élus des collectivités en droit de la décentralisation des Etats d'Afrique noire francophone : cas du Cameroun et du Sénégal » *Afrilex* Février 2025, p.4.

[6] (André) De LAUBADERE, *Traité élémentaire de Droit administratif*, 5ème éd., entièrement refondée, LGDJ, Paris, 1970, p. 86.

[7] (Eric Aimé) ELLA ABONGTOM, *les biens publics des collectivités territoriales décentralisées en droit camerounais*, Mémoire en droit public, Université de Yaoundé, 2019, p.25.

[8] (Yannick) NANGA EBANGA « la liberté des conseils élus des collectivités en droit de la décentralisation des Etats d'Afrique noire francophone : cas du Cameroun et du Sénégal » op.cit.,p.4.

[9] Art. 2 (2) de la loi portant CGCTD au Cameroun.

[10](Philippe-Jean) QUILLIEN, *Les collectivités territoriales* en 15 leçons, 3e éd., actualisée, ellipses, 2006, pp. 123-138

[11] (Jacques) ROBERT, *Libertés publiques*, Collection « Université Nouvelle », troisième édition, Précis Domat, Montchrestien, Paris, p. 1.

La notion de gestion financière[12] quant à elle, est défini Michel KLOPFER comme « *une stratégie globale de pilotage et de management des risques, visant à concrétiser des choix politiques locaux tout en garantissant la pérennité financière de la collectivité face à l'environnement économique »*[13]. Cette définition ne saurait être retenue dans la mesure où la gestion financière est réduite à la stratégie globale de pilotage et de management des risques. Ainsi, dans cette étude, il importe de retenir la définition selon laquelle, la gestion financière est l'ensemble des méthodes et des décisions qui permettent à une personne de planifier, d'allouer et de contrôler les ressources financières mieux les maximiser. Cette définition semble plus explicite à cerner et renseigne sur les différentes stratégies utiliser dans le domaine des finances.

La notion de protection de l'intérêt local semble complexe à définir ; mais pour le faire certains essaient de la disséquer pour mieux la cerner. C'est dans ce sillage que **pour ce** qui est de la protection de l'intérêt local celle-ci a bénéficié plus au moins d'une conception doctrinale. Pour le professeur Joseph OWONA, « la protection » se matérialise par la « tutelle administrative ». Elle comprend un ensemble de moyens de contrôle dont dispose le gouvernement et plus particulièrement ses représentants[14] sur les collectivités territoriales décentralisées. C'est donc, un pouvoir d'approbation des décisions et aussi celui d'information sur ses activités[15]. Elle vise ainsi à assurer que les entités dotées de l'autonomie ne l'exercent pas en contrariété avec l'ordre juridique étatique établi[16].

Pour le professeur Joseph OWONA, la notion l'intérêt régional signifie probablement les affaires de la zone géographique déterminée par la région et l'intérêt local. Elle peut être comprise comme les affaires de la commune intéressant son aire géographique. Il continue en indiquant que cela peut être également compris comme la poursuite de la promotion « du développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif » des collectivités territoriales. En clair, la protection de l'intérêt local est un pouvoir d'approbation des décisions et aussi celui d'information des affaires de la zone géographique déterminée par la région. En clair, selon le Professeur Joseph OWONA[17], la protection de l'intérêt local est un pouvoir

---

[12] Michel KLOPFER *Gestion financière des collectivités territoriales,* 9ème éd., *LGDJ,* 2024, p.155.
[13] Ibid.
[14] Il s'agit du gouverneur, préfet et sous-préfet.
[15] (Joseph) OWONA, « La décentralisation camerounaise », L'Harmattan, Paris 2011. p.28.
[16] Elle doit maintenir une cohésion, une synchronie dans les actions mises en œuvre avec la politique générale de l'état pour qu'il n'y ait pas de divergences fondamentales, parce que comme le disait Hauriou, « la décentralisation est une manière d'être de l'Etat ». Ce contrôle constitue « une arme donnée au pouvoir central à l'encontre des autorités décentralisées ».
[17] Le développement à elle-même80.Pour Roger Gabriel NLEP, les affaires locales sont une « notion floue à contenu incertain ». Jacques BAGUENARD aussi, éprouve le même embarras devant cette notion qui lui apparait « juridiquement imprécise, historiquement dénaturée et politiquement ambiguë. Il est donc à souligner qu'aucune définition objective n'est proposée de ces « affaires ou problèmes d'intérêt local ». Si on peut affirmer que les affaires propres à une collectivité sont celles qui concernent toutes les questions intéressant la vie de tout l'ensemble des habitants de ladite collectivité, toute tentative de détermination de leur consistance et de leur périmètre s'avère cependant, rapidement hasardeuse. Dès lors, comme le suggère Roger Gabriel NLEP, on est bien obligé d'admettre avec le doyen BOCKEL que cette notion ne peut se définir qu'en « négatif » et qu'il faut entendre par là, l'ensemble des affaires qui sont considérées comme telles par les autorités centrales parce que ne relevant pas d'un autre domaine ». Il en résulte en définitive que c'est le pouvoir central qui détermine le contenu variable des affaires locales. C'est ainsi que Jacques BAGUENARD renchérira dans cette perspective en acte volontaire qui établit une répartition disant que : « les affaires locales n'existe pas par elles-mêmes : elles se distinguent des affaires nationales par un nécessairement relative ». La notion d'intérêt local ou affaires locales est donc tributaire

d'approbation des décisions et aussi celui d'information des activités d'une zone géographique. Cette définition qui semble complexe ne peut être retenue dans cette étude. Car, le terme local est vague. Il peut renvoyer à une plus grande zone géographique telle un continent à l'exemple de l'Afrique, une sous-région comme l'Afrique central, et peut aussi être réduit à une plus petite zone telle que la région, le département ou l'arrondissement. Toute chose qui justifie au rejet de cette définition complexe.

Dans le lexique des termes juridiques, Serges GUINCHARD et Thierry DEBARD définissent l'intérêt local en ces termes, c'est « *(…) c'est l'intérêt collectif des associés, qui n'est autre que la recherche d'un profit »*[18]. Au regard de cette définition il en ressort que l'intérêt local est un avantage collectif des associés à la recherche du profit. Le terme « collectif » employé semble vague dans la mesure où il ne quantifie par les individus du collectif. De même, ce terme n'apporte pas d'éclaircis sur les qualités du collectif. Une raison de plus pour ne pas retenir cette définition de serges GUINCHARD ET Thierry DEBARD.

Ainsi, dans cette recherche il est judicieux de retenir que, la protection de l'intérêt local est la conservation des avantages d'une collectivité locale. Cette définition semble explicite à cerner ladite notion. Car en effet, le but des collectivités locales est de promouvoir l'intérêt général d'une circonscription précise. L'intérêt de la collectivité locale peut être économique, sanitaire ou social. Cette définition qui présente le but des collectivités locales et détaille les différents intérêts sera retenue à cause de sa simplicité.

La réflexion sur la liberté de gestion financière des collectivités locales n'est pas nouvelle. Elle a déjà fait l'objet de quelques travaux.

Loïc PHILIP a travaillé sur « l'autonomie financière des collectivités territoriales »[19] , analyse la valeur juridique de l'autonomie financière locale juste avant la révision constitutionnelle historique de 2003. Il y démontre qu'il ne peut y avoir de libre administration effective des territoires sans un minimum d'autonomie financière, tout en soulignant les réticences initiales du Conseil constitutionnel à consacrer un véritable pouvoir fiscal local. Pourtant, l'autonomie financière des collectivités locales fait aussi l'objet de consécration constitutionnelle.

---

d'une conception « territorialiste » de la compétence, ce que le professeur Charles EISENMANN désigne par « faculté des organes d'accomplir les actes de leur fonction dans une sphère territoriale en certains lieux ». « Régler la compétence territoriale des organes poursuit-il c'est assigner l'espace où ils peuvent agir ». A ces propos, on ne saurait oublier la ferveur avec laquelle l'auteur s'était employé à anéantir la confusion née de la doctrine classique quant au rôle assigné au territoire. De simples moyens d'identification des organes centraux et ou non centraux, le territoire fut ainsi, la reconnaissance d'un intérêt local qui va conduire une partie de la doctrine à présenter l'existence d'affaires locales par nature distincte de celle, d'affaires locales par destination ou de l'administration d'état comme la tradition juridique de la décentralisation territoriale. Ici, le constat est visible sur le fait que, la notion d'affaires locales semble être appréhendée de par sa distinction d'avec les affaires nationale car, elle prend son fondement sur le fait que, les intérêts d'une communauté ou d'un groupe social précis sont différents des autres communautés sociales et se distinguent a fortiori des affaires qui relèvent de la communauté nationales. Même si, les intérêts de l'Etat d'un domaine national sont supérieurs aux intérêts locaux, ceux-ci ne doivent pour autant ne pas s'annuler.

[18] (Serges) GUINCHARD et (Thierry) DEBARD, *Lexique des termes juridiques,* Dalloz, 2018, p.1162.

[19] (Loïc) Philip, *L'autonomie financière des collectivités territoriales, les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12/2000, op. cit., p. 96.

Landry TSIMI NGONO aussi fait une étude sur l'autonomie financière des collectivités locales[20]. Pour lui, L'autonomie financière exige que la collectivité territoriale puisse voter elle-même son propre budget par ses organes élus. Ce faisant, le budget ainsi voté, et qui traduit en des termes concrets la prévision des réalisations des compétences transférées, est subordonné concomitamment à la réalisation des ressources attendues. Cette équation qui pose une règle fondamentale des finances publiques, suppose au préalable la maîtrise parfaite de ses recettes depuis leur création jusqu'à leur recouvrement[21]. Cette importante phase conduit inévitablement à étudier de plus près les questions relatives à la création et à la détermination de l'assiette de la recette à la fixation et au recouvrement du montant de la recette[22].

La restriction de sa recherche à la création et la détermination de l'assiette de la recette et de recouvrement laisse la possibilité de faire des recherches supplémentaire dans la mesure où, au regard de l'actualité camerounaise qui impose l'unicité de caisse, l'inquiétude apparait. En effet, la centralisation des deniers publics au sein du Trésor de l'État, handicape l'autonomie financière des collectivités locales. Elle entre directement en conflit avec le principe d'autonomie financière et de libre administration des communes et des régions la Règlement Général de la Comptabilité Publique. D'où la nécessité de mener des recherches supplémentaires sur la question et qui démontre la pertinence de cette réflexion**.**

La réflexion sur la liberté de gestion financière sur la liberté de gestion financière des collectivités locales, moyen de protection de l'intérêt local dans les Etats africains d'expression française : cas du Cameroun a un double intérêt qui est à la fois théorique et pratique.

Sur le plan théorique, la présente étude a pour ambition de contribuer à la doctrine. Car, une étude supplémentaire semble bénéfique pour la doctrine dans la mesure où elle permet de cerner les nouveautés. Pour ce qui est le cas de cette réflexion, la centralisation des caisses au trésor de l'Etat semble handicaper la liberté de gestion financière des collectivités locales. Car si celles-ci doivent attendre des finances pour leurs projets de l'Etat, sont-elles encore libre dans la gestion ? Autrement dit, ce travail permettra à coup sûr à enrichir le débat sur cette nouvelle forme de gestion financière au regard de la politique de l'unité de caisse au Cameroun.

Sur le plan pratique, ce travail permet d'élaborer des théories, d'éclairer et d'informer les différents acteurs engagés dans le processus de la décentralisation sur les difficultés de l'unité de caisses pour les collectivités locales. Les conditions et les modalités prises par le gouvernement semblent ne pas assez protégez les intérêts locaux à cause du déséquilibre entre les différentes personnes morales qui constitue un problème pertinent.

En effet la réflexion sur la liberté de gestion financières des collectivités locales, comme moyen de protection de l'intérêt local pose le problème de l'appréhension de la dite liberté et celui de sa protection de l'intérêt local. A cet effet, il est intéressant de demander, comment la liberté de gestion financière des collectivités locales est un moyen de protection de l'intérêt local dans les Etats africains d'expression française et plus précisément au Cameroun ? Cette

[20] (Landry) NGONO TSIMI, *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées:*
L'exemple du Cameroun. Thèse en Droit. Université Paris-Est, 2010.p.175.
[21] Ibid.
[22] Ibid.

question vaut son « *pesant juridique* »[23] dans la mesure où elle permet non seulement de cerner les moyens de protection de l'intérêt local mais aussi de dissiper la contradiction qui semble préoccuper les camerounais sur la décentralisation[24] et la conservation des finances des collectivités par l'Etat**.**

A cette question susvisée, il importe de retenir que la liberté de gestion financière permet la protection de l'intérêt local de manière duale. Cette réponse a nécessité le recours, aux méthodes telles que la dogmatique[25] et la casuistique[26] employée dans le cadre de cette étude**.** Ainsi, les méthodes employées ont conduit au résultat selon lequel, la dualité de protection de l'intérêt local à travers la liberté de gestion financière d'une collectivité locale se traduit par d'une part l'affirmation d'un pouvoir économie et financier local (**I**) d'une part et, l'affirmation d'une liberté de gestion budgétaire locale (**II)** d'autre part.

I- LA PROTECTION DE L'INTERET LOCAL PAR L'AFFIRMATION D'UN POUVOIR ECONOMIQUE ET FINANCIER

L'attribution des compétences ne suffit pas pouvoir garantir l'autonomie en général et financier particulier des collectivités locales. Il faut qu'elles soient libres dans la prise de décision économique et financier des collectivités territoriales décentralisées s'entrevoit par la consécration de certaines libertés y afférentes (A) qui permettent une liberté de gestion financière locale (B).

A- les libertés du pouvoir économique des ctd pour la protection de l'intérêt local

Il est raisonnable dans cette portion de réflexion d'identifier les libertés qui favorisent l'exercice d'un pouvoir économique des collectivités territoriales décentralisées. Il s'agit successivement de la liberté d'entreprendre et de commerce (1) et de la liberté contractuelle (2).

1- la liberté d'entreprendre et de commerce des Collectivités locales

La liberté d'entreprendre renvoie à la possibilité pour tout individu de choisir librement une activité professionnelle qui lui permette d'obtenir ses moyens de subsistance et d'exercer cette activité souverainement. Toute personne doit donc pouvoir créer une entreprise ; liberté d'entreprendre recouvre la liberté d'établissement ou d'installation de diriger et gérer cette entreprise comme la liberté d'entreprendre comprend donc la liberté d'exploitation. Elle

[23](Bernard-Raymond) GUIMDO DONGMO, « Les figures du juge administratif dans les Etats d'Afrique noire francophone », in Revue africaine de Droit public, vol. IX, n°19, juillet-décembre 2020, p. 40. Cité par A.-L. NGUENA DJOUFACK et Y. NANGA EBANGA, « La présence du représentant de l'Etat au Conseil régional au Cameroun », Revue RRC, n°021/mai 2022, p. 5.

[24] (Jacqueline) MORAND-DEVILLER, Cours droit administratif, op.cit., p. 186

[25] La dogmatique ou l'exégèse de texte est une méthode juridique fondée sur l'interprétation des textes. Selon (Marie Anne) COHENDET, pour l'essentiel, elle consiste à « la description, à l'interprétation et la tentative de compléter les règles de droit en comblant les carences législatives ». Il s'agira dont dans le cadre de cette étude des textes tels que : La constitution du 1996, les trois lois de 2004, les lois de 2006 et les lois de 2009 les lois de 2010 sans oublier la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées.

[26] La casuistique est l'étude des décisions de justice.

concède ainsi avec les collectivités territoriales décentralisées le pouvoir de création et de gestion des entreprises. Cette liberté est fondamentale pour toute société libérale ou création des richesses doit permettre la prospérité des citoyens et une sorte « d'épanouissement ». C'est pourquoi il est surprenant de la déclaration des droits de l'homme ne proclame pas expressément de la liberté d'entreprendre. Néanmoins, à défaut d'être reconnue explicitement par cette déclaration, la liberté d'entreprendre l'est implicitement. En effet, cette reconnaissance ressort de l'esprit du texte, de la volonté de ses auteurs. Comme le montre le professeur MESTRE[27], la liberté d'entreprendre est mentionnée dans les projets présentés par les membres de l'assemblée nationale constituante et il en résulte clairement des débats sur le texte définitif que les députés entendaient la prendre en compte. Si la liberté d'entreprendre n'apparaît plus dans le texte définitif de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, c'est parce qu'ils ont opté pour un texte concis et synthétique[28]. Elle n'est plus que sous-entendu par ce texte et notamment dans la définition donnée à l'article à l'article 4 de la liberté mais aussi à l'article 5. On peut donc voir, conformément à la jurisprudence du conseil constitutionnel[29] dans l'article 4 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen le fondement de la liberté d'entreprendre. Parallèlement, cette dernière peut constituer l'un des fondements de la liberté contractuelle. En effet, la liberté d'entreprendre et la liberté contractuelle ont des liens solides qu'il est possible de voir en la deuxième, un citoyen fondamental une condition de la première.

L'exercice de la liberté d'entreprendre nécessite que la collectivité puisse quotidiennement dans le cadre de son activité professionnelle, contracter, choisir son cocontractant et fixer librement les conditions du contrat. La création d'une entreprise, son activité et son fonctionnement, sa gestion implique la passation d'une multitude de contrats et si celles-ci n'est pas libre, la liberté d'entreprendre n'existe pas. La liberté contractuelle apparaît donc bien comme une condition de l'effectivité de la liberté d'entreprendre. On ne peut donc pas garantir cette dernière sans garantir la première.

Autrement dit, l'introduction parmi les principes à valeur constitutionnelle de la liberté d'entreprendre entraine celle de la liberté contractuelle. De même, la liberté contractuelle peut trouver un fondement dans le prolongement de la liberté d'entreprendre qu'est la liberté du commerce et de l'industrie. La liberté du commence et de l'industrie à des relations fortes avec la liberté d'entreprendre, c'est pourquoi la définir est une réflexion complexe. Elle est en quelque sorte, le prolongement[30], la conséquence de la liberté d'entreprendre. C'est parce que les citoyens sont libres de choisir leur activité professionnelle et l'exercer, qu'ils peuvent créer une entreprise dans tous les secteurs de l'activité économique et en tout lieu. Ce faisant, porter la concurrence au sein de ceux-ci. La libre concurrence et sa protection est un élément essentiel de la liberté du commerce et de l'industrie. Cette dernière comprend le droit pour tout individu

[27] (Jean-Louis) MESTRE, « Le conseil constitutionnel, la liberté d'entreprendre et la propriété » Chronique, Dalloz,
1984, p. 1.

[28] (Jean-Louis) MESTRE, « Le conseil constitutionnel, la liberté d'entreprendre et la propriété » Chronique, Dalloz, 1984, p. 1.

[29] L'article 4 de la déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen pour conférer la valeur constitutionnelle à la liberté d'entreprendre. Position confirmée en France par de multiples décisions : N°82-141 DC du 27 juillet 1982.

[30] (Jean-Louis) MESTRE, op.cit. V dans la liberté du commerce et de l'industrie la « manifestation concrète de la liberté d'entreprendre », C.R.D.F., n°1/2002, p.4.

de créer une entreprise dans tous les secteurs de l'économie nationale et sur tout le territoire et de concurrencer toute autre entreprise, elle implique que ce soit prohibées les entraves de la libre concurrence.

A cet effet, la liberté du commerce et de l'industrie n'a-t-elle pas exactement le même sens et contenu que la liberté d'entreprendre, en effet, la première est corrélativement liée de manière plus précise de la libre concurrence[31] et l'installation de la structure juridique et économique que représente l'entreprise.

La liberté du commerce et de l'industrie n'est pas proclamée dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen même si, comme la liberté d'entreprendre, elle transparait dans ce texte, notamment dans les articles 4 et 5. De plus cette liberté fait partie des grandes libertés reconnues dans notre tradition constitutionnelle.

Pour le fait que sa valeur constitutionnelle n'a pas été consacrée par le conseil constitutionnel. Le conseil constitutionnelle Français dans sa décision des 30 et 31 octobre 1981 relative à la loi portant dérogation du monopole de l'Etat de la radiodiffusion, répond aux parlementaires requérants qui voyaient dans l'interdiction faite aux associations bénéficiaires de dérogation de recueillir des ressources publicitaires, une violation parmi d'autre liberté, de la liberté du commerce et de l'industrie, « *qu'aucun principe de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce que le législateur interdise aux associations (…) de recevoir les ressources provenant de la publicité et de la diffuser des messages publicitaires* ». L'interdiction de ces propos est assez complexe et mériterait une analyse profonde. On se contentera ici de souligner qu'ils peuvent donner lieu à deux interprétations. Quoi qu'il arrive, cette liberté si ancrée dans notre droit positif comme la liberté d'entreprendre, la liberté contractuelle est un moyen fondamental de la liberté du commerce et de l'industrie. Le droit de créer une entreprise dans tous les secteurs de l'économie nationale et locale, comme le droit de concurrencer toute autre entreprise suppose celui de conclure des contrats de toute nature et de pouvoir négocier librement le contenu de ces contrats avec ses partenaires commerciaux et clients. Sans cette liberté, la liberté du commerce et de l'industrie serait réduite à néant. Raison pour laquelle il convient de réfléchir sur la liberté contractuelle des collectivités territoriales décentralisées.

2- **la liberté contractuelle des collectivités territoriales décentralisées**

Il nous faut d'entrée de jeu et avant toute réflexion autour de ce principe de le circonscrire. Ceci étant, les principes à caractère constitutionnelle prennent pour la plus part, leur source dans ce qu'il est convenu d'appeler en vertu des travaux du professeur Maurice HAURIOU, la constitution sociale[32] ; soit directement lorsqu'ils sont mentionnés par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen ou par le préambule de la constitution du 18 janvier 1996 ; soit directement lorsqu'ils découlent d'un de ces principes reconnues par ces textes ou lorsqu'ils sont issus de la tradition législative républicaine qui elle-même, est la résultante de notre constitution sociale. La découverte de ces principes indirectement issus de celle-ci est souvent délicate, surtout de leur ambivalence.

[31] (Bertrand) MATHIEU, « Les sources du droit du travail, Que sais-je ? », Paris, PUF, 1992, p.28.
[32] (Maurice) HAURIOU, op.cit., p.95.

La liberté contractuelle s'applique aux personnes privées ou aux personnes publiques. Elle relève clairement d'une conception libérale des rapports juridiques et économiques mais en revanche peut apparaître difficilement compatible avec une conception sociale de ceux-ci. C'est pourquoi la question de la valeur constitutionnelle de la liberté contractuelle est fortement délicate. Elle revêt une grande importance du fait de ses enjeux pour le droit des collectivités territoriales décentralisées mais aussi les des contrats des personnes privées. Si le législateur peut et doit comme cela a été souligné, encadrer, codifier et limiter la libre administration des collectivités territoriales, le mettre en œuvre, il ne peut pas mettre en cause. Etant inscrit dans la constitution ce principe possède la nature d'une disposition constitutionnelle et dès lors, s'impose au législateur ordinaire, seul le pouvoir constituant dérivé pourrait l'abroger. Le juge constitutionnel qui vérifie si les mesures législatives sont « de nature à porter atteinte à la libre administration des collectivités locales[33] sanctionne de telles atteintes et affirmé en français que : *« le principe de la libre administration des collectivités territoriales à valeur constitutionnelle* ».[34] En outre, il nous apparaît clairement que l'un des aspects essentiels de la libre administration est la liberté contractuelle.

Une chose en vraie pour la liberté en générale, elle l'est aussi pour la libre administration des collectivités territoriales décentralisées. Pour l'exercer, ces dernières doivent pouvoir choisir les moyens de la mettre en œuvre et les utiliser avec la plus grande latitude possible. Or, parmi ces moyens à la disposition des collectivités territoriales figurent : la passation de contrats avec d'autres personnes juridiques[35]. Afin de s'administrer librement, élaborer sans contraintes excessives le contenu du contrat. Aussi, pour être à mesure d'assurer la compétence générale qui leur est dévolue en matière d'aide sociale, de prévention sanitaire et d'organisation des services sociaux, les régions doivent pouvoir contracter librement en conséquence. On peut affirmer que sans liberté contractuelle accordée aux collectivités territoriales il n'y a pas de véritable libre administration, la seconde ne peut s'exercer sans la première. De sorte que l'on peut affirmer sans risque de nous tromper que ces deux libertés sont consubstantielles. Il est donc clair que la liberté dont- il s'agit est attachée à la libre administration et par la suite, il est logique que ces deux libertés soient soumises à des limites identiques. Sur le second point on peut observer que la liberté contractuelle et la libre administration ne sont pas absolues, elles sont assujetties aux limites que représentent le respect des lois qui les encadrent, les traités internationaux et l'intérêt général qui doit guider l'action des collectivités territoriales.

En qui concerne la première catégorie des limites, il faut observer que ces libertés sont soumises aux bornes posées aussi bien par les lois et principes constitutionnels que par les lois ordinaires. L'exercice de la libre administration des collectivités locales devait respecter les attributions du législateur. C'est ce qu'explique BEFAURE[36], lorsqu'il souligne à propos de la libre administration et la liberté contractuelle que « la fin ne peut aller sans les moyens ». Pour

[33] (Vincent) LECOQ, « Contribution à l'étude juridique de la norme locale d'urbanisme », colle, « Droit public », 2004, p.62.
[34] (François) LUCHAIRE, « L'émergence d'un droit constitutionnel de la décentralisation », ALADA, 20 avril 1992 n° spécial, p.25.
[35] (André) ROUX (A.), op.cit., La liberté contractuelle « (il apparait comme un attribut de la libre administration», p.445 et (Dominique) POUYAUD, voit dans la liberté contractuelle « une des composantes fondamentales du principe de la libre administration des collectivités territoriales », p. 966.
[36] BE FAURE, op.cit., p. 1549.

le professeur LUCHAIRE[37] « s'administrer ce n'est pas gouverner et encore moins légiférer ou rendre la justice ». Ce n'est pas non plus conduire une politique extérieure, cette tâchée incombant à l'Etat. C'est ainsi également qu'une collectivité locale ne parait pas insérer dans un contrat, une clause qui violerait une disposition ou un principe constitutionnel. Mais ces libertés sont aussi limitées par le respect des lois ordinaires qui les encadrent. C'est ainsi que l'exercice de la libre administration par les collectivités locales doit respecter la répartition des compétences entre l'Etat et celles-ci mais également entre les divers collectivités territoriales[38]. Telle qu'elle est organisée par les lois décentralisation[39]. Il faut aussi souligner que la libre administration comme la liberté contractuelle sont soumises aux dispositions des traités internationaux régulièrement ratifiés par le Cameroun. Ainsi, les contrats que les collectivités locales passent entrent dans le champ d'application des directives relatives aux marchés publics et sont assujettis aux règles qu'elles instaurent[40].

Enfin, l'exercice de ces deux libertés doit s'inscrire dans le cadre de la recherche d'une protection de l'intérêt général qui doit guider l'action de toutes les personnes publiques notamment pour la gestion financière des services publics locaux.

B- Les libertés de gestion financière des collectivités territoriales

L'administration des services locaux fait l'objet d'une attention particulière. La réalisation de ces services a un caractère impératif de fait pour la gestionnaires locaux qui ont la charge de répondre aux besoins de la population. L'espace de décision et de gestion aux formes très diverses selon les choix faits pour en assurer le développement. La gestion des services publics locaux parait ainsi participer de l'ouverture du système local et ce à plusieurs titres. Parmi eux, on a les modes utilisés qui sont divers et combinent la gestion directe (1) et la gestion déléguée (2) cette direction que prend l'action locale est parfois critiquée comme risquant d'engendrer un démembrement du secteur public local préjudiciable à la réalisation de la protection de l'intérêt général[41].

1- la gestion financière directe par les collectivités territoriales décentralisées

Jean François AUBY définit la gestion directe comme un mode de gestion dans laquelle la collectivité locale gère directement le service dans le cadre qui lui est offert par la

[37] (François) LUCHAIRE, « L'émergence d'un . . . », op.cit. p. 143.
[38] (Jacques)BOURDON ; PONTIER (Jean-Marie), (Jean-Claude) RICCI, « Droit des collectivités territoriales », Paris, PUF, Coll, Themis, p. 136.
[39] Sur ces contrats et leur régime juridique, cf. notamment : B. AUBY (J.), et MAUGUE (C.), « Les contrats de délégation de service public », JCP éd., 1994, p.115, BETTIGER (C.), « contrats de délégation du service public »
Dans droit des services publics locaux, publication du moniteur, 1996, RICHER (L.), « conclusion de la convention de délégation d service public » dans droit et service public locaux, op. cit., p.1. (Etienne) FATOME « Le nouveau cadre légal », ALDA, septembre 1996 dossier spécial délégation de service public, p. 191.
[40] (Jean-François) AUBY et F. BROHNER, « L'Europe des marchés » ALDA, 1990, p.58 ; (Christine) BRECHON-MOULENES, « Le droit communautaire des marchés publics des travaux » Rev. Droit immobilier, 1990, p.27 ; « Marchés publics : caractéristiques de la règlementation communautaire », Juris classeur Europe, fasc. 2400 ; « Directives travaux, fournitures et secteurs exclus », op. cit., fasc.2400 ; FIAMME (M.), et FLAMME (P.), « Enfin l'Europe des marchés publics. La nouvelle directive publique travaux », ALDA, 1989, p.651.
[41] (Michel) BOUVIER, *Finances publiques,* op.cit. p.254.

règlementation publique, cet ensemble de mode est connu sous la dénomination de régie. On fait cependant une distinction entre la régie directe, régie autonome et régie personnalisée.

Par régie directe et régie autonome il faut noter que la gestion financière signifie que la commune gère directement le service par le biais de ses moyens en personnels et en matériels propres. Dans le cadre d'une régie directe, la gestion du service public est assurée par la collectivité territoriale elle-même avec ses propres moyens. Le service n'a aucune autonomie financière, ni d'organe de gestion, ni de personnalité juridique propre. En cas de litige avec un tiers, c'est la responsabilité de la collectivité qui est engagée, la comptabilité de la collectivité retrace les différentes opérations du service de manière individualisée.

En ce qui concerne la régie autonome, elle est encore dénommée régie dotée de l'autonomie financière. Leur organisation administrative est déterminée par délibération du conseil municipal ou régional, les régies autonomes sont administrées sous l'autorité du maire et de son conseil, du président du conseil régional et de son conseil. La régie autonome ne se distingue pas juridiquement et la collectivité sous l'autorité de laquelle elle est placée. Elle dispose d'un budget annexe et d'organes de gestion distincts.

Quant à la régie personnalisée elle désigne celle dotée d'une personnalité morale, à la différence de la régie autonome, bien que toutes les deux soient caractérisées par une autonomie financière. Il s'agit dans cette troisième subdivision, d'un véritable établissement public doté d'organe et gestion propres puisqu'elle est administrée par un conseil d'administration et un directeur désigné sur la proposition du maire ou du président du conseil régional. Le régime n'est pas naturellement le même lorsqu'il s'agit d'une gestion déléguée choisie par la collectivité territoriale décentralisée.

2- la gestion déléguée par les collectivités territoriales

L'autonomie financière est confortée dans son évolution par la liberté de méthodes de la gestion du patrimoine financier local. Les collectivités territoriales décentralisées peuvent participer directement au résultat financier ou pas. A cet égard il peut s'agir soit d'une régie intéressée et la création d'une société d'économie mixte soit de la concession et de l'affermage.

Pour La régie intéressée et les sociétés d'économie mixte le législateur, motivé par un souci de transparence de la vie économique replace les techniques de droit privé dans le cadre procédural de droit public. Le droit public se juxtapose ou plus précisément se superpose à un procédé de droit privé déjà existant. Ainsi, en droit des marchés, le code des marchés soumet les sociétés d'économie mixte aux principes de publicité de mise en concurrence prévus par le même code. Mais, c'est probablement le droit des biens des collectivités territoriales qui est plus révélateur de cette évolution à double sens, comme on peut le constater à travers la cession des biens et bail emphytéotique administratif. Dans certaines hypothèses, une seule et même personne cumule les fonctions d'ordonnateur et de comptable. Cette personne est un administrateur, c'est-à-dire qu'il dépend d'un ordonnateur. Le régisseur puisque tel est en son nom peut intervenir dans des opérations de dépenses, on parlera alors de régie d'avance ou dans des opérations de recettes et il s'agira naturellement de régie de recettes.

Le régisseur est nommé par arrêté de l'ordonnateur de l'organisme auprès duquel la régie est instituée, sur avis conforme du comptable public assignataire avant d'entrer en fonction, le régisseur est tenu de constituer un cautionnement. Il est constitué par un dépôt en numérique, de rentes sur l'Etat ou d'autre valeurs du trésor. Il peut être remplacé par l'engagement d'une caution solidaire constitué par l'application du régisseur à une association de cautionnement mutuel agréée par le ministre chargé du budget. Ils sont responsables personnellement et pécuniairement pour les opérations dont ils ont la charge. L'ordonnateur et le comptable exercent un contrôle sur les régisseurs.

Des services d'intérêt public à caractère industriel et commercial peuvent être exploités en régie par les collectivités territoriale, lorsque l'intérêt public l'exige et notamment en cas de carence ou insuffisance de l'initiale privée[42]. De ce fait, les conseils des collectivités territoriales arrêtent la liste et les dispositions qui doivent figurer dans le règlement intérieur des services qu'ils se proposent d'exploiter sous forme de régie locales à caractère industriel et commercial[43]. Dans l'optique d'exclusion de la tutelle entre les collectivités territoriales décentralisées, le législateur a précisé des cas d'exploitation collégiale. En effet, lorsque plusieurs collectivités territoriales sont intéressées par le fonctionnement d'une régie, celle-ci peut être exploitée soit sous la direction d'une collectivité territoriale vis-à-vis des autres collectivités territoriales comme mandataire, soit alors sous la direction d'un groupement formé par les collectivités territoriales intéressées. Cas ou le groupement est constitué exclusivement en vue de l'exploitation d'un service industriel ou commercial, les collectivités territoriales peuvent demander que l'administration de l'organisation ainsi créée se confonde avec celle de la régie. Dans ce cas, l'acte fondateur du groupement du groupement est modifié. Cependant, parmi les services susceptibles d'être assurés en régie par les collectivités territoriales décentralisées, il y en a qui sont soumis au contrôle technique de l'Etat. Les actes règlementaires d'approbation précisent les mesures à prendre lorsque le fonctionnement d'une régie n'est pas en état d'assurer le service dont elle est chargée. Les entreprises exploitent des services publics en régie intéressées sont soumises pour tout ce qui concerne l'exploitation et les travaux de premier établissement qu'elles peuvent être amenées à faire pour compte de l'autorité concédant, à toutes les justifications. Il s'agit de la chambre des comptes de la cour suprême et du contrôle supérieur de l'Etat[44].

La concession et l'affermage sont deux principaux modes de gestion déléguée en droit public. Le premier désigne un mode de gestion délégué d'un service public par lequel la collectivité charge son contractant de réaliser des travaux de premier établissement et d'exploitation, à ses frais le service pendant une durée déterminée en prélevant directement auprès des usagers des redevances[45]. L'affermage pour sa part désigne un mode de gestion déléguée d'un service public industriel et commercial. Les équipements nécessaires à l'exploitation du service sont soumis au fermier par la collectivité territoriale qui en a assuré le financement. Force est de constater que durant ces dernières années, le législateur a été à la

[42] Art. 52 de la loi n°2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation précitée. Les services publics locaux gérés en régie fonctionnent conformément au droit commun applicable au service public de l'Etat revêtant un caractère similaire.
[43] Ibid.
[44] Ibid.
[45] Ibid. Art.59

recherche d'un point d'équilibre entre d'une part, la possibilité qui doit être laissée aux collectivités territoriales décentralisées de gérer les plus efficacement possible leur patrimoine privé et d'autre part, le souci de rendre plus transparente leur politique immobilière et de protéger les intérêts publics locaux qui sont en jeu.

La loi Camerounaise a en effet expressément autorisé les collectivités territoriales à consentir un droit réel immobilier aux personnes privées sous forme d'un bail administratif, à condition que ce bail soit passé en vue de l'accomplissement d'une mission de service public ou de la réalisation d'une opération d'intérêt local. Le droit public reste à l'arrière-plan des opérations, pour reprendre la formule de R. CHAPUS. En plus des finalités impératives que doit poursuivre le contrat de bail par les collectivités territoriales décentralisées, celui-ci présente des caractères inédits, qui le différentient sensiblement du bail de droit commun contravention ; la cession des droits attachés aux baux suppose l'accord de la collectivité territoriale décentralisée. La constitution de l'hypothèque au bénéfice du financeur est assujettie à certaines limites.

En France, la loi de 1988 a constitué le premier pas dans la reconnaissance d'une possibilité de conférer des droits réels sur le domaine public et à servir de base de réflexion pour la loi du 25 juillet 1994, qui étend à l'Etat la possibilité d'accorder de tels droits sur le domaine public artificiel. Mais, la façon de procéder du législateur n'a pas été la même en 1994 il n'a pas repris la technique du bail emphytéotique.

Sous réserve des dispositions contraires prévues par la législation en vigueur, les contrats portant concession des services publics locaux à caractère industriel et commercial sont approuvés par le ministre en charge des collectivités territoriales suivant les modalités fixées par un décret d'application de la présente loi. Dans les contrats portant concession des services publics, les collectivités territoriales ne peuvent insérer de clauses par laquelle le concessionnaire prend la charge, l'exécution des travaux étrangers à l'objet de la concession.

Les groupements de collectivités territoriales par voie de concession, exploitent des services présentant un intérêt pour chacune des collectivités territoriales concernées[46]. Toute collectivité territoriale ayant concédé ou affermé un service public ou d'intérêt public. Peut procéder à la révision ou à la réalisation du contrat de concession ou d'affermage, lorsque le déficit du concessionnaire dû à des circonstances économique et techniques indépendantes de sa volonté, revêt un caractère durable et ne permet plus au dit service de fonctionner normalement. Les dispositions de l'alinéa (1) sont applicables mutatis mutandis, au concessionnaire ou exploitant. La collectivité territoriale intéressée doit, soit supprimer le service dont il s'agit, soit réorganiser suivant les modalités économiques[47]. Les contrats de travaux publics conclus par les collectivités territoriales ne peuvent prévoir de clause portant affermage d'une recette publique à la l'exception des recettes issues de l'exploitation de l'ouvrage qui fait l'objet du contrat[48]. Cela étant dit, la reconnaissance du pouvoir économique aux collectivités territoriales décentralisées participe ostensiblement à l'affirmation de la

[46] LYONNET DU MOUTIER, *Financement du projet et partenariats publics-privés*, 2ème éd., 2012, p.154.
[47] (Gérard) CORNU, *Vocabulaire juridique*, op.cit. p. 42.
[48] Art. 56 et SS. De la loi n°2004/017 précitée.

protection de l'intérêt local financier. La liberté de gestion budgétaire est encore plus significative à cet effet.

II- LA PROTECTION DE L'INTERET LOCAL PAR LA DEVOLUTION D'UNE LIBERTE DE GESTION BUDGETAIRE

La liberté de gestion budgétaire locale est le baromètre le plus important de mesure de la libre administration en matière de de gestion d'intérêt financier local ou tout simplement de l'autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées. En d'autres termes, la gestion d'intérêt financier local réalisé dans le cadre de l'autonomie financière exige que les collectivités territoriales puissent voter elle-même son propre budget par ses organes élus[49]. Celles-ci doivent être libre aussi bien dans l'élaboration de leur budget (A) et dans son exécution (B).

A- **La liberté de préparation du budget, moyen de protection de l'intérêt local**

La préparation du budget local consiste en l'élaboration des prévisions en termes de dépenses et recettes devant permettre aux collectivités territoriales d'exercer les compétences à eux transférées. Pour ce faire, si la préparation du budget local est du ressort des organes locaux (1), sa validité est soumise à l'approbation de l'autorité de tutelle (2).

1- **la préparation du budget par les organes élus, une garantie de l'intérêt local**

La préparation du budget local relève de la compétence des collectivités territoriales décentralisées. Elle concerne précisément le ressort de l'organe délibérant dont il convient de mettre en lumière les pouvoirs en cette manière.

Les règles techniques de préparation du budget local concernent les principaux budgets qui sont d'application dans les l'élaboration de la loi des finances de l'Etat. Il s'agit principalement du principe de l'annualité, de l'unité, de l'universalité et de la sincérité budgétaire.

Relativement à l'unité et l'universalité soit des principes distincts, il existe entre ces deux règles une connexité forte. En fait, pour que l'organe délibérant puisse se prononcer en tout état de cause. Il importe qu'on lui soumette toutes les prévisions de recettes, toutes les prévisions des dépenses sans pouvoir compenser les unes par les autres. Le principe de l'universalité qui a pour raison d'être de faire du budget un document complet et détaillé, permet à l'organe délibérant qui vote le budget de fixer lui-même les détails financiers de chaque service. L'universalité qui permet de contrôler étroitement les services, a pour conséquence directe l'interdiction de la spécialisation qui consiste à isoler chaque service en distrayant de la masse les recettes et les dépenses qui lui sont propres. Les prévisions budgétaires doivent être sincères et réalistes[50].

[49](Landry) NGONO TSIMI, « L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées: l'exemple du Cameroun », Op.cit. p. 175.
[50] Art. 30 loi n°2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées.

La règle de l'unité budgétaire postule que toutes les recettes de toutes les dépenses soient retracées dans un document unique de manière qu'il suffise de faire deux additions pour avoir le total des dépenses et celui des recettes et une soustraction de ces deux totaux pour savoir s'il est en équilibre ou en excédent de recette ou en déficit[51], c'est-à-dire que, le principe de l'unité budgétaire doit se traduire par l'obligation d'en clore dans une même agglomération l'ensemble des dépenses et des recettes des collectivités territoriales s'oppose à ce que le budget se présente en plusieurs fractions. A ce que l'on soumette aux assemblées délibérantes comme au niveau des budgets partiels qui ne concernaient que certaines dépenses et certaines recettes. Cette règle de bon sens qui ne permet à la lecture d'un document unique d'avoir une vue complète de la situation des fonds public locaux se justifiait par deux séries de motifs un ordre financier, et les autres qui sont d'ordre politique.

Au plan financier, le principe de l'unité apparaît comme une règle de clarté[52], si un budget est dispersé dans les textes différents, sa lecture devient difficile. A partir du moment où l'on repartit les autorisations des dépenses et des recettes dans des documents multiples, on n'en sait pas combien il faut en consulter ni comment combien entre eux puisque la même somme peut figurer dans plusieurs d'entre eux, de cette façon, il sera presque impossibles d'avoir une vue d'ensemble de la situation des finances du pays. Mais c'est surtout au plan politique que l'unité budgétaire semblait nécessaire[53], c'est pour l'assemblée délibérante le meilleur moyen de contrôle et de comparaison et pour le public le meilleur moyen de saisir sans trop de recherche l'ensemble des dépenses et des recettes de la commune ou de la région.

En effet, la fragmentation des assemblées et leur pouvoir de décision en matière financière ne peut plus exercer avec efficacité. Il est évident selon L. SAY que : « le ministre est beaucoup plus indépendant du parlement lorsqu'il mène de front plusieurs budgets à la fois »[54]. Les appréciations que doit porter le parlement sur les recettes et les dépenses, les charges et les ressources sont les appréciations globales, il importe donc pour qu'il puisse effectuer un choix rationnel entre diverses dépenses, pour qu'il puisse décider de l'utilité ou de l'urgence de telle ou telle dépense qu'il ait une vue complète des problèmes budgétaires. Mais, si le budget est fractionné en plusieurs textes, il se pourrait que l'assemblée délibérante qui aurait déjà accordé plusieurs autorisations s'aperçoive au profit d'une autre plus urgente. En fin, le morcellement budgétaire parce qu'il permet des gestions occultes facilite la dissimulation des charges réelles et favorise les exagérations des dépenses[55]. Au contraire, l'unité budgétaire du seul fait de sa simplicité produit la lumière et contribue à un contrôle efficace qui est renforcé par l'application de la règle de l'universalité.

La règle de l'annualité est expressément formulée dans la définition classique du budget donné en France par le décret du 31 mai 1962 sur la comptabilité publique[56]. L'idée de

---

[51] (Nadine) DONTONEL-COR, *Droit des collectivités territoriales*, 3ème éd., France, Breal, 2007, 289p. et V. NZE
BEKALE (L.), « Introduction aux finances des collectivités locales d'Afrique », France, EPU, 2015, p. 21.
[52] Ibid.
[53] (Jean-Claude) MAITROT, « Recherches sur la notion d'autonomie financière en droit public . » op.cit. Paris, 1972, p. 11.
[54] (Léon) SAY, « Revue des deux mondes », 15 janvier 1885. Cité par (Jean-Claude) MAITROT, ibid., p.10
[55] ((Cliche) PIERRE, « Gestion budgétaire de dépenses publiques », Canada, PUQ, 2009, p. 150.
[56] Art.5 loi n°2009/011 du 10 juillet 2009 « Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes

périodicité est liée à l'idée d'antériorité du budget, c'est la période qui donne tout son sens au pouvoir d'autorisation parce que ce pouvoir est une arme d'autant plus forte entre les mains de l'Etat qui approuve et l'organe délibérant qui vote.

Le prince de l'annualité budgétaire signifie que le budget doit être établi pour un an et voté chaque année[57]. Ce droit est la condition d'un contrôle efficace des représentants de la population locale sur les actes de l'exécutif[58]. En fait, le principe de l'annualité assure l'efficacité du contrôle de l'exécutif communal ou régional en limitant la durée de la période budgétaire. Pour vérifier utilement que les autorisations budgétaires ont été respectées, il est nécessaire que le contrôle suive de près chaque phase de l'exécution, ne fusse que pour mettre en jeu les responsabilités politiques et ne sont effectives que pendant un assez court délai[59]. C'est le sens que LUC SAY observait que le budget devait être « annuel pour être contrôlé»[60]. Des raisons techniques ont également conduit à l'adoption de la règle de l'annualité.

Le budget ne peut couvrir une période trop longue, il est difficile de prévoir des dépenses que les collectivités devront assumer au cours d'une année, la prévision deviendra très imprécise, voire impossible, si elle s'étendait sur un laps de temps plus long[61]. Le législateur Camerounais a fixé l'année financière locale conformément à l'année civile[62]. Quant au principe de sincérité, il est plus fondamental des principes en tant qu'il couronne l'édifice juridique financier[63]. Il a été inventé par le conseil constitutionnel Française[64]. La sincérité a à faire avec la recherche de la vérité et de la transparence. Ce principe implique que les informations fournies soient claires, précises, et complètes au regard des données disponibles[65]. C'est la conjugaison de ces principes budgétaires que les organes de la collectivité doivent observer dans l'exercice de leurs pouvoirs budgétaires.

La conception du budgétaire se fait en deux phases, la première concerne la préparation par l'exécutif de la collectivité territoriale décentralisée et la seconde est relative au vote relevant de la compétence de l'organe délibérant. Le budget est préparé par le chef de l'exécutif communal et régional. Son élaboration doit respecter les décisions des dépenses d'un investissement définies à un taux minimum de 400% des dépenses totales, les prévisions des dépenses de fonctionnement qui ne doivent excéder le taux de 60% des dépenses totales et dépenses personnel qui sont inférieures ou égales à 35% des dépenses de fonctionnement[66], quand bien même les encadrements de la constitution du budget local apparaitraient comme une limite de la limite à la marge de manœuvre des collectivité territoriales décentralisées, elle présente l'avantage d'éviter les débordements et de respecter le planning budgétaire national.

---

et les dépenses annuelles de l'Etat ou des autres services que les lois assujettissent aux même règles ».

[57] (François) BOUSAAT, « Guide pratique de gestion d'un EPLE », vol, 1, Paris, ESP, 2001, p. 134.

[58] (Pierre) LALUMIERE , *Les Finances Publiques,* op.cit., p. 56

[59] (Ladista) NZE BEKALA, « Introduction aux finances des collectivités territoriales d'Afrique francophones », Paris France, EPU, 1014, p. 20.

[60] (André) DE LANZAC, « Droit et pratique budgétaire de l'Etat Français », Paris, Dalloz, 1939, p. 27.

[61] Art. 31. Al. 1 de la loi de 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales Décentralisées.

[62] (Jean-François) YOYE, « La sincérité premier principe financier » RFFP, O1 septembre 2010, n° 111, p. 17.

[63] Décision n°93-320 DC du 21 juin 1993, LFR.

[64] Art. al.1 de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat.

[65] Ibid. Art.3.

[66] Ibid. Art, 40 al. 1.

Lorsque le chef de l'exécutif n'a pas présenté avant le 30 novembre, il peut être suspendu pour une période n'excédant pas trois mois[67]. En cas de suspension du maire ou du président du conseil régional son remplacement dans l'ordre de préséance, exerce la plénitude de ses fonctions. Il est par conséquent tenu de présenter le budget dans un délai de 30 jours. Le budget de la collectivité territoriale est voté par l'organe délibérant au plus tard le 15 novembre de chaque année[68]. L'organe délibérant doit être convoqué au moins 15 jours en cas d'urgence. Lorsque l'organe délibérant refuse de voter le budget le chef de l'exécutif saisit l'autorité de tutelle compétente pour arbitrage. En cas d'arbitrage infructueux, l'organe délibérant peut, sur proposition de l'autorité de tutelle être suspendu pour une durée n'excédant pas deux mois[69] au terme de la suspension, un nouveau délai de 15 jours est accordé à l'organe délibérant pour voter le budget. En cas de persistance du refus, l'organe délibérant peut-être dissout. Sont obligatoirement annexés au projet du budget de l'état du personnel, l'état des véhicules et engins, l'état des immeubles et propriété ou en location, le projet de délibération portant vote budget, la délibération à caractère financier, les résultats d'exercices en cours à la date du détenu de la séance, la liste des projets à réaliser au cours de l'exercice, celle-ci est adoptée par délibération de l'organe délibérant qui détermine l'ordre des propriétés des travaux suivant leurs caractères d'urgence et de nécessite et tout autre procès utile[70].

Cependant, la loi de 2019 ne fait pas de précision sur la forme de présentation du budget local. Dit-elle la nomenclature est fixée par un texte règlementaire, c'est alors ici l'une des limites du principe de progressivité. En effet, la présentation du budget des collectivités territoriales ainsi que leurs modalités sont de nature à renforcer la transparence budgétaire.

Communément ils font l'objet d'une présentation croisée par nature et par fonction. Le vote par nature permet de faire coïncider le budget et les comptes par conséquent, la transparence entre le vote accordé par l'assemblée délibérante et la réalisation comptable est totale puisque l'information permet de donner l'autorisation correspondante aux futures réalisations comptables et le vote par fonction présente quant à lui l'avantage de mettre en lumière les différents axes des politiques publiques[71].

Au terme de l'article 44 de la loi de 2009, l'organe délibérant peut amender le projet de budget présenté par exécutif dans le respect des lois des lois et règlement en vigueur. Le chef de l'exécutif dispose d'un délai de sept jours pour tous mettre à l'autorité de tutelle compétente le budget voté, ses pièces annexes, ainsi que le procès-verbal de séance pour approbation.

2- **l'approbation du budget local par l'autorité de tutelle**

S'il faut emprunter les propos de Michel BOUVIER, L'on dira qu'aujourd'hui on assiste à un renforcement de la fonction de pilotage par l'Etat du système financier[72]. Les lois de 2009, 2012 et les projets ou réflexions examinés relèvent de la volonté de mettre en place un pilotage

[67] Ibid. Art. 41 al. 1.
[68] Art. 42. Al. 1 de la loi n°2009/011 du 10 juillet 2009, op. cit.
[69]Ibid., art. 42. Al.2.
[70] (Anne) MARCEAU, La démocratie locale à la recherche d'un nouveau souffre, Paris, Harmattan, éd. 2013, p.198.
[71] (Michel) BOUVIER, Finances publiques, op.cit., p.11.
[72] (Charles) EISENMANN, « Centralisation-Décentralisation », op.cit. p.76.

national renforcé des finances locales. Ceci remettrait en doute l'ensemble des moyens théoriques et techniques mis au point en vue de garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées.

Ainsi, la mise en œuvre du pouvoir d'approbation de l'autorité de tutelle peut se décliner en pouvoir de modification et de correction du budget local. Il se traduit par l'acte de remplacer la conduite d'autrui par une conduite différente[73]. Ce pouvoir de correction attribué au représentant de l'Etat peut consister à reformer soit une conduite positive un acte auquel cas il pourra s'exprimer par la positivité d'effacer, d'annuler cette conduite en y substituant une autre conduite, soit une conduite négative. Une absence d'action, auquel cas il s'exprimera par l'accomplissement d'un acte, c'est-à-dire par une substitution d'action.

L'autorité de tutelle qui approuve le budget des collectivités territoriales décentralisées peut après une remise en demeure rester sans effet, le modifier lorsque celui-ci n'est pas voté en équilibre[74]. Le problème des finances locales doit se résoudre, comme les finances de l'Etat, par l'équilibre financier des dépenses et recettes. En posant le problème des finances publiques dans le cadre de l'Etat, il en ressort que cette équilibre des dépenses et des recettes est librement assuré et qu'il présente un aspect à la fois comptable et économique ou social[75]. Lorsqu'on reprend maintenant ce problème dans le cadre des collectivités territoriales, on s'aperçoit qu'il ne se pose plus dans les mêmes termes. L'équilibre des budgets locaux, qui commande l'exercice des pouvoirs de tutelle, s'entend exclusivement comme un équilibre comptable[76], qui entraine l'obligation de considérer les recettes et fixer avant les dépenses. Contrairement au principe retenu pour le budget d l'Etat. Avec prudence, il est nécessaire de préciser cette notion d'équilibre, c'est par l'examen des recettes[77] qu'il faudra abroger l'analyse des budgets locaux dans leur portée. Cela étant, lorsque le budget des collectivités territoriales respecte les règles de l'orthodoxie budgétaire, il est approuvé par l'arrêté de l'autorité de tutelle compétente dans le délai de 15 jours suivant la date formellement justifiée de son dépôt ; cette approbation lui confère un caractère obligatoire[78]. Si le budget n'a pas été voté avant le début de l'exercice, l'autorité de tutelle compétente met immédiatement en demeure par tout moyen laissant trace écrite la collectivité territoriale concernée d'y remédier dans les 15 jours[79].

Durant la suppression ou la durée de la dissolution suivant le cas, l'autorité de tutelle compétente reconduit le budget par deuxième provision. Le budget ainsi reconduit est exécuté par une délégation spéciale jusqu'à la mise en place d'un nouvel organe délibérant, de même jusqu'au vote et à l'approbation du budget, l'autorité de tutelle reconduit le budget de l'exercice précédent par douzième provisoire[80]. Quoi qu'il en soit, c'est après l'approbation du budget local que les organes décentralisation peuvent l'exécuter relativement en toute liberté.

---

[73] 47, loi n°2009/011, op.cit.

[74](Nadine) DANTONEL, « Droit des collectivités territoriales », 3e éd, Paris, Bréal, Lexifac économie droit, 2007, p.217.

[75] (Ladista) NZE BEKALA,« Introduction aux finances publiques . . . » op.cit., p.22 et BOUSSAT (F.), Guide pratique et gestion . . . op.cit., p. 135.

[76] Les crédits inscrits les dépenses obligatoires doivent être suffisants.

[77] Art. 46 de la loi n°2009/011, op.cit.

[78] Ibid., art. 48 al. 1.

[79] Ibid., art.42 al. 4.

[80] Art. 90, loi de 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées.

B- **la liberté d'exécution du budget local par l'organe exécutif, garant de la protection de l'intérêt local**

En règle générale, l'exécution du budget consiste en l'engage des dépenses et au recouvrement des recettes prévues dans le document prévisionnel. Dans cette phase, il est ainsi louable d'entrevoir les pouvoirs des collectivités territoriales décentralisées tant dans l'engagement des dépenses (1) que dans le recouvrement de ces recettes (2).

1. **l'attribution des libertés d'engagement des dépenses au bénéfice d'une protection de l'intérêt local**

L'intervention de l'ordonnateur principal qui est le maire au niveau municipal ou du président de l'exécutif régional en matière d'engagement des dépenses pourrait suivre la procédure normale mise en œuvre au plan national. Relativement à la procédure ordinaire, les ordonnateurs sont tenus de prescrire l'exécution du budget et de rendre compte de l'exécution des programmes et projets. Ils engagent et liquident à ce titre les dépenses[81]. Cependant, l'ordonnateur du budget d'une collectivité territoriale ne peut exécuter une dépense qu'après s'être assuré qu'elle correspond à l'imputation budgétaire correcte ; que son montant entre dans la limite des crédits votés ; qu'elle peut être converti par les fonds disponibles ; que les pièces justificatives sont complètes, le service ou la formation a été faite ; les formalités requises par les lois et règlements en vigueur ont été préalablement respectées[82]. La procédure d'exécution des dépenses comprend deux (2) phases : la phase administrative qui relève de l'ordonnateur comporte l'engagement[83]. L'ordonnateur peut par délibération approuver l'autorité de tutelle compétente, créer une caisse d'avance pour le paiement des dépenses courantes de fonctionnement. La délibération portant création de la caisse d'avance fixe le plafond de l'encaissement en fonction du niveau de ressources financières et de la nature des dépenses à régler[84]. Dans ce cas, un arrêté du ministre des finances fixe les modalités d'ouverture et de gestion des caisses d'avance toutefois.

Le régisseur d'avance est désigné par l'ordonnateur et le comptable de la collectivité territoriale contrôle la régularité de la dépense. Il peut en aucun cas juger de l'opportunité[85]. Le règlement des dépenses locales se fait par le bon de caisse, virement par chèque ou par opération d'ordre[86]. Le chef de l'exécutif ne peut contraindre le receveur de la collectivité territoriale à viser ou à payer des dépenses en violation des prescriptions prévues par la loi. Toute contestation y relative est préalablement soumise à l'autorité de tutelle compétente. Elle se présente donc comme un arbitre entre l'ordonnateur et le receveur de la commune. Les opérations d'engagement sur le budget de la collectivité territoriale au titre de l'année budgétaire sont arrêtées au 30 novembre. Les opérations d'ordonnancement au titre d'une année budgétaire sont arrêtées au 31 décembre[87]. Les crédits de fonctionnement non engagés en fin

[81] Ibid., art.64.
[82] V. le décret n°2013/160 du 15 mai 2013 portant règlement général de la comptabilité publique.
[83] Ibid. Art.65.
[84] Ibid. Art.67.
[85] Ibid. Art.69.
[86] Ibid. Art.70.
[87] Ibid. Art.71.

d'exercice réputés annulés. Quant aux crédits d'investissement, ils sont reportés au budget suivant. Les dépenses liquidées non ordonnancées en fin d'exercice sont transmises par l'ordonnateur au comptable pour prise en charge[88]. Les crédits de paiement ouverts sur un programme disponible à la fin de l'année sont reportés sur le même programme ou à défaut sur un programme poursuivant les mêmes objectifs. Le montant des crédits ainsi reportés s'inscrit dans le cadre d'une provision constituée à cet effet dans le budget. Certaines dépenses peuvent, à titre exceptionnel, être engagées suivant une procédure simplifiées, notamment par décision de l'ordonnateur. Il en est des dépenses qui n'obéissent ni au régime de la caisse d'avance, ni à la procédure ordinaire d'engagement des dépenses[89]. Ainsi encore faudrait-il faire constater que l'engagement des dépenses locales se fait selon que les dépenses sont facultatives, obligatoires ou interdites.

L'article 27 de la loi de 2009 précise que ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires au fonctionnement optimal de la collectivité et les dépenses pour lesquelles la loi là expressément décidée. Faut-il considérer que toutes les dépenses qualifiées d'obligatoires par la loi doivent être nécessairement inscrite au budget ?[90].

La loi de 2009 s'autorise à constater d'une dépense est obligatoire pour une collectivité territoriale, l'Etat se doit donc de mettre en demeure la collectivité territoriale décentralisées s'inscrire celle-ci à son budget sont obligatoires, les dépenses, les traitements et salaires ; les indemnités et les autres avantages prévus par les textes en vigueur, les cotisations sociales, les impôts et taxes à verser, les charges incompressibles liées au fonctionnement du service, les dettes exigibles, les contributions aux organismes d'appui aux collectivités territoriales prévues par la réglementation, les dépenses résultant de l'exécution des décision de justice passées en force de chose jugée, les contributions aux regroupements ou associations dont la collectivité territoriale est membre. Les dépenses nécessaires à la réalisation des programmes d'investissement et des projets adoptés par l'organe délibérant, les dépenses relatives aux fonds de contrepartie, les dépenses de transfert.

La dotation générale de fonctionnement allouée aux communes d'arrondissement est obligatoire par la communauté urbaine[91]. S'agissant des dépenses interdites, la loi prohibe enfin certaines dépenses correspondant à des activités qui sont expressément interdites par les collectivités : les prêts consentis par une collectivité territoriale à une personne privée, Les subventions aux associations non déclarées et autres structures non agrées, les subventions aux associations et aux congrégations religieuses, les subventions aux partis politiques[92]. Sur le plan juridique, la catégorie des dépenses facultatives a un contenu qu'il est impossible de définir[93]. Elles sont souvent qualifiées de disparates[94]. Elles sont celles réalisées dans le silence de la loi[95]. Rentrent dans cette catégorie celles qui ne sont ni interdites, ni obligatoires, ce les sens de

[88] Ibid. Art.72.
[89] Ibid. Art. 68.
[90] Ibid. Art.27.
[91] Ibid. Art.28
[92] ART.3., loi n°2009/011, op.cit.
[93] Ibid.
[94] Ibid.
[95] (Henri) ISALA et (Jacques) SINDLER, « L'histoire des finances publiques », vol III, Université de Nice, centre de finances publiques, 1988, P. 492.

la déclaration ISALA Henri. En fait, pour lui les dépenses facultatives ne peuvent se comprendre qu'au regard d'autre catégorie de dépenses[96]. Il est donc impossible d'établir une liste exhaustive des dépenses. Cette impossibilité est la conséquence de la liberté dont jouissent les collectivités pour décider de telles dépenses[97]. C'est l'expression manifeste de la liberté des collectivités territoriales en matière de dépenses.

Toutefois, la condition de la légalité d'une telle dépense est correspondue en réalité à un intérêt public local. La loi n°2009 énonce en substance que les dépenses locales doivent obéir aux dispositions du code des marchés publics[98]. Le même texte de loi restreint l'autorité du chef de l'exécutif. Ce dernier ne peut contraindre le receveur de la collectivité territoriale à viser ou à payer des dépenses en violation des prescriptions prévues par la loi[99]. La chambre des comptes dans une décision du 14 juillet 2012 a engagés les responsabilités personnelles et pécuniaires du comptable pour avoir attribué des avantages indus aux responsables au motif d'un défaut de bases légales. Aucune dépense soit-elle facultative ne doit être faite en dehors du budget, et ne put donc être effectuée après que le budget a été voté sur la base de la petite liberté de dépense dont disposent les collectivités territoriales. Cette liberté est également perceptible en matière de recouvrement de recette.

2- **l'attribution des libertés de recouvrement des recettes, vivier du processus d'une protection de l'intérêt local**

La procédure d'exécution des recettes comprend la phase d'émission d'un titre exécutoire qui relève de l'ordonnateur et la phase de recouvrement qui relève du comptable appelé receveur municipal. Pour les recettes encaissées directement par le comptable, les titres sont émis en régularisation[100]. Le compte local qui gère les opérations de trésorerie concerne le receveur municipal ou régional. Le pouvoir décrétale leur confère justement la compétence de recouvrer les recettes mises régulièrement. Aussi règlent-ils les dépenses ordonnancées selon le cas, par le maire ou le maire de la ville, le receveur municipal ou régional assure la garde et la gestion des fonds et valeur de la collectivité territoriale Concernée. Les fonds des collectivités territoriales sont des deniers publics[101]. Mais en pratique, du fait de la carence des personnels communaux, la fonction de recouvrement est généralement assurée par des comptables de l'Etat, comptable du trésor ou comptable de l'administration des impôts, et selon la nature des recettes concernées.

En définitive, la protection de l'intérêt local ne saurait être intelligible sans considération de la liberté financière locale. Les collectivités territoriales décentralisées s'affirment devant l'Etat en en vertu de leur autonomie financière. Pour se faire, elles ont besoin d'une reconnaissance d'un pouvoir économique et financier cristallisé par la consécration de la liberté d'entreprendre, la liberté contractuelle et celle de la gestion financière de leur service public local. L'attribution d'une liberté budgétaire donne encore plus de relief à l'autonomie de la

[96] Ibid. p.493.
[97] Conseil de l'Europe, gestion financière des collectivités locales . . . op.cit., p.29
[98] Art. 66 de la loi n°2002/011 juillet 2009, op.cit.
[99] Ibid., 61.
[100] Ibid., 61
[101] Art. 10 du décret n°94/232 du 05 Décembre 1994 précisant le statut et les attributions des receveurs municipaux.

gestion financière. Même si concrètement, les collectivités territoriales sont limitées sur ce point avec les pouvoir d'approbation de budget et le recouvrement de plus recettes par les services publics étatiques.

CONCLUSION

Au terme de cette analyse, il importe de retenir que la conception matérielle de la protection de l'intérêt local en droit de la décentralisation au sein des Etats de la CEMAC en partant du cas du Cameroun permet réellement de saisir dans sa plénitude le principe de la décentralisation territoriale. Dans les faits, on peut parler de protection de l'intérêt local que si les collectivités territoriales décentralisées bénéficient d'une part d'une liberté de gestion d'une liberté de gestion financière. La première est la traduction de la libre administration locale qui se matérialise par sa qualité de personnes morales de droit public des collectivités territoriales, la qualité d'elles de leurs membres et aussi l'existence des intérêts locaux. Même s'il faut noter l'atténuation de ce principe par le poids de la tutelle de l'administration centrale qu'est l'Etat et la dépendance matérielle, financière et des ressources humaines des collectivités territoriales décentralisées. En ce qui concerne l'autonomie financière, elle s'explique par l'affirmation du pouvoir économique et financier des collectivités locales et la consécration de la liberté budgétaire des collectivités territoriales.

LA STANDARDISATION DU CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES EN ZONE CEMAC : CAS DU CAMEROUN, DU GABON ET DU CONGO

Par

TAKOS MBEMBE Mireille Josiane[*]

Titulaire d'un Master recherche en Droit public- Université de Yaoundé II

Résumé

Le phénomène de standardisation est la chose la mieux partagée des ordres juridiques. L'un des champs disciplinaires qu'il irrigue le plus est le droit public financier, compte tenu de la multiplication des référentiels internationaux, régionaux et communautaires en matière de contrôle des finances publiques. La CEMAC a, par ailleurs, intégré ces référentiels à Brazzaville, le 19 décembre 2011, à l'occasion d'une session du Conseil des ministres de l'UEAC. Or, il est surprenant qu'on ne sache pas exactement ce à quoi renverrait la standardisation du contrôle des finances publiques. En partant des exemples du Cameroun, du Gabon et du Congo, la présente étude s'est ainsi adonnée à préciser le contenu de la standardisation du contrôle des finances publiques en zone CEMAC. Cette standardisation se traduit par l'adaptation aux normes internationales de contrôle et surtout, par l'intégration des critères communautaires de contrôle, ce qui confirme le postulat selon lequel la standardisation consiste en l'harmonisation du système de contrôle des finances publiques en zone CEMAC.

Mots clés : Standardisation – Contrôle des finances publiques – Référentiels – Harmonisation – Standards internationaux

Abstract

The phenomenon of standardization is one of the most widespread features of legal orders. One of the fields in which it is most prevalent is public financial law, given the proliferation of international, regional and Community-based frameworks governing public finance oversight. CEMAC, moreover, incorporated these frameworks in Brazzaville on 19 December 2011, during a session of the Council of Ministers of the Economic Union of Central Africa (UEAC). Yet, it is surprising that the precise meaning and scope of the standardization of public finance oversight remain unclear. This study therefore seeks to clarify the substance of the standardization of public finance oversight within the CEMAC area. Such standardization is reflected in the alignment of national systems with international auditing standards and, above all, in subjecting public finances to oversight by extra-state bodies, thereby confirming the premise that standardization constitutes a process of harmonization of public finance oversight systems within the CEMAC area.

Keywords: Standardization – Public finance oversight – Frameworks – Harmonization – International standards.

INTRODUCTION

« *Toutes les opérations relatives aux recettes, aux dépenses et au financement des budgets des administrations publiques doivent être soumises à un contrôle démocratique, juridictionnel*

[*] Mode de citation : TAKOS MBEMBE Mireille Josiane, « La standardisation du contrôle des finances publiques en zone CEMAC : cas du Cameroun, du Gabon et du Congo », *Revue RRC,* n° 074 / Octobre 2026, p.385-411.

et administratif »[1]. Cette exigence formulée par les États de la CEMAC, place le contrôle des finances publiques au cœur de la nouvelle gouvernance financière publique. Dans cette nouvelle configuration, le contrôleur occupe une position à ce point centrale qu'il est hissé « *au rang de héros intouchable* »[2]. Cette épiphanie de la fonction de contrôle est justifiée par le fait que « *seul un contrôle effectif et performant des finances publiques permettrait d'en assurer la maitrise, de remédier aux dysfonctionnements, de lutter contre les gaspillages et la corruption qui frappent, plus ou moins lourdement, pratiquement tous les pays* »[3]. L'importance ainsi reconnue au contrôle explique que sa consolidation induise l'établissement d'un ensemble de standards de contrôle, c'est-à-dire des exigences communes destinées à encadrer l'organisation, les procédures, les acteurs et les modalités d'exercice du contrôle des finances publiques. Toute chose de nature à astreindre les États de la zone CEMAC à inscrire leurs systèmes de contrôle des finances publiques, dans le mouvement de standardisation ayant le vent à poupe.

Le phénomène de standardisation n'est pas nouveau. Il est déjà perceptible dans les projets de codification du droit international formulés dès la fin du XVIIIe siècle par **Jeremy BENTHAM**[4], lequel envisageait l'élaboration d'un véritable code international destiné à systématiser les règles applicables aux relations entre les nations. Aussi, avec l'intensification des échanges internationaux et du commerce courant le XIXème siècle, les divergences entre législations nationales ont exacerbé la nécessité d'uniformiser les droits positifs, sans oublier la création d'une Commission du droit international consécutivement à la deuxième guerre mondiale, chargée de « *promouvoir le développement progressif du droit international et sa codification* »[5]. Au cours de la seconde moitié du XX^{e} siècle, on assiste à une floraison d'entreprises d'harmonisation et d'unification du droit dans des domaines aussi divers que le commerce international, les transports, la finance, la comptabilité, les investissements ou encore les procédures juridictionnelles. La création, en 1966, de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI), chargée notamment de promouvoir l'harmonisation et l'unification du droit commercial international, est à ce titre évocateur. En ce qui concerne le contrôle des finances publiques, on peut relever la création en 1953 de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), qui est un espace mondial de coopération, d'échange d'expériences et d'élaboration de principes communs entre les institutions supérieures de contrôle. S'en est suivie l'adoption, au IX^{e} Congrès de l'INTOSAI réuni à Lima en 1977, de la Déclaration de Lima des lignes directrices sur les préceptes de contrôle, devenue l'un des textes de référence du contrôle externe des finances publiques. Cette déclaration affirme notamment que l'institution supérieure de contrôle constitue une composante nécessaire du système de contrôle

[1] Section VI sur le contrôle de la Directive N°06/11-UEAC-190-CM-22 relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.
[2] Stéphane PAQUIN, « L'audit dans le secteur public », *Revue d'Analyse Comparée en Administration Publique*, 2012, Vol 18, p. 4.
[3] Loic PHILIP, « Panorama du contrôle des finances publiques dans le monde », *RFFP*, n°101, 2008, pp. 15-32.
[4] Jeremy BENTHAM, *Principles of International Law*, manuscrit rédigé entre 1786 et 1789 ; sur les antécédents historiques de la codification du droit international et le projet benthamien d'un « international code », v. United Nations, International Law Commission, « Historical antecedents »**,** qui précise que Bentham proposa, dans le dernier quart du XVIII^{e} siècle, une codification de l'ensemble du droit international.
[5] Article 13 paragraphe 1, sous a de la Charte des Nations Unies.

des finances publiques et énonce des principes relatifs à son indépendance, à l'étendue de ses compétences, à ses pouvoirs de contrôle et à la publicité de ses résultats[6].

En Afrique, la création de l'Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (AFROSAI), en 1976, permet de régionaliser cette coopération et de favoriser la diffusion, au sein des institutions africaines de contrôle, des principes et pratiques développés au niveau international. C'est donc dans ce sillage que les États de la CEMAC s'y sont inscrits, en standardisant[7] leur système de contrôle des finances publiques[8], et il suffit pour s'en convaincre d'observer le sentier tracé et balisé par les directives de 2011[9].

Pris au sens générique, la standardisation renvoie à l'action de standardiser, c'est-à-dire à l'établissement d'un modèle, d'un type ou d'une référence commune à laquelle plusieurs pratiques, produits ou systèmes peuvent être rapportés. En droit, la standardisation fait référence au mouvement d'appropriation d'un standard. Ce dernier, pour le professeur **Gérard CORNU**, fait référence à une « *norme souple fondée sur un critère intentionnellement indéterminé* »[10], à caractère directif, qu'il appartient au juge d'appliquer au cas par cas en considération de données extralégales ou extra-juridiques. Le standard apparaît alors comme une notion-cadre[11], dont la souplesse permet l'adaptation de la règle à la diversité des situations et à l'évolution de la société. En droit international, notamment en matière de relations internationales économiques, elle peut désigner des règles qui, sans présenter nécessairement la force contraignante d'une norme juridique classique, constituent néanmoins des références auxquelles les États sont appelés à conformer leur comportement ; elle peut également renvoyer à un niveau minimal de conduite servant d'étalon d'appréciation de l'action étatique. Au final, le standard est avant tout une référence normative destinée à orienter, apprécier ou encadrer les comportements sans se confondre nécessairement avec une règle juridique *stricto censu*. C'est précisément à partir de cette fonction référentielle qu'il convient de comprendre, dans la présente recherche, la standardisation du contrôle des finances publiques. Celle-ci désignant le processus par lequel des principes, exigences, méthodes et modalités communes de contrôle sont définis, diffusés et intégrés dans les systèmes nationaux de contrôle des finances publiques. Tel est notamment le cas des référentiels élaborés par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), l'Organisation africaine

[6] V. Section 1ère, Déclaration de LIMA de 1977 sur les lignes directives du contrôle des finances publiques.
[7] BEGNI BAGAGNA, «Réflexion sur le contrôle international des finances publiques : le cas des États d'Afrique subsaharienne francophone », *RAFIP*, n°7, 2020, p. 39.
[8] Voir François ABENG MESSI, « L'exigence de performance dans le droit public financier des communautés économiques africaines : cas de la CEMAC et de l'UEMOA », in (Dir.) Gérard Martin PEKASSA NDAM, *Variations autour de la performance. Mélanges en l'honneur du Professeur Nicaise MEDE*. Dakar, L'Harmattan-Sénégal, 2025, pp. 449 470.
[9] En effet l'année 2011, plus précisément le 19 décembre 2011 marque l'adoption de six directives CEMAC relatives à la bonne gouvernance financière publique. Il s'agit de : la directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois de finances ; la directive n°02/11-UEAC-190-CM-22 relative au règlement général de la comptabilité publique ; la directive n°03/11-UEAC-195-CM-22 relative au plan comptable de l'Etat ; la directive n°04/11-UEAC-190-22 relative à la nomenclature budgétaire de l'Etat ; la directive n°05/11-UEAC-190-CM-22 relative au Tableau des opérations financières de l'Etat ; la directive n°06/11-UEAC-190-CM-22 relative au code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.
[10] Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, Paris, PUF, 13e éd., 2020, v°, p. 979. Le standard y est défini comme une « norme souple fondée sur un critère intentionnellement indéterminé ».
[11] *Ibid*, voir « Notion-cadre ». La notion-cadre désigne une notion juridique englobante et directive, virtuellement applicable à une série indéfinie de cas.

des institutions supérieures de contrôle (AFROSAI), le Fonds monétaire international, la Banque mondiale ou encore l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Plus concrètement, il s'agit pour les États membres de la CEMAC d'organiser et exercer le contrôle des finances publiques autour d'exigences communes relatives notamment à la régularité, à la transparence, à la responsabilité, à l'indépendance des organes de contrôle, à la reddition des comptes et, plus largement, à la bonne gouvernance financière. La standardisation doit, à cet égard, être distinguée de notions voisines auxquelles elle est parfois assimilée à savoir l'internationalisation et l'harmonisation.

Originellement rattachée au champ du droit international, l'internationalisation se déploie à travers des mécanismes propres à celui-ci, en ce qu'elle traduit l'immixtion de normes, d'acteurs ou de logiques supranationales dans la régulation des rapports juridiques[12]. Plus précisément, elle désigne d'une part les phénomènes d'imitation ou d'harmonisation[13] des droits nationaux, et d'autre part la soumission des administrations nationales à des procédures ou standards communs d'origine internationale. La standardisation peut certes être un produit ou un instrument de l'internationalisation, mais les deux notions ne se confondent pas. L'internationalisation décrit l'ouverture d'un ordre juridique à des influences et références extérieures, tandis que la standardisation met davantage l'accent sur le rapprochement des pratiques et des exigences autour d'un référentiel commun. Ainsi, la diffusion internationale des principes élaborés par les institutions supérieures de contrôle peut participer à l'internationalisation du contrôle des finances publiques. Leur réception par plusieurs États et leur transformation en références communes de contrôle relèvent, quant à elles, de la standardisation.

En ce qui concerne l'harmonisation, il faut souligner qu'elle tend à se rapprocher des législations ou des systèmes juridiques différents afin de réduire leurs divergences, sans nécessairement les rendre identiques. Elle admet donc le maintien d'une certaine diversité des solutions nationales. La standardisation poursuit également un rapprochement, mais son centre de gravité réside moins dans la seule modification des textes que dans l'établissement d'un socle commun de références, de principes, de méthodes ou d'exigences permettant de rendre comparables les systèmes concernés. Dans cette perspective, l'harmonisation peut constituer l'un des instruments de la standardisation, notamment lorsque le rapprochement des législations nationales est destiné à assurer leur inscription dans un référentiel commun.

Le terme « contrôle », est assez prosaïque en finances publiques. Il fait partie des 04 temps du processus budgétaire, étant le dernier et considéré comme le plus important. Selon le professeur **Gérard CORNU**[14]**,** le contrôle renvoie à la vérification de la conformité à une norme d'une situation, d'un acte ou d'un comportement. Littéralement, le contrôle est « *l''ensemble des opérations destinées à vérifier le bon fonctionnement d'un appareillage, d'une machine, d'une installation ou de certains faits* »[15]. De ce fait, contrôler, c'est à la réalité

[12] Alain Franklin ONDOUA, « L'internationalisation des Constitutions en Afrique subsaharienne francophone et la protection des droits fondamentaux », *ANTHEMIS*, 98/2014, p. 440.
[13] Louis DELBEZ, « Le concept d'internationalisation », *Revue générale de droit international public*, 1967, p. 8.
[14] Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique, op.cit.*, p. 590.
[15] Confère *Dictionnaire Hachette*, édition 2011, p. 372.

confronter deux sources d'information, au moins, afin d'établir le cas échéant les écarts entre la norme et la pratique[16]. C'est plus exactement, faire des investigations et mener des recherches sur la sincérité et l'exactitude d'un fait, d'une pièce ou d'une situation[17]. En matière financière, le contrôle s'appréhenderait dès lors comme « *le rapprochement d'une activité de l'administration, telle qu'elle est, a été ou sera, avec ce qu'elle doit ou devrait être* »[18]. Il est de ce fait essentiellement politique, en ce qu'il participe à l'équilibre des pouvoirs et à la préservation du principe démocratique. À ce propos, **Maurice DUVERGER** a ainsi pu déclarer que « *le contrôle a d'abord un motif politique : vérifier l'application de la décision du Parlement en matière budgétaire, empêcher que l'Exécutif ne dépasse les crédits qui lui sont alloués ou ne perçoive pas toutes les recettes établies. Il a également un motif financier : éviter les gaspillages et les dilapidations* »[19].

Concernant les finances publiques, elles peuvent être appréhendées sous deux angles. D'une part, elle désigne une discipline scientifique du droit public à part entière, consacrée à l'étude des règles relatives aux ressources financières des personnes publiques. D'autre part, elle renvoie dans une acception plus matérielle, de l'argent public. C'est dans ce second sens que le professeur **Gérard CORNU**, définit les finances publiques comme les « *ressources (en argent, crédit ou autre moyen financier de l'État et des collectivités publiques* »[20], or en sus de l'État et des collectivités publiques à l'instar des collectivités territoriales décentralisées, il faut également entendre comme finances publiques les finances de l'établissement public, du groupement d'intérêt public[21], des entreprises publiques et les personnes publiques internationales[22], notamment lorsqu'elles interfèrent avec les ordonnancements financiers nationaux, comme c'est le cas dans l'espace CEMAC.

Le choix de la circonscription de la présente étude aux États de cet espace communautaire ne relève pas du hasard. Elle se justifie, d'une part, par l'existence d'un processus avancé[23] d'harmonisation des cadres juridiques relatifs à la gestion des finances publiques, et, d'autre part, par la volonté affichée des États de la sous-région de promouvoir une gouvernance financière fondée sur la performance. C'est notamment à cet égard qu'ont été adoptées le 19 décembre 2011, un ensemble de six directives formant le cadre harmonisé de gestion des finances publiques. Lesquelles directives traduisent la modernisation des mécanismes de contrôle, dans une logique de convergence avec les standards internationaux en matière de gestion publique.

---

[16] Francis Jacques FABRE, *Le contrôle des finances publiques*, PUF, 1968, p. 204.
[17] Michel BOUVIER, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, Paris, L.G.D.J, 6ème édition, 2004, p. 1.
[18] Dénis LEVY, « Les aspects généraux du contrôle », *op. cit.*, p. 633.
[19] Maurice DUVERGER, *Finances Publiques*, Paris, PUF, 1970, 7ème édition, p. 332.
[20] Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique, op. cit.*, p. 997.
[21] Voir la loi n°2010/023 du 21 décembre 2010 fixant le statut du groupement d'intérêt public au Cameroun.
[22] Les personnes publiques internationales renvoient aux organisations intergouvernementales de coopération (ONU, UA…) et à celles qui sont supranationales (CEMAC, UE…). Voir utilement SFDI, *Les finances des organisations internationales (Journée d'étude)*, Pedone, Paris, 277p.
[23] DJEYA KAMDOM, « L'influence du droit communautaire sur le système de contrôle des finances publiques au Cameroun : à propos des directives CEMAC du 19 décembre 2011 », *Revue gestion et finances*, n°1, 2017, pp. 116 et s.

La standardisation est assurément un phénomène consubstantiel à l'évolution contemporaine des droits positifs, particulièrement dans les espaces marqués par l'intégration à l'instar de la CEMAC. Pourtant, si la pratique de rapprochement des normes, des institutions et des mécanismes de contrôle s'est considérablement développée, la notion même de standardisation demeure d'un contenu juridique relativement incertain. Elle est en effet fréquemment appréhendée à travers des notions voisines telles que l'harmonisation[24], l'uniformisation, ou encore l'internationalisation, au risque d'en estomper la portée propre.

Cette indétermination est d'autant plus significative lorsqu'elle est transposée au contrôle des finances publiques, domaine dans lequel la multiplication des référentiels internationaux, africains et communautaires a contribué à l'émergence d'exigences communes sans pour autant conduire à une disparition des particularismes nationaux. En zone CEMAC, l'adoption des réformes communautaires de 2011 illustre précisément cette ambivalence. D'un côté, elle traduit la volonté d'inscrire les États membres dans un cadre commun de contrôle des finances publiques. De l'autre, la persistance de mécanismes nationaux différenciés invite à s'interroger sur la nature exacte du rapprochement ainsi opéré. Dès lors, la seule constatation de l'existence de normes communautaires communes ne suffit pas à établir la consistance du phénomène de standardisation. À la réalité, il faudrait déterminer ce qui est effectivement standardisé, les instruments par lesquels cette standardisation s'opère, ainsi que la portée du référentiel commun ainsi constitué. Sur la base de tout ceci, on peut valablement formuler l'interrogation suivante : **en quoi consiste la standardisation du contrôle des finances publiques en zone CEMAC ?** Cette interrogation n'est pas dépourvue de pertinence.

Du point de vue théorique, elle permet en effet, de contribuer à la détermination du contenu juridique d'une notion encore insuffisamment circonscrite dans le champ du droit des finances publiques. En recherchant ce que recouvre concrètement la standardisation du contrôle des finances publiques, l'étude entend notamment préciser ses fondements, ses manifestations et ses modalités de réalisation. En outre, elle se justifie surtout par l'actualité marquée par la conformation des États sous étude aux standards de contrôle des finances publiques. Pour s'en convaincre, on peut opportunément relever qu'en juillet 2026, le MINEPAT au Cameroun s'est doté d'un Guide d'audit interne élaboré avec le CONSUPE, destiné à mettre en conformité les pratiques d'audit et à les mettre en conformité avec les standards en matière d'audit[25]. De même au Congo, en septembre 2025, le ministère des Finances a engagé la validation d'un référentiel national de normes de comptabilité générale du secteur public, expressément présenté comme devant être conforme aux standards internationaux et régionaux, avec référence aux IPSAS et au Manuel des statistiques de finances publiques du FMI[26]. Au Gabon, la Cour des comptes

[24] Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, *op. cit*., voir « Harmonisation ». L'harmonisation renvoie notamment à une opération consistant à mettre en accord des dispositions d'origine différente ou à rapprocher des systèmes juridiques différents, sans nécessairement instaurer une réglementation identique.

[25] Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du territoire du Cameroun (MINEPAT), « Gouvernance : le MINEPAT se dote d'un Guide d'Audit Interne au service de la performance de l'action publique », 21 juillet 2026. Le Guide est présenté comme un document de référence destiné à harmoniser les pratiques d'audit et à promouvoir une pratique harmonisée de l'audit interne conformément aux standards professionnels.

[26] Ministère des Finances, du Budget et du Portefeuille public de la République du Congo, « Atelier de validation du référentiel de normes de comptabilité générale applicables au secteur des Administrations publiques », 16 septembre 2025. Le référentiel vise expressément à doter le Congo d'un cadre comptable moderne, harmonisé et

indique que ses audits de conformité, financiers et de performance obéissent aux normes ISSAI de niveaux 3 et 4 ; surtout, en 2025, elle a participé au XXVe INCOSAI et a explicitement présenté cette participation comme un moyen de renforcer ses capacités en s'imprégnant des normes internationales et des meilleures pratiques. En 2026, l'audit général de la dette intérieure a également été annoncé comme conduit selon les normes internationales d'audit du secteur public, notamment les INTOSAI-ISSAI[27].

Sur la base de ce qui précède, et à travers une mobilisation des textes, de la jurisprudence, on peut formuler le postulat selon lequel la standardisation consiste en l'harmonisation du système de contrôle des finances publiques en zone CEMAC. Cela se traduit par l'adaptation aux normes internationales de contrôle (**I**) et surtout, par l'intégration des critères communautaires de contrôle (**II**).

I- L'ADAPTATION AUX NORMES INTERNATIONALES DE CONTRÔLE

L'une des principales incidences de l'adhésion par les États de la zone CEMAC aux politiques d'ajustement structurel, en début des années 1990[28], est assurément l'internationalisation du contrôle des finances publiques[29]. Cette internationalisation induit préalablement la réception des référentiels internationaux de bonne gouvernance financière (**A**), et l'appropriation des standards internationaux de l'audit public (**B**).

A- La réception des référentiels internationaux de bonne gouvernance financière

La dynamique de contrôle des finances publiques en zone CEMAC repose, avant toute chose, sur l'intégration de référentiels élaborés en dehors du cadre national. Elle se manifeste en amont par l'intervention d'acteurs extérieurs dans les processus de contrôle. Elle s'observe également à travers la réception de modèles normatifs et de bonnes pratiques destinés à orienter l'action publique financière. Entendus comme un ensemble de principes, d'objectifs, de recommandations, élaborés par des organisations internationales, des institutions financières internationales, en vue de guider les États dans l'organisation de leurs systèmes de gestion et de contrôle des finances publiques[30] ; les référentiels internationaux de bonne gouvernance financière commandent l'insertion des exigences de transparence et de reddition des comptes (**1**) et l'appropriation de la logique de performance dans le contrôle des finances publiques (**2**).

---

conforme aux standards internationaux et régionaux, notamment aux IPSAS et aux prescriptions du Manuel des statistiques de finances publiques du FMI.

[27] Cour des comptes du Gabon, « Règles spécifiques de procédure – De la pratique de l'audit » : la Cour indique que son expérience couvre l'audit de conformité, l'audit financier et l'audit de performance et que ces audits obéissent aux exigences des normes ISSAI de niveaux 3 et 4 ; voir également Cour des comptes du Gabon, « La Cour des comptes du Gabon au XXVe INCOSAI », 3 novembre 2025, relatif à la participation de l'institution au XXVe Congrès de l'INTOSAI.

[28] Alain Georges BESSALA, *Ajustement structurel et droit budgétaire camerounais : contribution à l'étude des droits budgétaires des États africains sous ajustement structurel*, Thèse de doctorat/PhD en droit public, Université de Yaoundé II, 2013-2014, 591 p., spéc. p. 47 et s.

[29] Mireille TAKOS MBEMBE, *L'internationalisation du contrôle des finances publiques dans les États de la zone CEMAC*, mémoire de Master recherche en droit public fondamental, Université de Yaoundé II, 2026, p. 26.

[30] Jacques BIAKAN, « La réforme du cadre juridique des finances publiques au Cameroun : la Loi portant régime financier de l'État», in Magloire ONDOA (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 9.

1- L'insertion des exigences de transparence

Inhérente à la nouvelle gouvernance financière publique[31], elle-même issue des politiques d'ajustement structurel[32], la transparence est corolaire à l'idée de sincérité[33]. Les institutions porteuses de cet idéal, à savoir le FMI, la BM et l'OCDE y ont donné une connotation particulière. Pour le FMI la transparence consiste à faire connaitre ouvertement au public, les activités passées, présentes et futures de l'État, ainsi que les structures et les fonctions des organes gouvernementaux qui déterminent la politique et les résultats du système[34]. La posture de la seconde n'y diffère pas tant que ça, elle postule l'idée de l'accessibilité des documents de la gestion[35]. Pour l'OCDE la transparence consiste à « *faire pleinement connaitre en temps opportun et de façon systématique l'ensemble des information budgétaires* »[36]. Plus clairement, c'est « *la qualité d'une gouvernance qui laisse paraitre la réalité entière qui ne masque, ni n'altère cette réalité* »[37]. En tout état de cause, la transparence fait référence à la publicité grosso modo[38].

Longtemps cantonnée à une logique de régularité comptable et de respect des procédures, la transparence financière est aujourd'hui appréhendée comme une exigence fondamentale de la gouvernance publique[39]. Sous l'influence des institutions financières internationales, notamment le Fonds monétaire international à travers son Code de transparence des finances publiques, mais également de diverses organisations internationales engagées dans la promotion de la bonne gouvernance, les États sont désormais invités à rendre plus lisibles, plus accessibles et plus fiables les informations relatives à la gestion des ressources publiques.

Cette influence est perceptible à travers la réaffirmation de plusieurs principes classiques du droit budgétaire, auxquels les référentiels internationaux ont conféré une portée juridique[40]. Il en est ainsi du principe d'annualité budgétaire, qui constitue l'un des fondements de la transparence financière. Ce principe exige que les autorisations budgétaires soient accordées pour une période déterminée, généralement une année, permettant ainsi un contrôle périodique de l'action gouvernementale et une meilleure lisibilité de l'exécution budgétaire. Son importance est réaffirmée dans les différents Codes de transparence et de bonne gouvernance adoptés au sein de l'espace CEMAC. Au Cameroun, les articles 13, 14, 22, 25, 32 et 49 du Code de transparence et de bonne gouvernance consacrent cette exigence. Des dispositions analogues

---

[31] MOYUM KEMGNI, «La nouvelle gouvernance financière au Cameroun», *RASJ*, vol., 8, n°2, 2011, pp. 293-329.
[32] Magloire ONDOA, «Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux : l'exemple du Cameroun», *RASJ*. vol. 2, 2001, pp. 75 118.
[33] Alain Georges BESSALA, «Le principe de sincérité en droit public financier camerounais», *RASJ*, numéro spécial, 2014, pp. 213-264.
[34] André AKONO OLINGA, « La codification de la transparence et de la bonne gouvernance dans les États de la CEMAC », *op. cit*., p. 43.
[35] *Idem*.
[36] *Idem*.
[37] Maurice KAMTO, *Droit international de la gouvernance*, Paris, Ed. A. Pedone, 2013, p. 50.
[38] BEGNI BAGAGNA, «Le principe de transparence dans les finances publiques des États membres de la CEMAC», *RAFiP*, n°2, 2017, p. 188.
[39] André AKONO OLINGA, « La codification de la transparence et de la bonne gouvernance dans les États de la CEMAC », In *Annales Africaines*, 2023, n°18, volume 1, p. 43.
[40] MINKOUEYE MI NKOGHE, *Réforme budgétaire et modernisation de la gestion publique au Gabon*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Montpellier, 2020, p. 26.

se retrouvent au Congo à travers les articles 13, 19, 39 et 49 de la loi portant Code de transparence et de bonne gouvernance, au Gabon à travers les articles 14, 23 et 26 de la loi relative à la transparence et à la bonne gouvernance, ainsi qu'au Tchad à travers les articles 14, 15, 26 et 29 de la loi portant Code de transparence et de bonne gouvernance.

La transparence budgétaire se nourrit également du principe de sincérité, dont la promotion constitue l'une des principales innovations des réformes contemporaines des finances publiques. La sincérité impose que les prévisions budgétaires soient établies de bonne foi et reflètent fidèlement les informations disponibles au moment de leur élaboration. Elle vise ainsi à prévenir les manipulations budgétaires susceptibles d'altérer la qualité de l'information financière mise à la disposition des institutions de contrôle et des citoyens. Cette exigence est expressément consacrée au Cameroun par les articles 16 et 25 du Code de transparence et de bonne gouvernance, au Congo par les articles 21 et 31 de la loi portant Code de transparence et de bonne gouvernance, au Gabon par les articles 12 et 17 de la loi relative à la transparence et à la bonne gouvernance, ainsi qu'au Tchad par l'article 17 de la loi portant Code de transparence et de bonne gouvernance. L'introduction de cette notion dans les ordres juridiques nationaux traduit incontestablement l'influence des standards internationaux qui placent désormais la qualité et la fiabilité de l'information budgétaire au cœur des mécanismes de contrôle des finances publiques.

Au-delà de ces principes classiques, l'influence des standards internationaux se manifeste également par la consécration croissante de l'intégrité comme exigence cardinale de la gestion financière publique. En effet, les instruments internationaux de gouvernance financière considèrent désormais que l'efficacité des dispositifs de contrôle dépend autant de la qualité des procédures que du comportement des gestionnaires publics[41]. L'intégrité renvoie ainsi à l'ensemble des valeurs de probité, d'honnêteté, d'impartialité et de responsabilité devant guider l'action des agents publics dans la gestion des ressources collectives. Dans cette perspective, les Codes de transparence et de bonne gouvernance adoptés dans les États de la CEMAC consacrent diverses obligations destinées à prévenir les conflits d'intérêts, à lutter contre la corruption et à promouvoir une gestion éthique des deniers publics.

Aussi, la transparence budgétaire se manifeste également par la réception croissante des exigences de publicité financière au sein des États de la CEMAC. En effet, la transparence des finances publiques ne saurait être effective sans une diffusion suffisante de l'information budgétaire. La publicité financière constitue ainsi l'un des principaux instruments permettant de garantir la redevabilité des gouvernants, d'assurer l'effectivité du contrôle citoyen et de renforcer la confiance des partenaires économiques et financiers dans la gestion des deniers publics. Cette exigence procède directement des standards internationaux de gouvernance financière qui considèrent désormais l'accès à l'information budgétaire comme une composante essentielle de la démocratie financière.

Dans l'espace CEMAC, cette évolution trouve son principal fondement dans la Directive n°06/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques. Inspirée du Code de bonnes pratiques du

[41] Jacques CHEVALLIER, «Le mythe de la transparence administrative», in CURAPP, *Information et transparence administrative*, PUF, Paris, 1998, p. 249.

Fonds monétaire international en matière de transparence des finances publiques, cette directive érige la publicité financière au rang de principe directeur de la gouvernance budgétaire communautaire. Elle impose aux États membres de mettre à la disposition des citoyens et des institutions de contrôle des informations régulières, fiables et accessibles relatives à la préparation, à l'exécution et au contrôle des budgets publics. À travers cette directive, la CEMAC consacre ainsi une conception renouvelée de la gestion financière publique, fondée sur l'idée selon laquelle les finances publiques ne peuvent plus être administrées dans l'opacité mais doivent, au contraire, faire l'objet d'une information permanente du public.

La réception de ces exigences communautaires s'est traduite par l'adoption, dans plusieurs États membres, de Codes nationaux de transparence et de bonne gouvernance financière. Ces textes reprennent pour l'essentiel les principes posés au niveau communautaire et les adaptent aux réalités institutionnelles nationales. Ils consacrent notamment l'obligation de publication des lois de finances, des rapports d'exécution budgétaire, des comptes publics, des rapports des juridictions financières ainsi que de diverses informations relatives à la gestion de la dette et du patrimoine publics. Par cette harmonisation normative, les États de la sous-région témoignent de leur volonté de se conformer aux exigences internationales de publicité financière et de renforcer les mécanismes de reddition des comptes.

Cette évolution est d'autant plus significative qu'elle s'inscrit dans le prolongement des critères de transparence financière élaborés par le Fonds monétaire international. Celui-ci identifie traditionnellement quatre exigences fondamentales permettant d'apprécier le degré de transparence d'un système de finances publiques.

La première tient à l'ouverture du processus budgétaire. Cette exigence implique que les différentes phases du cycle budgétaire, depuis l'élaboration jusqu'au contrôle de l'exécution, soient suffisamment documentées et portées à la connaissance des acteurs concernés. L'objectif est de permettre un suivi effectif des décisions financières publiques et de favoriser la participation des institutions compétentes ainsi que des citoyens au débat budgétaire[42]. La deuxième exigence concerne la garantie de l'intégrité de l'information financière. Les données budgétaires diffusées doivent être sincères, complètes, fiables et vérifiables. Cette exigence rejoint d'ailleurs le principe de sincérité budgétaire désormais consacré dans les législations financières des États de la CEMAC. La transparence n'a en effet de sens que si l'information mise à la disposition du public reflète fidèlement la réalité financière de l'État[43]. La troisième exigence est relative à l'accessibilité de l'information financière au public. Les informations budgétaires ne doivent pas seulement exister ; elles doivent également être facilement consultables, compréhensibles et disponibles dans des délais raisonnables. Cette exigence participe de la démocratisation de la gestion financière publique en permettant aux citoyens, aux médias, à la société civile et aux partenaires financiers d'exercer un regard critique sur l'utilisation des ressources publiques[44]. Enfin, la quatrième exigence porte sur la clarté des attributions et des responsabilités des acteurs budgétaires. Les missions respectives des autorités politiques, des ordonnateurs, des comptables publics, des organes de contrôle et des

[42] Sylvie NGUECHE, « Le contrôle citoyen des finances publiques en droit camerounais », RAFIP, 2020, n°8, p. 175.
[43] Alain Georges BESSALA, «Le principe de sincérité en droit public financier camerounais», *op. cit.*, p. 220.
[44] SY Aboubakry., *La transparence dans le droit budgétaire de l'État en France,* Paris, LGDJ, 2017, p. 25.

juridictions financières doivent être clairement identifiées afin de faciliter l'imputation des responsabilités et de renforcer l'efficacité des mécanismes de reddition des comptes[45].

2- L'appropriation de la logique de performance dans le contrôle des finances publiques

Tributaire des doctrines du *New Public Management* et largement promue par les institutions financières internationales ainsi que par les organisations de coopération économique, la logique de performance a progressivement innervé la manière d'appréhender l'action publique et, corrélativement, les mécanismes de contrôle qui lui sont appliqués[46]. L'introduction en zone CEMAC du budget-programme, la définition d'objectifs de politique publique, l'élaboration d'indicateurs de performance et le renforcement des mécanismes d'évaluation témoignent suffisamment de ce changement de paradigme. On a ainsi pu assister à la substitution progressive du contrôle de performance au contrôle de régularité et l'introduction des instruments modernes d'évaluation des politiques publiques.

En ce qui concerne le contrôle de régularité, il consiste essentiellement à vérifier la conformité des actes de gestion aux règles juridiques, budgétaires et comptables en vigueur. Son objectif principal était de s'assurer que les recettes avaient été recouvrées conformément aux textes applicables et que les dépenses avaient été engagées, liquidées, ordonnancées et payées dans le respect des procédures prescrites. Le gestionnaire public était alors principalement jugé à l'aune de son respect de la légalité financière. Toutefois, l'évolution des missions de l'État, la raréfaction des ressources publiques et l'exigence croissante de redevabilité ont révélé les limites d'un contrôle exclusivement centré sur la conformité juridique. En effet, une gestion peut parfaitement être régulière tout en étant inefficace. Une dépense exécutée conformément aux procédures peut ne produire aucun résultat tangible pour les citoyens ou générer un coût disproportionné par rapport aux bénéfices attendus. Le respect de la légalité apparaît alors comme une condition nécessaire, mais insuffisante, de la bonne gestion publique[47].

C'est précisément pour remédier à cette insuffisance qu'a émergé le contrôle de performance. Celui-ci vise à apprécier non seulement la conformité des opérations financières, mais également leur efficacité, leur efficience et leur économie[48]. Il s'agit de vérifier si les ressources mobilisées ont permis d'atteindre les objectifs fixés, si les résultats obtenus sont à la hauteur des moyens engagés et si les politiques publiques produisent les effets escomptés. Cette nouvelle approche repose sur la célèbre règle des trois « E » : l'économie, qui consiste à minimiser le coût des ressources utilisées ; l'efficience, qui mesure le rapport entre les moyens engagés et les résultats obtenus ; et l'efficacité, qui apprécie le degré d'atteinte des objectifs poursuivis.

---

[45] *Idem*.
[46] Maurice KAMTO, «Crise de l'État et réinvention de l'État en Afrique», Maurice KAMTO (Dir.), *L'Afrique dans un monde en mutation. Dynamiques internes, marginalisation internationale ?*, Yaoundé, Afrédit, 2010, p. 82.
[47] Francoise GIRAUD, et *al*., *Contrôle de gestion et pilotage de la performance*, Paris, Gualino, 2004, 2ème édition, p. 8.
[48] *Idem*.

L'influence de cette logique est perceptible dans les réformes financières engagées au sein des États de la CEMAC. En consacrant le budget-programme[49] comme instrument principal de gestion budgétaire, les directives communautaires de 2011 ont profondément modifié les finalités du contrôle financier. Désormais, les crédits budgétaires sont associés à des objectifs précis et à des indicateurs de performance destinés à mesurer les résultats des politiques publiques. Cette évolution a naturellement conduit les organes de contrôle à élargir leur champ d'intervention au-delà de la simple vérification de la régularité des opérations financières.

Les juridictions financières elles-mêmes ont vu leurs missions évoluer dans cette direction. À côté du jugement des comptes et du contrôle de la régularité, elles sont désormais appelées à conduire des audits de performance, des évaluations de politiques publiques et des analyses de gestion destinées à apprécier la qualité de l'utilisation des ressources publiques. Les institutions supérieures de contrôle, inspirées notamment par les normes de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, sont ainsi invitées à développer des méthodes d'audit orientées vers les résultats et la mesure de la performance des administrations publiques.

Pour autant, il serait excessif de considérer que le contrôle de performance a totalement supplanté le contrôle de régularité. En réalité, les deux formes de contrôle apparaissent davantage complémentaires que concurrentes. Le contrôle de régularité demeure indispensable à la préservation de la légalité financière et à la protection des deniers publics contre les irrégularités et les détournements. Cependant, il n'est plus perçu comme suffisant à lui seul. L'internationalisation du contrôle des finances publiques a conduit à une redéfinition de ses finalités, plaçant désormais la performance au cœur des préoccupations des gestionnaires et des organes de contrôle.

Ainsi, plus qu'une disparition du contrôle de régularité, l'évolution observée dans les États de la CEMAC traduit une montée en puissance du contrôle de performance, lequel tend progressivement à devenir le principal instrument d'évaluation de la qualité de la gestion publique. Cette transformation témoigne de l'influence déterminante des standards internationaux de gouvernance financière, qui font désormais de la recherche des résultats et de l'efficacité de l'action publique une exigence aussi importante que le respect de la légalité budgétaire.

Par ailleurs, l’appropriation dans le contrôle des finances publiques n’était pas sans incidence sur les instruments mobilisés pour apprécier l’action publique. Sous l’influence des standards internationaux de bonne gouvernance financière, les États de la CEMAC ont intégré dans leurs systèmes financiers des mécanismes permettant d’évaluer non seulement les moyens mobilisés, mais également les résultats obtenus[50]. Cette évolution se traduit principalement par l’avènement du budget-programme assorti d’indicateurs de performance et par la généralisation progressive de l’obligation de résultats dans la gestion publique.

[49] Viviane ONDOA BIWOLE, *La budgétisation par programme en Afrique subsaharienne : Entre balbutiements et résistances, Yaoundé,* Editions Clé, 2015, p. 85.
[50] Viviane ONDOA BIWOLE, *La budgétisation par programme en Afrique subsaharienne, entre balbutiement et résistance, op. cit*., p. 78.

L’introduction du budget-programme constitue sans doute l’une des manifestations les plus visibles de standardisation du contrôle des finances publiques dans les États de la CEMAC. Inspiré des doctrines du *New Public Management* et largement promu par les institutions financières internationales, ce mode de gestion rompt avec la logique traditionnelle des budgets de moyens pour privilégier une approche orientée vers les objectifs et les résultats.

Dans le système classique, les crédits budgétaires étaient essentiellement répartis par nature de dépenses, sans lien direct avec les finalités poursuivies par l’action publique. Le contrôle portait alors principalement sur la conformité des dépenses aux autorisations accordées. À l’inverse, le budget-programme organise les crédits autour de programmes correspondant à des politiques publiques déterminées. Chaque programme est associé à des objectifs précis dont la réalisation doit pouvoir être appréciée à travers des indicateurs mesurables. Les directives communautaires de la CEMAC du 19 décembre 2011 ont largement consacré cette évolution. Elles imposent aux États membres une gestion budgétaire fondée sur les programmes, les objectifs et les résultats. Le responsable de programme devient ainsi comptable non seulement de la régularité de sa gestion, mais également de la réalisation des objectifs qui lui sont assignés. Cette mutation traduit une transformation profonde de la philosophie budgétaire : désormais, la dépense publique n’est plus évaluée uniquement à travers son exécution juridique, mais également à travers son utilité sociale, économique ou administrative.

Dans cette perspective, les indicateurs de performance occupent une place centrale. Ils constituent les instruments techniques permettant de mesurer les résultats obtenus au regard des objectifs poursuivis. Grâce à eux, les autorités de contrôle disposent d’éléments objectifs pour apprécier l’efficacité, l’efficience et l’économie de la gestion publique. Ils permettent également de renforcer la transparence budgétaire en fournissant aux citoyens, aux parlementaires et aux organes de contrôle des informations précises sur les performances réelles des administrations publiques. L’introduction du budget-programme et des indicateurs de performance témoigne ainsi de la volonté des États de la CEMAC d’aligner leurs systèmes financiers sur les standards internationaux de gouvernance budgétaire, lesquels accordent une importance croissante à l’évaluation des résultats de l’action publique.

Par ailleurs, on ne saurait ignorer la généralisation subséquente de l’obligation de résultats dans la gestion publique. L’introduction du budget-programme constitue sans doute l’une des manifestations les plus visibles de l’internationalisation de la gestion et du contrôle des finances publiques dans les États de la CEMAC. Inspiré des doctrines du *New Public Management* et largement promu par les institutions financières internationales, ce mode de gestion rompt avec la logique traditionnelle des budgets de moyens pour privilégier une approche orientée vers les objectifs et les résultats.

Dans le système classique, les crédits budgétaires étaient essentiellement répartis par nature de dépenses, sans lien direct avec les finalités poursuivies par l’action publique. Le contrôle portait alors principalement sur la conformité des dépenses aux autorisations accordées. À l’inverse, le budget-programme organise les crédits autour de programmes correspondant à des politiques publiques déterminées. Chaque programme est associé à des

objectifs précis dont la réalisation doit pouvoir être appréciée à travers des indicateurs mesurables.

Les directives communautaires de la CEMAC du 19 décembre 2011 ont largement consacré cette évolution. Elles imposent aux États membres une gestion budgétaire fondée sur les programmes, les objectifs et les résultats. Le responsable de programme devient ainsi comptable non seulement de la régularité de sa gestion, mais également de la réalisation des objectifs qui lui sont assignés. Cette mutation traduit une transformation profonde de la philosophie budgétaire : désormais, la dépense publique n'est plus évaluée uniquement à travers son exécution juridique, mais également à travers son utilité sociale, économique ou administrative.

Dans cette perspective, les indicateurs de performance occupent une place centrale. Ils constituent les instruments techniques permettant de mesurer les résultats obtenus au regard des objectifs poursuivis. Grâce à eux, les autorités de contrôle disposent d'éléments objectifs pour apprécier l'efficacité, l'efficience et l'économie de la gestion publique. Ils permettent également de renforcer la transparence budgétaire en fournissant aux citoyens, aux parlementaires et aux organes de contrôle des informations précises sur les performances réelles des administrations publiques[51].

L'introduction du budget-programme[52] et des indicateurs de performance témoigne ainsi de la volonté des États de la CEMAC d'aligner leurs systèmes financiers sur les standards internationaux de gouvernance budgétaire, lesquels accordent une importance croissante à l'évaluation des résultats de l'action publique. Il en est de même de l'appropriation des standards internationaux de l'audit public.

B- L'appropriation des standards internationaux de l'audit public

Sous l'influence des organisations internationales spécialisées dans le contrôle des finances publiques, de véritables standards d'audit se sont imposés comme des modèles de référence à l'échelle mondiale. Ces instruments, bien que dépourvus de force juridiquement contraignante, exercent une influence considérable sur l'organisation et le fonctionnement des institutions de contrôle. Dans les États de la CEMAC, cette dynamique se traduit notamment par la réception des principes d'indépendance et de professionnalisation du contrôle (**A**) ainsi que par l'adaptation des normes comptables et d'audit public (**B**).

1- La réception des principes d'indépendance et de professionnalisation du contrôle

Les Institutions Supérieures de Contrôle des finances publiques occupent une place centrale dans l'architecture mondiale de la gouvernance financière[53]. Soucieuses d'améliorer la qualité, la fiabilité et l'indépendance des contrôles publics, elles se sont dotées de normes communes destinées à encadrer leurs méthodes d'intervention. Élaborés principalement sous

[51] Joseph KANKEU, *La réforme de l'État par la performance*, Bafoussam, PUP, 2011, p. 45.
[52] Viviane ONDOA BIWOLE, *La budgétisation par programme en Afrique subsaharienne, entre balbutiement et résistance*, éditions Clé, France, 2015, p. 67.
[53] Jacques MAGNET, « Classification des ISC financiers », *RFFP*, 2002, p. 7.

l'égide de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, les principes d'indépendance et de professionnalisation du contrôle sont des principes cardinaux. Le premier renvoie à la capacité de l'Institution supérieure de contrôle à exercer ses missions à l'abri des influences de l'entité contrôlée et, plus largement, de toute ingérence extérieure. La Déclaration de Lima exige ainsi que les Institutions supérieures de contrôle disposent de l'indépendance fonctionnelle et organisationnelle nécessaire à l'accomplissement de leurs missions[54], que leur statut et leur degré d'indépendance soient garantis par la Constitution ou la loi, et que leurs membres bénéficient eux-mêmes de garanties d'indépendance[55]. La Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC est venue préciser ces exigences autour de plusieurs garanties relatives notamment à leur autonomie, à leur mandat, à leur accès à l'information, à leurs ressources et à la liberté de publication de leurs travaux[56].

La professionnalisation désigne, l'assujettissement de l'activité de contrôle à des exigences de compétence, d'éthique, de qualité et de maîtrise méthodologique. L'INTOSAI exige notamment que les ISC mettent en place des mécanismes de gestion des compétences, assurent le recrutement et la formation d'un personnel suffisamment qualifié, maintiennent les compétences professionnelles de leurs auditeurs et organisent leurs missions conformément à des procédures permettant d'en garantir la qualité[57]. Les ISSAI 130, 140 et 150 consacrent ainsi respectivement les exigences déontologiques, la gestion de la qualité et la compétence des auditeurs[58].

L'indépendance du contrôle est érigée en exigence statutaire des juridictions financières. Cette évolution procède directement de la prescription communautaire elle-même, puisque l'article 72 de la Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances dispose que la Cour des comptes, appelée à assurer le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables, est une juridiction dont les membres ont le statut de magistrat ; elle est « *indépendante par rapport au Gouvernement et au Parlement » et « autonome par rapport à toute autre juridiction* »[59]. Au Gabon par exemple, cette prescription est clairement retranscrite par le constituant. l'article 76 de la Constitution fait de la Cour des comptes la plus haute juridiction de l'État en matière de contrôle des finances publiques et son Institution supérieure de contrôle, tandis que la loi organique n°003/2022 du 27 avril 2022 organise un véritable ordre financier comprenant la Cour des comptes et les Chambres

[54] Sandrine Odette BATIA EKASSI, *L'institution supérieure de contrôle des finances publiques au Cameroun*, Thèse de doctorat PhD en droit public, Université de Yaoundé II, 2020, p. 14.
[55] *Idem*.
[56] INTOSAI, *Déclaration de Lima des lignes directrices sur les préceptes de contrôle*, INTOSAI-P 1, IXe Congrès de l'INTOSAI, Lima, 1977. L'INTOSAI présente cette Déclaration comme la « Magna Carta » du contrôle externe des finances publiques et comme le texte fondateur de l'indépendance des Institutions supérieures de contrôle.
[57] INTOSAI, *Déclaration de Lima des lignes directrices sur les préceptes de contrôle*, préc., art. 5 et 6, relatifs respectivement à l'indépendance des Institutions supérieures de contrôle et à leur indépendance à l'égard des pouvoirs publics ; v. également INTOSAI, *Independence of Supreme Audit Institutions*, présentation officielle de la Déclaration de Lima.
[58] INTOSAI, *ISSAI 100 – Principes fondamentaux du contrôle des finances publiques*, notamment les principes relatifs à l'éthique, au professionnalisme, à la compétence et à la qualité des travaux d'audit ; INTOSAI, *ISSAI 130 – Code déontologique* ; INTOSAI, *ISSAI 140 – Gestion de la qualité par les ISC* ; INTOSAI, *ISSAI 150 – Compétence de l'auditeur*.
[59] CEMAC, Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances, art. 72.

provinciales des comptes[60]. Le texte consacre en outre l'inamovibilité des magistrats du siège et soumet les magistrats financiers à un statut propre à la magistrature[61]. Au Congo, la loi organique n°32-2023 du 25 octobre 2023 relative à la Cour des comptes et de discipline budgétaire parachève également l'élévation de cette institution au rang de juridiction supérieure de contrôle, dans le prolongement de sa consécration constitutionnelle. Le Cameroun présente, à cet égard, une réception plus nuancée : la Constitution reconnaît la compétence de la Chambre des comptes pour contrôler et statuer sur les comptes publics, et la loi n°2003/005 du 21 avril 2003 lui confère une compétence juridictionnelle étendue[62].

La professionnalisation suppose que le contrôle des finances publiques soit perçu comme une fonction spécialisée nécessitant des compétences juridiques, financières, comptables et méthodologiques particulières. Cette conception est expressément relayée par l'INTOSAI : l'ISSAI 100 exige que chaque ISC mette en place une gestion des compétences permettant de déterminer les compétences requises, de développer les ressources humaines, d'organiser le perfectionnement professionnel et d'évaluer les compétences des auditeurs[63]. Au Cameroun, la Chambre des comptes est composée de magistrats spécialisés : président, présidents de section, conseillers maîtres, conseillers référendaires, auditeurs et auditeurs stagiaires. En outre, la loi n°2003/005 autorise également le recours à des fonctionnaires spécialisés et à des experts ou consultants intervenant sous l'autorité de la Chambre[64]. Au Congo : la loi organique n°32-2023 institue notamment la fonction d'assistant vérificateur et prévoit le recrutement de personnels disposant de qualifications dans les domaines des finances publiques, des sciences économiques, de la comptabilité, de la gestion ou du droit ; le décret n°2024-2076 du 10 octobre 2024 précise que les assistants vérificateurs sont recrutés sur test et doivent notamment être titulaires d'un master dans l'une de ces disciplines et justifier d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans[65].

2- L'adaptation des normes comptables et d'audit internationales

La standardisation du contrôle des finances investit également le contenu technique de l'activité de contrôle, à travers l'adaptation des méthodes d'audit et des référentiels comptables aux standards élaborés aux niveaux international, régional et communautaire. À cet égard, l'INTOSAI a structuré un ensemble de normes professionnelles couvrant les principales catégories d'audit du secteur public. Son référentiel distingue notamment l'ISSAI 130, relative au Code déontologique, l'ISSAI 140, consacrée à la gestion de la qualité par les Institutions

[60] République gabonaise, *Constitution de la République gabonaise*, art. 76, dans sa rédaction issue notamment de la loi n°001/2018 du 12 janvier 2018. Le texte constitutionnel qualifie la Cour des comptes de « plus haute juridiction de l'État en matière de contrôle des finances publiques » et d'« institution supérieure de contrôle des finances publiques ».
[61] Ibid., art. 76.
[62] République du Cameroun, loi n°2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des comptes de la Cour suprême, art. 1 et 2.
[63] INTOSAI, *ISSAI 100 – Fundamental Principles of Public-Sector Auditing*, § 37.
[64] République du Cameroun, loi n°2003/005 du 21 avril 2003, préc., dispositions relatives à la composition et au fonctionnement de la Chambre des comptes.
[65] République du Congo, loi organique n°32-2023 du 25 octobre 2023, art. 20. L'article prévoit notamment le recrutement des conseillers parmi les magistrats justifiant d'au moins dix années d'expérience ou parmi les hauts fonctionnaires titulaires d'un master dans les domaines pertinents et justifiant également d'une expérience professionnelle.

supérieures de contrôle, l'ISSAI 150, relative à la compétence de l'auditeur, ainsi que les ISSAI 200, 300 et 400, respectivement consacrées aux principes de l'audit financier, de l'audit de performance et de l'audit de conformité[66].

À cette normalisation de l'audit s'ajoutent les processus de rapprochement des systèmes comptables publics, notamment sous l'effet des réformes communautaires et de la diffusion de référentiels comptables communs. Dans les États de la CEMAC, cette dynamique se traduit ainsi par une adaptation des instruments juridiques et techniques de contrôle aux exigences internationales et communautaires.

La diversification des catégories d'audit traduit l'appropriation du référentiel technique international. L'INTOSAI ne conçoit plus le contrôle public comme une opération exclusivement orientée vers la vérification de la régularité des comptes. Son référentiel distingue désormais l'audit financier, destiné notamment à examiner les états financiers, l'audit de performance, orienté vers l'examen de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité de l'action publique, et l'audit de conformité, centré sur le respect des textes applicables[67]. Au Gabon, la Cour des comptes reconnaît expressément trois catégories d'audit conformité, financier et performance et précise que leur pratique obéit aux exigences des normes ISSAI de niveaux 3 et 4[68]. Au Cameroun, la Chambre des comptes dispose, outre ses compétences juridictionnelles, de compétences extra-juridictionnelles comprenant notamment la certification du compte général de l'État et la réalisation d'audits. Au Congo, la Cour des comptes et de discipline budgétaire développe également des capacités spécifiques en matière d'audit financier, notamment dans la perspective de la certification des comptes.

Il incombe à présent de s'accentuer sur l'intégration des critères communautaires de contrôle.

II-L'INTÉGRATION DES CRITÈRES COMMUNAUTAIRES DE CONTRÔLE

L'intégration communautaire engagée dans le cadre de la CEMAC aura induit l'émergence de critères de contrôle des finances publiques à l'échelle communautaire[69]. Ces critères qui ont largement été relayé par les directives adoptées le 19 décembre 2011, à l'occasion d'une session du Conseil des ministres de l'UEAC, invitent à une revalorisation du contrôle juridictionnel (**A**), d'une part, et à un renforcement du contrôle non-juridictionnel (**B**), d'autre part.

---

[66] INTOSAI, *ISSAI 130 – Code déontologique* ; *ISSAI 140 – La gestion de la qualité par les ISC* ; *ISSAI 150 – Compétence de l'auditeur* ; *ISSAI 200 – Principes de l'audit financier* ; *ISSAI 300 – Principes de l'audit de la performance* ; *ISSAI 400 – Principes de l'audit de conformité*. Ces textes figurent dans la catégorie « ISSAI 100 à 400 – Normes de l'INTOSAI » du référentiel officiel de l'Organisation.

[67] INTOSAI, *ISSAI 100 – Principes fondamentaux du contrôle des finances publiques*, et respectivement *ISSAI 200 – Principes de l'audit financier, ISSAI 300 – Principes de l'audit de la performance* et *ISSAI 400 – Principes de l'audit de conformité*. La structure actuelle du référentiel INTOSAI distingue les principes de l'audit financier, de performance et de conformité.

[68] Cour des comptes du Gabon, « Règles spécifiques de procédure – De la pratique de l'audit », qui précise que l'expérience de l'Institution couvre l'audit de conformité, l'audit financier et l'audit de performance et que ces audits obéissent aux exigences des normes ISSAI de niveaux 3 et 4.

[69] Robert HERTZOG, « la mutation des finances publiques : manifeste pour une discipline rajeunie ! », *R.F.F.P*, n°79, 2002, p. 265.

A- La revalorisation mitigée du contrôle juridictionnel

Il est sans doute incontestable que l'Institut supérieur de contrôle des finances publiques doit être une juridiction des comptes qui présente toutes les garanties d'indépendance nécessaires à l'accomplissement efficace de ses missions[70]. C'est en tout cas ce que révèlent les standards communautaires en la matière[71]. Les juridictions des comptes, « (…) *présentent des garanties des sanctions positives ou négatives des gestions publiques pour autant que les pouvoirs politiques (exécutif et législatif) leur assurent l'indépendance et les ressources nécessaires au développement de leurs activités. Elles aident les gestionnaires vertueux à améliorer leur performance et découragent les prédateurs des ressources publiques* »[72]. Il reste cependant que cette exigence n'est appliquée que de façon disparate au sein des États sous étude (**A**), ce qui implique à fragiliser l'effectivité du contrôle juridictionnel (**B**).

1- L'érection disparate des Cours des comptes en zone CEMAC

La réforme communautaire des finances publiques de 2011 a entendu promouvoir un modèle institutionnel relativement homogène, fondé sur l'existence, dans chaque État membre, d'une juridiction financière supérieure distincte des juridictions ordinaires et dotée de garanties d'indépendance. Toutefois, la réception de ce modèle n'a pas été uniforme dans les États considérés. Si le Gabon et le Congo ont consacré une Cour des comptes distincte de leur Cour suprême, le Cameroun a maintenu, malgré la prescription communautaire, une Chambre des comptes intégrée à la Cour suprême. Le fondement de cette évolution se trouve dans la directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances. Son article 72 dispose que « *le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables des administrations publiques est assuré par une Cour des Comptes qui doit être créée dans chaque État Membre* ». Le même article précise que cette Cour est une juridiction, que ses membres ont le statut de magistrat, qu'elle est « *indépendante par rapport au gouvernement et au Parlement* » et « autonome par rapport à toute autre juridiction », qu'elle décide seule de la publication de ses avis, décisions et rapports et qu'elle constitue « *l'Institution Supérieure de Contrôle de chaque État* »[73].

Au Gabon, bien avant l'adoption de la directive CEMAC de 2011, la Constitution gabonaise consacrait déjà une Cour des comptes chargée du contrôle des finances publiques. La révision constitutionnelle issue de la loi n° 047/2010 du 12 janvier 2011 a expressément affirmé, à l'article 76, que « *la Cour des Comptes est la plus haute juridiction de l'État en matière de contrôle des finances publiques* ». Le même dispositif lui reconnaît notamment la compétence pour contrôler l'exécution des lois de finances, vérifier la régularité des recettes et dépenses publiques, juger les comptes des comptables publics, déclarer et apurer les gestions

[70] Sandrine Odette BATIA EKASSI, *L'Institut supérieur de contrôle des finances publiques au Cameroun, op. cit.*, p. 196. Voir également Pierre Marie GAUDEMET, Joel MOLINIER, *Finances publiques, op. cit.*, p. 439.
[71] Art. 72 de la Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois des Finances.
[72] AKAKPO (M-B.), *Démocratie financière en Afrique occidentale francophone*, FES (Friedrich-Ebert-Stiftung , Bénin, Août 2015, pp. 131-132.
[73] CEMAC, Conseil des ministres de l'UEAC, Directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances, art. 72.

de fait et sanctionner les fautes de gestion[74]. L'article 77a, dans sa rédaction issue de cette même révision, renvoie à une loi organique la détermination de l'organisation, de la composition, de la compétence et du fonctionnement de la Cour des comptes et des Chambres provinciales des comptes[75]. Cette configuration a par la suite été confortée par la loi organique n° 003/2022 du 27 avril 2022 relative à l'organisation et au fonctionnement des juridictions de l'ordre financier, actuellement mentionnée par la Cour des comptes du Gabon parmi les principaux textes encadrant le contrôle de l'exécution des lois de finances.

Au Congo, la Constitution du 20 janvier 2002 avait déjà institué, au sein du pouvoir judiciaire, une « Cour des comptes et de discipline budgétaire », distincte de la Cour suprême. Les articles 133 et 134 de cette Constitution plaçaient expressément la Cour des comptes et de discipline budgétaire aux côtés de la Cour suprême, des cours d'appel et des autres juridictions nationales, en renvoyant à une loi organique le soin de fixer son organisation, sa composition et son fonctionnement[76]. La mise en place effective de cette juridiction est intervenue dès le 7 mars 2005, date à laquelle la Cour des comptes et de discipline budgétaire du Congo a été installée[77]. La loi organique n° 32-2023 du 25 octobre 2023 est venue renforcer cette configuration en consacrant la Cour des comptes et de discipline budgétaire comme « la plus haute juridiction financière nationale » et comme institution supérieure de contrôle des finances publiques[78]. Son article 3 lui attribue notamment le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables des administrations publiques, des établissements publics, des collectivités locales et des entreprises d'État ou sociétés d'économie mixte[79].

Au Cameroun, en revanche c'est tout le contraire. La Constitution issue de la loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972 a réintroduit la juridiction des comptes dans l'architecture institutionnelle camerounaise, mais sous la forme d'une Chambre des comptes au sein de la Cour suprême. L'article 41 de cette loi disposait en effet que « *la Chambre des Comptes est compétente pour contrôler et statuer sur les comptes publics et ceux des entreprises publiques et parapubliques* »[80]. Cette configuration a été maintenue par la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement

[74] Constitution de la République gabonaise, art. 76, dans sa rédaction issue de la loi n° 001/2018 du 12 janvier 2018. La disposition qualifie la Cour des comptes de « plus haute juridiction de l'État en matière de contrôle des finances publiques ».

[75] Cour des comptes du Gabon, présentation du contrôle de l'exécution des lois de finances, faisant référence notamment aux articles 48 et 76 de la Constitution, aux articles 18, 86 et 88 de la loi organique n° 20/2014 du 21 mai 2015 relative aux lois de finances et à l'article 48 de la loi organique n° 003/2022 du 27 avril 2022 relative à l'organisation et au fonctionnement des juridictions de l'ordre financier.

[76] loi n° 047/2010 du 12 janvier 2011 portant révision de la Constitution, art. 29, modifiant l'article 77a de la Constitution et prévoyant qu'une loi organique fixe notamment l'organisation, la composition, la compétence et le fonctionnement de la Cour des comptes et des Chambres provinciales des comptes.

[77] Voir, sur l'installation de la Cour des comptes et de discipline budgétaire du Congo le 7 mars 2005, A.I.S.C.C.U.F., « Cour des comptes et de discipline budgétaire du Congo ».

[78] République du Congo, loi organique n° 32-2023 du 25 octobre 2023 déterminant les attributions, l'organisation, la composition et le fonctionnement de la Cour des comptes et de discipline budgétaire ainsi que la procédure à suivre, art. 1er. La loi consacre la Cour comme « la plus haute juridiction financière nationale » et comme institution supérieure de contrôle des finances publiques.

[79] *Ibid*., art. 3. La Cour assure notamment le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables des administrations publiques, établissements publics, collectivités locales, entreprises d'État et sociétés d'économie mixte.

[80] République du Cameroun, loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972, art. 41, relatif à la Chambre des comptes de la Cour suprême.

de la Chambre des comptes de la Cour suprême. L'article 1er de cette loi confirme expressément que celle-ci fixe les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des comptes « de la Cour Suprême »[81]. Le Cameroun a donc conservé une juridiction financière organiquement rattachée à la Cour suprême. La Chambre des comptes demeure certes une formation spécialisée dotée de compétences juridictionnelles propres et de compétences extrajuridictionnelles importantes, notamment en matière de contrôle et de certification des comptes publics[82], mais elle ne constitue pas, au sens institutionnel strict du modèle communautaire, une Cour des comptes autonome et indépendante de la juridiction suprême.

Cette situation ne signifie toutefois pas que le Cameroun serait demeuré étranger à la standardisation communautaire du contrôle des finances publiques. Bien au contraire, le législateur camerounais a progressivement intégré plusieurs exigences issues de la réforme CEMAC. La loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques constitue notamment le principal texte de transposition de la directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois de finances[83]. La réforme camerounaise a également renforcé les missions de la Chambre des comptes, notamment à travers ses compétences en matière de certification des comptes de l'État et d'audit.

Il en résulte que l'érection des Cours des comptes constitue une manifestation ambivalente de la standardisation du contrôle des finances publiques en zone CEMAC. Toute chose étant de nature à exacerber les limites pratiques de l'effectivité du contrôle juridictionnel.

2- Les limites pratiques de l'effectivité du contrôle juridictionnel

Le modèle de contrôle des finances publiques tributaire de la standardisation repose en grande partie, dans l'espace francophone, sur l'existence d'une institution supérieure de contrôle de type juridictionnel : la Cour des comptes ou la Chambre des comptes[84]. Dans la zone

[81] République du Cameroun, loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des comptes de la Cour suprême, art. 1er.

[82] Ibid., notamment art. 2 et dispositions relatives aux compétences de la Chambre des comptes. La Cour suprême du Cameroun présente également, parmi les compétences extrajuridictionnelles de la Chambre des comptes, la certification du compte général de l'État et la réalisation d'audits.

[83] République du Cameroun, loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques.

[84] IL existe une concurrence des modèles de contrôle qui n'est pas étrangère à la concurrence des différents systèmes juridiques, que l'on observe à travers l'opposition classique entre les systèmes de Common Law et de Civil Law ou de droit continental. Ainsi, bien que les ISC présentent des formes très diverses, elles sont en général regroupées sur trois (3) catégories : le modèle de Westminster ou anglo-saxon, le modèle mixte ou du conseil (allemand) et le modèle napoléonien ou juridictionnel (français). Elles ont au moins en commun, selon la déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques, « de contrôler la conformité aux lois et la régularité de la gestion financière et la comptabilité ». Ces modèles de type idéal d'ISC varient ainsi selon les pays et évoluent dans le temps. Le modèle de Westminster ou monocratique consiste en une agence d'audit autonome uninominale, dirigée par un seul contrôleur-général et généralement rattachée au parlement, bien que disposant d'une grande autonomie de fonctionnement. Le modèle anglo saxon est en usage dans les pays de culture anglophone, notamment membres du Commonwealth. Dans ce modèle, l'ISC est un organe administratif indépendant placé sous la responsabilité du Parlement. Voir Sur la diversité des modèles de contrôle, V: PORTAL (M), « Les Institutions Supérieures de Contrôle, une étude comparative internationale des pratiques », *Gestion et Finances publiques* n°3, mars 2012, pp.118-123 ; Luc SAIDJ, « Le modèle des Cours des comptes : traits communs et diversité », *RFFP* n°101, mars 2008, p.45 ; Jacques MAGNET, « Classification des ISC financier », *RFFP*, 2002, p.8. ; Jean François BERNICOT, « Quelle diversité de concept de contrôle en Europe ? », in Réforme des

CEMAC, la création ou le renforcement de ces juridictions financières a été imposé par les textes communautaires[85]. Cependant, la réalité de ces institutions sur le terrain est celle d'une profonde banalisation. Elles sont loin d'occuper la place centrale que leur réservent les standards internationaux en tant que garants suprêmes de la régularité et de l'efficacité des comptes publics.

Cette banalisation se manifeste d'abord par un déficit chronique de moyens de toutes natures. Les Cours ou Chambres des comptes[86] de la région disposent de budgets dérisoires, souvent intégrés au budget global de la Cour suprême ou du ministère de la justice, ce qui limite considérablement leur autonomie financière[87]. Le manque de personnel qualifié est également criant. Les magistrats financiers sont souvent des magistrats de l'ordre judiciaire général, formés au droit pénal ou civil, mais sans compétence particulière en comptabilité publique, en économie ou en techniques d'audit moderne. Les moyens matériels les plus élémentaires, comme les outils informatiques d'analyse de données ou les véhicules pour effectuer des missions de contrôle sur le terrain dans les provinces éloignées, font défaut.

Sur le plan statutaire, l'indépendance de ces juridictions est largement théorique. Bien que la constitution de ces États proclame l'indépendance du pouvoir judiciaire, les modalités de nomination, de promotion et de révocation des magistrats des comptes restent entre les mains de l'Exécutif à travers le Conseil supérieur de la magistrature, présidé par le chef de l'État lui-

finances publiques : la conduite du changement, Michel BOUVIER (sous Dir.), Actes de la IIIe Université de printemps du GERFIP, Paris, LGDJ, 2007, p.143 ; , « Les institutions de contrôle des comptes publics à l'étranger », *RFFP*, n°36,1991. Il est généralement connu sous le nom de Bureau national de Vérification, qui est un organe unipersonnel, en ce sens que la personne placée à la tête de l'institution dispose exclusivement des pouvoirs et que c'est à elle seule que bénéficie la garantie de l'indépendance, bien qu'elle soit assistée de vérificateurs adjoints. Cet organe ne dispose pas de pouvoirs juridictionnels, quoique les résultats de ses contrôles puissent être transmis aux autorités judiciaires pour qu'elles engagent des poursuites en cas de besoin. Le Parlement reste le principal destinataire de ses rapports périodiques sur les états financiers et les opérations gouvernementales. D'une manière générale, l'on observe la présence de ces bureaux de vérification dans les États où le Parlement a une prépondérance dans le fonctionnement des institutions politiques nationales. Dans ce modèle, les agences d'audit autonomes ont tendance à se concentrer sur le contrôle ex-post des résultats que sur le contrôle ex-ante, et mettent davantage l'accent sur le contrôle financier et de performance que sur les questions de contrôle de légalité et de conformité. La National Audit Office(NAO) du Royaume-Uni, le General Accountability Office (GAO) des Etats Unis, et l'Auditeur General ou le General Auditor du Canada, sont des ISC qui illustrent bien ce modèle.

[85] Jacques MAGNET, « La Cour des comptes est-elle une juridiction administrative ? » *RDP*, 1978, p. 1537.

[86] La qualité de juge administratif spécialisé est reconnue au juge financier dans les ouvrages de finances publiques tels que : Edgard ALLIX, Traité de science des finances et de législation financière française, 6ème édition, Rousseau et Cie, Paris, 1931, p. 411 ; Etienne DOUAT, *Les Chambres régionales des comptes et l'ordre juridictionnel administratif,* thèse, Bordeaux, 1991, pp. 301 à 373 ; Bernard PLAGNET, *Droit public – Droit financier – Droit fiscal*, Collection Cours élémentaire, 4ème édition, Sirey,1997, Tome 2, p. 151), Elle est également reconnue dans ceux de droit administratif tels : René CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome 1, Domat droit public, 15ème édition, Paris, Montchrestien, 2001, n° 986 ; Michèle De VILLIERS (sous la direction de), *Droit public général*, ouvrage précité, pp. 1321 et suivantes) ou de contentieux administratif tels que : Charles DEBBASCH, Jean Claude RICCI, *Contentieux administratif*, Collection Précis, 8ème édition, Dalloz, 2001, ODENT (B.), Didier TRUCHET, *La justice administrative*, Que sais-je ?, PUF, 2004, p. 20 ; Bernard PACTEAU, *Traité de contentieux administratif*, Collection droit fondamental, PUF Droit, 2008, p. 108.

[87] Jean-Luc ALBERT, Luc SAÏDJ, *Finances publiques*, Collection Cours, 6ème édition, Dalloz, 2009, p. 143 ; Jean-Yves BERTUCCI, Jean RAYNAUD, *Les juridictions financières*, Collection Que sais-je ?, PUF, 2003, 128 p. Michèle De VILLIERS (sous la direction de), *Droit public général*, Jurisclasseur Ŕ Manuels, 2ème édition, Paris, Litec, 2003, 1437 p.

même. Il est difficile dans ces conditions pour un magistrat de mener des investigations poussées sur la gestion des administrations centrales ou des grandes entreprises publiques sans craindre des répercussions sur sa carrière[88]. On pourrait se demander si cette faiblesse institutionnelle n'est pas délibérément entretenue pour éviter que le juge des comptes ne devienne un contre-pouvoir trop puissant et trop indépendant, capable de perturber les circuits financiers informels qui irriguent souvent le fonctionnement de l'État[89].

La banalisation du juge des comptes se mesure enfin et surtout à l'ineffectivité de ses décisions. Une juridiction financière n'a de sens que si ses arrêts de débet, ses sanctions pour faute de gestion et ses recommandations sont suivis d'effets concrets. Or, dans les États de la CEMAC, on constate un immense fossé entre le travail d'analyse, souvent remarquable, effectué par les magistrats dans leurs rapports annuels et les suites administratives ou judiciaires qui y sont données. Les arrêts de débet[90], qui condamnent les comptables publics à rembourser sur leurs deniers personnels les sommes manquantes ou irrégulièrement dépensées, restent la plupart du temps inexécutés en raison de l'absence de mécanismes de recouvrement efficaces ou d'interventions politiques directes pour suspendre les poursuites.

Les sanctions pour fautes de gestion[91], qui devraient frapper les ordonnateurs (ministres, directeurs généraux) pour non-respect des règles budgétaires, sont extrêmement rares[92]. L'immunité de fait dont bénéficient les hauts responsables politiques paralyse l'action du juge. De plus, les parlements nationaux, qui devraient être les premiers destinataires et utilisateurs des rapports des Cours des comptes[93] pour exercer leur mission de contrôle du gouvernement, exploitent très peu ces documents. Les commissions des finances des assemblées nationales manquent d'expertise technique pour traduire les constatations du juge en interpellations politiques ou en modifications législatives.

---

[88] L'article 72 de la directive CEMAC de 2011 relative aux LF prévoit précisément que « le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables des administrations publiques est assuré par une Cour des Comptes qui doit être créée dans chaque Etat-Membre (…) Elle est l'Institution Supérieure de Contrôle de chaque Etat ».

[89] Paul AMSELEK, *opérations budgétaires et opérations de trésorerie, in* Loïc Philip (sous la direction de), *l'exercice des pouvoirs financiers du Parlement, théorie, pratique et évolution,* Paris, Economica, 1996, p.17.

[90] Arrêt n°06/AD/CSC/CDC/S3/12 du 30 mai 2012, Compte de gestion de l'Office National du Cacao et du Café (ONCC), Exercice 2006 et 2007. Il se pose ici le problème du dépassement des plafonds des crédits de personnel. En effet, les rémunérations et avantages, revenus du directeur général de l'ONCC étaient en dépassement de 3. 190. 000 FCFA mensuel. V. SIETCHOUA DJUITCHOKO, La chambre des comptes de la Cour suprême du Cameroun, les principaux arrêts, avis, rapports de certification du compte général de l'Etat et rapports d'observations à fin de contrôle commentés, Yaoundé, EDLK, 2016 : « La fortune de cet arrêt est due surtout à ce qu'il a transformé l'injonction n°16 en débet à l'encontre du directeur général de l'ONCC pour le remboursement de la somme de 51.040.000 FCFA à la caisse de l'établissement public représentant le montant des rémunérations qu'il a perçues en dépassement des plafonds règlementaires », pp. 369 et s., voir aussi, Sandrine BATIA EKASSI, *L'institution supérieure de contrôle des finances publiques au Cameroun*, *op. cit.*, p. 80.

[91] AKONO ONGBA SEDENA, « La distinction entre faute de gestion et le détournement de deniers publics en droit public camerounais », *RASJ*, n°1, 2014, p. 261.

[92] Mireille NGO MOMASSO (M), *La notion de faute de gestion en droit public financier au Cameroun*, Mémoire de Master en droit public, Université de Yaoundé II, 2011 2012, 95 pages ; BERLAND (N), « Piloter la performance publique avec des indicateurs conditions et modalités d'usage », *RFFP*, n°137, 2017, p. 53.

[93] Jean Magloire NGANG, « L'autonomie de l'infraction financière et de l'infraction pénale dans la sanction des atteintes à la fortune publique en droit français et camerounais. Etude comparative sur la faute de gestion et le détournement de deniers publics », *RAFIP*, n°2, 2017, p. 102.

Les rapports annuels, quand ils sont rédigés, sont souvent publiés avec plusieurs années de retard, ce qui leur enlève toute portée politique et managériale. Les recommandations visant à réformer les procédures comptables ou à aligner la gestion nationale sur les standards internationaux restent lettre morte, année après année. Cette absence de suivi consacre une forme d'impunité fonctionnelle qui décourage les magistrats eux-mêmes et décrédibilise l'institution aux yeux de l'opinion publique et des partenaires internationaux. Le juge des comptes se trouve ainsi réduit à un rôle de figurant institutionnel, une structure de façade dont l'existence permet de cocher la case conformité[94] face aux exigences de la CEMAC et des bailleurs de fonds, mais sans aucune capacité réelle de transformation des pratiques financières de l'État.

B- Le renforcement nuancé du contrôle non-juridictionnel de contrôle

Le contrôle non-juridictionnel des finances publiques, sous l'impulsion des exigences communautaires, a considérablement été renforcé. Toute chose qui aura consolidé le contrôle administratif interne (**A**), et réaffirmé le contrôle parlementaire, qui présente toutefois certaines limites (**B**).

1- La consolidation du contrôle administratif interne

L'architecture du contrôle des finances publiques dans les États de la CEMAC reste profondément marquée par l'héritage colonial du modèle latin, caractérisé par une prédominance des organes de contrôle internes à l'administration[95]. Les inspections générales des finances, les inspections générales d'État ou les directions du contrôle financier sont des structures hypertrophiées en termes d'effectifs et de compétences par rapport aux organes de contrôle externes comme les institutions supérieures de contrôle.[96] Ce choix institutionnel n'est pas neutre ; il traduit la volonté constante du pouvoir exécutif de garder la mainmise sur la vérification des comptes et l'évaluation de la gestion publique.

---

[94] Christian BIGAUT, *Finances publiques- droit budgétaire*, éd. Eyrolles Université, 1995, p.218., La conformité à la norme suprême et à toutes celles qui lui sont adjointes devient donc une exigence à laquelle qu'un acte inférieur ne saurait déroger. Le décret de 2013, enfonçant les Services du Consupe comme ISC, enfreint gravement à cette exigence conformité. Puisqu'il s'inscrit en contradiction avec l'institutionnalisation constitutionnelle de la CCCS. L'inféodation du décret à la Constitution permet une fois de plus de déqualifier les Services du Consupe comme ISC au profit de la CCCS. L'élimination des Services du Consupe est encore plus plausible au regard de la consécration légale de la CCCS. Section 4 al 1 et 2 de la Déclaration de lima. « *les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques ont pour tâche de contrôler la conformité aux lois et la régularité de la gestion financière et la comptabilité. En plus de ce genre de contrôle, dont la signification demeure intacte, il existe un autre genre de contrôle d'égale importance visant à mesurer la performance, l'efficacité, le souci d'économie, l'efficience et l'efficacité de l'administration publique. Le contrôle du rendement porte non seulement sur des opérations financières spécifiques mais également sur l'ensemble des activités du secteur public, y compris les systèmes d'organisation et d'administration* ».

[95] Delphine BORDET, *Audit et contrôle de la gestion des juridictions financières françaises*, Université Jean Moulin-Lyon 3, 2006, p.117.

[96] Yves Gabriel DJEYA KAMDOM, « La réforme du contentieux financier public au Cameroun par la loi du 11 juillet 2018 : portée et insuffisances d'un texte », *Gestion & Finances Publiques*, n°6, 2020/6, p. 5.

Ces organes internes souffrent d'un vice de construction majeur au regard des standards internationaux. Leur allégeance politique et administrative totale envers l'autorité qu'ils sont censés contrôler. Rattachés directement à la présidence de la République ou au ministère des finances, leurs dirigeants sont nommés de manière discrétionnaire par le pouvoir politique et peuvent être révoqués à tout moment. Leurs programmes de vérification sont validés par l'Exécutif, et leurs rapports lui sont exclusivement destinés[97]. Dans ces conditions, le contrôle perd toute objectivité et toute indépendance. Il devient un instrument de gestion interne, voire un outil de pression politique, plutôt qu'un mécanisme de reddition de comptes transparent devant le parlement et les citoyens[98].

L'hypertrophie de ces structures étouffe le développement d'un véritable contrôle externe. Les moyens matériels, financiers et humains sont massivement orientés vers ces inspections administratives au détriment des Cours des comptes. On se retrouve avec une superposition de contrôles internes qui se chevauchent souvent, créant des lourdeurs bureaucratiques sans pour autant améliorer la qualité de la gestion financière. Les standards internationaux, qui préconisent un contrôle interne fort mais strictement distinct et soumis à l'évaluation d'un contrôle externe indépendant, sont ici détournés. La persistance de ce modèle traditionnel empêche l'émergence d'une culture de la responsabilité publique conforme aux exigences de la gouvernance financière internationale.

Cette prédominance du contrôle administratif débouche inévitablement sur son instrumentalisation par le pouvoir politique. Puisque les rapports des inspections générales ne sont pas publics, le gouvernement dispose du pouvoir discrétionnaire de donner suite ou non aux constatations d'irrégularités. Le contrôle devient alors sélectif. Certaines affaires sont portées devant les tribunaux pour des raisons d'opportunité politique, tandis que d'autres, impliquant des proches du régime, sont étouffées dans le secret des cabinets ministériels. Cette opacité est en contradiction totale avec les principes de l'INTOSAI[99] qui exigent la publicité des résultats du contrôle comme garantie de son efficacité et de son impartialité.

De plus, l'accent est mis de manière quasi exclusive sur le contrôle de régularité formelle et de conformité, au détriment du contrôle de performance qui est pourtant le cœur de l'internationalisation moderne des finances publiques[100]. On passe un temps infini à vérifier la présence de pièces justificatives ou le respect des procédures formelles d'engagement des dépenses, mais on s'interroge rarement sur l'efficacité de la dépense, sur son coût réel par rapport aux résultats obtenus, ou sur son impact sur les populations. Cette approche formelle et bureaucratique permet de masquer les défaillances structurelles de la gestion publique sous une apparence de régularité documentaire.

---

[97] Abdourahmane DIOUKHANE, *Les juridictions financières dans l'UEMOA. La Cour des comptes du Sénégal*, Paris, L'Harmattan, Coll. Finances publiques, 2016, p. 53. Voir aussi BOCAR SY Yoro., « La jurisprudence financière de la Cour suprême du Sénégal et droit financier », in Gérard CONAC (dir.), *Les Cours suprêmes en Afrique*, Paris, Economica, Tome II, 1989, p. 240.

[98] Art. 86 al. 3 de la loi portant régime financier de l'Erat et des autres entités publiques au Cameroun

[99] Sandrine BATIA EKASSI, *L'institution supérieure de contrôle des finances publiques au Cameroun*, *op. cit.*, p. 44.

[100] Nicaise MEDE, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », *RASJ*, n°1, 2014, p. 173. A

L'instrumentalisation se traduit aussi par l'utilisation des organes de contrôle pour légitimer des choix budgétaires contestables ou pour couvrir des dépassements de crédits après coup[101]. Le contrôle n'intervient pas comme un garde-fou, mais comme un outil de régularisation a posteriori de pratiques irrégulières. Les standards internationaux d'indépendance[102], qui impliquent que l'auditeur doit être libre de choisir ses sujets, ses méthodes et de publier ses conclusions sans interférence extérieure, sont totalement ignorés dans ce cadre. Le primat du contrôle administratif fonctionne ainsi comme un bouclier qui protège l'administration contre l'intrusion des normes internationales de transparence, perpétuant une culture du secret et de l'irresponsabilité qui est le principal obstacle à une internationalisation réussie. L'effet similaire est perceptible en ce qui concerne le contrôle parlementaire.

2- L'affirmation limitée du contrôle parlementaire

La standardisation du contrôle des finances publiques en zone CEMAC se manifeste également par la reconnaissance d'un important rôle au Parlement dans la surveillance de l'exécution budgétaire. La réforme communautaire de 2011 ne réserve en effet pas le contrôle des finances publiques aux seules juridictions financières : elle inscrit le Parlement dans une architecture de contrôle fondée sur la complémentarité des mécanismes juridictionnels, administratifs et parlementaires. Cette implication demeure toutefois limitée, tant par la nature essentiellement politique du contrôle parlementaire que par la prééminence reconnue aux institutions supérieures de contrôle dans l'appréciation juridictionnelle et technique de l'exécution des finances publiques.

La directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances, consacre le principe selon lequel le Parlement exerce un contrôle sur l'exécution de la loi de finances et dispose, à cette fin, d'un ensemble de prérogatives lui permettant d'apprécier la manière dont les autorisations budgétaires qu'il a accordées ont été exécutées[103]. Cette exigence est particulièrement perceptible à travers le mécanisme de la loi de règlement, qui constitue l'un des principaux instruments du contrôle parlementaire a posteriori. La directive communautaire prévoit que le projet de loi de règlement est accompagné notamment du compte général de l'État et des rapports de la juridiction financière compétente, permettant au Parlement de confronter les prévisions budgétaires aux résultats de l'exécution[104].

L'affirmation du Parlement est ensuite renforcée par la collaboration institutionnelle avec la juridiction financière. Le Parlement n'est pas appelé à se substituer à la Cour des comptes dans l'exercice du contrôle juridictionnel ou de l'audit technique. Il bénéficie plutôt des travaux de celle-ci pour exercer son propre contrôle politique. L'article 72 de la directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 confère en effet à la Cour des comptes la mission de contrôler

[101] Dominique BOULEY, « Les standards internationaux de la bonne gouvernance selon le FMI », in Michel BOUVIER (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde. Actes de la IVème Université de printemps de finances publiques*, Paris, LGDJ, 2009, pp. 16-18.
[102] *Idem.*
[103] CEMAC, Conseil des ministres de l'UEAC, Directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances, notamment les dispositions relatives au contrôle de l'exécution de la loi de finances et à la loi de règlement.
[104] *Ibid.*

juridictionnellement les opérations budgétaires et comptables des administrations publiques et de produire des avis, décisions et rapports[105]. Les rapports de l'institution supérieure de contrôle sont à la réalité une source d'information spécialisée du Parlement, permettant à ce dernier de disposer d'éléments techniques qu'il ne pourrait matériellement réunir par ses seuls moyens.

Cette articulation est particulièrement importante dans les trois États étudiés. Au Cameroun, par exemple la Constitution reconnaît au Parlement la compétence de contrôler l'action du Gouvernement, tandis que le régime financier de l'État organise le contrôle parlementaire de l'exécution de la loi de finances. La loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 prévoit notamment que le projet de loi de règlement est accompagné du rapport de la juridiction des comptes compétente et du compte général de l'État[106]. Au Gabon, cette complémentarité apparaît également dans l'organisation du contrôle de l'exécution des lois de finances. La Constitution confie à la Cour des comptes une mission de contrôle des finances publiques, tandis que le Parlement intervient dans l'examen et l'adoption des lois de finances et de règlement[107]. La même logique est observable au Congo. La Constitution et la législation financière reconnaissent au Parlement un pouvoir de contrôle de l'action gouvernementale et de l'exécution du budget, tandis que la Cour des comptes et de discipline budgétaire assure le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables. La loi organique n° 32-2023 du 25 octobre 2023 attribue ainsi à cette juridiction des compétences en matière de contrôle de l'exécution des lois de finances et de production de rapports destinés notamment à éclairer les autorités publiques[108].

Cependant, l'affirmation du contrôle parlementaire demeure limitée. Cette limitation tient, en premier lieu, à la différence de nature entre contrôle parlementaire et contrôle juridictionnel. Le Parlement exerce essentiellement un contrôle politique : il apprécie la conduite de la politique budgétaire du Gouvernement, interroge les responsables gouvernementaux, examine les résultats de l'exécution budgétaire et peut engager, selon les mécanismes constitutionnels propres à chaque État, la responsabilité politique du Gouvernement. En second lieu, le contrôle parlementaire demeure limité par la dépendance informationnelle du Parlement à l'égard des organes spécialisés de contrôle. La technicité croissante des finances publiques rend difficile un contrôle parlementaire entièrement autonome.

[105] Ibid., art. 72, relatif au contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables des administrations publiques et aux missions de la Cour des comptes.
[106] Loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques, dispositions relatives à la loi de règlement et aux documents devant accompagner celle-ci ; voir également les dispositions relatives à la certification du compte général de l'État.
[107] Constitution de la République gabonaise, notamment art. 36 et s. relatifs au Parlement et aux lois de finances, ainsi que art. 76 relatif à la Cour des comptes ; voir également loi organique n° 003/2022 du 27 avril 2022 relative à l'organisation et au fonctionnement des juridictions de l'ordre financier.
[108] Loi organique n° 32-2023 du 25 octobre 2023 déterminant les attributions, l'organisation, la composition et le fonctionnement de la Cour des comptes et de discipline budgétaire ainsi que la procédure à suivre, notamment les dispositions relatives au contrôle de l'exécution des lois de finances et aux rapports de la Cour.

CONCLUSION

Au final, la réflexion centrée autour de la standardisation du contrôle des finances publiques en zone CEMAC a permis de formuler le postulat d'une standardisation qui consiste en l'harmonisation des finances publiques dans cette sous-région. L'analyse des droits camerounais, gabonais et congolais révèle que cette standardisation ne saurait être réduite à la seule réception de normes internationales, pas plus qu'elle ne se confond avec une uniformisation complète des mécanismes nationaux de contrôle. Elle renvoie plutôt à un processus de rapprochement des systèmes de contrôle autour de références, de principes, de méthodes et d'exigences communes, dont la diffusion procède à la fois des standards internationaux et des prescriptions communautaires.

Cette dynamique conduit ainsi à une harmonisation du système de contrôle des finances publiques, mais une harmonisation dont la portée doit être précisément circonscrite. L'érection des juridictions financières en fournit une illustration particulièrement significative. Le Gabon et le Congo ont consacré une Cour des comptes distincte de la Cour suprême, conformément à l'orientation institutionnelle de la directive communautaire. Le Cameroun, en revanche, conserve une Chambre des comptes intégrée à la Cour suprême, tout en ayant considérablement renforcé ses compétences en matière de contrôle, de certification et d'audit. La communauté du référentiel n'a donc pas supprimé la diversité des architectures institutionnelles nationales. Il en résulte tout de même que la CEMAC a largement contribué à faire du contrôle des finances publiques une matière harmonisée, sans parvenir encore à en faire une matière institutionnellement et matériellement uniforme.

JURISPRUDENCE

DECISION DCC 24-230 DU 28 NOVEMBRE 2024

La Cour constitutionnelle,

Saisie par requête en date à Abomey du 25 juin 2024, enregistrée à son secrétariat, à la même date, sous le numéro 1262/217/REC-24, par laquelle madame Estelle HEDAGBE, 01 BP 429 Bohicon, numéros de téléphone : 69804548/95842109, forme un recours en violation des articles 18, alinéa 4, de la Constitution et 6 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) ;

VU la Constitution ;

VU la loi n°2022-09 du 27 juin 2022 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle ;

VU le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Ouï madame Aleyya GOUDA BACO en son rapport ;

Après en avoir délibéré ;

Considérant qu'au soutien de son recours, la requérante expose que, monsieur Chirac HEDAGBE, son jeune frère mineur, a été sollicité par un autre frère pour l'accompagner dans une boutique à Bohicon ;

Qu'elle affirme qu'ils y étaient quand des agents de la Police, en service à la brigade criminelle de Bohicon, ont procédé à leur arrestation sous prétexte qu'ils sont impliqués dans des faits d'escroquerie par le biais d'un système informatique ;

ds

Qu'elle souligne qu'il a été déposé à la prison civile d'Akpro-Missérété, après avoir été présenté au procureur spécial près la Cour de Répression des Infractions Économiques et du Terrorisme (CRIET) ;

Qu'elle relève, qu'à l'audience du 02 novembre 2023, le juge s'est déclaré incompétent pour cause de minorité de son jeune frère ;

Qu'elle observe que de cette date à la saisine de la Cour, son dossier n'a plus été inscrit au rôle ;

Qu'invoquant les dispositions des articles 18, alinéa 4, de la Constitution et 6 de la CADHP, elle estime que la durée de la « garde à vue » de son jeune frère est anormalement longue et sa détention est arbitraire ;

Qu'elle demande à la Cour de dire qu'il y a violation de la Constitution et ordonner la libération de monsieur Chirac HEDAGBE ;

Qu'en réplique aux observations du procureur spécial près la CRIET, elle affirme que son jeune frère n'est pas un marabout, mais il a été juste initié, avant son arrestation, pour démarrer sa formation en tant que tradipraticien ;

Qu'elle déclare qu'il est reproché à son jeune frère le fait qu'il s'adonne à des activités d'escroquerie en ligne, mais aucun document n'a été communiqué à ses parents pour prouver les faits mis à sa charge ;

Qu'elle ajoute que tant l'information ouverte contre lui, suivant réquisitoire introductif en date du 05 juillet 2024, que son placement en détention provisoire, depuis le 21 août 2023, ainsi que la prolongation de cette mesure n'ont été notifiés à ses parents ;

Qu'évoquant les articles 248, 249 et 253, alinéa 1er, du code de l'enfant, elle fait constater que la durée de la détention provisoire de monsieur Chirac HEDAGBE est longue et que le droit à l'information de ses parents est violé ;

Qu'elle demande à la Cour de déclarer qu'il y a violation de la Constitution ;

Considérant qu'en réponse, le troisième substitut du procureur spécial près la CRIET observe que monsieur Chirac HEDAGBE s'adonne à des activités d'escroquerie en ligne ;

Qu'il affirme que les extractions issues de son téléphone prouvent qu'il planifiait de faire le maraboutage ;

Qu'il déclare que poursuivi et présenté à l'audience du 02 novembre 2023, la deuxième section correctionnelle de la CRIET s'est déclarée incompétente pour cause de sa minorité ;

Qu'il indique que le dossier a été orienté en instruction par réquisitoire introductif, en date du 05 juillet 2024, et la procédure ouverte à cet effet, évolue conformément à la loi ;

Qu'il conclut qu'il n'y a violation ni des droits de monsieur Chirac HEDAGBE, ni de la Constitution ;

Vu les articles 6, 7.1.d°) de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples,147, alinéa 7, du code de procédure pénale, 248, 249 et 282, alinéa 2, du code de l'enfant ;

Sur la garde à vue de monsieur Chirac HEDAGBE

Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article 18, alinéa 4, de la Constitution, « *Nul ne peut être détenu pendant une durée supérieure à quarante-huit heures que par la décision d'un magistrat auquel il doit être présenté. Ce délai ne peut être prolongé que dans des cas exceptionnellement prévus par la loi, et ne peut excéder une période supérieure à huit jours* » ;

Que l'article 248 du code de l'enfant dispose : « *Lorsqu'un enfant est arrêté, l'officier de police judiciaire en informe immédiatement le procureur de la République. Celui-ci peut décider d'ordonner, soit son placement en garde à vue à condition que l'enfant ait atteint treize (13) ans, soit sa libération. La garde à vue ou la retenue au poste d'un enfant ne peut dépasser quarante-huit (48) heures* » ;

Qu'en l'espèce, il est constant au dossier que monsieur Chirac HEDAGBE a été arrêté à Bohicon le 21 août 2023 et que, poursuivi, il a été présenté au juge du jugement le 02 novembre 2023 ;

Que, toutefois, ni la requête, ni les explications données par le parquet spécial de la CRIET n'indiquent la fin de la mesure de garde à vue et ne permettent donc à la Cour d'en apprécier la durée ;

Qu'il convient de dire, qu'en l'état, il n'y a pas violation du délai de garde à vue ;

Sur la détention provisoire de monsieur Chirac HEDAGBE

Considérant que l'article 6 de la CADHP énonce : « *Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut être privé de sa liberté sauf pour des motifs et dans des conditions préalablement déterminés par la loi ; en particulier nul ne peut être arrêté ou détenu arbitrairement* » ;

Que l'article 282, alinéa 2, du code de l'enfant dispose : « *En matière correctionnelle, la détention provisoire des mineurs ne peut excéder six (06) mois* » ;

Qu'une détention est arbitraire lorsqu'elle est sans titre, illégitime ou disproportionnée ;

Qu'il résulte des dispositions de l'article 282, alinéa 2, sus-cité qu'en matière correctionnelle, un mineur ne peut être maintenu en détention provisoire que pendant une durée maximale de six (06) mois ;

Qu'en l'espèce, monsieur Chirac HEDAGBE a été poursuivi et placé en détention provisoire, le 25 août 2023, pour escroquerie par le biais d'un système informatique ou d'un moyen de communication électronique, faits prévus et punis par l'article 566 de la loi n° 2017-20 du 20 avril 2018 portant code du numérique ;

Qu'à la date de saisine de la Cour, le 25 juin 2024, sa détention provisoire, qui a duré dix (10) mois, a excédé la durée légale maximale de détention provisoire de six (06) mois prescrite par la loi ;

Qu'il y a lieu de dire que la détention provisoire de monsieur Chirac HEDAGBE, disproportionnée, est arbitraire et constitue une violation de la Constitution ;

Sur le délai anormalement long

Considérant que l'article 7.1.d°) de la CADHP dispose que « *toute personne a le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction...* » ;

Que selon les dispositions de l'article 147, alinéa 7, du code de procédure pénale, « *Les autorités judiciaires sont tenues de présenter l'inculpé aux juridictions de jugement dans un délai de :*

- cinq (05) ans en matière criminelle ;

- trois (03) ans en matière correctionnelle » ;

Qu'en matière correctionnelle, l'information doit donc être clôturée et l'inculpé présenté à une juridiction de jugement dans un délai qui ne doit excéder trois (03) ans ;

Qu'en l'espèce, les faits d'escroquerie par le biais d'un système informatique ou d'un moyen de communication électronique sont de nature correctionnelle ;

Qu'entre la date d'ouverture de l'instruction, le 25 août 2023, et celle de saisine de la Cour, le 25 juin 2024, il s'est écoulé dix (10) mois, délai encore inférieur à la durée légale maximale de trois (03) ans prévue par la loi pour présenter l'inculpé à une juridiction de jugement ;

Qu'en conséquence, il n'y a pas violation de l'article 7.1.d°) de la CADHP sus-cité ;

ds

Sur la violation du droit à l'information des parents de monsieur Chirac HEDAGBE

Considérant que l'article 249 du code de l'enfant prévoit : « *Dès qu'un enfant est appréhendé, l'officier de police judiciaire informe immédiatement de cette mesure les parents, le tuteur, le représentant légal, le gardien ou le service social compétent.* » ;

Qu'en l'espèce, il n'est pas contesté que le droit à l'information des parents d'un enfant mineur arrêté par la police est garanti par la loi ;

Qu'en revanche, ce droit n'étant pas prévu par une norme faisant partie intégrante du bloc de constitutionnalité ou des normes de références du juge constitutionnel, il s'ensuit que son appréciation échappe au contrôle de la Cour ;

Qu'il y a lieu qu'elle se déclare incompétente de ce chef ;

EN CONSEQUENCE,

Article 1er : Dit, qu'en l'état, il n'y pas violation du délai de garde à vue de monsieur Chirac HEDAGBE.

Article 2 : Dit que la détention provisoire de monsieur Chirac HEDAGBE est arbitraire et contraire à la Constitution.

Article 3 : ***Dit*** qu'il n'y a pas violation du droit de monsieur Chirac HEDAGBE d'être présenté à une juridiction de jugement dans un délai raisonnable.

Article 4 : ***Est*** incompétente pour apprécier la violation du droit à l'information prévu par l'article 249 du code de l'enfant.

La présente décision sera notifiée à madame Estelle HEDAGBE, au procureur spécial près la Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt-huit novembre deux mille vingt-quatre,

Messieurs	Cossi Dorothé	SOSSA	Président
	Nicolas Luc A.	ASSOGBA	Vice-Président
	Mathieu Gbèblodo	ADJOVI	Membre
	Vincent Codjo	ACAKPO	Membre
	Michel	ADJAKA	Membre
Madame	Aleyya	GOUDA BACO	Membre

Le Rapporteur,

Aleyya GOUDA BACO.-

REPUBLIQUE DU BENIN
LE GREFFE
COUR CONSTITUTIONNELLE

Le Président,

Cossi Dorothé SOSSA.-

LEGISLATION

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN
Fraternité-Justice-Travail

PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE

LOI N° 2025 – 20 DU 17 DECEMBRE 2025
modifiant et complétant la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, telle que révisée par la loi n° 2019-40 du 07 novembre 2019.

L'Assemblée nationale a délibéré et adopté en sa séance du 14 novembre 2025 ;

La Cour constitutionnelle ayant rendu la décision de conformité à la Constitution DCC 25-293 du 12 décembre 2025, le Président de la République promulgue la loi constitutionnelle dont la teneur suit :

Article 1er : Sont créés les articles 4-1 ; 5-1 ; 62-1-1 ; 79-1 ; le III au titre IV ; les articles 113-1 ; 113-2 ; 113-3 ; 113-4 ; 113-5 ; 113-6 ; 121-1 ; 121-2 ; 122 ; 157-4.

Sont modifiés les articles 22 ; 42 ; 44 ; 53 ; 57 ; 58 ; 68 ; 79 ; 80 ; 86 ; 105 ; 114 ; 117 ; 123 ;135 ; 136 ; 137 et 151 ainsi qu'il suit :

« Article 4-1 : Les représentants élus du peuple exercent souverainement en son nom, durant leurs mandats, les pouvoirs qui leur sont conférés. L'action publique découlant de l'exercice de ces pouvoirs ne peut être contestée qu'en droit.

Les forces politiques concourent, dans le respect du pluralisme, à la stabilité institutionnelle, au renforcement de l'Etat et à la continuité de l'action publique.

Article 5-1 : Dans l'intervalle séparant deux années électorales, jusqu'à douze mois avant l'année électorale, les partis politiques d'opposition sont tenus, dans la critique de l'action publique, de proposer des alternatives ou des solutions constructives.

Un Pacte de responsabilité républicaine peut être conclu entre le gouvernement et les partis politiques sous l'égide du Sénat afin d'établir un cadre de collaboration avec l'opposition en raison de la prohibition des campagnes électorales permanentes hors période électorale.

A cette fin, il est instauré une trêve politique pour compter de la date de proclamation définitive de l'élection du président de la République jusqu'à douze mois avant l'année électorale suivante.

Durant la trêve, l'animation politique à finalité compétitive et électorale est prohibée.

Article 22 : Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de la propriété des biens immeubles, lorsque cette propriété est fondée en titre judiciaire ou administratif, que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement.

Article 42 : Le président de la République est élu au suffrage universel direct, pour un mandat de sept ans, renouvelable une seule fois.

Nul ne peut, de sa vie, exercer plus de deux mandats de président de la République.

Article 44 : Nul ne peut être candidat aux fonctions de président de la République ou de vice-président de la République s'il :

- n'est de nationalité béninoise de naissance ou acquise depuis au moins dix ans ;
- n'est de bonne moralité et d'une grande probité ;
- ne jouit de tous ses droits civils et politiques ;
- n'est âgé d'au moins quarante ans révolus et au plus soixante-dix ans révolus à la date d'entrée en fonction ;
- a été élu deux fois président de la République et a exercé comme tel deux mandats ;
- n'est présent en République du Bénin lors du dépôt de sa candidature ;
- ne jouit d'un état complet de bien-être physique et mental dûment constaté par un collège de trois médecins assermentés désignés par la Cour constitutionnelle ;
- n'est dûment parrainé par des élus dans les conditions et suivant les modalités fixées par la loi. Toutefois, le président de la République en exercice candidat et son colistier n'en sont pas tenus.

Article 53 : Avant son entrée en fonction, le président de la République prête le serment suivant : *« Devant Dieu, les mânes des ancêtres, la Nation et devant le peuple béninois, seul détenteur de la souveraineté ;*

Nous ..., président de la République élu conformément aux lois de la République jurons solennellement :

- *de respecter et de défendre la Constitution que le peuple béninois s'est librement donnée ;*
- *de remplir loyalement les hautes fonctions que la Nation nous a confiées ;*

- *de ne nous laisser guider que par l'intérêt général et le respect des droits de la personne humaine, de consacrer toutes nos forces à la recherche et à la promotion du bien commun, de la paix et de l'unité nationale ;*
- *de préserver l'intégrité du territoire national ;*
- *de nous conduire partout en fidèle et loyal serviteur du peuple.*

En cas de parjure, que nous subissions les rigueurs de la loi ».

Le serment est reçu par le président de la Cour constitutionnelle, devant les autres membres de ladite Cour, l'Assemblée nationale, les bureaux *du Sénat*, de la Cour suprême et de la Cour des comptes.

Article 57 : Le président de la République a l'initiative des lois concurremment avec les membres de l'Assemblée nationale.

Il assure la promulgation de la loi votée dans les quinze jours qui suivent sa transmission par le président de l'Assemblée nationale, si ni lui, ni le Sénat n'ont demandé de seconde délibération. A cette fin, le président de la République saisit, dans les dix jours suivant la réception de la loi votée, le président du Sénat pour savoir si le Sénat a fait une demande de seconde délibération. Celui-ci dispose de trois jours pour répondre.

Si malgré l'absence de demande de seconde délibération, la loi votée n'est pas promulguée, elle est rendue exécutoire par la Cour constitutionnelle saisie par le président de l'Assemblée nationale.

En cas d'urgence déclarée par l'Assemblée nationale, le délai de quinze jours est réduit à sept, celui de dix jours à quatre et celui de trois jours est réduit à deux.

En cas de demande du Sénat d'une seconde délibération, la loi votée n'est pas promulguée. La seconde délibération qui s'en suit est promulguée par le président de la République dans les quinze jours qui suivent sa transmission par le président de l'Assemblée nationale. En cas d'urgence déclarée par l'Assemblée nationale, le délai de quinze jours est réduit à sept.

A défaut de promulgation dans ces délais, la loi est rendue exécutoire par la Cour constitutionnelle saisie par le président de l'Assemblée nationale.

En cas de demande de seconde délibération faite par le président de la République dans ces délais, la seconde délibération de l'Assemblée nationale est soit promulguée par le président de la République dans un nouveau délai de quinze jours ou de sept jours en cas d'urgence, soit soumise par lui au Sénat dans les mêmes délais pour une délibération définitive si ses demandes ne sont pas prises en compte.

Le Sénat procède, dans un délai de quinze jours ou de sept jours en cas d'urgence, à une délibération définitive conforme soit à la seconde

délibération de l'Assemblée nationale, soit conforme à la demande du président de la République. Dans ce cas, le président du Sénat peut inviter l'Assemblée nationale et le gouvernement à éclairer le Sénat.

La délibération définitive du Sénat est promulguée par le président de la République dans un délai de quinze jours ou de sept jours en cas d'urgence. A défaut elle est rendue exécutoire par la Cour constitutionnelle saisie par le président de l'Assemblée nationale.

Pour tous les cas de demande de seconde délibération, si l'Assemblée nationale est en fin de session, la seconde délibération a lieu d'office lors de la session suivante.

Le vote pour cette seconde délibération est acquis à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale.

Article 58 : Le président de la République, après consultation du président de l'Assemblée nationale, du président du Sénat et du président de la Cour constitutionnelle, peut prendre l'initiative du référendum sur toute question relative à la promotion et au renforcement des droits de l'homme, à l'intégration sous-régionale ou régionale et à l'organisation des pouvoirs publics.

Article 62-1-1 : Le Conseil national de défense et de sécurité est seul compétent pour constater les faits de trahison militaire, notamment la désertion.

Article 68 : Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire national ou l'exécution des engagements internationaux sont menacés de manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et constitutionnels est menacé ou interrompu, le président de la République, après consultation du président de l'Assemblée nationale, du président du Sénat et du président de la Cour constitutionnelle, prend en Conseil des ministres les mesures exceptionnelles exigées par les circonstances sans que les droits humains soient suspendus.

Article 79 : Le Parlement exerce le pouvoir législatif et contrôle l'action du gouvernement. Il est composé de deux Assemblées : l'Assemblée nationale et le Sénat.

Article 79-1 : Les membres de l'Assemblée nationale portent le titre de députés.

Article 80 : Les députés sont élus au suffrage universel direct sur des listes de partis politiques. La durée du mandat est de sept ans renouvelable.

Tout député qui, par démission, cesse d'être membre du parti l'ayant présenté à l'élection législative, perd son mandat.

Chaque député est le représentant de la Nation tout entière et tout mandat impératif est nul.

Article 86 : Les séances de l'Assemblée nationale ne sont valables que si elles se déroulent au lieu ordinaire de ses sessions, sauf cas de force majeure dûment constaté par la Cour constitutionnelle.

Les lois et résolutions votées par l'Assemblée nationale sont simultanément transmises au président de la République et au président du Sénat.

Le compte rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale est publié au Journal officiel.

Article 105 : L'initiative des lois appartient concurremment au président de la République et aux membres de l'Assemblée nationale.

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres, après avis motivé de la Cour suprême saisie conformément à l'article 132 de la présente Constitution, et déposés sur le Bureau de l'Assemblée nationale.

Les projets et propositions de loi sont simultanément adressés au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat.

Le projet du budget de l'Assemblée nationale ne peut être examiné en commission ou en séance plénière sans avoir été au préalable soumis au Bureau de ladite Assemblée.

III – DU SENAT

Article 113-1 : Les membres du Sénat sont appelés sénateurs.

Le Sénat régule la vie politique pour la sauvegarde et le renforcement des acquis de l'unité nationale, du développement de la Nation, de la défense du territoire, de la sécurité publique, de la démocratie et de la paix.

Il veille aux mœurs politiques, au renforcement et à la continuité de l'Etat ainsi qu'à la stabilité politique.

Il veille au respect de la trêve politique.

Sous réserve des dispositions de l'article 90, le Sénat sanctionne, de suspension ou de retrait des droits politiques ou civiques, les acteurs politiques exceptés le président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Conseil économique et social pour leurs actes et propos susceptibles de porter atteinte à l'unité nationale, au développement de la

Nation, à la défense du territoire, à la sécurité publique, à la démocratie, aux droits humains, à la paix, au renforcement de l'Etat et à la stabilité politique du pays.

Article 113-2 : En matière législative, les lois constitutionnelles, les lois électorales, les lois organisant la vie des partis politiques et leurs activités sont obligatoirement soumises à un avis de non objection du Sénat avant leur promulgation.

La décision d'objection du Sénat est votée à la majorité qualifiée des deux tiers des membres le composant. La décision du Sénat est prise et notifiée au président de la République dans les trente jours suivant sa saisine. L'absence de notification de la décision du Sénat vaut non objection.

Le Sénat peut solliciter, dans les mêmes conditions que le président de la République, une seconde délibération de toute loi votée par l'Assemblée nationale exceptées les lois de finances et de règlement ainsi que les lois programmes.

Article 113-3 : Le Sénat est composé de membres de droit et de membres désignés.

Sont membres de droit :

- les anciens présidents de la République élus ;
- les anciens présidents de l'Assemblée nationale élus et ayant exercé la moitié du mandat au moins ;
- les anciens présidents de la Cour constitutionnelle élus et ayant exercé la moitié du mandat au moins.

Sont désignées par le président de la République, cinq personnalités de haut rang ayant été au commandement dans les forces de défense et de sécurité.

Au cas où le nombre des membres de droit et des cinq personnalités de haut rang ayant été dans le commandement des forces de défense et de sécurité n'atteint pas le minimum de vingt-cinq, il est procédé par le président de la République et le président de l'Assemblée nationale, à la désignation d'un nombre complémentaire de membres. Les membres ainsi désignés sont nommés à raison de moitié par chacun, si le nombre complémentaire est pair. Si ce nombre est impair, le président de la République désigne le membre restant.

Les membres désignés sont nommés pour un mandat de cinq ans renouvelable.

Article 113-4 : Nul ne peut siéger au Sénat au-delà de quatre-vingt-cinq ans d'âge.

Les sénateurs ne peuvent être ni acteurs ni partisans politiques. Ils sont soumis à l'obligation de réserve politique.

Article 113-5 : Le Sénat est dirigé par un président assisté d'un vice-président et d'un rapporteur. Le président, le vice-président et le rapporteur constituent le Bureau et sont élus pour cinq années renouvelables dans les conditions fixées au règlement intérieur. Un rapporteur suppléant est élu dans les mêmes conditions mais n'est pas membre du Bureau du Sénat. Le président et le vice-président sont élus parmi les membres de droit.

Le Sénat dispose d'une administration et de l'autonomie de gestion.

Les sénateurs perçoivent des indemnités fixées par décret pris en Conseil des ministres.

Le Sénat adopte son règlement intérieur qui définit les modalités de son fonctionnement.

Article 113-6 : Le Sénat se réunit de plein droit en quatre sessions ordinaires de vingt-et-un jours par an.

La première session ordinaire du sénat est ouverte une semaine après l'ouverture de la première session ordinaire de l'Assemblée nationale et la deuxième session débute trois semaines avant la clôture de la première session ordinaire de l'Assemblée nationale.

L'ouverture de la troisième session ordinaire du Sénat a lieu une semaine après l'ouverture de la deuxième session ordinaire de l'Assemblée nationale et la quatrième session ordinaire s'ouvre trois semaines avant la clôture de la deuxième session ordinaire de l'Assemblée nationale.

Des sessions extraordinaires du Sénat sont convoquées chaque fois que de besoin.

Article 114 : La Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité des lois qui garantissent les droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions de la République.

Article 117 : La Cour constitutionnelle

- statue obligatoirement sur :
  - la constitutionnalité des lois organiques avant leur promulgation ;

- les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale, du Sénat, de la Haute autorité de l'audiovisuelle et de la communication et du Conseil économique et social avant leur mise en application, quant à leur conformité à la Constitution ;
- la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques ;
- les conflits d'attributions entre les institutions de l'Etat ;
- le contentieux de l'élection du duo président de la République et vice - président de la République et des membres de l'Assemblée nationale ;

- veille à la régularité de l'élection du duo président de la République et vice-président de la République ;
- examine les réclamations, statue sur les irrégularités qu'elle aurait pu, par elle-même, relever et proclame les résultats du scrutin ;
- statue sur la régularité du référendum et en proclame les résultats ;
- statue, en cas de contestation, sur la régularité des élections législatives ;
- fait de droit partie de la Haute Cour de Justice à l'exception de son président.

Article 121-1 : Tout citoyen peut saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui le concerne devant une juridiction. Celle-ci doit surseoir jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle qui doit intervenir dans un délai de trente jours.

Article 121-2 : Toute requête individuelle aux fins de contrôle de constitutionnalité d'une loi, d'un texte réglementaire ou d'un acte administratif est formée dans un délai de trente jours à compter, selon le cas, de la date de publication de la loi ou du texte réglementaire, de la date de publication ou de notification de l'acte administratif.

La requête est signée et motivée.

Article 122 : La Cour constitutionnelle ne peut étendre son contrôle aux actes des organes du pouvoir judiciaire. Elle ne peut non plus étendre ce contrôle ni aux textes et actes dépourvus de caractère réglementaire ou administratif ni aux déclarations.

La Cour constitutionnelle est incompétente lorsqu'à l'examen d'une requête elle s'aperçoit que celle-ci a pour condition ou pour effet un contrôle de légalité.

Article 123 : Les lois organiques avant leur promulgation, les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale, du Sénat, de la Haute autorité de

l'audiovisuelle et de la communication et du Conseil économique et social avant leur mise en application, doivent être soumis à la Cour constitutionnelle qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Article 135 : La Haute cour de justice est composée des membres de la Cour constitutionnelle, à l'exception de son président, de six députés élus par l'Assemblée nationale et du président de la Cour suprême.

La Haute cour de justice élit en son sein son président qui est obligatoirement un juriste de haut niveau.

Une loi organique fixe les règles de son fonctionnement ainsi que la procédure suivie devant elle.

Article 137 : La Haute cour de justice est liée par la définition des infractions et par la détermination des sanctions résultant des lois pénales en vigueur au moment des faits.

La décision de poursuite puis la mise en accusation du Président de la République et des membres du Gouvernement est votée à la majorité des deux tiers des députés composant l'Assemblée nationale, selon la procédure prévue par le règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

L'instruction est menée par les magistrats de la chambre de l'instruction de la cour d'appel ayant juridiction sur le lieu du siège de l'Assemblée nationale.

Article 151 : Les collectivités s'administrent librement par des conseils élus sur des listes de partis politiques pour un mandat de sept ans renouvelable dans les conditions fixées par la loi.

Tout élu qui, par démission, cesse d'être membre du parti l'ayant présenté à l'élection, perd son mandat.

Article 157-4 : A l'installation du Sénat, compte n'est pas tenu de la limite d'âge et les premiers sénateurs siègent durant cinq années avant la prise en compte de la limite d'âge ».

Article 2 : La présente loi constitutionnelle entre en vigueur dès sa promulgation et sera exécutée comme Loi de l'Etat.

Fait à Cotonou, le 17 décembre 2025

Par le Président de la République,
Chef de l'État, Chef du Gouvernement,

Patrice TALON

Le Garde des Sceaux, Ministre
de la Justice et de la Législation,

Yvon DETCHENOU

AMPLIATIONS : PR 6 – AN 4 – CC 2 – CS 2 – CES 2 – C.COM 2 – HAAC 2 – HCJ 2 – MJL 2 – AUTRES MINISTÈRES 20 – SGG 4 – JORB 1.